



**ACTUALIZACIÓN DEL
PROGRAMA DE ESTABILIDAD
2019**

REINO DE ESPAÑA

2019 - 2022

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	6
2. INTRODUCCIÓN	11
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS	14
3.1. Evolución reciente de la economía española	14
3.1.1. Entorno internacional.....	14
3.1.2. Evolución reciente y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de la economía española en 2018.....	16
3.2. Supuestos del Escenario Macroeconómico	22
3.3. Escenario Macroeconómico 2019-2022	24
3.4. Comparativa con los escenarios de otras instituciones.....	30
4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA	33
4.1. Las Administraciones Públicas en 2018	33
4.2. Escenario presupuestario para 2019	41
4.3. Estrategia fiscal 2019-2022	53
4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal.....	65
4.5. Previsiones de deuda pública.....	72
4.6. Orientación de la Política Fiscal.....	74
4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO)	82
5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	83
5.1. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad.....	84
5.1.1. Cambio en los tipos de interés	85
5.1.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales...86	
5.1.3. Cambio en el precio del petróleo	87
6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	89
6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	89
6.2. Estrategia.....	93
6.3. Pasivos contingentes	97
7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	100
7.1. Composición, eficiencia y eficacia del gasto.....	100
7.1.1. Proceso de revisión del gasto 2018. Resultados	100
7.1.2. Proceso de revisión del gasto 2019	103
7.1.3. Otras actuaciones para reforzar la eficiencia del gasto público....	106
7.2. Estructura y eficiencia del sistema de ingresos	106

8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL	114
8.1. Aplicación de las medidas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	114
8.2. Inversiones Financieramente Sostenibles (DA 116 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 y Real Decreto-Ley 10/2019)	115
8.3. Salida gradual a los mercados de las CCAA	117
8.4. Medidas en materia de transparencia.....	117
8.4.1. Base de Datos Nacional de Subvenciones	117
8.4.2. Contratación pública	117
8.4.3. Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas	118
8.4.4. Supervisión del Sector Público Institucional Estatal	119
9. COMPARACIÓN DE PREVISIONES ECONÓMICAS Y REALIZACIÓN	120
9.1. Aspectos metodológicos	120
9.1.1. Previsiones de base	120
9.1.2. Variables observadas con las que comparar.....	120
9.1.3. Criterios de existencia de un sesgo sistemático e importante	121
9.1.4. Variables a comparar y aplicación del criterio de prudencia	122
9.2. Análisis de previsiones del período 2014-2018	126
ANEXO	132
ANEXO TABLAS	133

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Escenario 2019-2022.....	23
Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas.....	24
Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo	26
Cuadro 3.3.3. Evolución de precios.....	27
Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales.....	27
Cuadro 3.4.1. Comparación de escenarios macroeconómicos 2019-2020	32
Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2018.....	33
Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2018.....	33
Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2018	35
Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2018.....	36
Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2018	37
Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2018	38
Cuadro 4.1.7. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2018 incluida en el Plan Presupuestario 2019 y el cierre real del año	39
Cuadro 4.2.1.1. Ingresos tributarios totales 2018-2019	43
Cuadro 4.2.2.1. Medidas de cotizaciones sociales	50
Cuadro 4.2.2.2. Medidas de gasto social	51
Cuadro 4.3.1. Proyecciones presupuestarias	53
Cuadro 4.3.2. Impacto nuevas medidas de ingreso.....	55
Cuadro 4.3.3. Previsiones en un escenario de políticas constantes	58
Cuadro 4.3.4. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea	59
Cuadro 4.4.1. Evolución presupuestaria de las Comunidades Autónomas	64
Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2018.....	72
Cuadro 4.5.2. Dinámica de la deuda pública.....	73
Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica	73
Cuadro 4.6.2. Cómputo del Expenditure Benchmark.....	76
Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad	82
Cuadro 5.1.1.1. Efecto de un aumento de 120 puntos básicos del tipo de interés	85
Cuadro 5.1.2.1. Efecto de una reducción de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación.....	86

Cuadro 5.1.3.1. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros	86
Cuadro 5.1.3.2. Efecto de un aumento del precio del petróleo de 8,9€/barril	87
Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2016-2070 del gasto asociado al envejecimiento	88
Cuadro 6.1.2. Comparativa de proyecciones del gasto asociado al envejecimiento	91
Cuadro 6.1.3. Evolución del gasto en pensiones. Escenario central de la AIREF...	91
Cuadro 6.3.1. Saldo vivo en garantías de las AAPP	98
Cuadro 7.1.2.1. Proceso de revisión del gasto público 2019	103
Cuadro 9.1.4.1. Umbrales para las variables que no aparecen en el Panel de Funcas	122
Cuadro 9.2.1. Comparación de hipótesis UE con evolución efectiva	125
Cuadro 9.2.2. Sesgo de las previsiones	125
Cuadro 9.2.3. Previsiones con sesgos importantes	127

1. RESUMEN EJECUTIVO

La actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022 del Reino de España presenta un escenario macroeconómico y fiscal prudente y realista basado en hipótesis conservadoras¹. **La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha avalado el escenario macroeconómico del Gobierno, considerándolo prudente en su conjunto**, teniendo en cuenta los supuestos exógenos y las políticas definidas, y ha destacado los avances en materia de transparencia respecto a ejercicios anteriores, atendiendo a las sugerencias de buenas prácticas.

Durante los últimos veinte años, España ha vivido un ciclo económico completo, registrando periodos de crecimiento y recesión de una intensidad muy superior a la de los países de nuestro entorno. Tras cinco años de recesión entre 2008 y 2013, el PIB recuperó el signo positivo en 2014, iniciando una fase expansiva que se mantiene hasta la actualidad. Así, **la economía ha crecido de forma robusta durante cinco años**, manteniendo en un contexto de ralentización internacional una tasa de variación del PIB del 2,6% en 2018, superior a la media comunitaria, y un ritmo de creación de empleo equivalente a tiempo completo del 2,5%².

La evolución de la economía española en los últimos años refleja no sólo una elevada resiliencia y fuerte dinámica de recuperación de la crisis sino también cambios estructurales importantes, que han reforzado su potencial de crecimiento a medio plazo al establecer un **patrón de crecimiento más equilibrado y sostenible**.

En efecto, al contrario que en etapas anteriores, el crecimiento no se sustenta en fenómenos insostenibles (crecimiento excesivo del crédito, sobredimensionamiento del sector inmobiliario, déficit excesivo de balanza de pagos por cuenta corriente y necesidad de financiación frente al exterior) sino que cuenta con fundamentos más sólidos, que explican que el crecimiento esté siendo rápido, duradero y compatible con un cuadro macroeconómico equilibrado. Así, el crecimiento económico registrado desde 2014 ha permitido avanzar en la **corrección de algunos desequilibrios heredados importantes**: la tasa de desempleo se ha reducido en más de doce puntos desde el máximo del 26,9% en el primer trimestre de 2013; el saldo por cuenta corriente tiene signo positivo desde entonces, incluso con tasas de crecimiento de la demanda interna elevadas; se ha reducido la posición deudora neta de la economía española frente al resto del mundo; y se ha redimensionado el sector de la construcción residencial.

El escenario macroeconómico que plantean este Programa de Estabilidad y Programa Nacional de Reformas es reflejo de lo anterior, enmarcándose en una fase de gradual maduración del ciclo expansivo iniciado en 2014 y en un

¹ Este Programa de Estabilidad tiene la consideración de plan fiscal nacional a medio plazo al que hace referencia el artículo 4 del Reglamento (UE) 473/2013.

² Según la Encuesta de Población Activa la cifra de ocupados ha registrado una tasa de variación interanual del 2,7% durante 2018, lo que equivale a un crecimiento del 2,5% de la ocupación equivalente a tiempo completo.

entorno internacional de ralentización del crecimiento, en particular en la zona euro. En este contexto, **se prevé que España siga registrando tasas de crecimiento y de creación de empleo superiores a las esperadas para el conjunto de la zona euro**, pero más moderadas que en años anteriores, con un crecimiento del PIB para 2019 del 2,2%, del 1,9% en 2020 y del 1,8% en 2021 y 2022. El crecimiento del empleo se mantendrá ligeramente por debajo del incremento del PIB, con tasas de variación del empleo equivalente a tiempo completo del 2,1% en 2019, que irán moderándose hasta el 1,6% en 2022. La tasa de paro continuará su trayectoria descendente, y caerá por debajo del 14% en el año 2019 y por debajo del 10% en 2022.

Desde el punto de vista del análisis estructural, la mayoría de estimaciones apuntan a que 2018 marcó el cambio de ciclo de largo plazo al cerrarse la brecha de producción (output gap)³. Sin embargo, la elevada tasa de desempleo de la economía española, el intenso ritmo de creación de empleo y la ausencia de tensiones inflacionistas y salariales, entre otros factores, hacen pensar que la economía española tiene aún exceso de capacidad. Por tanto, en ausencia de shocks externos o de una evolución menos favorable de la prevista de la economía internacional, todo apunta a que España se mantendrá en una senda de crecimiento económico en los próximos años que tenderá a converger hacia la tasa de crecimiento potencial del 1,8%.

Por el lado de la oferta y para el periodo de previsión 2019 - 2022, **se espera que continúe la favorable evolución del mercado de trabajo**, creándose 950.000 empleos en el conjunto de 2018 y 2019.

España debe aprovechar este momento favorable del ciclo económico para avanzar en la corrección de los desequilibrios que aún persisten en la economía española –elevada deuda pública y externa, alta tasa de paro, aumento de la desigualdad en los últimos años en todas sus dimensiones (salarios, renta, consumo y riqueza, distribución intergeneracional, territorial y género)– a través de unas políticas, económicas y fiscales, más activas y ambiciosas. La corrección de estos desequilibrios reducirá la vulnerabilidad de la economía española ante posibles shocks exógenos, y la activación de una agenda de reformas estructurales e inversiones que permitirán el establecimiento de unas bases sólidas para un crecimiento sostenible e inclusivo.

El compromiso con la disciplina fiscal por parte del Gobierno es indudable. Así, en julio 2018, nada más producirse el cambio de Gobierno, la AIReF estimaba – en línea con la Comisión Europea - que el grado de ejecución a esa fecha y los compromisos incluidos en el Presupuesto aprobado para 2018 resultarían un déficit del 2,7% del PIB. Sin embargo, el compromiso con la disciplina fiscal, una gestión presupuestaria extremadamente prudente y la utilización de los ingresos adicionales y ahorros obtenidos han permitido minorar el déficit hasta el 2,48%, inferior en seis décimas al del año anterior. Este resultado **permitirá a España abandonar el Procedimiento de Déficit Excesivo** en el que está inmerso desde 2009. Para el año en curso y siguientes es necesario mantener el

³ Ver apartado 4.6 para un análisis del output gap y NAWRU.

compromiso con la consolidación fiscal, así como con el crecimiento económico y la creación de empleo.

En este sentido, y a pesar de no haberse podido aprobar un nuevo Presupuesto para 2019, que hubiera permitido conseguir un mayor ajuste en las cuentas públicas, se han adoptado medidas adicionales de ingresos con un aumento de la recaudación previsto de casi 3.800 millones de euros en 2019, que, junto a la moderación del gasto público, permitirán reducir el déficit hasta el 2% del PIB. Junto a estas medidas fiscales adoptadas, **el Gobierno prevé destinar los ingresos o ahorros excepcionales (por ejemplo derivados de la reducción de tipos de interés) a la reducción adicional del déficit o de la deuda pública.**

El esfuerzo de consolidación fiscal se mantendrá hasta 2022 mediante un conjunto de medidas fiscales cuya tramitación se encuentra en un estado avanzado, previéndose una progresiva reducción del déficit desde el 2,5% registrado en 2018 hasta el 2% en 2019, el 1,1% en 2020, el 0,4% en 2021 y una situación de equilibrio en 2022.

Desde 2019 se registrarán superávits primarios, lo que permitirá acelerar el ritmo de reducción de la ratio de deuda pública sobre PIB, hasta situarse por debajo del 90% al final del horizonte de previsión.

Este esfuerzo fiscal se refleja también en la evolución de los niveles de gasto e ingresos públicos. En 2019, los ingresos públicos aumentarán y el gasto público se reducirá ligeramente hasta el 39%, y el 41% del PIB, respectivamente. Este esfuerzo de consolidación fiscal se mantendrá hasta el final del programa de Estabilidad, de modo que, en 2022, los ingresos públicos y el gasto público en términos del PIB se aproximarán al 41%. **En este contexto de consolidación fiscal, se dará prioridad al gasto relacionado con el mantenimiento del Estado de Bienestar** (educación y sanidad), cuyo peso en el PIB fue del 9,9% en 2017 (último año con datos disponibles de gasto por funciones) **así como a las inversiones productivas** con el objetivo de que la I+D+i alcance el 2% del PIB en 2022.

El proceso de consolidación previsto ha de sumarse al significativo ajuste fiscal llevado a cabo en España durante los últimos años. En el periodo 2011-2018, el déficit público se ha reducido en más de siete puntos de PIB. Casi la mitad del ajuste fiscal realizado en este periodo ha sido estructural, situándose España entre los países europeos que mayor consolidación fiscal han realizado. En este sentido, la evolución real de las principales variables sugiere que los modelos hasta ahora utilizados llevan a una sobreestimación de la NAWRU y, por tanto, una infraestimación del PIB potencial y, por ende, del saldo estructural.

Teniendo en cuenta la posición cíclica de la economía española, la alta elasticidad de creación de empleo con respecto al crecimiento económico y la necesidad de avanzar en la corrección de los desequilibrios heredados, **es preciso plantear una senda de consolidación presupuestaria ambiciosa y**

realista, basada en un esfuerzo estructural que sea acorde con la evolución del ciclo económico español, con el tono de la política monetaria y con la situación económica del conjunto de la zona Euro.

Así, el presente Plan de Estabilidad plantea una reducción del déficit público. Desde el 2,47% registrado en 2018, excluyendo la ayuda financiera, hasta una situación de equilibrio presupuestario en 2022, con una reducción del déficit estructural de 1,5 puntos porcentuales de PIB desde el 2,6% de 2018 hasta el 1,1% en 2022.

Finalmente, cabe señalar que, en este contexto, el esfuerzo reformista, hasta ahora enfocado en la recuperación de las principales magnitudes macroeconómicas tras la crisis, debe además poner el foco en dos grandes objetivos: hacer frente a los grandes retos de futuro de nuestro país, cruciales para asegurar su prosperidad a largo plazo; y reforzar la cohesión e inclusión social, fundamentales para que el éxito macroeconómico sea socialmente estable y políticamente perdurable.

Además de lograr mantener una senda de crecimiento económico financieramente estable, es preciso aprovechar la actual coyuntura económica favorable para sentar las bases de un crecimiento inclusivo y sostenible a medio plazo desde el punto de vista medioambiental y social.

Para ello, el **Plan Nacional de Reformas** presentado junto con este Programa de Estabilidad recoge una hoja de ruta **coherente de reformas estructurales e inversiones que impulsen el crecimiento potencial de la economía** en las próximas décadas mediante un refuerzo de los factores de producción y de la productividad en un contexto que da prioridad a la respuesta al cambio climático y a las transformaciones económicas y tecnológicas que se están produciendo en la actualidad. Los desarrollos sociodemográficos, el cambio climático, la revolución digital, los cambios tecnológicos y la globalización de los mercados plantean los retos más importantes a los que debe hacerse frente a nivel nacional, regional y mundial, que afectan transversalmente a toda la economía y a la sociedad en su conjunto, y que constituyen también oportunidades para aumentar el potencial de nuestras economías **en el marco de los objetivos 2020, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas y el Pilar europeo de derechos sociales.**

Estas líneas de actuación están alineadas con las Country Specific Recommendations de la Unión Europea y las observaciones de los distintos organismos internacionales durante los últimos años, que venían insistiendo en la necesidad de un cambio cualitativo en la política económica española, que abordase la problemática social y los desafíos económicos de medio y largo plazo.

Tanto el escenario macroeconómico en el que está sustentado este Programa de Estabilidad, como las proyecciones fiscales en él contenidas, han sido remitidos con carácter previo a la AIReF, con la finalidad de que pudiera realizar la valoración que exige la normativa de aplicación. Durante este

proceso ha habido un intercambio mutuo de información y se han tenido en consideración, en la medida de lo posible, las cuestiones recomendadas por la citada autoridad.

2. INTRODUCCIÓN

La actualización del Programa de Estabilidad que a continuación se presenta se estructura en nueve capítulos, incluyendo el Resumen Ejecutivo y esta introducción. Dichos capítulos engloban los aspectos fundamentales de la evolución de las principales variables de la economía española que se derivan de la política económica que se aplicará en los próximos años. Dicha política económica, responsable y activa, conjugará la disciplina fiscal con medidas que permitan reducir la desigualdad y aumentar el crecimiento potencial de nuestra economía. El programa desarrolla los tres ejes principales de la política económica del Gobierno:

- garantizar la estabilidad económica y financiera,
- luchar contra la desigualdad y reforzar la cohesión social y
- abordar reformas estructurales que permitan garantizar las bases de un crecimiento sostenible y justo a medio y largo plazo, corrigiendo los desequilibrios de la economía española como la alta tasa de paro estructural, la baja productividad o el alto nivel de deuda pública.

En el capítulo 3, se analizan las perspectivas macroeconómicas para el período 2019-2022. La economía española mantendrá en los próximos años una senda de crecimiento robusto, previéndose para 2019 un incremento del PIB real del 2,2%, seguido de un perfil más moderado, con tasas del 1,9% en 2020 y del 1,8% en 2021 y 2022. En este sentido, tal y como sostienen todos los organismos nacionales e internacionales, el crecimiento previsto para la economía española para los próximos cuatro años será superior al de los principales países de nuestro entorno. Este mayor crecimiento relativo respecto a nuestros competidores se producirá en un entorno de crecimiento del empleo y de progresiva reducción de la tasa de paro, así como de inflación moderada y de superávit en la cuenta corriente, que permitirá seguir reduciendo la deuda externa de nuestra economía. El escenario macroeconómico que se presenta sirve de base para las proyecciones presupuestarias a medio plazo.

En el siguiente capítulo, se aborda la previsión de la evolución del déficit y la deuda pública de la economía española, así como las medidas que se abordarán para alcanzar los objetivos planteados. La principal conclusión que se deriva es el firme compromiso por la consolidación fiscal, como se constata de la evolución del déficit y de la deuda pública en todo el periodo. Así, tras la sensible disminución experimentada por ambas en 2018 –la mayor de la deuda pública de los últimos 3 años– el déficit público en España se sitúa en el 2,48% del PIB y la ratio deuda sobre PIB en el 97,1%. En consecuencia, España abandonará el Procedimiento de Déficit Excesivo, en el que estaba desde 2009, este año, previéndose una progresiva consolidación fiscal que lleve a la economía española en 2022 al equilibrio presupuestario y a una deuda del 88,7% en términos del PIB. El firme compromiso con la consolidación fiscal permitirá, junto a las medidas que mejoren la cohesión social y las reformas estructurales, afrontar los retos del futuro.

En el capítulo 5, se realiza la comparación con el Programa de Estabilidad anterior y se muestran diversos análisis de sensibilidad. La principal diferencia respecto a años anteriores se deriva del cambio en el escenario internacional, como consecuencia de las tensiones comerciales, la desaceleración de la mayoría de las principales economías del mundo o la incertidumbre derivada de los posibles efectos del Brexit. Por ello, y siguiendo la metodología establecida en los Programas de Estabilidad, como ejercicio teórico se estiman los posibles efectos que podría tener el cambio en los supuestos contemplados en el escenario base, que son prudentes y conservadores. En concreto, se analizan cambios en los tipos de interés, en el crecimiento económico de nuestros socios comerciales y en el precio del petróleo.

En la medida en que se considera que un elemento que debe caracterizar a todas las actuaciones de política económica es su sostenibilidad, en el capítulo 6 se aborda la sostenibilidad de las finanzas públicas, haciéndose especial hincapié en las proyecciones 2016-2070 del gasto asociado al envejecimiento. Se analiza, en concreto: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo.

En el capítulo 7, referente a la calidad de las finanzas públicas, se describe la política fiscal planteada sobre la base de una combinación de ingresos y gastos que contribuya a sentar las bases de un crecimiento más inclusivo y sostenible. Por el lado de los ingresos, esta orientación de política fiscal conlleva la definición de una nueva fiscalidad más adaptada a la realidad económica actual. En este sentido, la nueva política de ingresos se centra en aumentar la protección del medioambiente; reforzar la equidad impositiva para ciudadanos y empresas; potenciar la lucha contra el fraude fiscal e introducir figuras tributarias para aquellos nuevos sectores digitales o sectores infragravados. Por el lado del gasto, la política fiscal no solo se centra en priorizar el gasto público para garantizar la sostenibilidad del sistema de bienestar e impulsar el crecimiento potencial, sino que también se está desarrollando una revisión integral del gasto público (*spending review*). Esta revisión afecta al conjunto de las Administraciones Públicas y se está llevando a cabo en coordinación con la AIReF.

En el capítulo 8, se resume la aplicación del marco institucional de política fiscal, a partir del cual se continúan desplegando los mecanismos preventivos, de control, correctivos y de publicidad del desempeño presupuestario de las Administraciones Públicas en todos sus niveles territoriales. Por otro lado, también se hace referencia a la prórroga en la aplicación de la regla de superávit para financiar Inversiones Financieramente Sostenible en Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales, así como a las condiciones establecidas para la salida gradual a los mercados financieros por parte de las CCAA.

Finalmente, en el último capítulo, se hace un análisis de la comparación entre las previsiones económicas y su realización. Se trata de un capítulo que se incorpora por primera vez al Programa de Estabilidad del Reino de España y es consecuencia de la aplicación de la Directiva sobre los requisitos aplicables a

los marcos presupuestarios de los Estados Miembros. Las variables que se han comparado son las que aparecen expresamente en las distintas actualizaciones del Programa de Estabilidad, siendo el período de análisis el comprendido entre 2014 y 2018. En general, y partiendo del principio de prudencia, no se observan sesgos apreciables en las previsiones, situándose las desviaciones en un entorno muy similar al del promedio de los principales organismos nacionales e internacionales, tanto públicos como privados.

3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3.1. Evolución reciente de la economía española

3.1.1. Entorno internacional

La economía mundial perdió impulso en 2018, creciendo a una tasa del 3,6%, inferior en dos décimas a la de 2017, año en el que se alcanzó el máximo desde 2011. A la moderación del crecimiento global han contribuido las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China y el debilitamiento de la actividad en algunas economías europeas y emergentes, en un contexto de desaceleración del comercio mundial y de elevada incertidumbre política. Al mismo tiempo, factores como las políticas macroeconómicas de apoyo al crecimiento, la mejora de las condiciones en los mercados financieros y los reducidos precios de las materias primas, han suavizado la desaceleración del PIB mundial.

En este contexto, el FMI y la OCDE han revisado a la baja sus previsiones de crecimiento para el PIB mundial respecto a lo estimado hace unos meses. El FMI prevé un crecimiento del 3,3% para 2019 y del 3,6% para 2020, y la OCDE proyecta un crecimiento para este año también del 3,3%, y una ligera recuperación el próximo, hasta el 3,4%.

En este escenario para la economía mundial prevalecen los riesgos a la baja, entre los que destacan una posible escalada de las tensiones comerciales, la ampliación de la volatilidad en los mercados financieros, las tensiones geopolíticas en Oriente Medio, una desaceleración de la economía china mayor de lo esperado y la incertidumbre sobre una posible salida no negociada del Reino Unido de la UE. La incorporación parcial de algunos de estos factores de riesgo en las proyecciones del FMI y de la OCDE, junto al efecto arrastre negativo derivado del menor dinamismo de la actividad en el segundo semestre de 2018, explican la revisión a la baja del crecimiento mundial previsto para este año por ambos organismos.

El menor crecimiento de la demanda global, la mayor incertidumbre y los riesgos existentes, han afectado negativamente tanto a las economías desarrolladas como a las emergentes, cerrando el pasado año con crecimientos del 2,2% y 4,5%, respectivamente, inferiores a los de 2017.

El PIB real de la zona euro creció en 2018 a una tasa anual del 1,8%, inferior en siete décimas a la de 2017 y la más reducida desde 2014. El debilitamiento de la actividad fue especialmente marcado en el segundo semestre del año, y en particular en Alemania e Italia, con avances intertrimestrales del PIB de la Eurozona del 0,1%, en el tercer trimestre, y del 0,2%, en el cuarto. A esta ralentización contribuyeron factores externos, como la creciente incertidumbre asociada a las tensiones comerciales, e internos, entre los que destacan la debilidad de la producción de automóviles, principalmente en Alemania, y las tensiones sociales en Francia.

Esta senda de desaceleración se prevé que continúe en 2019, estimando el FMI un crecimiento del PIB de la zona euro del 1,3%, y que se recupere ligeramente en 2020, dos décimas hasta el 1,5%. Por su parte, la OCDE y el Banco Central Europeo (BCE), prevén para este año tasas de crecimiento más reducidas, en el entorno del 1%, y una ligera recuperación el próximo, hasta el 1,2% la OCDE y el 1,6% el BCE.

Por países de la Eurozona, la economía alemana perdió dinamismo en 2018, especialmente en la segunda mitad del año, registrando una tasa media anual del 1,5%, inferior en un punto a la de 2017. Esta desaceleración se explica principalmente por el menor impulso de las exportaciones, afectadas por la moderación del crecimiento del comercio mundial, así como por la atonía del consumo privado, influido en parte por la entrada en vigor a principios de septiembre de la nueva normativa sobre emisiones de automóviles en Europa, cuyo impacto en Alemania fue muy significativo debido al elevado peso del sector en la industria. Según el FMI, el PIB de Alemania crecerá el 0,8% en 2019, tasa inferior en cinco décimas a la proyectada en enero, y el 1,4% en 2020. La OCDE, por su parte, proyecta un crecimiento menor del PIB alemán, del 0,7% para 2019 y del 1,1% para 2020.

En Francia, la economía también se desaceleró en 2018, anotando el PIB real una tasa del 1,6%, inferior en siete décimas a la del año anterior. Las protestas sociales habrían tenido un impacto negativo sobre la actividad, si bien ciertas medidas fiscales encaminadas a aumentar la renta disponible han podido evitar un mayor deterioro. En este contexto, el FMI prevé una práctica estabilización del crecimiento de la economía francesa en 2019 y 2020, en el entorno del 1,3%, en línea con lo proyectado por la OCDE.

La economía italiana entró en recesión técnica en el segundo semestre del año pasado, cerrando 2018 con un crecimiento medio anual del 0,8%, inferior en nueve décimas al de 2017. Para 2019, los principales organismos internacionales señalan la prolongación del debilitamiento económico, con tasas del 0,1%, según el FMI, y -0,2%, según la OCDE, seguido de una tenue recuperación en 2020, hasta el 0,9% y el 0,5%, respectivamente.

Fuera de la zona euro, en Reino Unido, el crecimiento del PIB se ha moderado cuatro décimas en 2018, hasta el 1,4%, prolongando la senda de ralentización iniciada en 2014, año en el que creció el 2,9%. El FMI ha revisado a la baja sus previsiones de crecimiento para el Reino Unido, tres décimas en 2019, hasta el 1,2%, y dos décimas en 2020, hasta el 1,4%, si bien estas proyecciones están sujetas a elevada incertidumbre debido al Brexit. La OCDE, por su parte, es más pesimista, proyectando un crecimiento del 0,8% y del 0,9%, respectivamente.

En Estados Unidos, la economía cerró 2018 con un crecimiento medio anual del 2,9%, superior en siete décimas al del año anterior y el más elevado desde 2015, cuando el PIB registró esa misma tasa. El FMI prevé una moderación del crecimiento de la economía norteamericana en 2019, hasta el 2,3%, y en 2020, hasta el 1,9%, en respuesta a la relajación de los estímulos fiscales y a la

progresiva normalización de la política monetaria. No obstante, el PIB crecerá estos dos años por encima del PIB potencial. Por su parte, la OCDE prevé tasas más elevadas, del 2,6% para este año y del 2,2% para el próximo.

En cuanto a las economías emergentes, la economía china creció en 2018 el 6,6%, lo que supone la menor tasa en casi tres décadas. Esta desaceleración se prevé que continúe, a pesar de los estímulos fiscales que han sido implementados para paliar los efectos negativos de los mayores aranceles por parte de Estados Unidos y de las tensiones comerciales, proyectando el FMI y la OCDE tasas para el PIB del 6,3% y 6,2%, en 2019, respectivamente, y del 6,1% y 6%, en 2020. El gobierno chino ha revisado a la baja su objetivo de crecimiento económico para este año, situándolo entre el 6% y el 6,5%, y ha anunciado un paquete de medidas para impulsar el crecimiento.

La economía de India se beneficiará de los reducidos precios del petróleo y de una política económica menos contractiva, lo que permitirá que el crecimiento continúe intensificándose hasta alcanzar el 7,5% en 2020. En América Latina, las previsiones de la economía mexicana se han revisado a la baja, y la contracción de Venezuela ha sido muy superior a lo esperado. Asimismo, las proyecciones de Brasil se han revisado a la baja, si bien se sitúan por encima del 2% este año y el próximo, afianzándose así el ritmo de la recuperación económica tras la recesión de 2015 y 2016.

3.1.2. Evolución reciente y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de la economía española en 2018

La economía española registró una tasa de crecimiento del PIB del 2,6% en 2018, encadenando cinco años consecutivos de expansión, los cuatro últimos con tasas de crecimiento muy superiores a las del conjunto de la UE y de la zona euro. En efecto, tras iniciar la recuperación económica en 2014, la economía española mantiene un sólido ritmo de expansión, alrededor del 3% en media anual, impulsado por la robusta creación de empleo, las favorables condiciones financieras y los avances en la corrección de algunos de los desequilibrios macroeconómicos. No obstante, esta expansión se ha ido moderando en consonancia con el grado de madurez del ciclo, convergiendo gradualmente la tasa de crecimiento del PIB real a la del potencial, estimado en el 1,8%, en un contexto de progresiva desaceleración de la actividad global.

Según las cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR), el PIB en volumen y con series corregidas de estacionalidad y calendario, registró en el cuarto trimestre de 2018 un crecimiento intertrimestral del 0,6%, superior al del trimestre precedente y cuatro décimas por encima del de la zona euro (0,2%). En términos interanuales, el PIB creció el 2,3%, dos décimas menos que en el tercer trimestre, cerrando el pasado año con un avance medio anual del 2,6%, superior en una décima a la estimación avance publicada en enero por el INE (2,5%) y en ocho décimas al de la zona euro (1,8%). El diferencial de crecimiento favorable a España respecto a la zona euro ha sido el doble en el segundo semestre del pasado año que en el primero, resultando en una

ampliación de dicho diferencial en el conjunto de 2018 de tres décimas respecto a 2017.

En el primer trimestre de 2019, según las cifras avance de la CNTR publicadas por el INE, se ha intensificado el dinamismo de la actividad económica, registrando el PIB real una tasa intertrimestral del 0,72%, superior en casi dos décimas (0,17 puntos) a la del cuarto trimestre de 2018. En términos interanuales, el PIB ha crecido el 2,4%, una décima más que en el trimestre previo, aceleración que se explica por una mayor contribución de la demanda externa neta (0,2 puntos frente a -0,2 puntos en el cuarto trimestre de 2018), mientras que la demanda nacional ha aportado 2,2 puntos, tres décimas menos que en el trimestre precedente).

El crecimiento de la economía española en los últimos años ha venido impulsado principalmente por la **demanda nacional**, si bien el sector exterior también ha contribuido positivamente al avance del PIB, especialmente en 2016 (0,8 puntos) y, en menor medida, en 2017 (0,1 puntos). En 2018, la demanda nacional aportó 2,9 puntos, al igual que en 2017, mientras que la demanda externa neta volvió a registrar una contribución negativa (-0,3 puntos), debido en gran medida al impacto negativo que sobre las exportaciones ha tenido el menor dinamismo de nuestros mercados de exportación y en particular, de la zona euro.

Entre los componentes de la demanda nacional, el **gasto en consumo final privado**, en volumen, creció el pasado año a una tasa media anual del 2,3%, similar a la de 2017 (2,5%), favorecido por la robusta creación de empleo, el ligero repunte de la remuneración por asalariado, las favorables condiciones financieras y la sólida situación patrimonial de las familias. A la fortaleza del consumo privado en 2018 habría contribuido también el impacto positivo sobre la renta de los hogares de las medidas incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2018, así como el aumento de la riqueza inmobiliaria, parcialmente contrarrestados por el impacto negativo derivado del aumento de los precios del petróleo. Así, el consumo privado en términos reales prácticamente ha alcanzado los niveles máximos de 2007, tanto el componente de bienes de consumo no duradero, como el de bienes de consumo duradero, lo que podría apuntar a la finalización de la absorción de la demanda embalsada de este último componente durante la crisis, que ha sido uno de los factores que ha impulsado esta variable por encima de sus fundamentales durante buena parte de los años de la recuperación.

La información coyuntural más reciente relativa al consumo privado muestra, en general, señales favorables para el primer trimestre de este año, en un contexto de avance sostenido derivado de la dinámica creación de empleo (el número de ocupados, según la Encuesta de Población Activa, aumentó en el primer trimestre del año el 3,2% interanual y las afiliaciones a la Seguridad Social crecieron a una tasa próxima al 3%) y las favorables condiciones de financiación (las nuevas operaciones de préstamos y créditos a hogares para consumo crecen en el bimestre enero-febrero a una tasa interanual próxima al 9%).

Por su parte, el gasto en consumo final de las AAPP, en volumen, cerró 2018 con un crecimiento medio anual del 2,1%, el mayor desde 2010, pero muy inferior al promedio de los años previos a la crisis, contribuyendo así con cuatro décimas al crecimiento del PIB real.

A la expansión de la demanda nacional durante los últimos años también ha contribuido la inversión en capital fijo, que creció en 2018 el 5,3%, tasa superior a la de los dos años anteriores, impulsada por el aumento de la demanda interna y las favorables condiciones financieras, así como por la reducción del endeudamiento de las sociedades no financieras, las favorables expectativas empresariales y la necesidad de reponer inversiones realizadas antes de la crisis. La recuperación de la formación bruta de capital fijo, tras la fuerte caída sufrida durante la crisis, ha permitido alcanzar los niveles reales de 2009, siendo especialmente pronunciada la recuperación del componente de equipo. Esta variable experimentó en 2018 un incremento del 5,2%, tasa similar a la de los dos años previos, encadenando así seis años consecutivos de aumentos y superando ya desde finales de 2017 los niveles máximos previos a la crisis. No obstante, este perfil fuertemente expansivo de la inversión en equipo no se ha traducido en un aumento sustancial de la productividad aparente del trabajo, probablemente por la baja inversión en capital humano e inmaterial. Por su parte, la inversión en construcción experimentó en 2018 un incremento anual del 6,2%, superior en más de un punto y medio al del año anterior, pero todavía se encuentra lejos de los niveles alcanzados antes de la crisis, debido a que el ajuste de este componente de la inversión fue más intenso y prolongado que el de la inversión en equipo.

Los indicadores coyunturales de inversión en equipo apuntan en general a una continuación del dinamismo en los primeros meses de 2019, a juzgar por la evolución de las matriculaciones de vehículos de carga, que aumentaron en el primer trimestre el 3,3% interanual, frente al 0,7% del cuarto trimestre de 2018, o el grado de utilización de la capacidad productiva de bienes de inversión, que se sitúa en el primer trimestre de 2019 en el 87%, superior en 2,1 puntos al del trimestre previo.

Respecto al sector exterior, la demanda externa neta restó tres décimas al crecimiento anual del PIB en el conjunto de 2018, tras la contribución ligeramente positiva (0,1 puntos) del año anterior. Esta evolución se explica por una moderación del crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios superior a la de las importaciones.

Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron en 2018 el 2,3%, tras registrar tasas sensiblemente superiores los cinco años precedentes, entre el 4% y el 5% (5,2% en 2017). La pérdida de dinamismo de las exportaciones en 2018 ha sido un fenómeno generalizado entre las principales economías de nuestro entorno, registrando una desaceleración similar en Alemania, Francia e Italia. Al menor crecimiento de las exportaciones en 2018 han contribuido tanto las de bienes como las de servicios, con tasas anuales respectivas del 1,8% y 3,3%, inferiores en 2,9 y 3,0 puntos a las de 2017.

Entre los principales factores explicativos de esta evolución de las exportaciones españolas se encuentra el menor pulso de la demanda global, la elevada incertidumbre comercial y la recuperación de algunos destinos turísticos competidores.

Por productos, según cifras de Aduanas, cabe mencionar la exportación de automóviles, que es el grupo con la mayor contribución negativa a la tasa anual de las ventas nominales de bienes en 2018. Esta caída de las exportaciones de automóviles, que también se observa en las principales economías de la zona euro, se debe a la confluencia de diversos factores, entre los que destaca la mencionada desaceleración de la actividad global y del comercio mundial.

Por destino geográfico, y según cifras de Aduanas, las exportaciones de bienes en volumen a la UE se desaceleraron en 2018 en 5,5 puntos hasta registrar una tasa del 0,9%, y las dirigidas fuera de la UE disminuyeron el 2%, tras el fuerte repunte de 2017, del 11,7%.

La desaceleración de las exportaciones de servicios se explica principalmente por el menor avance de las de servicios turísticos, mientras que las de servicios no turísticos mantienen una tasa anual igual a la de 2017, del 4,5%. En efecto, las exportaciones de servicios turísticos aumentaron un 1,7%, una tasa inferior al record del 8,9% del año anterior pero que se correspondió con unas cifras muy importantes en cuanto a número de visitantes – 82 millones – y con un aumento del gasto medio – del 3,2%-. La tasa de variación menor con respecto al año anterior oculta el hecho de que el sector turístico ha tenido en 2018 unos resultados extraordinarios.

Por su parte, las importaciones reales de bienes y servicios se desaceleraron 2,1 puntos en 2018, anotando una tasa anual del 3,5%, en línea con el comportamiento de la demanda final.

La fuerte expansión de los últimos años ha permitido avanzar en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que se agudizaron con la crisis –tasa de desempleo, déficit público, deuda exterior privada y necesidad de financiación con respecto al resto del mundo-, aunque persisten importantes desequilibrios, sobre todo en el ámbito laboral y de la igualdad.

En lo que respecta al mercado de trabajo, continúa el robusto proceso de creación de empleo, aumentando el número de ocupados en los últimos cuatro años a un ritmo anual próximo al 3%, situándose a finales de 2018 por encima de los 19,5 millones, según cifras de la Encuesta de Población Activa. A la creación de empleo contribuyen principalmente los ocupados con contrato indefinido, lo que ha permitido situar la tasa de temporalidad en el conjunto de 2018 en un nivel muy inferior al de antes de la crisis, así como los ocupados a tiempo completo. Asimismo, el peso del empleo a tiempo parcial involuntario (trabajadores a tiempo parcial por no haber encontrado empleo a tiempo completo) continúa reduciéndose. Esta favorable evolución del mercado de

trabajo en términos de creación de empleo ha continuado en el primer trimestre de 2019, aumentando el número de ocupados el 3,2% interanual.

Por su parte, el número de desempleados ha venido reduciéndose los últimos años en alrededor de medio millón de personas al año, concentrándose la mayor parte de este descenso, en torno a dos tercios, en los desempleados de larga duración, que disminuyeron en 2018 en más de 300.000 personas. La tasa de paro se ha situado por debajo del 15% de la población activa, lo que supone una reducción de más de diez puntos desde el máximo del 26,9% alcanzado en el primer trimestre de 2013, si bien todavía es la segunda más alta de la UE. Además, los desempleados de larga duración representan todavía cerca del 40% del total y la tasa de paro juvenil supera el 30%. Esta evolución de los ocupados y desempleados durante la recuperación ha tenido lugar en un entorno caracterizado por la contención de los salarios y, más recientemente, por una gradual normalización de los mismos, a juzgar por la evolución de la remuneración por asalariado de la Contabilidad Nacional Trimestral, que en el conjunto de 2018 aumentó el 0,8%, medio punto más que en 2017.

A su vez, el crecimiento económico ha venido acompañado de tasas de inflación moderadas. En efecto, el deflactor del PIB aumentó en 2018 el 1%, como consecuencia del incremento del deflactor de la demanda nacional, del 1,6%, parcialmente contrarrestado por la caída de la relación real de intercambio (-1,8%, influida en buena medida por el repunte del precio del barril de Brent). En particular, los precios de consumo aumentaron en media anual el 1,6%, según el deflactor del consumo privado, y el 1,7% según el Índice de Precios de Consumo (IPC). El perfil del IPC general a lo largo del pasado año ha estado muy condicionado por la evolución de los precios energéticos, que se aceleraron con fuerza hasta el tercer trimestre, y se moderaron en el cuarto, mientras que la inflación subyacente ha permanecido estabilizada todo el año en tasas próximas al 1%. En los primeros meses de 2019, la inflación se ha mantenido contenida, situándose en marzo en el 1,3%, dos décimas superior a la registrada en febrero.

Otro desequilibrio importante de la economía española es la ratio de deuda de las Administraciones públicas sobre PIB, que se ha reducido más de tres puntos desde el máximo alcanzado en 2014, situándose a finales de 2018 en el 97,1%. No obstante, es preciso resaltar que el aumento del endeudamiento público hasta 2014 se ha producido en paralelo a un intenso proceso de desapalancamiento del sector privado, cuya deuda consolidada se ha reducido 69 puntos de PIB desde el máximo alcanzado a mediados de 2010, situándose en el 133,3% del PIB en el cuarto trimestre de 2018. Aproximadamente dos tercios de la reducción se ha debido al desapalancamiento de las sociedades no financieras mientras que un tercio de la reducción ha correspondido al de los hogares.

Este desapalancamiento está siendo además compatible con el dinamismo del crédito, registrando las nuevas operaciones a hogares y a PYMES (utilizando como proxy de los créditos a PYMES los inferiores a un millón de

euros) incrementos anuales el pasado año del 12,8% y 5,4%, respectivamente. Esta favorable evolución vendría coadyuvada por la política monetaria expansiva llevada a cabo por el BCE. Asimismo, los tipos de interés aplicados por las entidades de crédito a las nuevas operaciones de préstamos y créditos a hogares y a empresas no financieras se han reducido notablemente en todos los segmentos. Los tipos de interés (TAE) aplicados a hogares para vivienda han disminuido casi 390 puntos básicos (pb) desde el máximo de finales de 2008, situándose ligeramente por encima del 2,3% a principios de 2019, y los destinados a consumo y otros fines se han reducido más de 300 pb, hasta el 8,6% y el 4,5%, respectivamente. Por su parte, los tipos aplicados a sociedades no financieras por importe inferior a un millón de euros, han descendido casi 450 pb, hasta situarse en el 2,5% a principios de este año. También los tipos aplicables a los préstamos superiores a un millón de euros se han reducido en una cuantía similar, situándose en el 1,5%.

Por otra parte, el crecimiento de la economía española en los últimos años ha sido compatible con el avance en la corrección de los desequilibrios exteriores, fruto de la creciente internacionalización del tejido empresarial español derivada de su elevada competitividad. Según cifras de Balanza de Pagos, la economía española encadena siete años consecutivos de capacidad de financiación frente al exterior y seis de superávit en la cuenta corriente, los cinco últimos coincidiendo con fuertes tasas de crecimiento de la demanda nacional.

No obstante, estos saldos exteriores han sido en 2018 más moderados que los de los años previos. En porcentaje del PIB, la capacidad de financiación de la economía española disminuyó seis décimas, desde el 2,1% en 2017 hasta el 1,5% en 2018, debido a la reducción del superávit de la cuenta corriente, nueve décimas hasta el 0,9%, mientras que la cuenta de capital aumenta tres décimas, hasta el 0,5% del PIB. A su vez, el menor saldo corriente se explica íntegramente por el descenso del superávit de bienes y servicios, un punto, hasta el 1,9%, en particular por la ampliación del déficit de bienes derivada del incremento del precio del petróleo y de la desaceleración del comercio mundial, que ha lastrado las exportaciones, a pesar de las ganancias de competitividad-precio durante la mayor parte del año.

En efecto, la competitividad-precio de la economía española, según los índices elaborados por el Banco de España, con costes laborales unitarios de manufacturas, aumentó en el conjunto de 2018 el 1,7% frente a la zona euro. Respecto a los países desarrollados, se registró una ganancia de competitividad del 1,1%, como resultado de la disminución del índice de precios relativos, del 1,8%, mientras que el tipo de cambio efectivo nominal se apreció el 0,7%. Asimismo, la cuota de mercado de las exportaciones españolas, en términos nominales, calculada con las importaciones mundiales estimadas por el FMI, se situó hasta octubre de 2018 en el 1,76%, prácticamente idéntica a la del mismo periodo del año anterior (1,79%). Finalmente, la otra sub-balanza que junto a la de bienes y servicios compone la cuenta corriente, la de rentas primarias y secundarias, ha mantenido su déficit estabilizado en el 1% por tercer año consecutivo.

Estos resultados han contribuido a reducir el saldo deudor de la posición neta de inversión internacional, situándose en el cuarto trimestre de 2018 en el 77,1% del PIB, inferior en 6,4 puntos al del mismo periodo del año anterior, mientras que la deuda externa española se situaba en el 166,7% del PIB, nivel similar al de un año antes.

Pese a la corrección señalada de algunos desequilibrios, España ha registrado en los últimos años un importante aumento de la desigualdad en sus distintas dimensiones: salarios, renta, consumo y riqueza, distribución intergeneracional, territorial y género. El índice de Gini⁴ alcanzó su máximo de las últimas dos décadas en 2014 (34,7, frente a una media de 31 en la UE) y la mejora económica de los últimos años ha tenido un impacto muy débil sobre este indicador, reflejando que los frutos de la recuperación no están llegando por igual a toda la población. Asimismo, si bien la reducción del desempleo ha aliviado en cierta medida el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en nuestro país desde el máximo reciente alcanzado en 2014, sigue habiendo 12 millones de personas en esta situación según el índice AROPE⁵. Por otro lado, una parte sustancial de los trabajadores se enfrenta a una situación de bajos salarios que resulta en precariedad y algunas estimaciones apuntan a que uno de cada seis hogares de clase media cayó en la pobreza durante la crisis y no se ha recuperado la situación anterior en la fase de crecimiento.

Además, la inversión pública insuficiente en políticas sociales ha reducido el impacto redistributivo del sector público y apenas ha paliado el aumento de las personas en riesgo de pobreza, incluso entre la población infantil. Desde el año 1990 el crecimiento en España se ha hecho cada vez más desigual y los aumentos en el PIB per cápita no se han traducido en una mayor renta disponible de los hogares y han venido acompañados de un aumento notable de la desigualdad.

Reducir las desigualdades y lograr un crecimiento justo e inclusivo es fundamental no sólo por razones políticas y sociales, sino también económicas, puesto que contribuye a la sostenibilidad del modelo económico al amortiguar la intensidad de los ciclos y aumentar la capitalización de la economía, así como los ingresos públicos.

3.2. Supuestos del Escenario Macroeconómico

El cuadro 3.2.1. recoge las principales hipótesis en las que se basa el escenario macroeconómico que acompaña al presente Programa de Estabilidad. Los supuestos se han elaborado a partir de la información incluida en las Previsiones de la Comisión Europea, disponibles para 2019 y 2020, y de las

⁴ El índice de Gini toma valor 0 cuando la igualdad es perfecta y 100 cuando la desigualdad es total. Aumento de los valores del índice señalan, por tanto, un incremento de la desigualdad.

⁵ El At-Risk-Of Poverty and Exclusion (ARPE) se calcula a partir de tres componentes, uno referido al año de la encuesta (carencia material severa) y dos al anterior (riesgo de pobreza e intensidad laboral del hogar), por lo que cada dato se refiere, en realidad, a dos años (mayoritariamente al año de ingresos).

Últimas previsiones del BCE, así como a partir de estimaciones propias del Ministerio de Economía y Empresa.

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Escenario 2019-2022
Variación anual en %, salvo indicación en contrario

	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	-0,3	-0,3	-0,3	0,1	0,2
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1,4	1,3	1,4	1,5	1,6
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,18	1,13	1,13	1,13	1,13
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro	4,8	-1,6	-0,1	0,0	0,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,9	3,6	3,8	3,8	3,8
Crecimiento del PIB de la zona euro	1,8	1,2	1,6	1,5	1,4
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	4,7	3,0	3,6	3,6	3,6
Mercados españoles de exportación	3,0	2,6	3,2	3,0	2,9
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	71,5	68,9	67,6	65,0	65,0

(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Banco Central Europeo, Comisión Europea y Ministerio de Economía y Empresa.

En lo que se refiere al contexto internacional, las previsiones apuntan a un crecimiento para este año de la economía mundial excluida la UE más moderado de lo previsto hace unos meses, 3,6%, debido a la materialización parcial de algunos de los riesgos considerados en las previsiones anteriores, como el aumento de las tensiones comerciales, una desaceleración de la economía mundial mayor de la esperada, la incertidumbre sobre la salida de Reino Unido de la UE y el aumento de la incertidumbre global. Para el resto del periodo de previsión se prevé una estabilización en tasas alrededor del 3,8%. En este contexto, el crecimiento de la economía de la zona euro en el horizonte de previsión es más moderado de lo esperado hace unos meses, afectada por el menor dinamismo de la actividad global y por la mayor incertidumbre relacionada con el entorno internacional.

En cuanto a la evolución del tipo de cambio, se prevé que se sitúe, en media anual, en 1,13 dólares por euro durante todo el periodo de proyección.

Respecto a los mercados de exportación, se espera una ligera desaceleración en 2019, tras la notable revisión a la baja de 2018, y una ligera recuperación en 2020, en línea con las perspectivas de evolución de la demanda de nuestros principales socios comerciales, manteniéndose las tasas estabilizadas alrededor del 3% en el resto del periodo de previsión.

En consonancia con la gradual normalización de la política monetaria de la zona euro, se proyectan tipos de interés a corto plazo positivos y crecientes a partir de 2021. Para los tipos a largo también se prevén incrementos, situándose la rentabilidad de la deuda pública española a diez años en el 1,6% al final del periodo de previsión.

Respecto a los precios de las materias primas, el precio del petróleo Brent, que llegó a cotizar por encima de los 80 dólares por barril en octubre de 2018, flexionó a la baja a finales de año hasta situarse por debajo de 60 dólares, en parte influido por la desaceleración de la actividad mundial. En el periodo transcurrido de 2019, ha aumentado ligeramente, hasta situarse en abril en niveles ligeramente por encima de 70 dólares. En este contexto, se prevé que los precios del petróleo se sitúen próximos a 68 dólares por barril este año y el próximo, y ligeramente por debajo el resto del periodo de previsión, en línea con la evolución de los precios de futuros del Brent.

3.3. Escenario Macroeconómico 2019-2022

Las previsiones macroeconómicas que acompañan a esta actualización del Programa de Estabilidad han sido avaladas por la AIReF basándose en la información proporcionada y teniendo en cuenta los supuestos exógenos. La AIReF considera que el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a este Programa de Estabilidad 2019-2022 es prudente en su conjunto. El Gobierno toma nota de las recomendaciones en relación con el objeto del informe.

El escenario macroeconómico que acompaña a esta Actualización del Programa de Estabilidad prolonga las tendencias recientes de la economía española, proyectando una moderación del crecimiento a medida que el ciclo madura y se aproxima al potencial, en línea con lo que anticipan los principales organismos nacionales e internacionales. El crecimiento estimado para la economía española en 2019 sigue siendo robusto, del 2,2%, superior a la media de la zona euro y más sostenible y equilibrado que en periodos previos. Para el resto del periodo de previsión se prevé que prosiga una sólida expansión, fundamentada en la creación de empleo, las favorables condiciones financieras y los avances en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, con tasas de crecimiento del 1,9% en 2020 y del 1,8% en 2021 y 2022.

Esta moderación del crecimiento se debe en gran medida a la gradual maduración del ciclo económico. Además, refleja la progresiva desaceleración de la actividad global, en un contexto internacional caracterizado por elevadas incertidumbres.

La demanda nacional seguirá siendo el motor del crecimiento, si bien sus aportaciones se prevén progresivamente decrecientes, desde 2,3 puntos porcentuales en 2019 hasta 1,8 puntos en 2022. Por su parte, la contribución de la demanda externa neta se recuperará en el periodo de proyección, previéndose una contribución ligeramente negativa este año (-0,1 puntos) y neutra el resto del periodo.

Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas
 Índices de volumen encadenados
 Año 2010=100, salvo indicación en contrario

	ESA Code	2018 (A)	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	108,2	2,6	2,2	1,9	1,8	1,8
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1208,2	3,6	3,9	3,6	3,6	3,5
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado ⁽¹⁾	P.3	103,0	2,3	1,9	1,6	1,5	1,4
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	99,4	2,1	1,9	1,5	1,4	1,3
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	104,1	5,3	4,0	3,5	3,3	3,1
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	139,2	2,3	2,7	2,8	2,7	2,6
8. Importación de bienes y servicios	P.7	116,7	3,5	3,1	2,9	2,8	2,7
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final		-	2,8	2,3	1,9	1,8	1,8
10. Variación de existencias	P.52 + P.53	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	-	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0

⁽¹⁾ Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).
 (A) Avance; (P) Previsión.
 Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Empresa.

Entre los componentes de la demanda nacional, el consumo privado se espera que continúe creciendo a tasas elevadas, pero más reducidas que las de años anteriores, debido entre otros factores al menor ritmo de creación de empleo y a la absorción de la demanda embalsada de bienes de consumo duradero, a pesar del aumento de los salarios reales. Además, en un contexto de normalización gradual de la política monetaria en la zona euro, cabe esperar una paulatina recomposición de la tasa de ahorro de las familias, tras situarse en los últimos años en mínimos históricos. Como resultado, se proyecta una desaceleración del consumo privado de cuatro décimas en 2019, hasta el 1,9%, y de tres décimas adicionales en 2020, hasta el 1,6%, anotando tasas del 1,5% y 1,4% en los dos últimos años del horizonte de previsión.

La inversión en capital fijo continuará creciendo a tasas elevadas, pero más contenidas que en años previos, 4% en 2019, frente al 5,3% de 2018, y entre el 3% y el 3,5% en el resto del periodo analizado. La inversión en equipo y activos cultivados, componente más dinámico del PIB en 2017 y 2018, se prevé que aumente el 3,7% este año, un punto y medio menos que en 2018, y que prolongue el perfil de suave desaceleración hasta 2022. Este buen comportamiento de la inversión en equipo se fundamenta en el crecimiento de la demanda final, el saneamiento de los balances de las empresas y las favorables condiciones financieras. También para la inversión en construcción se proyectan tasas elevadas en el periodo de previsión, progresivamente decrecientes, del 4,5% en 2019 y entre el 3% y el 4% el resto de los años. La prolongación del proceso de creación de empleo y los reducidos tipos de interés son los principales factores que explican el dinamismo de la inversión en construcción en el horizonte de proyección.

En línea con el crecimiento más contenido de la actividad, se prevé que el ritmo de avance del empleo equivalente a tiempo completo se modere,

situándose en el 2,1% en 2019 y ligeramente por debajo en el resto de ejercicios contemplados, y la tasa de paro continuará reduciéndose, hasta situarse en el entorno del 10% de la población activa en 2022, cifra no alcanzada desde principios de 2008.

Como resultado de la evolución prevista para el PIB y el empleo, la productividad aparente por ocupado se mantendrá prácticamente estabilizada en el periodo de proyección.

Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo^(*)

	ESA Code	2018 (A)	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Ocupados total (miles de personas)		19,9	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7
2. Empleo equivalente a tiempo completo (miles de personas)		18,4	2,5	2,1	1,8	1,7	1,6
3. Empleo (miles de horas trabajadas)		33.900,5	2,8	2,7	2,3	2,0	1,8
4. Productividad por ocupado (miles de euros)		58,7	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1
5. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles de euros)		63,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6. Productividad por hora trabajada (euros)		0,0	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2	0,0
7. Remuneración por asalariado (miles euros) ^(**)		35,5	0,8	2,1	2,2	2,3	2,3
8. Coste Laboral Unitario		-	0,8	1,9	2,0	2,1	2,1
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	D.1	569,7	4,1	4,3	4,1	4,1	4,1
10. Tasa de paro (% de población activa)		-	15,3	13,8	12,3	11,0	9,9

^(*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro.
^(**) Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Empresa.

En lo relativo al sector exterior, las exportaciones reales de bienes y servicios crecerán a tasas próximas al 3% a lo largo de todo el periodo, superiores a la de 2018 (2,3%) pero inferiores al promedio de los cinco años precedentes, próximo al 5%, favorecidas por el mayor crecimiento de nuestros mercados de exportación, la ampliación de la base de empresas exportadoras acumulada durante los últimos años y un crecimiento de los costes laborales unitarios inferior al de nuestros principales socios comerciales.

Por su parte, las importaciones crecerán a tasas similares a las de las exportaciones, en el entorno del 3%, en línea con la evolución de la demanda final. En este contexto, el saldo de la balanza por cuenta corriente seguirá siendo superavitario, situándose en el 0,5% del PIB al final del periodo de previsión y acumulando diez años consecutivos de superávit exterior nueve de ellos con tasas de crecimiento positivas, reflejo de la sostenibilidad de la economía española. Ello permitirá seguir reduciendo el endeudamiento externo de nuestra economía.

Cuadro 3.3.3. Evolución de precios

	ESA Code	2018 (A)	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		103,3	1,0	1,6	1,7	1,8	1,7
2. Deflactor del consumo privado ⁽¹⁾		109,4	1,6	1,2	1,4	1,5	1,5
3. Deflactor del consumo público		101,0	1,1	2,0	1,4	1,5	1,5
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		98,9	1,9	2,5	2,4	2,5	2,3
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		107,8	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		115,4	3,1	1,6	1,5	1,4	1,4

⁽¹⁾ Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Empresa.

Se espera que la inflación se mantenga contenida durante todo el horizonte, proyectando para el deflactor del consumo privado una tasa del 1,2% en 2019 e incrementos progresivamente crecientes, hasta el 1,5% en 2022. El perfil del deflactor del consumo público viene determinado, en gran medida, por la subida de salarios públicos acordada con los sindicatos para el periodo 2018-2020, presentando una aceleración gradual hasta una tasa del 1,5% en 2022; el deflactor de la inversión registrará tasas próximas al 2,5% durante todo el periodo, y el de las exportaciones de bienes y servicios se situará ligeramente por debajo del 2%, mientras que el deflactor de las importaciones mostrará este año una desaceleración de un punto y medio, hasta el 1,6%, y una práctica estabilización en el entorno del 1,5% a partir de 2020, en línea con la evolución del precio del petróleo. Con todo ello, el deflactor del PIB seguirá una senda de moderada aceleración, convergiendo al 1,7% al final del periodo de previsión.

Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales

% del PIB

	ESA Code	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	1,5	1,2	1,1	1,1	1,0
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		2,0	1,8	1,8	1,9	1,9
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-1,0	-1,1	-1,2	-1,2	-1,4
- Operaciones netas de capital		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	3,9	3,2	2,3	1,5	1,0
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público ⁽¹⁾	B.9	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0

⁽¹⁾ Las cifras incluyen las ayudas financieras.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Empresa.

Desde una perspectiva sectorial, la evolución de la capacidad de financiación de la economía española se explica por el empeoramiento del saldo del sector privado, que moderará la capacidad de financiación a lo largo del periodo, mientras que el saldo de las AAPP se prevé que pase de un déficit del 2,5% del PIB en 2018 a equilibrio presupuestario en 2022.

Aspectos metodológicos del Escenario Macroeconómico 2019-2022

Se incorpora este recuadro en la actualización del Programa de Estabilidad con el fin de informar sobre los aspectos metodológicos que se han empleado para elaborar el escenario macroeconómico, en línea con las recomendaciones realizadas por la AIReF. A continuación, se detalla la metodología utilizada, así como los supuestos básicos e hipótesis externas en los que se basa el escenario macroeconómico.

Metodología

Las previsiones realizadas sobre la evolución de las distintas variables macroeconómicas del escenario presentado se han realizado mediante modelos de ecuaciones de predicción a corto y largo plazo que incorporan relaciones de cointegración en modelos de corrección de error. Se admite, por tanto, una relación de equilibrio a largo plazo entre variables económicas y la existencia de desequilibrios en el corto plazo, que son corregidos gradualmente a través de ajustes parciales por el término de error.

Estas ecuaciones individuales se integran en un modelo de ecuaciones simultáneas con el fin de garantizar la consistencia de las previsiones de los principales agregados macroeconómicos.

El conjunto de variables explicativas incorpora indicadores de las distintas hipótesis del escenario presentado, así como indicadores sobre la evolución del crédito y un amplio conjunto de variables auxiliares como índices de confianza e indicadores de mercado laboral y precios, entre otros. La extrapolación del comportamiento de estas variables en el medio plazo, exige la disposición de modelos de predicción uniecuacionales para cada componente. Los modelos se actualizan periódicamente con los datos de la CNTR y de las variables auxiliares.

En la predicción a corto plazo, también se han utilizado modelos multifactoriales para obtener el crecimiento del PIB de la economía española, así como funciones de transferencias basadas en el Indicador Sintético de Actividad para la economía española elaborado y publicado por el Ministerio de Economía y Empresa. Estos modelos utilizan la información disponible de un amplio conjunto de indicadores mensuales de actividad que sintetizan la evolución económica global en España. Dichas estimaciones de crecimiento a corto plazo se incorporan en los modelos de predicción a medio y largo plazo, alimentando su dinámica inicial, así como el arranque de la evolución de las variables independientes contenidas en las hipótesis.

Por otra parte, en lo que respecta a las previsiones de Gasto en Consumo Final de las Administraciones Públicas, recientemente se han llevado a cabo dos cambios significativos en la metodología. Por un lado, se ha reformulado el Indicador Sintético del Consumo Público, a partir del cual se construye el

modelo de previsión, incluyendo nuevos indicadores parciales, y se han revisado los deflatores. Por otro lado, se han actualizado tanto la función de transferencia utilizada para estimar el trimestre siguiente como el modelo ARIMA utilizado para las estimaciones a largo plazo.

Para la estimación de los efectos de las diferentes medidas que afectan a gastos e ingresos públicos y reformas de carácter estructural, así como para llevar a cabo los ejercicios de sensibilidad incluidos en el Programa de Estabilidad, la principal herramienta utilizada es el modelo REMS. El modelo REMS es un modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente, que incluye diversas rigideces nominales y reales y permite analizar su evolución dinámica en presencia o en ausencia de un cambio estructural. Describe una economía pequeña y abierta, donde interactúan hogares, empresas (algunas de las cuales operan en competencia imperfecta), autoridades económicas y sector exterior. En el mercado de factores productivos, el capital físico y la energía se intercambian en un contexto perfectamente competitivo.

Supuestos básicos e hipótesis externas

- Tipo de cambio dólar/euro

Para los años 2019 y 2020 se han utilizado los supuestos sobre la evolución del tipo de cambio dólar/euro que prevé la CE, y para 2021 y 2022, el tipo de cambio se mantiene constante en el nivel de 2020.

- Precio del petróleo Brent

Los supuestos sobre el precio del petróleo Brent para 2019 y 2020 coinciden con los considerados por la CE. En 2021 y 2022 la cotización del crudo se mantiene constante en niveles ligeramente inferiores a los de 2020.

- Tipos de interés a corto y largo plazo

Las previsiones de tipos del Euribor a tres meses y de la deuda pública española a diez años hasta 2020 han sido proporcionadas por la CE.

- PIB mundial excluida la UE

Las previsiones de crecimiento del PIB mundial excluida la UE de 2019 y 2020 son las proporcionadas por la CE, proyectándose para los dos años siguientes una estabilización del crecimiento.

- PIB de la zona euro

Para 2019 y 2020, las hipótesis sobre el crecimiento del PIB de la zona euro han sido proporcionadas por la CE. En los años restantes, se prevé que describa un perfil de ligera desaceleración.

- Volumen de importaciones mundiales, excluida la UE

Para 2019 y 2020 se incorpora la hipótesis de la CE sobre evolución de este agregado. En el resto del período de proyección, se prevé una trayectoria consistente con las proyecciones de las importaciones mundiales.

- Mercados de Exportación de España

Los mercados de exportación se calculan como media ponderada de las importaciones de bienes y servicios en volumen de los distintos países a los que van destinadas nuestras exportaciones, tomando como ponderaciones los pesos de las exportaciones españolas destinadas a dichos países. En 2019 y 2020, se supone que los mercados de exportación españoles evolucionan según las Previsiones de la CE, y para 2021 y 2022 se prevé una desaceleración de los mercados, en línea con las proyecciones del FMI para las importaciones de bienes y servicios de los países avanzados y de las economías emergentes.

3.4. Comparativa con los escenarios de otras instituciones

Los principales organismos nacionales e internacionales han mantenido o revisado ligeramente a la baja las previsiones de crecimiento de la economía española para 2019 y 2020, proyectando tasas muy similares a las incluidas en el escenario macroeconómico que acompaña al Programa de Estabilidad. En particular, el Banco de España, en sus últimas previsiones, apunta un crecimiento de la economía española del 2,2% para 2019 y del 1,9% para 2020, similar al del Gobierno.

Al igual que en el escenario del Gobierno, los principales organismos consideran la demanda nacional como principal motor del crecimiento, proyectando aportaciones positivas tanto este año como el próximo. En el escenario del Gobierno, la contribución al crecimiento de la demanda nacional se sitúa en 2,3 puntos en 2019, similar a la prevista por el Banco de España (BE) y la OCDE, y ligeramente superior a la estimada por la CE y el FMI (2,2 puntos). Para el año 2020, la aportación de la demanda nacional al crecimiento se reduce cuatro décimas en los escenarios de la CE, la OCDE y el Gobierno, mientras que en el del BE y en el del FMI se reduce tres y cinco décimas, respectivamente.

Por su parte, según los principales organismos, la demanda externa neta mantendrá una contribución al crecimiento reducida a lo largo del periodo de proyección. Según el escenario del presente Programa de Estabilidad, la aportación del sector exterior será de -0,1 puntos en 2019 y nula en 2020, proyectando los principales organismos aportaciones similares en dicho periodo. Para 2019, el BE prevé una contribución del sector exterior al crecimiento coincidente con la del Gobierno, -0,1 puntos, mientras que, según la CE, la OCDE y el FMI, será nula. En 2020, la aportación del sector exterior

prevista por la OCDE coincide con la del escenario del Gobierno, mientras que la CE y el FMI estiman aportaciones de 0,1 puntos y 0,2 puntos, respectivamente y el BE una contribución negativa de una décima.

El consumo privado del escenario macroeconómico aumenta un 1,9% en 2019 y un 1,6% en 2020. La OCDE y la CE prevén tasas similares a las del Gobierno en el periodo, mientras que el FMI y el BE proyectan un crecimiento 3 décimas mayor este año, del 2%, y algo menor el próximo, del 1,7%.

El crecimiento del gasto en consumo final de las AAPP previsto en el escenario del PE para el bienio 2019-2020, del 1,9% y 1,5%, respectivamente, es ligeramente superior al estimado por los principales organismos nacionales e internacionales. Para el año 2019, la tasa de variación del consumo público se sitúa en el 1,8% según el BE, en el 1,7% según la CE y el FMI, y en el 1,6% según la OCDE. Para 2020, si bien todos los organismos prevén una moderación en el ritmo de avance del consumo público, en línea con el Gobierno, las previsiones oscilan entre el 0,8% del FMI y el 1,5% de la CE.

El avance previsto por el Gobierno para la inversión en capital fijo este año se sitúa en el 4%, muy similar a lo proyectado por los principales organismos (en el entorno del 3,9%), excepto el FMI, que prevé una tasa inferior (2,9%). En 2020 el escenario del presente PE prevé un crecimiento de la inversión del 3,5%, inferior al estimado por la OCDE y el BE, y superior al proyectado por la CE y el FMI.

Respecto a los flujos de comercio exterior, el Gobierno prevé, en líneas generales, una evolución en el horizonte proyectado similar al de los principales organismos nacionales e internacionales. En cuanto a las exportaciones de bienes y servicios, la tasa de variación prevista para 2019 en el PE se sitúa en el 2,7%, superior en dos décimas a la estimada por el FMI (2,5%) e inferior a la del resto de los citados organismos, que oscilan entre el 2,8% de la OCDE y el 3,3% del BE y la CE. Para el año 2020, todos señalan un mayor ritmo de crecimiento de las exportaciones, proyectando el Gobierno una aceleración de una décima, al igual que la CE; el BE de siete décimas; y la OCDE y el FMI, de 1,2 y 1,0 puntos, respectivamente.

Por su parte, las importaciones de bienes y servicios crecerán según el escenario del Gobierno un 3,1% en 2019 y un 2,9% en 2020. Para 2019, la estimación del Gobierno es inferior a la del BE y a la de la CE, en cinco y cuatro décimas, respectivamente, mientras que se sitúa dos y cuatro décimas por encima de la proyectada por la OCDE y el FMI. En 2020, las previsiones de los citados organismos oscilan entre la moderación en el ritmo de avance de la CE (ligeramente superior a la prevista por el Gobierno, tres décimas, frente a dos décimas en el PE) y la aceleración prevista por el FMI, el BE y la OCDE, de 0,5, 1,0 y 1,2 puntos, respectivamente.

La tasa de paro estimada por el Gobierno para 2019 se sitúa en el 13,8%, igual a la prevista por la OCDE e inferior a la proyectada por el BE, la CE y el FMI (14,2%, 14,4%, y 14,2%, respectivamente). Para el año 2020, el Gobierno prevé que la tasa de paro disminuya hasta el 12,3%, similar a la estimada por la OCDE

(12,5%), y por debajo de la prevista por el BE y la CE (0,9 y 1,0 puntos, respectivamente, hasta el 13,2% y 13,3%), y el FMI (14,1%).

En cuanto a la necesidad de financiación de las AAPP en 2019, todos los organismos esperan que se sitúe entre una y cinco décimas por encima de la previsión del Gobierno (2,0% del PIB), excepto la OCDE, que prevé un déficit inferior (1,8%).

Finalmente, en cuanto a la capacidad de financiación de la nación, la del escenario del PE (1,2% del PIB) es similar a la estimada por la CE (1,3%), el BE y el FMI (1,1%, ambos). Para el año 2020, la estimación del Gobierno (1,1% del PIB) se sitúa por debajo de la prevista por la CE (1,4%), coincide con la del FMI y es superior a la del BE (0,8%).

Cuadro 3.4.1. Comparación de escenarios macroeconómicos 2019-2020
Variación anual en %, salvo indicación en contrario

	CE		OCDE		FMI		BE	
	Previsiones noviembre 2018		Previsiones noviembre 2018		Previsiones abril 2019		Previsiones marzo 2019	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1. PRODUCTO INTERIOR BRUTO	2,1 (1)	1,9 (1)	2,2	1,9	2,1	1,9	2,2	1,9
2. Gasto en consumo final nacional privado ^(a)	1,8	1,4	1,8	1,5	2,0	1,7	2,0	1,7
3. Gasto en consumo final de las AA.PP.	1,7	1,5	1,6	1,3	1,7	0,8	1,8	1,3
4. Formación bruta de capital fijo	3,9	3,3	3,8	3,8	2,9	2,7	3,9	3,8
5. Variación de existencias ^(b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-	-
6. Exportación de bienes y servicios	3,3	3,4	2,8	4,0	2,5	3,5	3,3	4,0
7. Importación de bienes y servicios	3,5	3,2	2,9	4,1	2,7	3,2	3,6	4,6
8. Demanda Nacional ^{(b)(c)}	2,2	1,8	2,3	1,9	2,2	1,7	2,3	2,0
9. Demanda externa neta ^(b)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,1	-0,1
Promemoria:								
10. Cap(+)/Nec(-) financiación de la nación (% PIB)	1,3	1,4	1,0 (3)	1,0 (3)	1,1	1,1	1,1	0,8
11. Deflactor del PIB	1,6	1,7	1,9	1,8	1,4	1,7	1,4	1,6
12. Deflactor del consumo privado	1,2 (1)(2)	1,5 (1)(2)	1,9	1,9	1,2 (2)	1,6 (2)	1,2 (2)	1,5 (2)
13. Empleo total ^(d)	1,7	1,5	2,0 (4)	1,8 (4)	1,6 (4)	0,6 (4)	1,6	1,6
14. Tasa de paro (% de población activa)	14,4	13,3	13,8	12,5	14,2	14,1	14,2	13,2
15. Coste Laboral Unitario	1,9	1,2	1,5 (5)	1,5 (5)	1,1	0,0	-	-
16. Cap(+)/Nec(-) financiación de las AA.PP. (% PIB)	-2,1	-1,9	-1,8	-1,2	-2,3	-2,3	-2,5	-2,0
(1) Previsión invierno 2019								
(2) Índice Armonizado de Precios de Consumo								
(3) Balanza de pagos								
(4) Encuesta de Población Activa								
(5) Definición OCDE: Remuneración de los asalariados por unidad de producto								
(a) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)								
(b) Contribución al crecimiento del PIB								
(c) En la OCDE y FMI: crecimiento anual de la demanda nacional								
(d) Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo								
Fuentes: Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, OCDE y Banco de España.								

4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA

4.1. Las Administraciones Públicas en 2018

España cerró el ejercicio 2018 con un déficit del 2,47% del PIB, frente al 3,03% de 2017. De esta forma, el déficit de 2018 se ha reducido un 15,5% al pasar de 35.395 millones en 2017 a 29.904 millones de euros un año después. Una reducción que garantiza a España salir del Procedimiento de Déficit Excesivo diez años después, proceso en el que lleva inmerso el país desde 2009. Si se incluye la ayuda financiera, que asciende a 78 millones, el déficit se sitúa en el 2,48% del PIB (frente al 3,08% en 2017).

Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2018

	2017	2018
Administración Central	-1,89	-1,36
Comunidades Autónomas	-0,36	-0,23
Corporaciones Locales	0,61	0,52
Seguridad Social	-1,44	-1,41
Total Administraciones Públicas	-3,08	-2,48
<i>Saldo neto de las ayudas financieras</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,01</i>
Total Administraciones Públicas (1)	-3,03	-2,47
(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.		
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.		

Esta disminución del déficit se produce por un incremento de los ingresos en un 6,2%, un ritmo superior al 4,5% al que aumentan los gastos. El incremento de los recursos no financieros se deriva de la mejora de los recursos impositivos y de las cotizaciones sociales, que se han incrementado en un 6,5% y un 4,9%, respectivamente. En cuanto a las rúbricas que presentan en 2018 un mayor nivel de gasto, cabe mencionar la remuneración de asalariados, el consumo intermedio o las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie.

Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2018

	2017	2018	Variación anual en %	2017	2018
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	442.223	469.538	6,2	37,92	38,86
Ingresos impositivos	259.601	276.383	6,5	22,26	22,87
Impuestos directos	124.359	134.499	8,2	10,66	11,13
Impuestos indirectos	135.242	141.884	4,9	11,60	11,74
Cotizaciones sociales	143.056	150.114	4,9	12,27	12,42
Otros ingresos	39.566	43.041	8,8	3,39	3,56
Gastos	478.126	499.520	4,5	40,99	41,34
Remuneración de asalariados	123.045	127.017	3,2	10,55	10,51
Consumos intermedios	58.817	60.634	3,1	5,04	5,02
Prestaciones sociales	177.711	185.093	4,2	15,24	15,32
Intereses	29.817	29.752	-0,2	2,56	2,46
Subvenciones	12.088	12.108	0,2	1,04	1,00
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	30.014	30.863	2,8	2,57	2,55
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	8.082	10.314	27,6	0,69	0,85
Formación bruta de capital fijo	23.019	25.442	10,5	1,97	2,11
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	6.863	10.154	48,0	0,59	0,84
Otros gastos	8.670	8.143	-6,1	0,74	0,67
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-35.903	-29.982	-16,5	-3,08	-2,48
Saldo neto de las ayudas financieras	-508	-78	-84,6	-0,04	-0,01
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación⁽¹⁾	-35.395	-29.904	-15,5	-3,03	-2,47

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Respecto a la Administración Central (Cuadro 4.1.3.), que incluye al Estado y sus Organismos, ha recortado su déficit, excluyendo la ayuda financiera, del 1,85% del PIB en 2017 hasta el 1,35% en 2018, siendo el subsector que más ha reducido el déficit en este periodo.

Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2018

	2017	2018	Variación anual en %	2017	2018
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	196.151	212.948	8,6	16,82	17,62
Ingresos impositivos	161.035	173.832	7,9	13,81	14,39
Impuestos directos	66.983	75.001	12,0	5,74	6,21
Impuestos indirectos	94.052	98.831	5,1	8,06	8,18
Cotizaciones sociales	10.085	10.022	-0,6	0,86	0,83
Transferencias corrientes entre AAPP	10.352	12.425	20,0	0,89	1,03
Otros ingresos	14.679	16.669	13,6	1,26	1,38
Gastos	218.187	229.324	5,1	18,71	18,98
Remuneración de asalariados	23.200	23.937	3,2	1,99	1,98
Consumos intermedios	8.609	8.832	2,6	0,74	0,73
Prestaciones sociales	18.217	19.053	4,6	1,56	1,58
Intereses	26.461	26.422	-0,1	2,27	2,19
Transferencias corrientes entre AAPP	110.551	113.400	2,6	9,48	9,39
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	8.082	10.314	27,6	0,69	0,85
Formación bruta de capital fijo	7.085	7.899	11,5	0,61	0,65
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	3.703	6.768	82,8	0,32	0,56
Otros gastos	12.279	12.699	3,4	1,05	1,05
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-22.036	-16.376	-25,7	-1,89	-1,36
<i>Saldo neto de las ayudas financieras</i>	-508	-78	-84,6	-0,04	-0,01
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación⁽¹⁾	-21.528	-16.298	-24,3	-1,85	-1,35

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Los ingresos crecen un 8,6% como consecuencia del aumento de la recaudación de los impuestos en un 7,9%, debido al aumento de los impuestos indirectos en un 5,1% y de los impuestos directos en un 12%.

Por su parte, los gastos no financieros han aumentado un 5,1%. Destaca la mayor aportación por recursos IVA y RNB, el incremento de las otras transferencias de capital y de la formación bruta de capital fijo, por motivos que se describirán más adelante al hablar del déficit del Estado. También las prestaciones sociales aumentan un 4,6%, la remuneración de asalariados un 3,2% y los consumos intermedios un 2,6%.

El déficit del Estado se ha situado en el 1,47% del PIB, registrando una reducción de 0,46 puntos de PIB. Además, por segundo año consecutivo el Estado ha registrado superávit primario, que asciende en 2018 al 0,72% del PIB. Esta evolución se debe a que los ingresos no financieros han crecido un 8,3%, mientras que el gasto no financiero ha crecido un 5,2%.

En el ámbito de los ingresos, los recursos impositivos, que suponen el 85% del total, se han incrementado un 7,9% (12.482 millones más que en 2017). Todas las figuras impositivas mejoran, destacando los aumentos, en términos de

contabilidad nacional, del 11,2% del IRPF, el 13,2% del Impuesto sobre Sociedades y el 5,9% del IVA.

Por el lado de los gastos destaca el incremento de las transferencias a otras administraciones públicas, que crecen un 3,4%. Entre otras partidas que aumentan se encuentran: la aportación por recursos propios de la UE: IVA y RNB, que ha sido un 27,6% superior al año anterior; las prestaciones sociales distintas a las transferencias sociales en especie, que han crecido un 4,9% y la remuneración de asalariados, que se eleva un 2,7% (recogiendo el efecto del incremento salarial del 1,75%, frente al 1% en 2017, y la mejora retributiva correspondiente al acuerdo de equiparación salarial de la Policía Nacional y de la Guardia Civil con los cuerpos autonómicos, con un gasto aproximado de 283 millones).

La formación bruta de capital fijo, que incluye la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA) en el caso de la reversión al Estado de determinadas autopistas de peaje, con un valor de mercado estimado de 686 millones, crece un 18,6%,

Por último, las otras transferencias de capital, junto a las ayudas a la inversión, presentan un aumento del 124%, que se explica, por los 1.114 millones correspondiente a la parte de la RPA que no se ha registrado como inversión y por los 622 millones derivados de la exención de la prestación por maternidad, así como por el registro de los créditos fiscales exigibles frente a la Administración Tributaria por importe de 1.073 millones.

Las partidas que disminuyen han sido los consumos intermedios, que caen un 1,3%; la cooperación internacional corriente, que se reduce un 3,5%; las subvenciones a los productos que se han reducido un 0,7%; y el pago de intereses que cae un 0,1%.

Los Organismos de la Administración Central registran un superávit de 1.408 millones, excluida la ayuda financiera, frente a los 889 millones del cierre de 2017, lo que supone una mejora del 58,4%.

Las Comunidades Autónomas (CCAA) (Cuadro 4.1.4.), han reducido en más de un 33% su déficit, hasta el 0,23% del PIB, lo que supone una disminución de 0,13 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2018

	2017	2018	Variación anual en %	2017	2018
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	169.153	177.958	5,2	14,50	14,73
Ingresos impositivos	60.175	63.108	4,9	5,16	5,22
Impuestos directos	45.385	47.068	3,7	3,89	3,90
Impuestos indirectos	14.790	16.040	8,5	1,27	1,33
Transferencias corrientes entre AAPP	91.241	95.019	4,1	7,82	7,86
Otros ingresos	17.737	19.831	11,8	1,52	1,64
Gastos	173.384	180.768	4,3	14,87	14,96
Remuneración de asalariados	74.848	77.395	3,4	6,42	6,41
Consumos intermedios	28.212	29.352	4,0	2,42	2,43
Intereses	4.354	4.405	1,2	0,37	0,36
Transferencias sociales en especie (via mercado)	27.374	28.070	2,5	2,35	2,32
Transferencias corrientes entre AAPP	14.842	17.181	15,8	1,27	1,42
Formación bruta de capital fijo	10.196	10.747	5,4	0,87	0,89
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	2.431	2.697	10,9	0,21	0,22
Otros gastos	11.127	10.921	-1,9	0,95	0,90
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-4.231	-2.810	-33,6	-0,36	-0,23

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Prácticamente todas las CCAA han mejorado su saldo respecto al año 2017. De hecho, 15 de ellas han cumplido el objetivo de déficit, cinco de las cuales cierran 2018 con superávit.

Esta evolución se debe a un crecimiento de los ingresos no financieros del 5,2% frente a un aumento de los gastos del 4,3%.

Este resultado está influido por el incremento de los recursos de las comunidades. Así, la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aumentó en 842 millones y las transferencias netas derivadas del Sistema de Financiación se incrementaron en 3.824 millones.

Por el lado de los empleos, destaca la remuneración de asalariados que crece un 3,4%, debido, principalmente y como en el caso del resto de agentes y subsectores, al incremento salarial en 2018 del 1,75%, frente al 1% de 2017 y, en menor medida, al aumento en el número de empleados públicos. Por su parte, el gasto en consumos intermedios ha aumentado un 4% respecto al año anterior y las transferencias sociales en especie han crecido un 2,5%.

La Administración Local (Cuadro 4.1.5.) vuelve a registrar superávit por séptimo año consecutivo. Un saldo positivo que asciende a 6.292 millones en 2018. En términos de PIB, el superávit supone el 0,52%, frente al 0,61% del año anterior.

Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2018

	2017	2018	Variación anual en %	2017	2018
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	75.039	75.711	0,9	6,43	6,27
Ingresos impositivos	38.391	39.443	2,7	3,29	3,26
Impuestos directos	11.991	12.430	3,7	1,03	1,03
Impuestos indirectos	26.400	27.013	2,3	2,26	2,24
Transferencias corrientes entre AAPP	25.132	24.566	-2,3	2,15	2,03
Otros ingresos	11.516	11.702	1,6	0,99	0,97
Gastos	67.900	69.419	2,2	5,82	5,75
Remuneración de asalariados	22.486	23.151	3,0	1,93	1,92
Consumos intermedios	20.958	21.382	2,0	1,80	1,77
Intereses	628	574	-8,6	0,05	0,05
Subvenciones	1.355	1.311	-3,2	0,12	0,11
Transferencias corrientes entre AAPP	12.409	12.068	-2,7	1,06	1,00
Formación bruta de capital fijo	5.590	6.634	18,7	0,48	0,55
Otros gastos	4.474	4.299	-3,9	0,38	0,36
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	7.139	6.292	-11,9	0,61	0,52

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Esta evolución se debe a un crecimiento de los empleos no financieros del 2,2%, motivado especialmente por el incremento de las inversiones financieramente sostenibles, frente a los ingresos que crecen un 0,9%.

Los Fondos de la Seguridad Social (Cuadro 4.1.6.), han cerrado el ejercicio con un déficit de 17.088 millones, el 1,41% del PIB, ligeramente inferior al 1,44% registrado en 2017.

Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2018

	2017	2018	Variación anual en %	2017	2018
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	148.418	155.103	4,5	12,73	12,84
Cotizaciones sociales	132.410	139.526	5,4	11,35	11,55
Transferencias corrientes entre AAPP	14.892	14.664	-1,5	1,28	1,21
Otros ingresos	1.116	913	-18,2	0,10	0,08
Gastos	165.193	172.191	4,2	14,16	14,25
Remuneración de asalariados	2.511	2.534	0,9	0,22	0,21
Consumos intermedios	1.038	1.068	2,9	0,09	0,09
Prestaciones sociales	154.931	161.454	4,2	13,28	13,36
Subvenciones	2.179	2.323	6,6	0,19	0,19
Transferencias corrientes entre AAPP	3.815	4.025	5,5	0,33	0,33
Otros gastos	719	787	9,5	0,06	0,07
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-16.775	-17.088	1,9	-1,44	-1,41

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Este resultado se debe a un incremento de los recursos no financieros del 4,5%, frente a los gastos, que crecen un 4,2%. Destaca la favorable evolución de las cotizaciones sociales, que se incrementan un 5,4% en el conjunto del subsector (7.116 millones de euros). Respecto a los gastos en prestaciones sociales del subsector, han aumentado un 4,2%.

Los datos de la Seguridad Social se benefician de los resultados que está dando el Plan Director por un Trabajo Digno 2018, 2019 y 2020 que fue aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de julio de 2018.

Por agentes, el Sistema de Seguridad Social mejora su déficit desde el 1,65% del PIB hasta el 1,55%. Esto se debe a que el aumento de los gastos en un 4,6% ha sido inferior al incremento de los ingresos que se sitúa en el 5,8%. Los ingresos por cotizaciones sociales se han elevado un 5,3%. Por el lado de los gastos, destacan las prestaciones sociales, que han aumentado un 4,7%, debido a que las pensiones contributivas se han incrementado en un 4,8%, a consecuencia a su vez de que el número de pensionistas ha aumentado y a que la pensión media mensual se ha incrementado.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) presenta un saldo positivo de 1.480 millones, equivalente al 0,12% del PIB. Destaca el crecimiento de las cotizaciones sociales en un 5,8%, el cual se ve compensado por el descenso de las transferencias recibidas del Estado, que han pasado de 1.632 millones en 2017 a 55 millones en 2018, como consecuencia de la buena evolución del mercado laboral.

El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) registra un superávit de 166 millones de euros en 2018, frente a los 396 millones del año anterior, motivado también fundamentalmente por el descenso de las transferencias recibidas del Estado, que caen en 283 millones.

Evaluación ex post de las previsiones de 2018

El artículo 8 del Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, que transpone parcialmente la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece la obligación de realizar al menos una vez al año una evaluación ex post de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias.

En este contexto, se analiza a continuación las desviaciones entre la previsión de cierre del ejercicio 2018 incluida en el Plan Presupuestario 2019, elaborado en octubre de 2018, y el cierre real del año. Se toma como referencia dicha previsión, y no la incorporada en el anterior Programa de Estabilidad, porque la previsión de octubre es la primera comprometida por el actual Gobierno⁶.

⁶ En el capítulo 9, el punto de comparación es abril de 2018. De manera excepcional, al haberse producido un cambio de gobierno, en esta sección se utiliza el Plan Presupuestario de octubre de 2018, pero el objetivo es utilizar siempre abril como fecha de referencia.

Cuadro 4.1.7. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2018 incluida en el Plan Presupuestario 2019 y el cierre real del año
% del PIB

	ESA Code	Previsión 2018 Plan Presupuestario 2019	Cierre 2018	Diferencia
1. Objetivo ingresos totales	TR	38,53	38,86	0,33
1.1. Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	11,71	11,74	0,04
1.2. Impuestos corrientes sobre la renta y riqueza, etc.	D.5	10,45	10,68	0,22
1.3. Impuestos sobre el capital	D.91	0,48	0,46	-0,03
1.4. Cotizaciones sociales	D.61	12,41	12,42	0,02
1.5. Rentas de la propiedad	D.4	0,62	0,63	0,01
1.6. Otros		2,86	2,93	0,07
2. Objetivo gastos totales	TE	41,25	41,34	0,10
2.1. Remuneración de empleados	D.1	10,44	10,51	0,07
2.2. Consumos intermedios	P.2	5,00	5,02	0,02
2.3. Transferencias sociales	D.62, D.63	17,86	17,87	0,02
De las cuales prestaciones de desempleo		1,42	1,45	0,03
2.4. Intereses	D.41	2,44	2,46	0,02
2.5. Subvenciones	D.3	0,99	1,00	0,01
2.6. Formación bruta de capital	P.5	2,23	2,10	-0,13
2.7. Transferencias de capital	D.9	0,70	0,84	0,14
2.8. Otros		1,58	1,53	-0,05
Fuente: Ministerio de Hacienda.				

Así, la mejora en la cifra de déficit en 0,23 puntos por porcentuales de PIB, desde el 2,7% del PIB previsto en octubre hasta el 2,48%, con ayuda financiera, alcanzado en el cierre del ejercicio, se deriva de un aumento del porcentaje de ingresos sobre el PIB, que ha pasado de un 38,53% a un 38,86%, lo que supone un aumento de 0,33 puntos porcentuales de PIB, que compensa el aumento de la ratio de gastos que pasa del 41,25% al 41,34%, es decir 0,10 puntos porcentuales de PIB más.

Respecto a los ingresos, el incremento observado en los mismos es consecuencia de la favorable evolución de la economía española. Destaca el buen comportamiento de los impuestos sobre la renta (especialmente el Impuesto sobre Sociedades) y el patrimonio y del resto de recursos (en gran parte por mayores ingresos de Fondos procedentes de la Unión Europea, en concreto los que provienen del FEDER).

En el caso de los gastos, se han registrado leves desviaciones al alza respecto a la previsión de octubre en algunas de las rúbricas, como por ejemplo es el caso de la remuneración de asalariados. Por otro lado, se observa que la formación bruta de capital ha disminuido, lo que se debe a que se ha descontado de esta rúbrica un determinado importe de la RPA, que antes se recogía aquí y que ahora por decisión de Eurostat debe registrarse en la rúbrica de transferencias de capital. Esta última rúbrica también se ve afectada por la reciente inclusión en la misma de la devolución del gravamen de la prestación de maternidad.

A la vista de los datos expuestos, se concluye que la mejora en la cifra de déficit de 2018 respecto a la previsión de octubre se debe, fundamentalmente, a la buena evolución de la economía española, lo que ha reportado más ingresos de los esperados, así como a la contención del gasto.

4.2. Escenario presupuestario para 2019

La no presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2019 para su aprobación antes del primer día del ejercicio económico, condujo a la prórroga automática para 2019 de los Presupuestos del año 2018. Posteriormente, tras el rechazo por el Congreso de los Diputados de las cuentas públicas presentadas y su devolución al Ejecutivo, los Presupuestos Generales del Estado de 2018 prorrogados para 2019 continúan su vigencia en tanto no se apruebe un nuevo Proyecto de Ley de Presupuestos.

Los Presupuestos Generales del Estado abarcan los presupuestos de la Administración Central, es decir, del Estado y sus Organismos así como del Sistema de Seguridad Social. Por tanto, la prórroga presupuestaria afecta no solo al presupuesto del Estado sino también a todo su entramado institucional, incluyendo todas sus empresas, fondos y fundaciones públicas estatales, y al presupuesto de la Seguridad Social.

4.2.1. El presupuesto del Estado en 2019

Presupuesto de gastos del Estado

La prórroga presupuestaria implica que se prorrogan los presupuestos iniciales del ejercicio anterior eliminando los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que acaben en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan y las obligaciones extinguidas en el mismo.

De esta manera, el gasto no financiero del Estado para 2019 asciende a 157.802 millones de euros, un 0,1 por ciento inferior al de 2018. Es decir, el Presupuesto prorrogado mantiene prácticamente los mismos niveles de gasto que el Presupuesto para 2018.

En este escenario de prórroga, la estructura orgánica del Presupuesto prorrogado se adapta, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa vigente en 2019 que difiere de la existente en la fecha de aprobación del presupuesto para 2018, consecuencia de los cambios de estructura resultantes del nuevo Gobierno.

Además, para garantizar el cumplimiento del compromiso de estabilidad presupuestaria, el 28 de diciembre de 2018 el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga para 2019 de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se formaliza la distribución por departamentos ministeriales y se aprueban medidas para reforzar el control del gasto público, para garantizar que, en el

escenario de prórroga, se continúa con el proceso de reducción del déficit público, garantizando así el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto vigentes.

Así, se establece la obligación a los departamentos ministeriales de remitir al Ministerio de Hacienda un calendario semestral en el que se recogerán todas las actuaciones que tengan previsto iniciar en 2019 y que impliquen la realización de determinados tipos de gastos, como son subvenciones; convenios; gastos financiados con créditos gestionados por las CCAA; cuotas o aportaciones a organismos internacionales; transferencias a sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entidades con presupuestos estimativos del sector público estatal; adquisiciones de acciones y participaciones; aportaciones patrimoniales; suscripción de acciones y aportaciones de Instituciones Financieras Internacionales; y la concesión de préstamos. Este calendario deberá ser aprobado por el Ministerio de Hacienda, sin que se pueda iniciar la tramitación de los correspondientes expedientes de gasto que no estuvieran incluidos en el calendario aprobado.

También se recogen medidas concretas de seguimiento en la ejecución del Presupuesto estableciendo determinados límites para la iniciación de nuevos expedientes de gasto. No obstante, por causas excepcionales debidamente justificadas, el Ministerio de Hacienda podrá autorizar la tramitación de expedientes una vez superados los límites establecidos.

Durante este periodo de prórroga presupuestaria se están realizando y se podrán realizar las modificaciones presupuestarias que se consideren necesarias para adaptar las partidas presupuestarias y poder acometer aquellas actuaciones que se consideran prioritarias, así como otras medidas adoptadas incluso antes del rechazo de los Presupuestos Generales del Estado para 2019 y que iban en ellos incorporadas. Es el caso de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que reguló la subida de los sueldos de los empleados públicos en 2019, dando así cumplimiento al II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, alcanzado entre el Gobierno y los sindicatos el 8 de marzo de 2018.

El incremento de las retribuciones para 2019 establece una subida fija del 2,25 por ciento para todos los empleados públicos (estatales, autonómicos y locales), a la que hay que sumar un porcentaje variable que puede alcanzar el 0,25 por ciento, ligado a la evolución del PIB a partir de un 2,5 por ciento. Los empleados públicos contarán, además, con otro 0,25 por ciento de fondos adicionales cuyo reparto, en este caso, dependerá de la negociación de cada administración con sus organizaciones sindicales.

También en este ámbito es preciso hacer mención a la revalorización de las pensiones de clases pasivas con el IPC y la subida de cuatro puntos de la base reguladora de las pensiones de viudedad de clases pasivas, reguladas en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las

pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, que, tal y como se explicará en otro apartado, también contiene otras medidas sociales de gran calado.

Presupuesto de ingresos del Estado

En lo que concierne a los ingresos, el rechazo al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado 2019 hace que este año la evolución de los ingresos venga marcada por un contexto de ausencia de nuevas medidas tributarias.

Las previsiones económicas contemplan para 2019 un crecimiento del PIB nominal del 3,9 por ciento, superior al de 2018 (3,6 por ciento), lo que apoya un dinámico crecimiento de la recaudación tributaria, en línea con la evolución de los últimos años. Cabe destacar, como factores que apoyarán un positivo comportamiento de la recaudación, la evolución esperada de la remuneración de asalariados que se estima en un 4,6 por ciento, más dinámica que la del 2018 (4,1 por ciento), lo que continuará favoreciendo la buena marcha del IRPF y la del gasto en consumo final, estimada en un 3,2 por ciento, que si bien se ralentizará respecto a la del 2018 (3,8 por ciento) sigue presentado un vigoroso crecimiento lo que impulsará la recaudación de impuestos indirectos.

La estimación de ingresos tributarios para el 2019 en este contexto de ausencia de medidas tributarias es de 218.249 millones de euros, lo que supone un incremento de un 4,6 por ciento respecto a la recaudación del 2018. Los impuestos indirectos crecen a una tasa de un 5,9 por ciento alcanzando los 99.847 millones de euros superior a la de los directos que lo hacen a una tasa de un 3,4 por ciento, 116.283 millones de euros. Por figuras, destaca especialmente la evolución de los Impuestos Especiales, que aceleran su tasa de evolución hasta el 9,3 por ciento, lo que supone unos ingresos de 22.440 millones. Este incremento está impulsado especialmente por el fuerte crecimiento del Impuesto sobre los Hidrocarburos, explicado por la inclusión dentro de la tarifa estatal de la tarifa autonómica del impuesto, elevando el impuesto a pagar en aquellas CCAA que no habían establecido el tipo autonómico máximo. Se trata de una medida que ya estaba incluida en los Presupuestos para 2018, pero cuyos efectos se producen solo a partir de 2019.

El IRPF, en cambio, crece a una tasa de un 3,9 por ciento a pesar de la dinámica evolución de los salarios, en gran medida como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo que declaraba exenta la prestación por maternidad y por las medidas adoptadas en los Presupuestos de 2018 como la rebaja de las retenciones a las rentas más bajas, implementada a través de la modificación de la reducción por rendimientos del trabajo, o la ampliación de las deducciones familiares.

El Impuesto sobre Sociedades presenta un mayor crecimiento, de un 4,9 por ciento, lo que supone una recaudación 26.063 millones de euros. El IVA, por su

parte, presenta un comportamiento más dinámico, de un 5 por ciento, lo que conllevará que se alcance una cifra de 73.712 millones.

Cuadro 4.2.1.1. Ingresos tributarios totales 2018-2019

Millones de euros

Figura tributaria	Recaudación 2018	Previsión 2019	Tasa de Variación
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	82.858	86.126	3,9
<i>Retenciones sobre rendimientos del trabajo y activ. profesionales</i>	73.339	77.504	5,7
<i>Retenciones sobre arrendamientos</i>	1.870	1.931	3,3
<i>Retenciones sobre fondos inversión</i>	504	583	15,6
<i>Retenciones de capital</i>	3.126	3.244	3,8
<i>Gravamen de loterías</i>	405	450	11,2
<i>Pagos fraccionados</i>	2.923	3.100	6,1
<i>Resultado bruto de la declaración anual y liquidaciones de la Administración</i>	12.212	11.872	-2,8
<i>Devoluciones de la declaración anual y liquidaciones de la Administración</i>	11.265	12.290	9,1
<i>Asignación a la Iglesia Católica</i>	256	268	4,6
Impuesto sobre Sociedades	24.838	26.063	4,9
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	2.665	2.874	7,8
Fiscalidad medioambiental	1.872	1.000	-46,6
Otros	201	220	9,5
I. Impuestos directos	112.433	116.283	3,4
Impuesto sobre el Valor Añadido	70.177	73.712	5,0
Impuestos Especiales	20.528	22.440	9,3
<i>Alcohol y bebidas derivadas</i>	821	874	6,4
<i>Cerveza</i>	320	340	6,4
<i>Productos intermedios</i>	21	23	8,3
<i>Hidrocarburos</i>	11.210	12.963	15,6
<i>Labores del tabaco</i>	6.533	6.594	0,9
<i>Electricidad</i>	1.352	1.353	0,1
<i>Carbón</i>	271	293	8,0
Otros	3.573	3.695	3,4
II. Impuestos indirectos	94.278	99.847	5,9
III. Tasas y otros ingresos	1.973	2.119	7,4
INGRESOS TRIBUTARIOS	208.684	218.249	4,6

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Marco tributario 2019

A pesar de la no instrumentalización de las medidas planteadas por el Gobierno en los PGE para 2019 y del decaimiento de la tramitación de las normas que crean los nuevos impuestos, el escenario tributario del presente ejercicio sí se ve afectado por una serie de medidas adoptadas en la segunda mitad de 2018 y primeros meses de 2019. Se recopilan a continuación las más significativas:

a) Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018

En el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, destaca el aumento de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo, con el objeto de reducir la carga impositiva de los trabajadores con menores rentas. De esta forma se mejora la renta disponible de este colectivo y se amplía el umbral de tributación, esto es, la cuantía de salario bruto anual a partir de la cual se empieza a pagar el impuesto, que con carácter general queda fijado

en 14.000 euros. También se mejora la fiscalidad familiar, a través de la ampliación de las deducciones por maternidad y por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo.

Además, se mejora la deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación, de suerte que el porcentaje de deducción se eleva del 20 al 30 por ciento y la base máxima de deducción pasa de 50.000 a 60.000 euros.

Cabe destacar por último, la ampliación del importe exento del gravamen especial sobre premios de determinadas loterías y apuestas. Así, para los premios derivados de juegos celebrados desde el 5 de julio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018 se fija en 10.000 euros, umbral que se sitúa en 20.000 y 40.000 euros para los premios procedentes de juegos celebrados en 2019 y 2020, respectivamente.

En lo que concierne al Impuesto sobre Sociedades, se modifica el régimen de pagos fraccionados aplicable a las entidades de capital-riesgo para homologarlo al aplicable a otras entidades con baja tributación.

Además, se corrobora la capacidad de la Administración Tributaria de comprobar cualquier circunstancia (y en particular, las pérdidas contables) en el caso de conversión de activos por importe diferido (DTAs) en crédito exigible frente a la Hacienda Pública.

En el IVA, entre otras cuestiones, se minora el tipo impositivo aplicable a la entrada a las salas cinematográficas, que pasa de tributar del 21 al 10 por ciento, lo que contribuye al acceso y difusión de la cultura. Y para la aplicación del tipo del 4 por ciento relativo a la prestación de servicios a personas dependientes (teleasistencia, ayuda a domicilio, centro de día y de noche y atención residencial), se rebaja del 75 al 10 por ciento la proporción del precio de la residencia que ha de cubrir la prestación económica vinculada a esos servicios percibida en virtud de lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Además, se modifica la Ley del IVA para adaptarla a los cambios aprobados en la UE en relación con los servicios prestados por vía electrónica.

En materia de Impuestos Especiales, se adoptan diversas medidas. Con el fin de garantizar la unidad de mercado en el ámbito de los combustibles y carburantes, se efectúa la integración del tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial, sin que dicha medida suponga un menoscabo de los recursos de las CCAA y todo ello dentro del marco normativo comunitario.

Además, se modifica la regulación del Impuesto Especial sobre el Carbón, para reforzar el control de determinados beneficios fiscales, y para introducir, con una finalidad medioambiental, una exención relativa al biogás destinado la producción de electricidad.

En lo concerniente al Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, se rebajan los tipos impositivos situándolos en un valor que refleja las últimas previsiones de precio para el periodo 2020-2030 de las emisiones de CO².

También se prorroga durante 2018 la vigencia del Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se actualiza la escala que grava las transmisiones y rehabilitaciones de grandezas y títulos nobiliarios, cuyas cuantías se elevan en un 1 por ciento.

b) Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (BOE de 6 de octubre)

Incluye una serie de medidas cuyo objetivo principal es moderar la evolución de los precios en el mercado mayorista de electricidad. Así, en primer lugar, se exonera del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica a la electricidad producida e incorporada al sistema eléctrico durante seis meses, coincidentes con los meses de mayor demanda y mayores precios en los mercados mayoristas de electricidad, en consonancia con el fin último perseguido por esta norma, cual es la protección de los consumidores. En el momento de elaboración y remisión de este Programa de Estabilidad, esta exoneración ya no está vigente.

En segundo término, se introduce una exención en el Impuesto sobre Hidrocarburos para los productos energéticos destinados a la producción de electricidad en centrales eléctricas o a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y de calor en centrales combinadas.

c) Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el texto refundido del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre

Con el fin de preservar el principio de seguridad jurídica, habida cuenta de los pronunciamientos dispares del Tribunal Supremo sobre la cuestión, se modifica la normativa reguladora del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de manera que, como excepción a la regla general, se dispone que cuando se trate de escrituras de préstamo con garantía hipotecaria, el sujeto pasivo será el prestamista, modificación normativa aplicable a las escrituras públicas que se formalicen a partir de la entrada en vigor de la norma.

d) Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y cinematográfica

Se modifica la normativa reguladora del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades, para reducir el porcentaje de retención e ingreso a cuenta aplicable a los

rendimientos de capital mobiliario procedentes de la propiedad intelectual cuando el contribuyente no sea el autor, del 19 al 15 por ciento.

En materia de IVA, se aplica el tipo reducido a los servicios prestados por personas físicas en calidad de intérpretes, artistas, directores y técnicos a los productores y organizadores de obras y espectáculos culturales, que desde 2012 tributaban al tipo general del 21 por ciento.

e) Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral

El Tribunal Supremo, a través de su sentencia 1462/2018, de 3 de octubre, fijó como doctrina legal que las prestaciones públicas por maternidad percibidas de la Seguridad Social están exentas del IRPF. Por este motivo, con efectos desde el 30 de diciembre de 2018 y ejercicios anteriores no prescritos, se modificó la normativa reguladora del IRPF, con el fin de extender de forma expresa la exención a estas prestaciones, así como a las prestaciones públicas por paternidad satisfechas igualmente por la Seguridad Social, debido a que tienen la misma naturaleza, causa y régimen regulador. Asimismo, la exención también se hace extensible a las prestaciones que por esos motivos perciban los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos de las mutualidades de previsión social que actúen como alternativa a dicho régimen, así como a las retribuciones legalmente reconocidas durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad percibidas por los empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no dé derecho a percibir la prestación por maternidad o paternidad. En estos dos últimos casos, la cuantía exenta tendrá como límite la prestación máxima que la Seguridad Social reconoce por tales conceptos.

Mediante este Real Decreto-ley también se procede a prorrogar el gravamen por el Impuesto sobre el Patrimonio para el año 2019.

f) Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler

Mediante esta norma se introducen tres medidas en la regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En primer lugar, se exceptúa de la obligación de repercutir el impuesto al arrendatario cuando el arrendador sea un ente público en los supuestos de alquiler de inmueble de uso residencial con renta limitada por una norma jurídica.

En segundo lugar, se modifica la regulación del recargo previsto para los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente, mediante su remisión a la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, al objeto de que pueda ser aplicado por los ayuntamientos mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal.

Y, por último, se crea una bonificación potestativa de hasta el 95 por ciento para los inmuebles destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por una norma jurídica, a la que podrán acogerse las viviendas sujetas a regímenes de protección pública en alquiler o viviendas en alquiler social en las que la renta está limitada por un determinado marco normativo.

Por otra parte, para potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda, resulta conveniente mejorar la fiscalidad del arrendamiento de viviendas, a fin de facilitar a los ciudadanos las condiciones de acceso a las mismas. En este sentido, se introduce una exención para determinados arrendamientos de vivienda en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

4.2.2. Medidas en el ámbito de la Seguridad Social

Los Presupuestos Generales del Estado para 2019 que fueron rechazados por las Cortes contenían una amplia batería de medidas de carácter social que daban respuesta a los problemas más acuciantes para la ciudadanía, relacionados, entre otras cuestiones, con el acceso a un empleo y salario digno, la pobreza energética, la protección de la familia y la infancia, la desigualdad entre hombres y mujeres, el acceso a una vivienda digna y la transición hacia un nuevo modelo energético.

Y, por supuesto, los PGE para 2019 blindaban el Estado del Bienestar, reforzando las partidas destinadas a educación, sanidad, dependencia y pensiones, a la vez que se preservaba la sostenibilidad del sistema en el medio y largo plazo.

Los PGE para 2019 tenían, por tanto, una clara orientación social con la finalidad de trasladar los beneficios del crecimiento económico a todos los ciudadanos, en especial a los colectivos más perjudicados por la reciente crisis económica.

El compromiso del Gobierno con la política social es tan profundo que la mayor parte de estas medidas se han instrumentado mediante las correspondientes normas.

En primer lugar, se debe destacar el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional (SMI) para 2019, que establece una subida del SMI del 22,3 por ciento, hasta los 900 euros mensuales. Esta medida, que beneficia a cerca de 2,5 millones de trabajadores y trabajadoras, tiene como objetivo prevenir la pobreza en el trabajo, aumentar el nivel de vida de las personas peor retribuidas, como mujeres y jóvenes, y fomentar un crecimiento salarial más dinámico. Todo ello se traducirá en una progresiva reducción de la pobreza y de las desigualdades salariales, ayudando a promover un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo.

Y además, la subida del SMI contribuye también a la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, dado que a través del incremento de las bases mínimas de cotización, generará un significativo aumento de las cotizaciones sociales, estimado en unos 1.339 millones de euros.

También en 2018, mediante el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, se adoptaron importantes medidas para mejorar las prestaciones sociales, en particular las pensiones y la protección de los trabajadores autónomos, y para garantizar la sostenibilidad de la Seguridad Social.

Con carácter general, en 2019 se aplicará una revalorización inicial del 1,6 por ciento a las pensiones contributivas del Sistema y del 3 por ciento para las mínimas y las no contributivas. Y si al final de año se produce una desviación al alza del IPC superior a la subida general, la Seguridad Social compensará la diferencia en una paga adicional que se abonará en 2020.

Se regula también el abono de una paga por la diferencia entre la revalorización del 1,6 por ciento que se aplicó en 2018 y el 1,7 por ciento, resultado de calcular la media de los índices mensuales de los últimos 12 meses. Esta desviación es inferior a la que inicialmente se había estimado.

Y se aumenta en 4 puntos el porcentaje de la base reguladora usada para el cálculo de la pensión de viudedad, desde los 56 hasta los 60.

Estas medidas en materia de pensiones son también de aplicación a las pensiones de clases pasivas, correspondientes a los empleados públicos.

En este Real Decreto-ley también se materializa la ampliación de la protección social y la contribución de los más de 2,5 millones de trabajadores autónomos. La principal novedad es la obligatoriedad de la cobertura de todas las contingencias: comunes (enfermedad común y accidente no laboral) y profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional), cese de actividad y formación y prevención, con la excepción del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios (SETA).

Por último, esta norma recoge numerosas medidas para mejorar los ingresos del Sistema de Seguridad Social y garantizar su sostenibilidad en el medio y largo plazo:

- Se incrementa un 1,25 por ciento la base mínima del RETA, así como del SETA.
- Para el Régimen General, el tope máximo de la base de cotización se incrementa un 7 por ciento.
- En lo relativo a la Tarifa de Primas de cotización por contingencias profesionales, el tipo mínimo pasa del 0,9 por ciento al 1,5 por ciento. Además, para los trabajadores autónomos a los que por razón de su actividad les resulte de aplicación un coeficiente reductor de la edad

- de jubilación, la cotización por contingencias profesionales se determinará de conformidad con el tipo más alto.
- En el Sistema Especial de Empleadas de Hogar se establecen bases de cotización en función de 10 tramos de retribuciones.
 - Asimismo, se mantiene la reducción del 20 por ciento en las cotizaciones por las personas que trabajan al servicio del hogar, así como la bonificación de hasta el 45 por ciento si es familia numerosa.
 - Se deberá incluir en el Régimen General de la Seguridad Social a quienes participen en programas de formación, prácticas no laborales o prácticas académicas externas.
 - En los contratos de duración igual o inferior a 5 días, el recargo sobre la cuota empresarial pasa del 36 al 40 por ciento.

Con carácter adicional a estas medidas, y ante el rechazo de los PGE para 2019, el Gobierno consideró prioritario y de extrema urgencia la aprobación de otra serie de medidas sociales.

Por un lado, se aprobó el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, cuyo objetivo es eliminar la brecha salarial y garantizar el derecho de trabajadores y trabajadoras a la conciliación y la corresponsabilidad.

Se amplía el permiso del progenitor distinto de la madre biológica por nacimiento y cuidado del menor para equiparar progresivamente a ambos progenitores: en 2019 hasta las 8 semanas; en 2020 hasta las 12 semanas y en 2021 hasta las 16 semanas. Además, se establece una nueva prestación por ejercicio corresponsable del cuidado del lactante.

Esta norma también recupera el convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de la lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que pretende dar la cobertura necesaria a personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad como es el caso de los parados de larga duración, pensionistas, jóvenes, inmigrantes y determinados colectivos de trabajadores.

Entre las novedades, destaca la recuperación de la edad de 52 años para el subsidio por desempleo, el incremento de la cuantía de las prestaciones familiares y de la pensión mínima de Incapacidad Permanente Total para quienes tienen menos de 60 años.

En materia de incentivos al empleo, se establecen bonificaciones a la contratación de las personas en desempleo de larga duración; la reducción de las cotizaciones de los trabajadores asalariados del Sistema Especial Agrario y un plan de conversión a contratos indefinidos o fijos discontinuos de este colectivo. Además, se impulsan medidas para la prolongación del periodo de

actividad de los trabajadores fijos discontinuos en sectores con un alto grado de temporalidad por estar vinculados a la actividad turística.

Cuadro 4.2.2.1. Medidas de cotizaciones sociales Millones de euros

Descripción medida	Norma	Impacto
La cotización a la Seguridad Social de los policías que se beneficien del coeficiente reductor para la edad de jubilación se incrementará en una tasa adicional	Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018	254
Incremento de la recaudación por cuotas y de las bases mínimas de cotización como consecuencia de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900 €	Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019.	1.339
Aumento de las bases máximas de cotización en un 7%	Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.	850
Tarifa de cotización por contingencias profesionales: aumento del tipo mínimo hasta el 1,5%		425
Tarifa de cotización por contingencias profesionales de autónomos: aumento hasta el tipo máximo si existe coeficiente reductor de la edad de jubilación		31
Cobertura total en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos (RETA) por contingencias profesionales		205
Aumento de la cotización de los trabajadores agrarios por cuenta ajena		14
Nuevo convenio formación y prácticas no laborales: cotización de los becarios		74
Nuevo tramo de cotización de las empleadas del hogar		16
Cotización adicional en los contratos inferiores a 5 días		50
Incremento de las cotizaciones por la recuperación del subsidio de desempleo para mayores de 52 años		193
Reducción de la cotización de los trabajadores agrarios por cuenta ajena	Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de la lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo	-42
Las cuotas por todas las contingencias de los autónomos con cese de actividad en 2018 y que lleven 60 días o más en IT en la entrada en vigor del RD-1 28/2018 serán abonadas por la mutua o entidad gestora o servicio público de empleo estatal con cargo a las cuotas del cese de actividad		81
Cotizaciones de las cuidadoras no profesionales de personas en situación de dependencia		296
Total		3.786

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 4.2.2.2. Medidas de gasto social Millones de euros

Descripción medida	Norma	Impacto
La edad ordinaria exigida para el acceso a la pensión de jubilación se reducirá en base a un coeficiente reductor a los policías locales que cumplan determinados requisitos	Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local	142
Incremento de la base reguladora de las pensiones de viudedad del 56% al 60%		357
Incremento de un 3% de las pensiones no contributivas en 2019		77
Incremento de un 3% de las pensiones mínimas en 2019		618
Incremento de un 1,6% del resto de pensiones	Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo	1.619
Revalorización de las pensiones según el IPC en 2018. Importe de paga única por desviación de IPC en 2018, 0,1%.		123
Revalorización de la Prestación familiar por hijo a cargo > 18 años con discapacidad 3,1% en 2019		33
TOTAL MEDIDAS RDL 28/2018		2.827
Prestación de orfandad: Prestación económica a los hijos/as de las fallecidas como consecuencia de violencia contra la mujer si está en circunstancias de orfandad absoluta	Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer	5
En 2019 la duración de la prestación por paternidad se amplía de cinco a ocho semanas ininterrumpidas, ampliables en casos de partos múltiples en 2 días más por cada hijo a partir del segundo	Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación	252
Corresponsabilidad en el cuidado del lactante: Reducción de la jornada de trabajo en media hora de ambos progenitores. Se abona la reducción de la jornada a uno de los progenitores		17
Recuperación del subsidio por desempleo para mayores de 52 años		349
Se incrementa la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables. En concreto, se incrementa la prestación anual por hijo a cargo para familias en situación de pobreza, desde los 291 € hasta los 341 € y 588 € para las familias en situación de pobreza severa	Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de la lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo	158
Se fija la cuantía mínima de las pensiones de Incapacidad Permanente Total derivadas de enfermedad común para menores de 60 años		25
TOTAL MEDIDAS ADOPTADAS EN 2019		806
TOTAL MEDIDAS		3.775
Nuevas medidas financiadas con cargo a los presupuestos prorrogados		
Apoyo a la prolongación del período de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística: Bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la SS por contingencias comunes, desempleo, FOGASA y FP	Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de la lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo	15
Plan de conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos-discontinuos		13
Bonificación para empleadores que contraten a desempleados de larga duración		26
Total		54

Fuente: Ministerio de Hacienda.

4.3. Estrategia fiscal 2019-2022

En 2018, España redujo su déficit público hasta el 2,47 por ciento del PIB desde el 3,03 por ciento registrado en 2017, excluyendo la ayuda financiera, lo que permitirá poner fin al Procedimiento de Déficit Excesivo.

Esta evolución se explica por un incremento de los ingresos en un 6,2 por ciento, un ritmo superior al 4,5 por ciento al que aumentan los gastos, tendencia que se prevé mantener en los próximos años, y que subyace a la estrategia fiscal que presenta el Gobierno de España en este Programa de Estabilidad, impulsada por la prolongación de la senda expansiva de la economía española.

Sin perjuicio de las decisiones presupuestarias que pueda adoptar el nuevo Gobierno para el año en curso, esta estrategia fiscal parte del escenario actual de prórroga presupuestaria en 2019 para el Estado y la Seguridad Social, al que se añaden las medidas ya adoptadas por el Gobierno: tanto medidas de gasto social como medidas discrecionales para incrementar las cotizaciones sociales y garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, que ya han sido objeto de un análisis pormenorizado.

Para los posteriores ejercicios, y dada la actual situación política, se plantea un escenario para 2020 sin medidas a excepción de tres elementos que el Gobierno actual ya había planteado: el paquete tributario incluido en los Presupuestos Generales del Estado para 2019, las medidas de lucha contra el fraude y la creación de las dos nuevas figuras tributarias que había impulsado mediante los correspondientes proyectos normativos.

En este escenario se incluye también la revalorización de las pensiones con el IPC y el incremento retributivo de los empleados públicos. Ambos elementos son parte sustancial de la política vigente y se considera que también se ejecutarían en un escenario a políticas constantes.

Éste es también el caso de la puesta en marcha de algunas de las recomendaciones formuladas por la AIReF en el marco del proceso de revisión del gasto público que está llevando a cabo, dado que este proceso es un compromiso del Reino de España con sus socios comunitarios y se considera que se ejecutarán en cualquier escenario futuro.

En este contexto, se plantea alcanzar un déficit del 2 por ciento en 2019, ante el rechazo del Presupuesto para 2019 y la paralización de las normas de creación de las nuevas figuras tributarias.

Para los ejercicios 2020 y 2021 la evolución de los ingresos y gastos junto con los elementos indicados anteriormente permitirán alcanzar los objetivos de déficit planteados por el actual Gobierno en su propuesta de nueva senda de consolidación, que fue rechazada por las Cortes Generales. Así, se prevé alcanzar una cifra de déficit del 1,1 por ciento en 2020 y del 0,4 por ciento en 2021. Por último, para 2022 se plantea alcanzar el equilibrio presupuestario.

Cuadro 4.3.1. Proyecciones presupuestarias Procedimiento de Déficit Excesivo

	ESA Code	2018 (A)	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
		Nivel (mill. €)	% del PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas (*)	S. 13	-29.982	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
1a. Sin gastos de reestructuración bancaria		-29.904	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
2. Administración Central (*)	S. 1311	-16.376	-1,4	-0,5	-0,1	0,0	0,0
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-2.810	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0
4. Corporaciones Locales (**)	S. 1313	6.292	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-17.088	-1,4	-1,2	-0,9	-0,4	0,0
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	469.538	38,9	39,1	39,8	40,3	40,7
7. Total gastos	TE	499.520	41,3	41,1	41,0	40,7	40,7
7a. Saldo neto de las ayudas a IIFF		-78	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	-29.982	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
8a. Nec. financiación sin ayudas a IIFF		-29.904	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
9. Intereses pagados	EDP. D41	29.752	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2
10. Saldo primario		-230	0,0	0,3	1,2	1,8	2,1
11. Medidas temporales		-3.653	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-0,1
Componentes de los ingresos							
12. Total impuestos		276.383	22,9	22,8	23,5	23,8	24,1
12a. Impuestos indirectos	D.2	141.884	11,7	11,6	11,8	11,8	11,8
12b. Impuestos directos	D.5	128.996	10,7	10,7	11,2	11,6	11,9
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	5.503	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
13. Cotizaciones sociales	D.61	150.114	12,4	12,7	12,8	12,9	13,0
14. Rentas de la propiedad	D.4	7.591	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
15. Otros ingresos		35.450	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
16. Total ingresos	TR	469.538	38,9	39,1	39,8	40,3	40,7
p.m.: Presión fiscal		424.659	35,1	35,7	36,5	36,9	37,3
Componentes de los gastos							
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	187.651	15,5	15,5	15,5	15,4	15,3
17a. Remuneración de asalariados	D.1	127.017	10,5	10,5	10,5	10,4	10,4
17b. Consumos intermedios	P.2	60.634	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b)		215.956	17,9	18,0	18,1	18,1	18,1
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	30.863	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	185.093	15,3	15,5	15,6	15,7	15,8
19. Intereses	EDP D.41	29.752	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2
20. Subvenciones	D.3	12.108	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
21. Formación bruta de capital	P.5	25.414	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1
22. Transferencias de capital		10.154	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
23. Otros gastos		18.485	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
24. Total gastos	TE	499.520	41,3	41,1	41,0	40,7	40,7
p.m.: Consumo público	P.3	222.643	18,4	18,3	18,2	18,0	17,9

(*) La cifra de 2018 incluye la ayuda financiera.
(**) En aplicación de la normativa vigente se fija un objetivo de equilibrio presupuestario.
(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

La ratio Ingresos/PIB aumenta desde el 38,9 por ciento en 2018 hasta el 40,7 por ciento en 2022. Este incremento paulatino del peso de los ingresos públicos sobre el PIB responde tanto a la favorable evolución de la economía, que impulsa el crecimiento de las bases imponibles y la recaudación, como a la estrategia del Ejecutivo de incrementar la recaudación agregada con el objetivo de ir acercando los niveles de tributación de España a la media de los

países de nuestro entorno. El objetivo es que quienes disponen de mayor riqueza contribuyan de forma equitativa en un modelo fiscal progresivo, donde cada uno aporte en función su capacidad y reciba en función de su necesidad, preservando a la clase media y trabajadora, que es la que ha soportado con su esfuerzo los momentos más duros de la crisis.

En este sentido, el Gobierno de España apuesta por medidas fiscales coordinadas en el ámbito de la Unión Europea en sectores relacionados con las transacciones financieras, la economía digital y la fiscalidad verde.

Así, en las previsiones para 2020 se han incorporado las medidas tributarias que se incluyeron en los PGE 2019, las medidas de lucha contra el fraude y las nuevas figuras tributarias (Impuesto sobre las Transacciones Financieras e Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales), habiéndose mantenido el impacto esperado de todas ellas, tal y como se recoge en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.3.2. Impacto nuevas medidas de ingreso

Millones de euros

Medida	Impacto
Impuesto sobre Sociedades: Limitación de las exenciones y tributación mínima	1.776
Impuesto sobre Sociedades: Rebaja del tipo para PYMES	-260
Incremento del IRPF	328
Fiscalidad verde	670
Rebaja del IVA los servicios veterinarios	-35
Medidas de fiscalidad de género y desigualdad	-18
Rebaja del IVA del libro electrónico	-24
Incremento del Impuesto de patrimonio	339
Creación del Impuesto sobre Transacciones Financieras	850
Creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales	1.200
Lucha contra el fraude. Limitación de los pagos en efectivo	218
Lucha contra el fraude. Reforzar la lista de morosos	110
Lucha contra el fraude. Adopción de las mejores prácticas internacionales	500
Total impacto	5.654
Fuente: Ministerio de Hacienda.	

Las cotizaciones sociales registran un crecimiento muy dinámico en 2019, del 6,5 por ciento, tanto por la favorable evolución del mercado de trabajo y el incremento de los salarios, como por las medidas adoptadas estos últimos meses. Por un lado, el incremento del SMI, que a su vez conlleva un aumento de las bases mínimas de cotización, con un impacto positivo estimado en 1.339 millones de euros. Por otro lado, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, cuyas medidas se estima que supondrán un incremento de las cotizaciones en el entorno de 1.665 millones de euros. Por último, la recuperación del subsidio de desempleo para los parados de más de 52 años también supondrá unos mayores ingresos de

cotizaciones sociales por importe aproximado de 193 millones de euros y la recuperación del convenio relativo a la cotización de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia proporcionará 296 millones adicionales.

Deben tenerse en cuenta también las mayores cotizaciones de los policías locales que se beneficiarán del coeficiente reductor de la edad de jubilación, al entrar en vigor la tasa de cotización adicional prevista en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, por haberse aprobado ya dicho coeficiente reductor. Además, el Plan Director por un Trabajo Digno está ya dando sus frutos en términos de conversión de contratos temporales en indefinidos y en el afloramiento de falsos autónomos, lo que repercutirá positivamente en las cotizaciones sociales.

Por último, se ha incorporado también, a partir de 2020, un incremento anual de 500 millones de euros por la reorganización de los incentivos a la contratación existentes en la actualidad. Este hecho se anticipa como resultado de unos de los proyectos que va a realizar AIREF en la segunda fase del proceso de revisión del gasto público en 2019, y se considera que es una estimación prudente de los ahorros potenciales.

Este elemento, junto con el dinamismo del mercado de trabajo, permite proyectar un crecimiento de las cotizaciones sociales del 4,4 por ciento el resto del periodo (2020-2022).

Respecto a los ingresos, se ha proyectado también un incremento en los retornos obtenidos del Fondo Social Europeo, impulsados fundamentalmente por el cambio en la regulación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil recogido en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que permitirá certificar un mayor volumen de gasto. Asimismo, el cierre del Marco Financiero Plurianual vigente, y la existencia de la regla "N+3" para la certificación de gasto en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, también permiten anticipar volúmenes significativos de ingresos por estos conceptos.

Por su parte, la ratio gastos/PIB se reduce de manera muy progresiva desde el 41,3 por ciento del PIB en 2018 hasta el 40,7 por ciento en 2022.

Se observa una muy leve caída del peso en términos de PIB de prácticamente todas las partidas de gasto, lo que se explica no por una caída del gasto, sino por un crecimiento del mismo a tasas más moderadas que el PIB nominal. La excepción es el comportamiento de las prestaciones sociales, cuyo peso en términos de PIB se incrementa.

La remuneración de asalariados aumenta durante todo el periodo de proyección. Por un lado, se incorpora en 2020 el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, firmado entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, y a partir de ese año se estima el mantenimiento de una política de incrementos retributivos para los empleados públicos con la

finalidad de mantener su poder adquisitivo. Por otro lado, esta rúbrica también incorpora la evolución tendencial creciente de las plantillas públicas.

Los consumos intermedios muestran una evolución relativamente dinámica, en particular en 2019 y 2022, en este último ejercicio por la cercanía de las elecciones del ejercicio siguiente.

Las transferencias sociales en especie aumentan durante todo el periodo, pero a tasas inferiores a la registrada en 2018, consecuencia de una mayor eficiencia en el ámbito tanto de los conciertos sanitarios y educativos como del gasto hospitalario. Esto se consigue, entre otros elementos, gracias a la puesta en práctica de algunas de las recomendaciones planteadas por AIReF en su análisis del gasto en medicamentos dispensados a través de receta médica, que forma parte de la primera fase del proceso de revisión del gasto público desarrollada durante 2018. La aplicación de estas medidas generaría un ahorro sustancial en el periodo 2019-2022, suavizando la evolución de esta rúbrica de gasto.

El gasto en prestaciones sociales es la rúbrica que registrará las mayores tasas de crecimiento, por encima del crecimiento nominal de la economía, de manera que su peso en términos de PIB aumente. Esta evolución viene determinada por el comportamiento del gasto en pensiones, que es la principal partida de gasto de esta rúbrica. Así, el creciente aumento de las pensiones es consecuencia del incremento en el número de pensionistas, del efecto sustitución al ser las pensiones nuevas superiores a las ya existentes, y de la revalorización de las pensiones con el IPC.

Otros elementos que explican el gasto creciente de las prestaciones sociales, aunque en menor medida, son las medidas de carácter social recientemente adoptadas por el Gobierno y que se consolidan en el horizonte de proyección: recuperación del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, incremento progresivo del permiso de paternidad hasta las 16 semanas y el aumento de las prestaciones por hijo a cargo.

Para la proyección del gasto en intereses se ha partido de un incremento suave y muy progresivo de los tipos de interés. No obstante, se ven afectados por dos sentencias, que son elementos one-off, y que conllevan que el gasto en intereses de los ejercicios 2019 y 2022 sea superior al que se deriva de la propia evolución de los tipos de interés.

También merece una mención el gasto en subvenciones, que en 2019 se mantiene en unos niveles muy similares a los de 2018 como consecuencia del escenario de prórroga presupuestaria. Para el resto de ejercicios se estima un crecimiento muy moderado del 1 por ciento anual, por la puesta en marcha de las medidas recomendadas por la AIReF en su proyecto "Evaluación de Estrategia y Procedimiento de las Subvenciones", que contendrá la evolución de esta partida de gasto.

La formación de bruta de capital se ha proyectado suponiendo incrementos crecientes, por las inversiones financieramente sostenibles y por la mayor inversión del Estado. En todo caso, en 2019 experimentará una caída dado que en 2018 se registraron varios elementos one-off que no tienen réplica en 2019, y que hacen que en valor absoluto la inversión caiga. Es el caso, entre otros, de la RPA de las autopistas (que se imputa parcialmente en esta rúbrica), el impacto de la reversión de la API y diversas sentencias que afectan a CCAA. Por otro lado, el mayor incremento de esta rúbrica se prevé en 2022, ante la cercanía de las elecciones que tendrán lugar al año siguiente.

Por último, debe hacerse una mención a la evolución del otro gasto de capital, que en 2019 y 2020 registra una caída sustancial. Esto se debe a que en 2018 se registraron en esta rúbrica diversos elementos que no tienen reflejo en 2019. Es el caso de parte del impacto de la RPA de las autopistas. En esta rúbrica también se registra, en 2018 y 2019, el impacto de la devolución del IRPF de las prestaciones de maternidad y paternidad de ejercicios pasados no prescritos, como consecuencia de una sentencia del Tribunal Supremo y la correspondiente modificación de la normativa de aplicación. Estos impactos no se replican en ejercicios futuros, lo que explica la caída de 2020.

Escenario a políticas constantes

Tal y como se ha adelantado anteriormente, se considera que las únicas medidas propiamente dichas que incorporan estas proyecciones presupuestarias son las de ámbito tributario.

En efecto, existe un gran consenso entre las formaciones del Pacto de Toledo de retomar la revalorización de las pensiones con el IPC, por lo que se considera que ésta se va a producir en cualquier escenario futuro.

Por otro lado, el incremento retributivo de los empleados públicos está amparado en 2020 por el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo entre el Gobierno y los sindicatos, y es previsible que se mantenga una senda de incrementos progresivos para mantener su poder adquisitivo, tal y como sucedía antes de la crisis económica.

Por ello, la única diferencia entre el escenario con medidas y el escenario a políticas constantes se encuentra en la evolución de los ingresos, siendo los gastos proyectados exactamente los mismos.

Cuadro 4.3.3. Previsiones en un escenario de políticas constantes

	2018 (A)	2018 (A)	2019 (P)	2020 (P)	2021 (P)	2022 (P)
	Nivel (millones €)	% del PIB				
Total Ingresos	469.538	38,9	39,1	39,4	39,8	40,2
Total Gastos	499.520	41,3	41,1	41,0	40,7	40,7

(A) Avance; (P) Previsión.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Comparación con las previsiones de la Comisión

Para dar cumplimiento al artículo 4.1 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y al artículo 6 del Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, las previsiones presupuestarias del escenario con medidas se comparan a continuación con las previsiones más actualizadas de la Comisión Europea (CE), las previsiones de otoño, que abarcan los ejercicios 2019 y 2020.

Cuadro 4.3.4. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea
En porcentaje de PIB

	2019		2020	
	España	Comisión Europea	España	Comisión Europea
Ingresos totales	39,1%	38,8%	39,8%	38,8%
Gastos totales	41,1%	40,9%	41,0%	40,8%
Déficit público	-2,0%	-2,1%	-1,1%	-1,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En relación a 2019, la previsión de déficit público se sitúa en el 2 por ciento del PIB, en línea con las previsiones de la Comisión Europea (CE), que lo estima en un 2,1 por ciento. No obstante, existen diferencias en cuanto al volumen total de ingresos y gastos previsto.

La CE estima una ratio de ingresos sobre el PIB del 38,8 por ciento frente al 39,1 por ciento del Gobierno. Debe indicarse al respecto que la previsión de la CE data del mes de noviembre, mientras que la del Gobierno se ha actualizado con ocasión de la elaboración de este documento. Esta última parte de los datos de cierre del ejercicio 2018 e incorpora, por tanto, la favorable evolución de determinados ingresos en los últimos meses del año, como es el caso del Impuesto sobre Sociedades. Además, la previsión del Gobierno también incluye el impacto de las distintas medidas adoptadas para incrementar las cotizaciones sociales y garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. A pesar de todo ello la diferencia no parece muy elevada, lo que se debe a que la previsión de la CE también incluía algunas de las medidas tributarias que el Gobierno incluyó en el Proyecto de PGE para 2019 y que finalmente no se han llevado a cabo por el rechazo de los mismos.

En lo que concierne a los gastos, la CE los sitúa en el 40,9 por ciento del PIB, mientras que la estimación del Gobierno es del 41,1 por ciento. De nuevo, la previsión que se incorpora en este documento toma como punto de partida unos datos de ejecución más actuales y que proporcionan una información

más precisa de cómo van a evolucionar las principales partidas de gasto. En este caso, se observa una ligera aceleración de ciertas partidas de gasto, de tal manera que se ha considerado prudente revisar al alza esta previsión.

En el escenario planteado para 2020 es donde se plantean las diferencias más significativas. El Gobierno prevé que el déficit público se sitúe en el 1,1 por ciento del PIB, frente al 1,9 por ciento estimado por la CE. La diferencia proviene de la incorporación de diversas medidas de ingresos que el Gobierno de España prevé retomar el próximo año. Estas medidas suponen elevar la ratio ingresos/PIB al 39,8 por ciento frente al 38,8 por ciento estimado por la CE.

Por el contrario, prácticamente coinciden ambas estimaciones en lo relativo a los gastos, estimando la CE una ratio del 40,8 por ciento y el Gobierno del 40,9 por ciento.

Medidas tributarias a partir de 2020

Tal y como se ha comentado anteriormente, la proyección fiscal planteada por el Gobierno de España en este Programa de Estabilidad incorpora a partir de 2020 las medidas tributarias que se incluyeron en los PGE 2019 así como las medidas de lucha contra el fraude y la creación de dos nuevas figuras tributarias.

A este respecto, se considera relevante explicar el contenido de estas medidas y de las nuevas figuras.

A. Paquete de medidas en el Impuesto sobre Sociedades

Estas medidas buscan acercar el tipo efectivo al nominal, buscando una mayor contribución de las grandes empresas y grupos consolidados.

Por un lado, se limitarán las exenciones para evitar la doble imposición, que resultan de aplicación a los dividendos y plusvalías generados en el exterior como consecuencia de su participación en sociedades filiales, pasando del 100 por cien actual al 95 por ciento, de acuerdo con el marco establecido para la fiscalidad de estas operaciones en la normativa de la UE.

Por otro lado, se exigirá una tributación mínima (cuota líquida mínima) de un 15 por ciento sobre la base imponible positiva del Impuesto de Sociedades. En caso de entidades que tributan al tipo incrementado del 30 por ciento, esta tributación mínima será del 18 por ciento. Esta medida afectará solamente a los grupos que tributan en régimen de consolidación fiscal y a las empresas no integradas en grupos cuyo importe neto de la cifra de negocios sea igual o superior a 20 millones de euros, por lo que no afectará a PYMES.

En último lugar, también se prevé introducir una rebaja del tipo nominal del Impuesto sobre Sociedades, para empresas que facturen menos de un millón de euros, del 25 por ciento al 23 por ciento, para favorecer a las PYMES, tan importantes en nuestro modelo productivo.

B. Incremento de los tipos de gravamen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a las rentas altas

Se incrementan dos puntos los tipos impositivos sobre la base general para los contribuyentes que tengan rentas superiores a 130.000 euros y cuatro puntos para la parte que exceda de 300.000 euros. Asimismo, el tipo estatal sobre la base del ahorro se incrementará en cuatro puntos porcentuales para las rentas del ahorro superiores a 140.000 euros, pasando del 23 por ciento al 27 por ciento.

La adopción de esta medida responde a la justicia social y a la capacidad contributiva de los ciudadanos, de forma que aporten en mayor medida los ciudadanos que dispongan de mayor renta.

C. Fiscalidad verde

Se incrementa la fiscalidad de los gasóleos, lo que consiste en una subida de 38 euros por cada mil litros. No obstante, la tributación que recae sobre el gasóleo de uso profesional y el gasóleo bonificado no sufrirá variación alguna, al objeto de otorgar a sus usuarios un mayor tiempo para que se puedan adaptar en el desempeño de su actividad económica al uso de otros productos menos contaminantes y que, por añadidura, durante dicha adaptación su competitividad no se vea mermada.

Esta medida pretende iniciar la senda para equiparar progresivamente la fiscalidad del combustible diésel y de la gasolina, en línea con las recomendaciones internacionales, y sin afectar a transportistas y agricultores. No persigue, por tanto, un fin recaudatorio per se, sino que busca proteger el medioambiente, a través de una correcta internalización de externalidades negativas.

D. Rebaja del IVA los servicios veterinarios

Se reducirá el tipo de gravamen del IVA de los servicios veterinarios al tipo reducido del 10 por ciento, al considerarse necesario adecuar la tributación de estos servicios a la de los medicamentos para uso veterinario, que sí tributan al 10 por ciento.

E. Medidas de fiscalidad de género y desigualdad

Con el fin de incorporar la perspectiva de género al sistema impositivo se introducirán las siguientes medidas:

- Se procede a modificar el tipo en el IVA para los productos de higiene femenina, reduciéndose su gravamen hasta el 4 por ciento.

- Se introduce una deducción en el Impuesto sobre Sociedades para el fomento de la igualdad de género. Las entidades que incrementen el número de mujeres en su Consejo de administración hasta cumplir con la paridad establecida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, podrán deducir de la cuota íntegra correspondiente al período impositivo en que se produzca dicho incremento el 10 por ciento de las retribuciones satisfechas a tales consejeras.

F. Rebaja IVA libro electrónico

Se reducirá el tipo de gravamen del IVA al tipo superreducido del 4 por ciento para los libros, periódicos y revistas en soporte electrónico. De esta forma, España hace uso de la posibilidad recientemente aprobada por la Unión Europea, para equiparar el tipo de gravamen de IVA aplicable a las publicaciones en papel y en formato electrónico.

G. Subida del Impuesto sobre el Patrimonio

Se incrementa un 1 por ciento el tipo aplicable a patrimonios superiores a 10 millones de euros, con el objetivo de que aporten en mayor medida los ciudadanos que dispongan de mayor patrimonio.

H. Creación del Impuesto sobre las Transacciones Financieras

Se relanzará la creación del Impuesto sobre las Transacciones Financieras, consistente en gravar con un 0,2 por ciento las operaciones de compra de acciones españolas ejecutadas por operadores del sector financiero, con independencia de la residencia de las personas o entidades que intervengan en la operación, o del lugar en que se negocien, siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- Que estén admitidas a negociación en un mercado regulado.
- Que el valor de capitalización bursátil de la sociedad sea superior a 1.000 millones de euros.

Estas operaciones, con carácter general, no se encuentran sujetas efectivamente a impuesto alguno en el ámbito de la imposición indirecta, por lo que el establecimiento del impuesto supone un importante avance en términos de equidad tributaria. Esta nueva figura se basa en la propuesta que se está debatiendo en el procedimiento de cooperación reforzada sobre este impuesto, del que forma parte España.

I. Creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales

También se impulsará de nuevo la creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales con el fin de gravar ingresos obtenidos en España por grandes empresas internacionales a partir de ciertas actividades digitales que escapen al actual marco fiscal.

El impuesto grava, a un tipo del 3 por ciento, los ingresos generados por servicios de publicidad en línea, servicios de intermediación en línea y la venta de datos obtenidos a partir de información proporcionada por el usuario.

Serán sujetos pasivos únicamente las personas jurídicas y otras entidades cuyo importe neto de la cifra de negocios supere los 750 millones de euros en el año natural anterior y cuyos ingresos derivados de prestaciones de servicios sujetas a este impuesto en España sean superiores a los 3 millones euros en el año natural anterior. Esto ayudará a garantizar que las PYMES no sean gravadas por este impuesto.

Este impuesto se basa en el propuesto por la Comisión Europea para gravar aquellas actividades digitales que obtienen valor añadido de la participación de los usuarios situados en territorio de la UE, pero que no están gravadas por los Estados miembros en el actual marco fiscal.

J. Medidas de lucha contra el fraude

Se establecen un conjunto de medidas para reforzar la lucha contra el fraude fiscal con una finalidad doble. Por una parte, para proceder a la incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea en el ámbito de las medidas contra la elusión fiscal derivada de la planificación fiscal agresiva internacional y de los mecanismos de resolución de litigios fiscales. Por otra, para introducir cambios en la regulación dirigidos a asentar unos parámetros de justicia tributaria y facilitar las actuaciones tendentes a prevenir y luchar contra el fraude reforzando el control tributario.

Lista de Paraísos Fiscales

Con el fin de acabar con los paraísos fiscales de los que se sirven los defraudadores para evitar contribuir a la sociedad, se refuerza la normativa tributaria para ser más exigentes con los demás países y asegurar que todos aquellos que no mantienen unos estándares fiscales mínimos, pasen a formar parte de la lista española de paraísos fiscales. Adicionalmente, se alinea la lista nacional de paraísos fiscales con los estándares y listas adoptados en el marco internacional.

Por otro lado, con el fin de otorgar una respuesta más precisa a determinados tipos de fraude, conviene identificar, asimismo, aquellos regímenes fiscales preferenciales que resulten perjudiciales establecidos en determinados países o territorios que facilitan el fraude fiscal, previéndose la relación de los mismos reglamentariamente.

Limitación de los pagos en efectivo

Se procede a reducir los límites cuantitativos de la prohibición de pagos en efectivo, tanto el general, pasando de 2.500 euros a 1.000 euros, como el

aplicable a los pagos efectuados por las personas físicas particulares con domicilio fiscal fuera de España, que pasaría de 15.000 euros a 10.000 euros.

No obstante, para las pequeñas economías domésticas se seguirá manteniendo el límite de 2.500 euros para los pagos realizados por las personas físicas que no actúen en calidad de empresarios y profesionales.

Reforzar la lista de deudores a la Hacienda Pública

Se amplía el listado de deudores para incluir expresamente, junto a los deudores principales, a los responsables solidarios, debido a la gran importancia que tienen estos en la existencia de dichas deudas. Asimismo, se reduce el límite para ser incluido en la lista de 1.000.000 de euros a 600.000 euros.

Adopción de las mejores prácticas internacionales en la prevención y lucha contra el fraude

En el proceso permanente de adaptación de la AEAT al entorno económico, se adoptan medidas normativas, organizativas y operativas en línea con las mejores prácticas internacionales, entre las que destacan las siguientes: estrategia frente a los nuevos contribuyentes que inician actividades económicas (Right from the start) para favorecer el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales; medidas normativas contra la fabricación, distribución y utilización del llamado software de doble uso con el que se ocultan ventas y servicios en las operaciones con consumidores finales (Sales suppression software); creación de una unidad de control de contribuyentes con patrimonios relevantes (High Net Worth Individuals); optimización en las actuaciones de control de la información obtenida mediante el Suministro Inmediato de Información y la procedente del Common Reporting Standard para el intercambio automático de información (Big data y Data analytics).

4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal

4.4.1. Comunidades Autónomas (CCAA)

4.4.1.1. Presupuesto 2019

El análisis de la evolución presupuestaria que se ofrece a continuación se basa en el *Informe de Presupuestos Generales de las CCAA para el ejercicio 2019*, que ha sido publicado por el Ministerio de Hacienda el pasado 1 de abril de 2019.

Cuadro 4.4.1. Evolución presupuestaria de las Comunidades Autónomas
En tasa de variación

Total Comunidades Autónomas	Presupuesto 2019 / 2018	Presupuesto 2019 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2018	Presupuesto 2019 / Derechos u Obligaciones reconocidas ajustadas 2018
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	4,00%	4,19%	4,19%
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	3,24%	3,89%	3,89%
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	4,17%	2,81%	2,81%
ITP y AJD	11,61%	6,52%	6,52%
Resto de impuestos	-1,20%	0,15%	0,15%
Resto de transferencias corrientes	7,71%	7,24%	7,24%
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	10,27%	-12,47%	-12,47%
5. Ingresos patrimoniales	-3,61%	142,30%	142,30%
6. Engajación inversiones reales	34,69%	113,61%	113,61%
7. Transferencias de capital	0,25%	53,70%	53,70%
Ingresos no financieros	4,06%	5,14%	5,14%
1. Gastos personal	2,65%	2,25%	2,06%
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	1,27%	-4,07%	-6,22%
3. Gastos financieros	-2,81%	5,81%	5,67%
4. Transferencias corrientes	3,29%	2,23%	2,27%
5. Fondo de contingencia	5,59%	-	990,72%
6. Inversiones reales	3,05%	53,64%	52,96%
7. Transferencias de capital	4,98%	46,51%	47,45%
Gastos no financieros	2,56%	5,04%	4,49%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

*Datos relativos a las 17 CCAA, 7 de las cuales han prorrogado sus presupuestos; se trata de Andalucía, Aragón, Castilla – La Mancha, Castilla y León, Cataluña, País Vasco y La Rioja. Esta circunstancia condiciona las tasas de variación reflejadas en el cuadro.

*Para las CCAA con presupuestos prorrogados, los recursos del sistema incluidos corresponden a los comunicados por la Administración General del Estado en enero de 2019, con ocasión de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, al corresponderse con los datos vigentes en el momento en el que tiene lugar la prórroga de los presupuestos de dichas Comunidades.

En relación a los ingresos procedentes del sistema de financiación autonómico, con carácter general, las CCAA que han aprobado sus presupuestos generales para 2019 han tenido en consideración una previsión de ingresos por entregas a cuenta y liquidación coincidente con las cifras comunicadas por la Administración General del Estado en julio de 2018, y han incorporado adicionalmente sus previsiones sobre el efecto derivado de la implantación del Sistema Integrado del IVA, salvo Canarias y Madrid, que recogen los importes comunicados en julio de 2018 pero sin cantidades adicionales.

En todo caso, en la remisión de los planes presupuestarios a medio plazo, las CCAA han contemplado distintos escenarios en relación a los recursos del sistema de financiación, una vez que no ha continuado la tramitación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. De esta manera, Canarias ha contemplado el escenario más conservador al considerar los recursos que derivan de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado. Por su parte,

Madrid, Galicia, La Rioja y Comunitat Valenciana han remitido un escenario consistente con los datos comunicados en julio de 2018 como previsión de los recursos del sistema para el ejercicio 2019. El resto de comunidades han previsto un escenario que viene a ser equivalente, de forma aproximada, al contemplado en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

En relación con el cumplimiento de los objetivos, en primer lugar, y respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria, establecido en el -0,1 por ciento para el ejercicio 2019, todas las CCAA que han aprobado sus presupuestos generales para el ejercicio 2019 prevén su cumplimiento. Dicha previsión se ha confirmado por parte de todas las CCAA con ocasión de la remisión de sus planes presupuestarios a medio plazo.

En cuanto a la regla de gasto, se prevé igualmente el cumplimiento, a excepción de la Comunitat Valenciana, que prevé una tasa de variación del 7,6 por ciento, de la Comunidad Autónoma de Galicia, que prevé formalmente el cumplimiento de la tasa de referencia aun cuando se supera ligeramente tras la adecuada formulación de la tasa de variación de la regla de gasto, y finalmente de la Comunidad Foral de Navarra, que entiende que la desviación es reconducible atendiendo al margen de variabilidad derivado de aplicar los datos de ejecución. No obstante, con los datos remitidos con posterioridad a través de los planes presupuestarios a medio plazo, todas las CCAA han comunicado la previsión de cumplimiento de la regla de gasto para 2019.

Desde el punto de vista funcional, la suma de las partidas destinadas a Sanidad, Educación y Seguridad social y Protección Social constituye el 61 por ciento de los créditos totales del presupuesto de gastos para 2019. Asimismo, se aprecia un crecimiento en cada una de dichas funciones aisladamente consideradas: por un lado, la función de Sanidad se ve incrementada en un 1,83 por ciento en relación al ejercicio anterior, constituyendo el 32,76 por ciento del presupuesto para este ejercicio; por su parte los créditos destinados a Educación crecen un 4,13 por ciento; por último, un 5,23 por ciento es el porcentaje de aumento que se observa en Seguridad social y Protección Social en comparación con 2018. Finalmente, los gastos destinados a la función "Deuda pública" aumentan en 2019 un 6,14 por ciento, de tal manera que su peso alcanza el 16,8 por ciento del presupuesto para este ejercicio.

Medidas 2019

En materia de ingresos, las medidas ascienden a 754 millones de euros, destacando principalmente las medidas no tributarias que se elevan a 430 millones de euros, las cuales tienen su origen fundamentalmente en la enajenación de inversiones y patrimonio de las CCAA. También destaca el efecto derivado de la homogeneización de los tipos máximos del tramo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos, que a partir de 2019 se incorpora en el tipo estatal especial, ascendiendo su impacto a 342 millones de euros. También con efectos positivos en la recaudación, cabe destacar las medidas adoptadas en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas

Físicas con un impacto de 111 millones de euros. Por su parte, las medidas comunicadas en relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se espera que minoren su recaudación en 115 millones de euros sobre el ejercicio anterior.

En materia de gastos, cabe abordar un análisis más pormenorizado de las medidas de personal distinguiendo entre devoluciones de pagas extra y resto de medidas. Así, para 2019, en tres CCAA (Andalucía, Aragón y Cataluña) se produciría la reversión de la parte pendiente de la paga extra abonada en 2018, totalizando 323 millones de euros. En segundo lugar, la devolución de la paga extraordinaria del ejercicio 2013, supondría en Cataluña y Región de Murcia, un impacto adicional previsto de -240 millones de euros. Finalmente, el resto de medidas no asociadas a la devolución de pagas extraordinarias alcanza un efecto de -312 millones de euros, destacando las relativas a la recuperación de complementos, así como las medidas retributivas, de antigüedad y de carrera profesional en materia de servicios públicos fundamentales. De esta forma, el efecto global de las medidas de personal de 2019 ascendería a -229 millones de euros.

En relación con el resto de las medidas de 2019, destacan, con efecto positivo, las relativas a gastos farmacéuticos y productos sanitarios, tanto las relacionadas con la compra centralizada de medicamentos como las que se deriven de los acuerdos alcanzados con la industria farmacéutica. Debe señalarse también el efecto neto de las medidas relativas a acuerdos de no disponibilidad y bloqueo de créditos presupuestarios, que se eleva a 160 millones de euros.

Por su parte, con signo negativo, cabe citar las medidas asociadas a transferencias, tanto corrientes como de capital, destacando las derivadas de la compensación a las Corporaciones Locales de Canarias por la incidencia recaudatoria, así como las previstas en la Comunitat Valenciana en relación a la renta de inclusión, en materia de dependencia y las asociadas a la construcción de centros educativos.

Escenario 2020-2022

En relación al escenario económico financiero previsto para los ejercicios 2020 a 2022, los planes presupuestarios a medio plazo remitidos por las CCAA se han formulado respetando los objetivos de estabilidad del 0 por ciento en los años 2020 y 2021, haciendo extensivo dicho objetivo, aún sin fijar, para el año 2022. Por lo que se refiere a la regla de gasto, las sendas remitidas contemplan el cumplimiento de las actuales tasas de referencia del 2,9 por ciento y 3,1 por ciento para los ejercicios 2020 y 2021, superándose únicamente en la Comunitat Valenciana, para el ejercicio 2020, al preverse una tasa de variación del 7,2 por ciento en dicha Comunidad Autónoma.

En materia de ingresos, las medidas previstas para los años 2020 a 2022 conllevan un descenso en la recaudación de 75, 212 y 23 millones de euros respectivamente. En 2020, este descenso se debe principalmente a la reversión

de las medidas relativas a enajenación de inversiones del ejercicio 2019, citadas anteriormente. También se prevén impactos negativos para dicho periodo en relación a medidas adoptadas o previstas que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En sentido contrario actuaría las medidas relativas al Impuesto sobre el Patrimonio que están integradas en el paquete tributario que el gobierno retomará en 2020 y que permitirán una recaudación adicional de 339 millones de euros.

Respecto a las medidas de gastos de los años 2020-2022, las medidas previstas recogen un análisis detallado de las que afectan a gastos de personal. En primer lugar, la devolución de la paga extraordinaria de 2013, que, en 2020, alcanzaría los -72 millones de euros, finalizando sus efectos en 2021 con una reversión de 322 millones de euros. En segundo lugar, la devolución de la paga extraordinaria de 2014, que afecta igualmente a Cataluña y a la Región de Murcia, para la que se prevé en 2020 un impacto de -15 millones de euros, en 2021 alcanzaría -293 millones de euros y finalmente en 2022, 68 millones de euros, por el efecto parcial de la reversión de las cantidades abonadas en el ejercicio anterior. Por último, el resto de medidas de personal, supondrían, para cada uno de los ejercicios de 2020 a 2022, un impacto diferencial de -272, -120 y -32 millones de euros, correspondiendo fundamentalmente a medidas en materia de plantillas de docentes y carrera profesional del personal estatutario.

En relación con el resto de las medidas de 2020-2022, continuarían los efectos de las medidas anteriormente aludidas en relación con los gastos farmacéuticos y productos sanitarios en 2020, se produciría la reversión de los acuerdos de no disponibilidad o bloqueos de créditos y se mantendrían los efectos, si bien con menor impacto, de las medidas en gastos corrientes y conciertos.

4.4.2. Entidades Locales (EELL)

Las Entidades Locales en su conjunto han obtenido un resultado fiscal de superávit desde 2012. Partiendo de un déficit del 0,4 por ciento en 2011⁷, han logrado superávits del 0,32 por ciento del PIB en 2012, 0,55 por ciento en 2013, del 0,53 por ciento en 2014, del 0,42 por ciento en 2015, del 0,62 por ciento en 2016, del 0,61 por ciento en 2017 y, en 2018 del 0,52 por ciento (6.292 millones de euros). A este resultado ha contribuido la aplicación de la regla de gasto. El aumento de ingresos unido al control de gasto ha permitido lograr el objetivo de déficit e incluso superarlo.

Debe mencionarse que, respecto a los efectos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) recogidas en el Programa de Estabilidad de abril de 2018, se produce una dilución de aquéllos⁸, pasando a ser más relevantes los que derivan de

⁷ Sin considerar el efecto de las liquidaciones negativas del modelo de participación en tributos del Estado.

⁸ La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) exige la supresión de servicios e integración de servicios salvo en el caso de contar con superávit. Por tanto, se ha estimado un menor impacto en los años del programa por estos conceptos. También ha sido necesario reconsiderar a partir de 2016 los ahorros derivados del traspaso a las CCAA de las competencias

reducción de los gastos de capital, bien por inejecución de inversiones, bien por minoración de transferencias de capital para financiar proyectos de inversión de otros sectores, incluidos los que afronten las entidades dependientes de las EELL.

A) Gasto

De acuerdo con los presupuestos y con los planes presupuestarios de las EELL para el período 2020-2022, se estima una reducción de las inversiones y de las transferencias de capital en 2019 del entorno de 653 millones de euros, siendo esta la principal fuente de ahorros de las EELL en dicho ejercicio. Sin embargo, los gastos de transferencias corrientes experimentan un ligero incremento en 917 millones de euros. El efecto conjunto de esas actuaciones en el ámbito de la inversión local y de la financiación a otros sectores (incluido a entidades dependientes del propio sector local) se situaría en un menor ahorro en 2019 de -264 millones de euros.

También en 2019 se produciría un incremento de las retribuciones y de los gastos en compras de bienes y por prestación de servicios recibidos por las EELL de 403 y 743 millones de euros, respectivamente.

Por el lado del gasto, en definitiva, se produciría un menor ahorro de 1.410 millones de euros.

En cada uno de los años del período 2020-2022, considerando los datos de los planes presupuestarios se produciría un mayor gasto, sobre todo en los años 2021 y 2022 debido al incremento del gasto de inversión que las EELL esperan ejecutar.

B) Redimensionamiento del sector público local

- a) A partir de 2019, por prudencia, no se consideran efectos, aunque se considera que se reducirá el número de entidades dependientes.
- b) Es preciso señalar una ralentización del ritmo de ajuste en el sector público local, que, si bien se está reduciendo en cuanto al número de entidades que lo integran, lo hace a una tasa de variación anual inferior al 2 por ciento.

C) Supresión de EELL menores: la última actuación corresponde a las CCAA y hasta la fecha no han adoptado ninguna decisión en este ámbito

En 2019 se mantendrá la aplicación de normas de redimensionamiento del sector público local, con un seguimiento especial en relación con las EELL sujetas a planes de ajuste.

en materia de sanidad, educación y servicios sociales, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, que declaró inconstitucionales las disposiciones en las que aquellos trasposos se fundamentaban, dejando los mismos a lo que regulen las respectivas CCAA. En este caso, cabría considerar que no se producen ahorros para las EELL.

Entre 2013 y 2018 se han suprimido 961 entes dependientes, lo que supone una reducción del gasto equivalente a 735 millones de euros (incluyendo el ahorro en gastos de explotación y gasto no financiero y los resultados negativos).

D) Ingresos

Por lo que se refiere a los ingresos se estima, para 2019, un incremento de los procedentes de impuestos directos e indirectos de 1.387 millones de euros y de tasas y precios públicos de 30 millones, totalizando unos ahorros adicionales por todos los tributos sobre 2018 de 1.417 millones de euros. Prácticamente, se equilibraría el mayor gasto que se originaría en 2019 con el mayor ingreso que se obtendría.

Para el resto del periodo de proyección, se estima una tendencia creciente de los ingresos tributarios que permitirá también compensar los mayores gastos.

E) Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)

En 2019 se mantendrá el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales contenidas en la LOEPSF requiriendo la aprobación de planes económico-financieros por incumplimientos de la regla de gasto o del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como el refuerzo de la disciplina fiscal de las EELL, mediante el control de la aplicación de las normas contenidas en la LOEPSF y en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

F) Inversiones Financieramente Sostenibles

Las EELL podrán destinar el superávit correspondiente a 2018 para otros fines distintos de la amortización de deuda pública, al haberse prorrogado para 2019 la aplicación de esta medida, mediante el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo. En concreto, tal y como se explicará con mayor detalle en un apartado posterior, si, además, presentan un período medio de pago a proveedores no superior a 30 días, podrán destinar la parte que quede, una vez atendidas aquellas obligaciones, a financiar inversiones financieramente sostenibles (IFS).

G) Transparencia

En el período 2019-2022 se proseguirá el refuerzo de la transparencia de la gestión pública local, continuando la publicación iniciada con el primer trimestre de 2016 de la serie de información del saldo de la cuenta "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" con el fin de dar a conocer aquellas obligaciones que las EELL han reconocido en

su contabilidad pero no en sus presupuestos⁹. Asimismo, se seguirán remitiendo requerimientos a las EELL que presenten algún incumplimiento en cuanto al suministro de información para que procedan a su corrección.

4.4.3. Reforma del Sistema de Financiación

En cuanto a la reforma del Sistema de Financiación Autonómica, el Comité Técnico Permanente de Evaluación (CTPE, órgano previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 22/2009), en una primera fase de trabajo, finalizó la valoración de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre la reforma de la financiación autonómica y debatió sobre diferentes propuestas a partir de dichas recomendaciones.

Existe el compromiso de seguir impulsando este proceso de reforma, que requiere tanto de la realización de los análisis técnicos, sobre los que se ha avanzado, como de profundos debates y negociaciones, que en ocasiones requieren de toma de posiciones a nivel político, para acercar las diferentes posturas y aglutinar consensos sobre las modificaciones a cometer.

Aunque se han dado pasos orientados a facilitar los debates a nivel político, en los últimos meses no se han dado las circunstancias imprescindibles para conseguir los consensos necesarios requeridos para avanzar en la reforma del Sistema de Financiación Autonómica ya que es preciso que este trabajo se desarrolle en un marco en el que exista una perspectiva de estabilidad política en el medio plazo, situación que se espera conseguir tras la formación de un nuevo Gobierno.

Respecto de la reforma del sistema de financiación local, se han mantenido reuniones entre el Ministerio de Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para poner en común las cuestiones de mayor interés para las EELL y establecer las líneas fundamentales de la reforma del sistema de financiación local.

4.5. Previsiones de deuda pública

En 2018, la ratio de deuda pública sobre PIB se redujo en España por cuarto año consecutivo, situándose en el 97,1% (cuadro 4.5.2), un punto por debajo de la registrada en 2017 y 3,3 puntos inferior a la de 2014, cuando se alcanzó el máximo.

La reducción de la ratio en 2018 se explica principalmente por el crecimiento del PIB nominal, que contribuyó a reducir la ratio en 3,4 puntos de PIB y, en menor medida, por el ajuste stock-flujo, que ejerció un ligero efecto bajista, equivalente al 0,1% del PIB. La favorable evolución de los tipos de interés en los mercados de deuda y la buena gestión del Tesoro han permitido reducir las

⁹ Esta cuenta se ha reducido de 1.838 millones de euros en el primer trimestre de 2016 a 1.143 millones en el cuarto trimestre de 2017, y a 1.020 millones en el tercero de 2018.

emisiones netas de deuda con respecto a lo previsto, así como el gasto financiero. En línea con el compromiso del Gobierno con la consolidación fiscal, los ahorros e ingresos extraordinarios (*windfall gains*) han sido utilizados para reducir lo más rápidamente posible la ratio deuda/PIB.

Por su parte, la necesidad de financiación de las AAPP se situó en el 2,48% del PIB en 2018, 0,6 puntos inferior a la del año previo. Eliminando el gasto en intereses (2,46% del PIB), el saldo presupuestario primario se sitúa cerca del equilibrio presupuestario, en el -0,02% del PIB.

Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2018
% del PIB

	2018
Ajuste stock-flujo	-0,1
Adquisiciones netas de activos financieros ^(*)	0,8
Otras cuentas pendientes de pago ^(*)	-0,7
Otros ajustes	-0,2
(*) Operaciones entre AA.PP consolidadas. Fuentes: Banco de España y Ministerio de Economía y Empresa.	

El efecto bajista del ajuste stock-flujo sobre la necesidad de endeudamiento de las AAPP en 2018 se explica por las contribuciones negativas de las otras cuentas pendientes de pago (-0,7%) y de los otros ajustes (-0,2%), que más que compensaron el valor positivo de las adquisiciones netas de activos financieros, por importe equivalente al 0,8% del PIB. Como resultado, el ajuste stock-flujo en 2018 se situó en el -0,1% del PIB (cuadro 4.5.1), frente al ajuste positivo del 0,1% del PIB registrado en 2017.

Al finalizar el año 2019, se prevé que la deuda pública se reduzca en 1,2 puntos con respecto al año anterior, hasta representar el 95,8% del PIB. Este descenso de la ratio de deuda pública sobre PIB se explica por el avance del PIB nominal, con un efecto sobre la ratio de -3,6 puntos, así como por una mejora del saldo presupuestario primario, que registrará superávit en 2019 por vez primera después de once años de déficit. Se estima que el ajuste stock-flujo será positivo este año, en el entorno del 0,3% del PIB.

La reducción de la ratio de deuda pública sobre PIB continuará en los años posteriores, contribuyendo a dicha reducción el crecimiento del PIB nominal y el saldo primario, que continuará registrando superávit, compensando ambas partidas la contribución positiva al aumento de la deuda del ajuste stock-flujo.

En 2022, la deuda pública se prevé que se sitúe en el 88,7% del PIB, lo que supone una reducción de más de ocho puntos en cuatro años, contribuyendo de este modo a la corrección de uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que presenta la economía española.

Cuadro 4.5.2. Dinámica de la deuda pública
% del PIB

	2018	2019	2020	2021	2022	Acumulado 2018-2022
1. Ratio deuda / PIB	97,1	95,8	94,0	91,4	88,7	
2. Variación en la ratio deuda / PIB	-1,0	-1,2	-1,9	-2,5	-2,7	-8,4
Contribuciones a la variación en la ratio deuda / PIB						
3. Saldo presupuestario primario	0,0	-0,3	-1,2	-1,8	-2,1	-5,4
4. Intereses pagados	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	9,0
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-3,4	-3,6	-3,4	-3,3	-3,1	-13,4
6. Otros factores (ajuste stock-flujo)	-0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	1,4
p.m.: Tipo de interés implícito	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

4.6. Orientación de la Política Fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, en la presente Actualización del Programa de Estabilidad se presentan las tasas de crecimiento del PIB real, así como las estimaciones de PIB potencial y de output gap para el periodo 2019-2022, siguiendo la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del Output Gap (OGWG).

Al igual que en anteriores actualizaciones, se han incorporado algunos cambios estadísticos con el fin de obtener estimaciones más precisas y consistentes con la situación cíclica de la economía española. En particular, se han utilizado las proyecciones de población publicadas por el INE, más actualizadas. Asimismo, se han utilizado las nuevas semi-elasticidades estimadas por la Comisión Europea en 2019, que corrigen el saldo presupuestario de las fluctuaciones del ciclo económico y se actualizan cada seis años. En el caso de España, dicha semi-elasticidad ha pasado de 0,54 en 2013 a 0,60 en 2019, lo que implica un aumento de la sensibilidad del presupuesto ante el ciclo.

Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica⁽¹⁾
% de PIB, salvo indicación en contrario

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	2,6	2,2	1,9	1,8	1,8
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
3. Intereses	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2
4. One-offs y otras medidas temporales	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-0,1
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8
Contribuciones:					
- <i>productividad total de los factores</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
- <i>trabajo</i>	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8
- <i>capital</i>	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
6. Output gap	0,6	1,5	1,8	1,9	1,9
7. Saldo cíclico	0,4	0,9	1,1	1,2	1,2
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-2,9	-2,9	-2,2	-1,6	-1,2
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	-0,4	-0,5	0,1	0,6	1,0
10. Saldo estructural (8-4)	-2,6	-2,7	-2,2	-1,6	-1,1
11. Saldo estructural primario (10+3)	-0,1	-0,4	0,1	0,6	1,1

(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.
Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

Según las estimaciones basadas en la metodología de la Comisión Europea, el PIB potencial, tras el mínimo alcanzado en 2013, inició en 2014 una senda expansiva, con tasas de crecimiento positivas y gradualmente crecientes que se prevé se sitúen en el 1,8% al final del horizonte de previsión. La aceleración del PIB potencial en el periodo 2019-2022 se debe a una mayor contribución de los factores trabajo y capital, mientras que la productividad total de los factores (PTF) mantendrá una aportación relativamente estable, en el entorno de 0,3 o 0,4 puntos porcentuales.

La recuperación del factor trabajo se explica, en gran medida, por la reducción de la tasa de paro estructural (NAWRU), que se sitúa al final del horizonte de previsión en niveles inferiores a los de 2007. Por su parte, el perfil del capital, con aportaciones positivas y crecientes durante el periodo analizado (pasa de 0,4 pp en 2018 a 0,6 pp en 2022), se debe al dinamismo previsto para la inversión.

Como resultado de la evolución del PIB real y del potencial, el output gap o brecha de producción, tras alcanzar en 2013 la máxima diferencia entre PIB potencial y efectivo (-9%), se ha reducido progresivamente hasta cerrarse en 2018, anotando ya ese año valores ligeramente positivos, y reflejando el inicio de un nuevo ciclo económico. La brecha de producción se ampliaría a partir de 2019, como consecuencia de un crecimiento PIB real superior al del potencial, situándose en el 1,9% al final del horizonte de proyección.

Como se detalló anteriormente, el déficit de las AAPP cerró 2018 en el 2,48% del PIB, según cifras validadas por Eurostat, permitiendo a España salir del Procedimiento de Déficit Excesivo. Para 2019, se prevé alcanzar un déficit del

2% del PIB, inferior en medio punto al del pasado año, como consecuencia de una orientación neutral y prudente de la política fiscal, compatible con el juego de los estabilizadores automáticos.

En las Recomendaciones Específicas (CSR) a España, aprobadas por el Consejo Europeo en julio de 2018, en el ámbito fiscal se recomienda que la tasa de crecimiento del gasto público primario neto nominal no exceda en 2019 del 0,6%, lo que se corresponde con un ajuste estructural de 0,65 puntos porcentuales de PIB. Según el cómputo del *Expenditure Benchmark* basado en la metodología de la Comisión Europea esta actualización del Programa de Estabilidad resultaría en un esfuerzo estructural ligeramente negativo, de una décima, y un crecimiento del gasto público nominal neto computable del 3,9%.

La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2019 habría permitido poner en marcha las medidas de ingresos previstas por el Gobierno y realizar un esfuerzo estructural de alrededor de cinco décimas de PIB, cumpliendo así con la recomendación del Consejo Europeo. Este esfuerzo estructural junto a las medidas aprobadas en los primeros meses de 2019, habrían situado el déficit público en el 1,3% del PIB, tal y como se preveía en los PGE.

En todo caso, para valorar el cumplimiento de la recomendación fiscal de la Comisión Europea es importante tener en cuenta que el esfuerzo estructural recomendado se basa en unas estimaciones de la brecha de producción (*output gap*) que, en el caso de la economía española, han mostrado a lo largo de los últimos años limitaciones/desviaciones relevantes sobre los resultados debido a la incertidumbre y variabilidad a la que están sometidas (véase recuadro en este capítulo para observar ejemplos de estas discrepancias).

Para el año en curso y el siguiente, existen diferencias significativas en las estimaciones del *output gap*) que evidencian la sensibilidad de los resultados al enfoque y a los inputs utilizadas. Las estimaciones de *output gap* para 2019 y 2020 de los diferentes organismos analizados varían en un amplio rango de valores, desde cifras ligeramente negativas en la horquilla inferior de las bandas estimadas por la AIReF, hasta el entorno del 2% o por encima según estimaciones basadas en la metodología de la Comisión Europea. Estas diferencias tienen importantes implicaciones en la fijación de las recomendaciones de política fiscal para España, llevando a variaciones del esfuerzo estructural exigido por la Comisión para este año o el próximo de medio punto porcentual de PIB (entre 0,5 y 1 punto porcentual), según las estimaciones de *output gap* consideradas.

Por ello, es preciso extremar las cautelas tanto en lo que se refiere a las recomendaciones de política fiscal que tienen en consideración el *output gap*, variable sumamente volátil e incierta. Lo mismo sucede con el análisis sobre la idoneidad de la política fiscal, que varía sustancialmente en función de las estimaciones utilizadas. En 2019, según las estimaciones de la AIReF o del

FMI, el esfuerzo estructural sería nulo, frente al ligero desesfuerzo obtenido al aplicar la metodología de la Comisión. En cualquier caso, cabe destacar que el escenario presupuestario recogido en esta Actualización del Programa de Estabilidad, refleja para cada año del horizonte de previsión un crecimiento del gasto total de las Administraciones Públicas inferior al crecimiento nominal del PIB. Como consecuencia de ello, se prevé que la ratio gasto/PIB se reduzca desde el 41,3% en 2018 al 40,7% en 2022.

Cuadro 4.6.2. Cómputo del Expenditure Benchmark

Miles de millones de €, salvo indicación en contrario

	2018	2019
PIB nominal (1)	1.208,2	1.255,2
Gasto total Administraciones Públicas (2)	499,5	516,0
Intereses (3)	29,8	29,8
Gasto financiado con Fondos Europeos (4)	6,58	5,61
<i>Formación bruta de capital fijo financiada con fondos UE</i>	3,94	3,01
<i>Formación bruta de capital fijo total</i>	25,4	24,8
Formación bruta de capital fijo financiada por España (5)	21,5	21,8
Media formación bruta de capital fijo financiada por España cuatro últimos años (6)	21,2	21,0
Gasto cíclico prestaciones por desempleo (7)	0,2	-0,9
Gasto computable corregido 8 = 2-3-4-5+6-7	462,7	480,8
Medidas discrecionales de ingresos (9) (*)	0,6	3,4
One-offs ingreso (10)	0,0	-0,7
One-offs gasto (11)	-3,6	-1,2
Total one-offs (12)	-3,6	-1,9
Medidas discrecionales de ingresos sin one-offs de ingreso (13) (*)	1,3	4,1
Gasto computable corregido neto de one-offs de gasto (14) = (8) + (11)	459,1	479,5
Gasto computable corregido neto de medidas discrecionales de ingresos y one-offs totales (15) = (14) - (13)	457,8	475,4
Crecimiento gasto nominal computable corregido neto de medidas y one-offs		3,9
(*) En términos incrementales.		
Fuentes: Ministerio de Economía y Empresa y Ministerio de Hacienda.		

A partir de 2020, tal y como se detalla en el capítulo 4, las proyecciones fiscales incluidas en este Programa de Estabilidad suponen la puesta en marcha de las medidas de ingreso que el Gobierno incluyó en los PGE 2019, así como las medidas de lucha contra el fraude y la creación de dos nuevas figuras tributarias que ya habían sido impulsadas mediante los correspondientes proyectos normativos. Estas medidas permitirán realizar en 2020 un esfuerzo estructural de medio punto de PIB que, junto a la aportación del ciclo económico y una vez tenido en cuenta el efecto de las medidas one-off, reducirá el déficit público nueve décimas hasta el 1,1% del PIB. Además, a partir del año en curso, el saldo primario estructural se prevé superavitario, ampliándose en los dos últimos años del periodo de previsión, lo que

contribuirá a reducir la ratio de deuda pública sobre PIB y a corregir una de las principales vulnerabilidades que presenta la economía española.

Esta senda de ajuste permite, por tanto, progresar de forma decidida en la corrección de los desequilibrios fiscales heredados y aprovechar todos los ingresos y ahorros extraordinarios para reducir el déficit y la deuda pública de forma compatible con el mantenimiento de tasas de crecimiento económico y de creación de empleo.

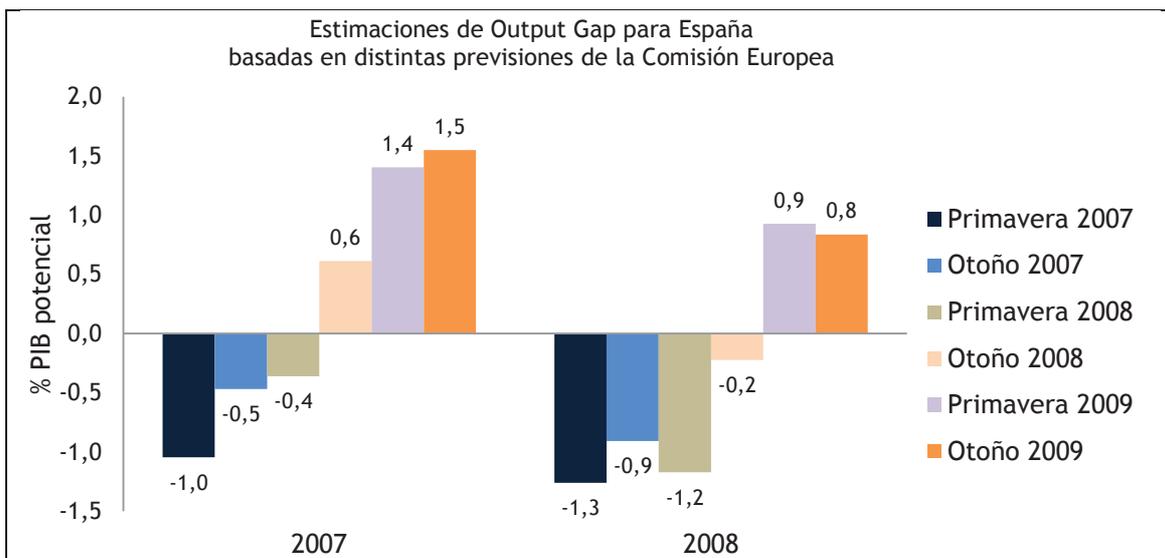
Conviene señalar por último el intenso proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en España en los últimos años. En el periodo 2011-2018, el déficit público se ha reducido más de siete puntos de PIB, situándose por debajo del 3% en 2018 y dejando atrás el Procedimiento de Déficit Excesivo a partir de este año. Casi la mitad del ajuste fiscal realizado en este periodo ha sido estructural, situándose España entre los países europeos que mayor consolidación fiscal han realizado en la última década.

El output gap: la necesidad de tener un diagnóstico adecuado

A pesar del fuerte ritmo de crecimiento experimentado por la economía española en los últimos años no se aprecian señales de recalentamiento. Los niveles de desempleo –que se mantienen todavía elevados– el notable ritmo de creación de empleo registrado desde hace cinco años, la ausencia de presiones salariales y las moderadas tasas de inflación, particularmente de la subyacente, apuntarían más bien a la existencia de un exceso de capacidad en nuestro país.

Lo anterior – la evidencia empírica – contrasta con las conclusiones de diversos modelos que, sobre la base de variables no observables, sugieren una posición cíclica expansiva. Las fuertes discrepancias existentes a la hora de estimar el nivel de output gap de nuestra economía y la consiguiente incertidumbre sobre nuestra posición cíclica es muy relevante dado el uso del output gap como variable central para valorar el signo de la política fiscal. En efecto, su estimación influye en el cómputo del esfuerzo estructural y también en el margen de convergencia al objetivo a medio plazo aplicado a la tasa de referencia utilizada para el cómputo de la regla de gasto comunitaria.

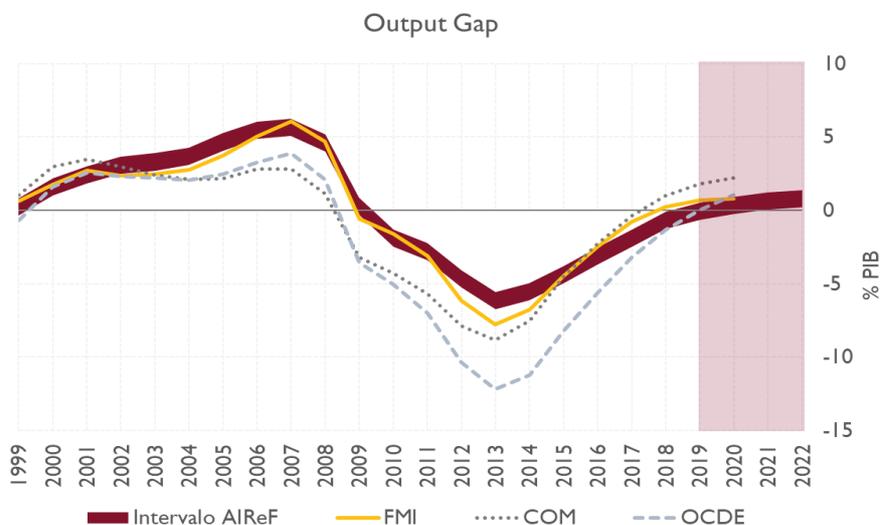
Así, por ejemplo, mientras que la Comisión estimaba en sus últimas previsiones de otoño un output gap para la economía española del 2,2% en 2020, en esas mismas fechas, el FMI y la OCDE cifraban el output gap en el 1% y el 0,9%, respectivamente. Este tipo de desviaciones son muy habituales, sobre todo cuando se trata de estimaciones en tiempo real, es decir, para el año en curso o el inmediatamente posterior. Para 2019, mientras la Comisión Europea estima en sus Previsiones de Otoño 2018 un output gap del 1,8%, el FMI y la OCDE lo sitúan en el 0,7% y el 0% respectivamente. Hay que añadir que la incertidumbre en estas estimaciones es particularmente acusada en circunstancias como las actuales, en que el output gap cambia de signo: después de nueve años de valores negativos las estimaciones actuales señalan que el output gap volvería a terreno positivo. El anterior cambio de signo en la serie histórica de nuestro output gap se produjo hace una década, si bien entonces el cambio fue en sentido contrario, desde una posición cíclica expansiva a una contractiva. La comparación entre las estimaciones del output gap de España en el entorno de los años 2007 y 2008, realizadas entre los años 2007 y 2009, ilustra de manera muy clara esta volatilidad, como se aprecia en el siguiente gráfico.



Fuente: Ministerio de Economía y Empresa

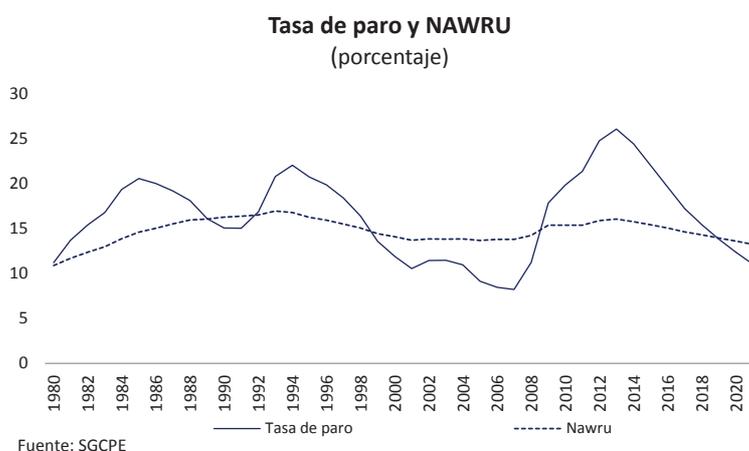
Esta incertidumbre en torno a las estimaciones del output gap es especialmente acusada en el caso de la economía española, como pone de manifiesto el hecho de que la discrepancia entre las estimaciones de la metodología común de la Comisión y la estimación alternativa (la denominada “*plausibility tool*”, aprobada en 2016) fue de 1,6 puntos porcentuales del PIB en 2018. España fue uno de los países con mayor discrepancia de la Unión Europea.

Las estimaciones actuales para el output gap de España en 2019 y 2020 entran dentro de un amplio rango de valores como pone de manifiesto el gráfico a continuación. La horquilla inferior de la banda de estimaciones de la AIReF sitúa el output gap en niveles aún negativos en 2019 y en 2020 frente a las estimaciones de la Comisión Europea que son del 1,8% y 2,2% respectivamente. Entre esos dos extremos están las estimaciones del FMI y de la OCDE.



Fuente: AIReF

En el caso español además el comportamiento del mercado de trabajo y la disparidad en las estimaciones existentes sobre el nivel de paro estructural (la NAWRU) conlleva un nivel adicional de dificultad. La NAWRU muestra cierta prociclicidad pero se mantiene en niveles inusualmente altos. De hecho, según las estimaciones de la metodología común, la tasa de paro observada habría pasado a ser ya inferior a la NAWRU en 2018. Si esto fuera así, deberían haberse producido ya presiones al alza sobre los salarios. Sin embargo, en 2018 la remuneración de asalariados siguió creciendo por debajo de la inflación media (1,1% frente al 1,7%). En definitiva, la elevada incertidumbre en la estimación de la NAWRU plantea dudas sobre su capacidad para predecir la evolución futura de la tasa de paro.



Fuente: Ministerio de Economía y Empresa

Los requerimientos de ajuste estructural del brazo preventivo se determinan en función de varios factores, entre los que tiene un papel muy importante el nivel de output gap. Además, el cálculo del esfuerzo estructural se ve también muy influido por las estimaciones del crecimiento del PIB potencial (en la dimensión *top-down* y, en menor medida, en la dimensión *bottom-up*). Por tanto, es preciso extremar las cautelas, no sólo en el cálculo del output gap en sí, sino sobre todo en las recomendaciones de política económica que se derivan de esta variable inobservable y el análisis sobre la idoneidad de la política fiscal. Esto es imprescindible si se quieren evitar políticas erráticas o equivocadas.

Como conclusión, en un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo resulta más importante que nunca ser capaces de contar con un diagnóstico de la realidad adecuado, que tenga en cuenta la velocidad de cambio de los tiempos actuales y la necesidad de incorporar y monitorizar nuevas variables que van surgiendo asociadas al cambio estructural tan relevante que se está produciendo. De no hacerlo así, podrían aplicarse fórmulas inadecuadas para los retos actuales. En este sentido, consideramos que sería conveniente avanzar en mejoras metodológicas que promuevan un mayor consenso en la medición de las variables no observables de la economía como la NAWRU y el output gap, con el objetivo de conseguir una mejor comprensión de la economía española y adecuar el *policy mix* a la realidad económica cambiante y a los desafíos del futuro.

4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO)

El vigente Código de Conducta del PEC en su versión actualizada aprobada en mayo de 2017, establece la obligación de prolongar las previsiones de las principales variables macroeconómicas hasta el momento en el que se alcance el objetivo de medio plazo (que en el caso de los países firmantes del Pacto Fiscal, es un déficit estructural, como máximo, del 0,5% del PIB), o el que derive de las condiciones de sostenibilidad si fuera más exigente, así como de detallar las principales variables de la senda que se seguirá para alcanzar este objetivo.

En el caso de España, el objetivo de medio plazo (MTO) que establece la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria es más ambicioso, llegando al equilibrio estructural. El esfuerzo estructural planeado de 0,5 puntos de PIB cada año en el periodo 2020-2022 supondrá una reducción sustancial del déficit estructural hasta el 1,1% del PIB en el año 2022.

5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

En el cuadro 5.1.1. se comparan las previsiones de esta actualización del Programa de Estabilidad para el período 2019-2022 con las de la actualización anterior. En ambos casos, el escenario macroeconómico preveía reducciones del crecimiento en el periodo de referencia. La anterior actualización preveía una desaceleración del crecimiento económico desde el 2,7% en 2018 hasta el 2,3% en 2021. La presente actualización también proyecta una moderación del crecimiento para los próximos años, situándose la tasa de crecimiento del PIB real en 2021 medio punto por debajo de lo esperado en la anterior actualización. Como consecuencia del menor crecimiento y de que en 2019 no ha sido posible aprobar los Presupuestos Generales del Estado propuestos por el Gobierno que preveían reducciones adicionales del déficit, el ajuste se ha visto retrasado en un año, si bien es preciso destacar que, con los presupuestos en vigor correspondientes a 2018, el objetivo es reducir adicionalmente el déficit y la deuda, como se ha indicado en el capítulo 4 y se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad

	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	2,7	2,4	2,3	2,3	
Presente actualización	2,6	2,2	1,9	1,8	1,8
Diferencia	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	-2,2	-1,3	-0,5	0,1	
Presente actualización	-2,5	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
Diferencia	-0,3	-0,7	-0,6	-0,5	
Deuda PDE (% PIB)					
Actualización previa	97,0	95,2	92,4	89,1	
Presente actualización	97,1	95,8	94,0	91,4	88,7
Diferencia	0,1	0,6	1,6	2,3	
Deflactor del PIB (% crecimiento)					
Actualización previa	1,5	1,8	1,9	1,9	
Presente actualización	1,0	1,6	1,7	1,8	1,7
Diferencia	-0,5	-0,2	-0,2	-0,1	

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

Así, los datos de Contabilidad Nacional muestran que se ha mejorado dos décimas con respecto al objetivo de saldo presupuestario para 2018 previsto en el mes de junio del pasado año, en el -2,7% del PIB, al cerrarse el año con un déficit del 2,5%.

Por su parte, la senda de ajuste presupuestario fijada para el período 2019-2022 supone mayor necesidad de financiación que en la actualización previa, tanto como consecuencia del distinto punto de partida como por la no aprobación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019 y la

consiguiente convocatoria de elecciones generales para el día 28 de abril, impidiendo así aprobar en 2019 las nuevas medidas fiscales contempladas en el Proyecto de PGE. La senda de déficit incluida en esta Actualización del Programa de Estabilidad supone la entrada en vigor de dichas medidas a partir de 2020.

Finalmente, tanto la senda de déficit prevista como el menor crecimiento económico nominal se traducen en unas ratios de deuda pública sobre PIB ligeramente superiores a las que se preveían en la actualización anterior. A partir del nivel de deuda alcanzado en 2018, un 97,1% del PIB, la nueva senda implica reducciones adicionales en los próximos años, situándose en el 88,7% al final del periodo de previsión.

5.1. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad

En los ejercicios de proyecciones macroeconómicas y fiscales, es importante realizar un análisis de sensibilidad respecto a posibles cambios en los supuestos contemplados en el escenario base. El Código de Conducta de la Comisión Europea sobre el formato y el contenido de los Programas de Estabilidad, insta a los Estados Miembros a considerar la sensibilidad de las proyecciones macroeconómicas y fiscales ante distintos shocks. En particular, el Código de Conducta pone énfasis en las variables de tipo de interés y tipo de cambio. Además, los incrementos desde 2017 de los precios del petróleo respecto de los vigentes de 2016 hacen conveniente incluir la sensibilidad ante este tercer shock.

Por otra parte, el Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias establece que los análisis de sensibilidad comprenderá, al menos, la comparación de las previsiones de las principales variables presupuestarias del escenario base con las previsiones de esas mismas variables en escenarios con diferentes supuestos de crecimiento y tipos de interés. Para facilitar la valoración de los cambios implícitos en el análisis de sensibilidad sobre las variables fiscales, tanto las diferencias de ingresos y gastos como del saldo público o del nivel de deuda están expresadas en porcentaje del PIB.

Dada la actual coyuntura, se considera que los principales riesgos a los que puede estar sujeta la economía española están asociados a una menor demanda externa, como consecuencia de las tensiones proteccionistas, un repunte de los precios del petróleo superior al esperado o un aumento de los tipos de interés, en caso de que el Banco Central Europeo abandonase la actual orientación de su política monetaria y pasase a sustituirla por otras que suponga mayores tipos de interés.

El tipo de interés es clave para la determinación del escenario macroeconómico y fiscal. Por una parte, tiene un efecto directo en las finanzas públicas al alterar la carga financiera de la deuda y, por otra parte, tiene un efecto indirecto al ser un condicionante fundamental del crecimiento por su influencia en las decisiones de consumo e inversión de los agentes privados.

Por estas razones, el primero de los análisis de sensibilidad considerados es una eventual elevación de los tipos de interés, pese a que no es un escenario probable, dada la normalización de las primas de riesgo y los anuncios del Banco Central Europeo sobre el mantenimiento, al menos en el corto plazo, de la orientación expansiva de la política monetaria atendiendo a las perspectivas económicas de la zona euro.

En el segundo ejercicio, un aumento del tipo de cambio afectaría negativamente al crecimiento, principalmente a través de las exportaciones netas que, a su vez, tendrían un efecto sobre las finanzas públicas. Esta circunstancia ha llevado a simular un shock de demanda negativo a través de una menor demanda de nuestros socios comerciales. Se trata de un escenario más probable que en ejercicios anteriores, aunque las hipótesis que subyacen al escenario macroeconómico de esta actualización toman ya en consideración la ralentización del crecimiento que ha tenido lugar en la zona euro y la que se espera se produzca en 2019.

Esta misma simulación podría dar cuenta también de los posibles efectos de un incremento del proteccionismo por parte de otros países, fundamentalmente terceros, pues la pertenencia a la Unión Europea lleva aparejada la libre circulación de mercancías, así como de una apreciación del tipo de cambio efectivo nominal frente al resto del mundo o la toma en cuenta de los efectos de una salida desordenada del Reino Unido de la Unión Europea.

Por su parte, el precio del petróleo influye en los agregados macroeconómicos al incidir sobre el coste de la energía. España, como país netamente importador se vería afectado por un shock sobre los precios del petróleo por dos vías, los costes de producción y el saldo de la balanza corriente. Conviene realizar un análisis de sensibilidad sobre cómo se verían afectados los principales agregados macroeconómicos ante un aumento del precio del petróleo que llevara a los precios a aproximarse a la tendencia alcista que siguieron desde mediados de 2017 hasta casi finales de 2018.

Las simulaciones se han realizado con el modelo REMS¹⁰, un modelo de equilibrio general dinámico con rigurosa fundamentación microeconómica aplicado a la economía española. No obstante, los resultados deben ser interpretados con cautela pues se corresponden con desviaciones respecto de un escenario base que REMS considera como situación inicial antes de aplicar el shock.

5.1.1. Cambio en los tipos de interés

Se ha analizado el efecto que sobre los principales agregados macroeconómicos tendría aumentar el tipo de interés 120 puntos básicos en ocho trimestres (15 puntos básicos cada trimestre) y mantenerlo en ese nivel

¹⁰ Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferri y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

hasta el final del período de previsión, para retornar después a su valor inicial. No obstante, en el corto plazo se trata de una hipótesis improbable pues el Banco Central Europeo ha anunciado que mantendrá durante un período largo la orientación de la política monetaria.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.1.1.1., el PIB podría reducirse alrededor de un 1% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, lastrado por la peor evolución de la demanda interna.

Este menor crecimiento influye, a su vez, en las variables fiscales. El saldo público se vería afectado por una menor recaudación fiscal y un mayor gasto en prestaciones sociales, en un entorno en el que la demanda interna y la creación de empleo se resienten. Además, la elevación de tipos implica mayores pagos por intereses, si bien el modelo REMS podría estar sobreestimando este efecto al suponer que toda la deuda es de corto plazo, lo que obliga a refinanciarla en cada periodo. En la práctica, un aumento de 120 puntos básicos en los tipos de interés tendría un efecto sobre los pagos por intereses inferior al anticipado, pues un elevado porcentaje de la deuda en España es a medio y largo plazo. Al final del periodo de previsión, el déficit y la deuda públicos serían superiores a los del escenario base en 0,8 puntos porcentuales y casi 2 puntos porcentuales de PIB, respectivamente.

Cuadro 5.1.1.1. Efecto de un aumento de 120 puntos básicos del tipo de interés
Desviaciones acumuladas sobre el escenario base (REMS 2)

	2019	2020	2021	2022
PIB	-0,6	-0,5	-0,9	-1,0
Ingresos públicos (netos de transferencias de suma fija)	-0,1	0,0	0,1	0,1
Gasto público	0,1	0,4	0,7	0,8
Saldo público	-0,2	-0,3	-0,6	-0,7
Stock de deuda pública	0,2	0,6	1,2	2,0
Empleo equivalente	-0,6	-0,3	-0,4	-0,3
Tasa de empleo	-0,3	-0,4	-0,7	-0,8

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

5.1.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de un crecimiento de nuestros mercados de exportación inferior en cuatro puntos porcentuales al supuesto para 2019 en el escenario que acompaña a esta Actualización del Programa de Estabilidad. Se supone que este shock representa los efectos combinados de un mayor proteccionismo y de una apreciación del tipo de cambio, tratándose de un shock de magnitud considerable. A diferencia de ejercicios llevados a cabo en años anteriores, en 2019 la caída de demanda exterior probablemente podría provenir tanto de la menor expansión de las economías de la zona euro, como de los efectos combinados de medidas proteccionistas y de una posible apreciación del tipo de cambio. En este sentido, el shock que se simula puede ser algo más probable que en años previos.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.1.2.1., el PIB podría reducirse alrededor de un 0,4% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, siendo en este caso la demanda externa el principal causante de la reducción.

Las variables fiscales también se verían afectadas en este escenario, aunque en menor medida que en el shock anterior. Al final del periodo de previsión el déficit público y la deuda pública serían superiores a los del escenario base en 0,1 puntos porcentuales y 0,2 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

Cuadro 5.1.2.1. Efecto de una reducción de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2019	2020	2021	2022
PIB	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4
Ingresos públicos (netos de transferencias de suma fija)	-0,1	0,0	0,0	0,0
Gasto público	0,0	0,0	0,1	0,1
Saldo público	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Stock de deuda pública	0,1	0,1	0,2	0,2
Empleo equivalente	-0,7	-0,3	-0,3	-0,3
Tasa de empleo	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2
Exportaciones	-3,0	-3,0	-3,1	-3,4

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

5.1.3. Cambio en el precio del petróleo

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de una evolución de los precios del petróleo que se desvía del escenario actual, que presenta niveles medios de 68,9 dólares por barril en 2019, 67,6 en 2020 y de 65 dólares en los dos últimos años del período de previsión. Estos precios pasarían a ser superiores, en promedio, en diez dólares (78,90 dólares en 2019, 77,60 en 2020 y 75 dólares/barril a partir de 2020), tal y como se detalla en el Cuadro 5.1.3.1.

Cuadro 5.1.3.1. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros

	2018	2019	2020	2021	2022
Escenarios base (dólares / barril)	71,5	68,9	67,6	65,0	65,0
Escenarios base (euros / barril)	60,6	61,0	59,8	57,5	57,5
Escenario alternativo (dólares / barril)	71,5	78,9	77,6	75,0	75,0
Escenario alternativo (euros / barril)	60,6	69,8	68,7	66,4	66,4

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

Este shock se ha aplicado aumentando gradualmente el precio del barril de petróleo durante cuatro trimestres, manteniéndose en ese nivel durante cuatro años para retornar después a su valor del año 2018.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.1.3.2, el PIB podría reducirse alrededor del 0,5% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección. Las variables fiscales también se verían afectadas por este escenario más adverso, aunque en menor medida que en el shock de tipos de interés y en un grado ligeramente superior al shock de menor demanda exterior. Al final del periodo de previsión, el déficit y la deuda públicos serían superiores a los del escenario base en 0,2 y 0,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

Cuadro 5.1.3.2. Efecto de un aumento del precio del petróleo de 8,9€/barril
Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2019	2020	2021	2022
PIB	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4
Ingresos públicos (netos de transferencias de suma fija)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Gasto público	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo público	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Stock de deuda pública	0,1	0,2	0,5	0,7
Empleo equivalente	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Tasa de empleo	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.				

6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

Las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población elaboradas en el seno del Grupo de Trabajo de Envejecimiento (GTE) del Comité de Política Económica (CPE) y de la CE se actualizan como regla general cada tres años por mandato del Consejo Ecofin. Las últimas proyecciones realizadas se publicaron el 25 de mayo de 2018 en el Informe de Envejecimiento de 2018 (*Ageing Report 2018* o AR2018).

El punto de partida de estos ejercicios son las proyecciones demográficas publicadas por Eurostat para el periodo 2015-2080 y un escenario macroeconómico elaborado según una metodología común a todos los Estados miembros. Una característica esencial de esta metodología es que el escenario macroeconómico parte de las Previsiones de la Comisión de Primavera de 2017 y no incluye cambios de política económica, más allá de las medidas aprobadas en el momento de cierre del ejercicio de la proyección, finales de 2017 en este caso. Se analizan cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo.

En el cuadro 6.1.1. se recogen las proyecciones para España resultantes de este ejercicio.

**Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2016-2070 del gasto asociado al envejecimiento
% del PIB**

	Incremento 2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
GASTO TOTAL (1+2+3+4+5)	-0,2	24,0	24,1	24,6	26,5	27,1	24,9	23,8
1. Gasto en pensiones	-1,5	12,2	12,3	12,6	13,9	13,9	11,4	10,7
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada ^(a)	-0,7	8,7	9,0	9,4	10,8	10,9	8,6	8,0
Pensiones de incapacidad	-0,2	1,2	1,1	1,1	1,1	0,8	0,8	1,0
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,5	2,3	2,2	2,0	2,1	2,1	1,9	1,8
2. Gasto en sanidad	0,5	5,9	6,0	6,4	6,7	6,8	6,7	6,4
3. Gasto en cuidados de larga duración	1,3	0,9	1,0	1,2	1,5	1,9	2,2	2,2
4. Gasto en educación	0,3	3,7	3,7	3,5	3,7	4,1	4,1	3,9
5. Gasto en desempleo	-0,9	1,3	1,1	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5
Pro memoria: Hipótesis del ejercicio								
Crecimiento real PIB potencial ^(b)	1,5	0,4	0,8	1,3	1,0	1,8	2,2	1,9
Crecimiento de la productividad del trabajo ^(b)	0,8	0,7	1,0	1,1	1,5	1,6	1,6	1,5
Tasa de actividad hombres (15-64)	-1,4	79,3	79,1	78,8	78,4	77,9	77,6	77,9
Tasa de actividad mujeres (15-64)	7,1	69,2	71,7	75,6	77,0	76,4	76,0	76,2
Tasa de actividad total (15-64)	2,8	74,3	75,4	77,3	77,7	77,1	76,8	77,1
Tasa de paro (15-64)	-13,1	21,5	17,7	15,0	11,6	8,4	8,4	8,4
Población mayor de 64/población 15-64	18,0	28,6	31,0	40,8	54,7	61,9	53,2	46,6
(a) Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas.								
(b) La columna Incr. 2016-2070 proporciona la media aritmética en el crecimiento del periodo.								
Fuentes: Informe de Envejecimiento 2018, Ministerio de Economía y Empresa, OCDE, UOE, ESSPROS.								

Como se observa en el cuadro anterior, el gasto público total asociado al envejecimiento se situaría al final del periodo de proyección, en 2070, en niveles similares a los de 2016, próximos al 24% del PIB, con un aumento entre

2016 y 2050 de más de tres puntos y una caída entre 2050 y 2070 de similar cuantía.

Analizando la evolución de las distintas tipologías de gasto por envejecimiento, se observa que el gasto en pensiones es el que tiene un mayor peso. No obstante, su protagonismo evoluciona a lo largo del periodo de proyección. Durante la fase 2016–2050, el gasto en pensiones representa algo más de la mitad del gasto por envejecimiento. Sin embargo, durante la segunda fase de proyección su peso dentro de los gastos de envejecimiento cae ligeramente por debajo del 50%.

En relación con el gasto sanitario, éste es el segundo más representativo del conjunto de gastos por envejecimiento, representando aproximadamente el 25%. A pesar de que su peso se mantiene durante la primera parte del periodo de proyección y que su nivel de gasto se reduce durante el periodo 2050-2070, su protagonismo aumenta durante esta última fase y alcanza casi el 27% del total de gasto por envejecimiento.

El gasto en cuidados de larga duración aumenta persistentemente (1,3 p.p) durante todo el periodo 2016–2060, estabilizándose durante los últimos años de la proyección, en buena medida como resultado de los supuestos demográficos del modelo de Eurostat. Esta evolución hace que el gasto en cuidados de larga duración pase de representar el 3,75% en 2016, hasta el 9,24% del gasto por envejecimiento en 2070.

En lo referente al gasto educativo, el nivel de gasto se mantiene estable durante el período 2016–2040. En consecuencia y dado el crecimiento del gasto por envejecimiento durante esta fase, el gasto educativo pierde representatividad, pasando de ser el 15,41% en 2016 al 13,96% en 2040 del total de gasto por envejecimiento. Durante la segunda fase de la proyección 2040–2070, el gasto educativo se incrementa al estar estrechamente vinculado con los supuestos del modelo demográfico de Eurostat. Por consiguiente y dada la reducción del gasto por envejecimiento durante esta última fase de proyección, el gasto educativo aumenta su peso hasta el 16,38%.

Finalmente, la evolución de los gastos por desempleo no tiene una vinculación tan estricta con el envejecimiento de la población, sino con los supuestos macroeconómicos considerados y, particularmente, con la tasa de paro.

La evolución del gasto en pensiones es por tanto la principal partida del gasto por envejecimiento, y su ratio sobre el PIB viene determinada en gran medida por la evolución de la tasa de dependencia.

A la hora de analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, existen una serie supuestos e hipótesis de partida relativas a las proyecciones demográficas, previsiones macroeconómicas e hipótesis sobre la revalorización de las pensiones que determinan significativamente el resultado del análisis.

Este amplio conjunto de supuestos e hipótesis de partida explica la existencia de distintos modelos y metodologías de análisis, destacando las correspondientes al Ageing Report, al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y a la Autoridad de Responsabilidad Independiente (AIReF).

En los ejercicios realizados hasta la fecha, se identifican dos etapas en la evolución del gasto en pensiones, una primera con un aumento constante entre 2016 y 2045 (+2,2 pp) y una segunda de disminución hasta 2070 (-3,7 pp). El incremento en la primera parte se explica por el envejecimiento de la población asociado a la próxima jubilación a partir de 2023 de la generación llamada del *baby-boom*, reflejado en el aumento de la tasa de dependencia (proporción entre población de más de 64 años y población de 15 a 64 años), que pasaría según estas previsiones del 28,6% en 2016 al 61,9% en 2050. El mayor gasto derivado de la evolución demográfica se ve parcialmente compensado por la disminución de la tasa de desempleo, que converge desde el nivel de partida del 21,5% en 2016 hasta el 8,4% en 2070, por el aumento de la tasa de actividad, que se incrementa desde el 74,3% en 2016 hasta el 77,1% en 2070, y por la reducción de la tasa de sustitución, que pasa del 57,7% en 2016 al 34,3% en 2060, para volver a subir al 37,6% en 2070. La tendencia ascendente de la ratio gasto público en pensiones sobre el PIB se revertiría drásticamente en la segunda mitad del horizonte de proyección, debido a la disminución de la tasa de dependencia a partir de 2050, que alcanzaría el 46,6% en 2070.

Es reseñable que las proyecciones demográficas publicadas por Eurostat a principios de 2017 prevén un aumento de la población total española, desde 46 millones en 2015 hasta alcanzar los 50 millones en 2070. Estas cifras suponen una revisión al alza respecto a la anterior proyección de Eurostat, que contemplaba una estabilización de la población española en el largo plazo, en torno a 46 millones entre 2013 y 2060. La revisión al alza de la población se debe, principalmente, a la mayor migración neta prevista y al aumento de la tasa de fertilidad.

La evolución de algunas variables del escenario macroeconómico permite moderar parcialmente la senda ascendente del gasto público en pensiones sobre PIB. Como se menciona anteriormente, se prevé una convergencia de la tasa de desempleo, desde el nivel de partida del 21,5% en 2016 hasta el 8,4% en 2070, la tasa de participación aumenta desde el 74,3% en 2016 hasta el 77,1% en 2070 y la tasa de crecimiento del PIB potencial se incrementa desde el 0,4% en 2016 hasta el entorno del 2% en 2070.

Como se ha señalado anteriormente, los supuestos e hipótesis de partida relativas a las proyecciones demográficas, previsiones macroeconómicas e hipótesis sobre la revalorización de las pensiones determinan significativamente el resultado del análisis.

Así, las diferencias entre los resultados del Ageing Report 2015 y del Ageing Report 2018 se deben en exclusiva a los distintos escenarios demográficos y macroeconómicos y a la distinta situación presupuestaria de partida. Para el

periodo 2016-2060 (horizonte de proyección común del AR2015 y del AR2018), el escenario actual prevé una reducción de la ratio gasto público en pensiones sobre PIB de 0,8 pp, ligeramente inferior a la del anterior informe (-1,1 pp).

El ejercicio de simulación del Ageing Report se ha planteado en términos teóricos con una revalorización que no se corresponde con lo que se contempla en la normativa española actualmente en vigor o las actuaciones que se prevén realizar. En concreto, las proyecciones del Ageing Report no aplican de forma completa los efectos del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), ni tampoco el tope a la pensión máxima actualmente en vigor. La estimación de gasto en pensiones resultante es superior a las proyecciones llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por la AIReF.

En este sentido, los análisis realizados en el último año por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ponen de manifiesto que las estimaciones del gasto en pensiones en 2050 pueden diferir en casi 4 pp respecto al escenario del AR2018, con el consiguiente impacto sobre la sostenibilidad del sistema.

Cuadro 6.1.2. Comparativa de proyecciones del gasto asociado al envejecimiento
% del PIB

Simulación ⁽¹⁾	2016	2030	2040	2050
Ageing Report 2015	12,0%	11,2%	11,9%	12,3%
Ageing Report 2018 ⁽¹⁾	12,2%	12,6%	13,9%	13,9%
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social ⁽²⁾	10,7%	10,1%	10,0%	9,4%

(1) En el Ageing Report 2015 y en el Ageing Report 2018, la pensión máxima de entrada se revalorizaba con el deflactor del PIB sin límite máximo.
(2) No incluye clases pasivas y pensiones no contributivas. Además, considera que la pensión máxima de entrada se revaloriza con el IRP y que el factor de sostenibilidad entra en vigor en 2019.
Fuentes: Comisión Europea, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y Ministerio de Economía y Empresa.

Por su parte, la AIReF ha realizado proyecciones del gasto de las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social a legislación constante de 2018 y previendo una revalorización conforme a un crecimiento del IPC del 1,8%. Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente tabla:

Cuadro 6.1.3. Evolución del gasto en pensiones. Escenario central de la AIReF
% del PIB

Simulación	2023	2028	2038	2048
Proyección de gasto en pensiones	10,9%	11,1%	12,7%	13,4%

Fuentes: AIReF (Opinión 1/19 sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social).

En suma, el análisis a tan largo plazo, junto a las diversas posibilidades en torno a los supuestos e hipótesis de partida, está generando un importante y necesario debate metodológico y técnico sobre la sostenibilidad del sistema

de pensiones. De ahí la proliferación de diversos y fundamentados escenarios futuros de gasto en pensiones por parte de distintos organismos e instituciones. Por consiguiente, en los próximos meses será necesario profundizar en el trabajo de análisis de los distintos supuestos macroeconómicos, proyecciones demográficas e hipótesis de revalorización de las pensiones con el objetivo de poder establecer un cierto consenso metodológico que minimice las discrepancias técnicas entre los distintos escenarios de análisis y permita tomar decisiones adecuadas.

6.2. Estrategia

El sistema de pensiones

La reforma del sistema público de pensiones introducida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social contiene como medidas principales el aumento gradual, entre 2013 y 2027, de la edad legal de jubilación en dos años, hasta los 67; el reconocimiento de las carreras de cotización largas, de forma que sea posible la jubilación a los 65 años con el 100% de la pensión cuando se acredite un periodo de cotización de 38 años y medio; el incremento de los incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación; y la utilización para el cálculo de la base reguladora de las bases de cotización de los últimos 25 años anteriores a la jubilación, frente a los 15 previos a la reforma.

En 2013 se adoptaron el Real Decreto-ley (RDL) 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo y la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones (IRP). El RDL 5/2013, entre otras medidas, retrasa la edad de acceso a la jubilación anticipada. Para la jubilación involuntaria (derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador), la edad aumenta entre 2013 y 2027 de los 61 a los 63 años y se exigen 33 años de cotización (como antes de la reforma). Para la jubilación voluntaria, se prevé un aumento progresivo de la edad entre 2013 y 2027 de los 63 a los 65 años, y se exige un periodo contributivo de 35 años (antes 33 años). También se restringe el acceso a la jubilación anticipada parcial, aumentando la edad mínima de los 61 a los 63 años para carreras largas (36,5 años o más) y de los 61 a los 65 para carreras medias (entre 33 y 36,5 años).

El IRP es la tasa de revalorización, que permite mantener una correspondencia entre los ingresos y los gastos del sistema de pensiones, teniendo en cuenta el crecimiento de los ingresos por un lado y el crecimiento del número de pensiones y de la pensión media en ausencia de revalorización por otro. Según las estimaciones de todos los organismos, el mantenimiento del IRP a lo largo de todo el periodo de proyección supondría una notable pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas durante el periodo de disfrute de la pensión, que sería en promedio del 15% y de casi el 30% después de 20 años de jubilación.

Para extender los beneficios del crecimiento a los pensionistas, el RD-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, aprobó una revalorización de las pensiones para 2019 del 1,6%, con aumentos del 3% para las mínimas y las no contributivas e incrementos de la base reguladora de las pensiones de viudedad del 56% al 60%. Dicho RD-ley recoge también el abono de una paga por la diferencia entre la revalorización del 1,6% que se aplicó en 2018 y el 1,7%, resultado de calcular la media de las tasas de crecimiento de los índices mensuales de los precios de consumo de los últimos 12 meses. Por el lado de los ingresos, la base máxima de cotización se incrementa en 2019 en un 7% hasta 4.070,10 euros por mes.

El RD-ley establecía además que en el plazo de seis meses el Gobierno se comprometía a proponer, en el marco del diálogo social y de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantizase el mantenimiento de su poder adquisitivo preservando la sostenibilidad social y financiera del sistema de Seguridad Social.

La Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo ha avanzado en este sentido a través de distintas propuestas, con el objetivo de llevar a cabo una reforma del sistema de pensiones de mayor profundidad y que aúne un mayor consenso entre los distintos grupos políticos, pero el final de la legislatura no permitió llegar a un acuerdo en el plazo previsto que sirviera de referencia para la propuesta, por lo que deberá abordarse en la próxima legislatura. En este sentido, en cuanto se constituya el Parlamento y tome posesión el nuevo Gobierno, se retomarán los trabajos para alcanzar un consenso en esta cuestión que permita poner en marcha una reforma del sistema de pensiones que concilie la necesidad de preservar protección del Estado del Bienestar con la sostenibilidad del propio sistema de pensiones.

Racionalización del sistema de dependencia

Como resultado de las medidas de reforma aprobadas en 2012, se produjo una importante reducción del gasto entre los años 2012, 2013 y 2014.

En este periodo se dejan de invertir 2.300 millones de euros que afectaron de manera significativa a la calidad del sistema de atención a la dependencia, impidiendo a su vez reducir la importante lista de espera y mermando la intensidad de los servicios que se venían prestando.

El Consejo de Ministros aprobó en febrero de 2017 la creación de una Comisión para el análisis de la situación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), cuya misión era analizar la sostenibilidad y eficiencia del sistema y los actuales mecanismos de financiación del mismo. La Comisión debía elaborar un informe en el que se estableciesen los análisis y las conclusiones sobre las cuestiones planteadas, que se presentaría para su

discusión en el Consejo Territorial del SAAD, de cara a la adopción de medidas para garantizar la eficiencia y sostenibilidad del sistema y un nivel adecuado y suficiente de las prestaciones asociadas. La Comisión se constituyó formalmente el 23 de febrero de 2017 con representantes de la Administración Central y las CCAA y en su seno se llevó a cabo un riguroso trabajo de análisis que se plasmó en el informe de 6 de octubre de 2017.

Este informe se elevó al Consejo Territorial de 19 de octubre 2017, en dicha reunión se puso de manifiesto la necesidad de recuperar "las cantidades del nivel acordado, al igual que tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas nos ponemos como deber el ir recuperando el 15% de pérdida de los ingresos mínimos que hubo en el año 2012."

Todas las Comunidades Autónomas estuvieron de acuerdo con las conclusiones del informe en cuanto a la insuficiencia financiera del sistema y a la necesidad de mejora de su financiación. Una primera medida aprobada en 2019 ha sido la de recuperar el de la cotización de la Seguridad social de las cuidadoras familiares (315 millones), lo que beneficiará aproximadamente a 180.000 de estas personas y sus parientes en situación de dependencia.

En el próximo ejercicio presupuestario se prevé un incremento de la aportación de la Administración General del Estado al SAAD de alrededor de 415 millones de euros, un 31,7% más. De acuerdo con estos cálculos se podrá rebajar en torno al 75% la lista de espera de los casos más graves, los dependientes de grado III y grado II, cerca de 75.000 personas, así como financiar una nueva prestación de teleasistencia avanzada que mejorará la eficiencia del sistema y al desarrollo de la innovación en el campo de las tecnologías. Cada millón de euros invertido en dependencia genera 34 puestos de trabajo, tanto en empresas como en el sector social.

Desde una perspectiva más estratégica, la protección social, tradicionalmente vinculada al mercado laboral, debe revisarse para cubrir a colectivos vulnerables que en las últimas décadas han quedado más desprotegidos, como son las familias monoparentales, migrantes o jóvenes desempleados.

Control del gasto sanitario y farmacéutico

En el año 2012, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (en adelante, SNS) y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones estableció distintas medidas que redujeron la cofinanciación de los medicamentos y limitaron el derecho a la asistencia sanitaria pública universal aludiendo al principio de austeridad y de racionalización en el gasto público, en un contexto de crisis económica.

En el sistema de aportación farmacéutica, se establecieron nuevos porcentajes de contribución para toda la población, en función del nivel de renta. El Gobierno pretende avanzar en la eliminación progresiva de los copagos empezando por los que afectan a las personas en situación de

vulnerabilidad y, en concreto, a los pensionistas que no estén obligados a presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta medida beneficiará a 7,8 millones de personas.

En lo referente a la sanidad pública universal, se limitó la asistencia sanitaria a las personas no autorizadas ni registradas como residentes en España y se vinculó la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, a los asegurados o a sus beneficiarios. Esta medida ha sido derogada por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Paralelamente a estas medidas de aumento de derechos de los ciudadanos se han tomado distintas medidas para controlar el crecimiento del gasto farmacéutico. En este ámbito, en 2018 se han ejecutado medidas continuistas que provienen de la legislatura pasada y se han desarrollado medidas que se implementarán a lo largo de los años 2019-2021.

Las medidas continuistas son (i) la implantación del sistema de precios de referencia de los medicamentos; (ii) la aplicación de criterios de coste-efectividad en las decisiones de financiación pública de medicamentos; (iii) la gestión de los acuerdos de sostenibilidad adicionales a la financiación, con la aplicación de techos de gasto y coste máximo por paciente; (iv) la aplicación del principio de eficiencia en la prescripción de medicamentos en el SNS y la mejora de los sistemas de información de la prestación farmacéutica; (v) la renovación del instrumento de fomento de la sostenibilidad y racionalización del gasto farmacéutico y sanitario del SNS y del Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerios de Hacienda y Función Pública, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) y Farmaindustria (la asociación de la industria farmacéutica).

Las medidas que se han desarrollado desde junio de 2018 a implementar hasta 2021 son: (i) la revisión del sistema de aportación de los usuarios en la prestación farmacéutica ambulatoria; (ii) el desarrollo de medidas para promover la competencia en el sector farmacéutico como elemento clave de la eficiencia; (iii) el fomento de los medicamentos reguladores del mercado como son los medicamentos biosimilares y genéricos a través de un plan específico; (iv) la medición de resultados en salud del beneficio clínico de los medicamentos en la práctica clínica en el SNS (Valtermed); (v) el desarrollo de modelos de financiación de medicamentos basados en el pago por resultados en salud; (vi) la introducción de método en la evaluación farmacoeconómica de los medicamentos así como su inclusión en los Informes de Posicionamiento Terapéuticos; (vii) la prescripción por principio activo; (viii) la modificación del sistema de precios de referencia; (ix) la realización de revisiones de oficio de los precios de los medicamentos de dispensación en oficinas de farmacia para el tratamiento de patologías crónicas que tienen un alto impacto en el SNS; y (x) el aumento de la transparencia en la información en materia de gasto farmacéutico.

Además de la puesta en marcha de la Plataforma de Compras Centralizadas que contribuirá a la mejora de las estrategias conjuntas de aprovisionamiento,

se debe destacar la introducción de medidas dirigidas a la promoción de la salud y a la prevención de la enfermedad. Como ejemplos pueden citarse la incorporación de servicios en la cartera común eficientes a largo plazo, como el cribado de cáncer de cérvix o la creación del catálogo común de la prestación ortoprotésica. El coste sanitario directo se vería compensado con los gastos evitados por la disminución de costes sanitarios, en el primer caso, y de costes sociales, de reinserción social y laboral y de costes sanitarios por tratamiento de las secuelas en el segundo caso. En los años 2019-2021 se prevén actualizaciones de cartera en esta misma dirección.

En el área de Recursos Humanos se han llevado actuaciones encaminadas a lograr una mayor eficacia y eficiencia tanto en la formación de los profesionales, como en la gestión de las necesidades de recursos humanos como en la estabilidad del empleo en el sector. En materia de gestión de recursos humanos, en aras de reducir la tasa de temporalidad, se está desarrollando la oferta de empleo público global en el sector sanidad:

Para resolver las dificultades para la cobertura de plazas y puestos en distintas especialidades médicas y dispositivos asistenciales, se ha constituido en el CISNS grupo de trabajo para detectar las necesidades de personal y adoptar medidas para mejorar la distribución geográfica y por especialidades de los facultativos.

Finalmente se debe mencionar la aprobación del Real Decreto 1302/2018, de 22 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. La participación del personal de enfermería a este nivel incrementa la eficiencia de sistema ahorrando costes al proceso asistencial que antes pivotaba en este caso exclusivamente sobre el personal médico.

En el apartado siguiente se incluye una referencia al análisis de eficiencia del gasto en este ámbito (*spending review*) realizado por la AIREF.

6.3. Pasivos contingentes

La Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros requiere que se publiquen en octubre o diciembre de cada año ciertas informaciones sobre las garantías públicas y distintos pasivos fuera del balance de las AAPP. En el cuadro 6.3.1 se presenta el desglose de las garantías por los distintos niveles de AAPP.

El rasgo fundamental de la evolución de los pasivos contingentes es la fuerte reducción experimentada desde el año 2012, desde el que se han reducido en algo más de 150.000 millones de euros y se sitúan en un nivel ligeramente superior al 30% del nivel registrado a finales del año 2012. Esta trayectoria se ha prolongado en el año 2018, con una reducción de las garantías prestadas de más de diez mil millones de euros, casi el 13,5% del volumen de garantías prestadas a finales del año 2017.

Como puede verse en el cuadro 6.3.1., la Administración Central presta un porcentaje superior al 97% de las garantías y, consecuentemente, con una reducción de más de 8.000 millones es responsable de la mayor parte del descenso de las garantías prestadas por el conjunto de las Administraciones Públicas.

Las Corporaciones Locales, tras un incremento puntual en 2017 de las garantías prestadas de casi 930 millones de euros, retornaron a la trayectoria descendente en 2018, con una reducción de 1.310 millones de euros. También las Comunidades Autónomas redujeron considerablemente el pasado año el volumen de garantías prestadas, en más de 870 millones de euros.

En resumen, en 2018 han continuado reduciéndose las garantías prestadas por las Administraciones Públicas, descenso al que han contribuido los principales subsectores.

Cuadro 6.3.1. Saldo vivo en garantías de las AAPP

Millones de euros

Actualización Programa de Estabilidad 2019-2022

Garantías otorgadas por las Administraciones Públicas*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total Administraciones Públicas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	218.179	193.152	133.627	102.955	86.527	77.650	67.213
del cual: empresas públicas	103.175	91.108	74.048	53.538	40.848	34.838	29.488
sociedades financieras	212.742	188.277	129.585	99.723	83.158	73.827	65.563
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	105.093	95.604	55.090	46.385	42.656	39.369	36.435
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0
Administración Central							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	213.124	188.593	129.842	99.795	83.248	73.920	65.666
del cual: empresas públicas	102.675	90.609	73.557	53.065	40.393	34.416	29.099
sociedades financieras	212.742	188.277	129.585	99.723	83.158	73.827	65.563
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	105.093	95.604	55.090	46.385	42.656	39.369	36.435
Garantías estandarizadas							
Stock total							
Comunidades Autónomas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	3.994	3.604	3.024	2.500	2.411	1.933	1.060
del cual: empresas públicas							
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total							
Entidades Locales							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	1.061	955	761	660	868	1.797	487
del cual: empresas públicas	500	499	491	473	455	422	389
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total							
(*) Notas:							
1. Sólo existen "one-off guarantees".							
2. Según las conclusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt assumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FTDSE...), ni la deuda avalada del EFSF.							
3. El importe de la garantía sólo incluye el principal avalado, no la carga financiera.							
Fuentes: Ministerio de Economía y Empresa y Ministerio de Hacienda.							

7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El diseño de la política fiscal debe buscar la combinación de ingresos y gastos públicos que contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que se protege el crecimiento económico y la creación de empleo y se potencian las políticas sociales.

Por el lado del gasto esto supone incrementar los recursos destinados al Estado del Bienestar, en concreto, sanidad, educación, dependencia y pensiones, así como reforzar las partidas de gasto que permiten impulsar la productividad y el potencial de crecimiento de nuestra economía, como son la inversión en I+D+i, en infraestructuras o en capital humano. Pero también se debe promover la eficiencia y la calidad del gasto público, que permitirá liberar recursos para destinarlos a las actuaciones prioritarias.

Por el lado de los ingresos, esta orientación de la política fiscal conlleva la definición de una nueva fiscalidad para el siglo XXI. Se trata de diseñar un modelo fiscal progresivo en el que aquellos que disponen de una mayor riqueza contribuyan de forma equitativa, preservando a la clase media y trabajadora; que contribuya a la protección del medioambiente, a través de la fiscalidad verde; que nos ayude a enfrentarnos a los retos de un mundo globalizado, mediante el gravamen de nuevas actividades; y que, por supuesto, genere los ingresos suficientes para sostener un Estado de Bienestar robusto en el tiempo.

7.1. Composición, eficiencia y eficacia del gasto

Una gestión eficiente de los recursos públicos permite destinar los mismos a aquellas áreas de gasto más prioritarias o con mayor potencial de impacto en la sociedad y la economía.

Es por ello que España ha asumido el compromiso frente a nuestros socios comunitarios de llevar a cabo una revisión integral del gasto público que afecta al conjunto de las Administraciones Públicas, con la finalidad de detectar posibles ineficiencias y solapamientos entre administraciones. Dicha revisión le fue encargada a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), y se llevará a cabo en varias fases y por áreas específicas de gasto.

7.1.1. Proceso de revisión del gasto 2018. Resultados

La primera fase de este proceso de revisión del gasto público se ha desarrollado durante 2018, y en ella se ha analizado el gasto en subvenciones y ayudas. En concreto, se identificaron 7 proyectos que afectan a CCAA y Administración Central, sobre los cuales se han llevado a cabo evaluaciones de estrategia y procedimiento, de eficacia y eficiencia. El análisis se refiere a las políticas desarrolladas hasta enero 2018.

La AIReF ya ha remitido al Ministerio de Hacienda los informes correspondientes a cada uno de esos proyectos los cuales recogen una descripción detallada del trabajo realizado, los resultados obtenidos y una batería de recomendaciones para las distintas políticas de gastos objeto de estudio.

- Proyecto 1 - Evaluación de Estrategia y Procedimiento

Este proyecto consiste en un análisis de carácter transversal del marco de las subvenciones.

En este contexto, la AIReF propone un sistema de planificación de las políticas públicas integrado y consistente, que englobe el conjunto de la actividad del sector público. Esta planificación estratégica articularía la definición de las políticas, la programación presupuestaria, la planificación sectorial y la idoneidad de los instrumentos a utilizar. El procedimiento estaría sustentado sobre un sistema integrado de información e indicadores, que incrementaría la transparencia y rendición de cuentas de las actividades del sector público, y permitiría implementar una fuerte cultura de evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, la AIReF plantea otras medidas que también podrían suavizar la evolución del gasto en subvenciones, como por ejemplo: (1) mejorar la eficiencia de los procedimientos de concesión, control financiero, reintegro y sancionador de las subvenciones públicas; (2) reforzar la justificación del interés público y general en el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas; (3) potenciar la complementariedad y la exigencia de cofinanciación de las actividades subvencionadas; y (4) restringir el uso de subvenciones de concesión directa.

- Proyecto 2 - Medicamentos dispensados a través de receta médica (farmacia extra hospitalaria)

De acuerdo con la AIReF, la racionalización del gasto en medicamentos dispensados en oficinas pasa por mejorar las iniciativas públicas sobre la oferta y la demanda de medicamentos. Entre las posibilidades de ahorro señaladas destaca la revisión de la estructura de la Comisión Interministerial de Precios de Medicamentos y la generalización de una subasta a nivel nacional que permita que el sector público se beneficie de los descuentos que ahora reciben las farmacias. Desde el punto de vista de la demanda, recomienda la incorporación de las mejores prácticas a los actuales protocolos de tutela y control de la prescripción al observar que redundaría en un ahorro para las CCAA.

- Proyecto 3 - Políticas activas de empleo

La evolución comparada muestra que países como Alemania, Francia o Australia que hacen evaluación de sus políticas han tenido un mejor comportamiento en los últimos 25 años. En este sentido, la AIReF apuesta porque la información que se recoge en materia de políticas

activas y que coordina el Servicio Público de Empleo Estatal, tenga una mayor homogeneidad e integridad, en particular, en lo que se refiere a la formación e itinerarios. Una buena información permitiría identificar las políticas que funcionan.

Asimismo, la AIReF señala que la eficacia de estas políticas difiere entre CCAA y está correlacionada con la calidad de las mismas. La existencia de un diagnóstico inicial con itinerarios predefinidos, vincular el reparto de fondos en parte con la eficacia de las políticas, y una mayor vinculación entre oferta y demanda de trabajo son algunas de las recomendaciones dirigidas a mejorar la calidad del gasto.

- Proyecto 4 - Becas de educación universitaria

Conforme a lo señalado por la AIReF, la eficacia de las becas universitarias para garantizar la igualdad de oportunidades se beneficiaría de un adelanto en la convocatoria de las mismas que aportara certidumbre y acompasara su pago con el comienzo del curso.

- Proyecto 5 - Promoción, talento y empleabilidad en I+D+i

Los niveles de gasto en I+D+i en España son reducidos respecto a los principales países europeos. Una mejora en los procedimientos de selección de las becas predoctorales, y una mayor interrelación de los investigadores y doctores con el sector privado serían algunas de las recomendaciones de la AIReF para hacer más efectiva esta política.

- Proyecto 6 - Fortalecimiento de la competitividad empresarial

Se ha analizado un programa de préstamos que concede el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para apoyar la inversión productiva. La AIReF recomienda un refuerzo de la definición estratégica de cara a mejorar los resultados del programa y reducir la morosidad, redefinir objetivos a medio plazo en base a las necesidades del tejido productivo, considerar instrumentos alternativos a los préstamos y unificar la gestión de instrumentos financieros en una unidad global.

- Proyecto 7 - Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

En este proyecto se ha evaluado la compensación que recibe Correos por la prestación del Servicio Postal Universal. El informe de la AIReF recomienda mejoras del plan de prestación y la necesidad de que el operador mejore su eficiencia.

Ahorros potenciales derivados del proceso de revisión del gasto de 2018

En relación con el Proyecto 1 "Evaluación de Estrategia y Procedimiento", se estima que la puesta en marcha de las medidas recomendadas por la AIReF y

antes mencionadas contendrá la evolución del gasto en subvenciones. Este impacto ha sido incorporado en las proyecciones presupuestarias recogidas en este Programa de Estabilidad, lo que permite explicar que esta partida de gasto registre, a partir de 2020, un crecimiento moderado del 1 por ciento anual.

Los resultados del Proyecto 2 "Medicamentos dispensados a través de receta médica" arrojan hasta 19 recomendaciones, siendo las que podrían implementarse en el horizonte temporal más inmediato las siguientes:

- La implementación de un mecanismo de selección de medicamentos a escala nacional.
- La implantación de una nueva definición del sistema de precios de referencia.
- La implantación de protocolos de revisión y seguimiento farmacoterapéutico de las prescripciones realizadas.
- La implantación de sistemas de control periódico para mitigar desviaciones relevantes en el consumo de medicamentos sobre el gasto público de medicamentos en farmacias.
- La modificación de las medidas de recortes de precios transversales introducidas con el RD 8/2010, eliminación de la deducción del 15% a los medicamentos innovadores y elevación de la deducción del 7,5% a los medicamentos sin patente con más de 10 años de comercialización en España.

La aplicación de estas medidas generaría un ahorro sustancial en el periodo 2019-2022, suavizando la evolución de esta rúbrica de gasto.

En relación a los otros 5 proyectos de la primera fase, no hay ahorros netos evidentes y las propuestas se orientan fundamentalmente a hacer más eficaces las políticas desarrolladas.

7.1.2. Proceso de revisión del gasto 2019

Finalizada la primera fase del proceso de revisión del gasto público, se ha lanzado ya la segunda fase, que se desarrollará durante 2019. Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2018, se han identificado las áreas de trabajo sobre las que versará esta fase:

- Beneficios fiscales

Los beneficios fiscales son instrumentos de política fiscal que persiguen determinados objetivos económicos y/o sociales, mediante ahorros o mejoras en la renta de personas físicas y jurídicas a través de reducciones en sus cuotas tributarias. Conllevan, por tanto, una minoración de la recaudación tributaria.

Por todo ello, conocer su efectividad resulta crucial para poder diseñar un sistema tributario que alcance sus objetivos de manera óptima.

En concreto, se van a evaluar trece beneficios fiscales, que ascienden a unos 57.187 millones de euros: seis vinculados con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tres relativos al Impuesto sobre Sociedades, tres en el ámbito del Impuesto sobre el valor Añadido y uno en Impuestos Especiales.

Cuadro 7.1.2.1. Proceso de revisión del gasto público 2019

Beneficio fiscal	Impuesto	Gasto (millones €)
Reducción por rendimientos del trabajo	IRPF	2.575
Reducción por arrendamientos de viviendas (propietario) junto con la deducción por alquiler (inquilino)	IRPF	1.080
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	IRPF	1.630
Tributación conjunta	IRPF	2.140
Deducciones por donativos	IRPF	500
Deducciones de carácter social (maternidad, familia numerosa, discapacidad)	IRPF	4.800
Incentivos a la I+D+i	IS	355
Tipos reducidos	IS	395
Donaciones	IS	127
Tipos reducidos	IVA	25.600
Exenciones sociales del artículo 20 de la LIVA: sanidad y educación	IVA	9.010
Exención de los servicios financieros	IVA	7.040
Tipos reducidos en el Impuesto de Hidrocarburos (gasóleo/gasolina)	IIEE	1.935
Total		57.187

Fuente: AIReF.

- Gasto hospitalario del Sistema Nacional de Salud

El gasto sanitario público en España ascendió en 2017 (último año disponible de los datos COFOG) a algo más de 69.000 millones de euros, representado el gasto en hospitales el 61% del total, unos 42.500 millones de euros, según la Estadística de Gasto Sanitario Público de 2017.

Dentro del gasto hospitalario, el gasto en farmacia ascendió a unos 6.200 millones de euros en 2016, casi el 15% del total, y suponiendo cerca del 30% del gasto farmacéutico total.

Por otro lado, la mejora de la prestación de los servicios de salud depende en gran medida de la inversión en tecnología, equipo terapéutico y de diagnóstico, tecnología robótica quirúrgica, lo cual también es un elemento de presión sobre el gasto público. Así, la inversión en bienes de equipo en hospitales supone cerca del 2% del gasto hospitalario total (879 millones de euros).

En base a estas cifras y a la relevancia que tienen para la prestación sanitaria, el análisis del gasto hospitalario en farmacia y la inversión en bienes de equipo se configura como esencial.

- Incentivos a la contratación

Las políticas activas de empleo son un elemento de vital importancia para mejorar la empleabilidad de los desempleados. Uno de los pilares de estas políticas activas son los incentivos a la contratación, a través de bonificaciones y reducciones en las cuotas de la Seguridad Social.

Estos incentivos, para los cuales existe un crédito de 2.600 millones de euros en el presupuesto de 2018 prorrogado en 2019, suponen una minoración de los ingresos por cotizaciones sociales.

Por todo ello, es necesario conocer la efectividad de los mismos para la consecución de sus objetivos, que no son otros que fomentar el empleo de determinados colectivos. AIReF plantea en su Plan de Acción el análisis de los incentivos para:

- Jóvenes menores de 30 años
- Mayores de 45 años
- Mujeres con infrarrepresentación en determinadas profesiones y oficios
- Transformación en contratos temporales en indefinidos
- Tarifa plana de trabajadores autónomos
- Reducciones al trabajo autónomo con carácter general y específico.
- Contrataciones de personas con discapacidad.

Respecto a este proyecto, se estima que la reorganización de los incentivos existentes podría llegar a tener un impacto anual de 500 millones de euros desde 2020, lo que repercutirá positivamente en las cotizaciones sociales y la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Estas estimaciones, prudentes, se han incorporado en las proyecciones presupuestarias contenidas en este Programa de Estabilidad.

- Infraestructuras de transporte

Las infraestructuras, y en concreto las de transporte, mejoran la cohesión territorial y favorecen el desarrollo económico del país.

En el periodo anterior a la reciente crisis económica, la inversión en transporte experimentó un crecimiento elevado, tras lo cual cayó de manera sistemática, no habiéndose recuperado los niveles previos a la crisis. Aun así, los Presupuestos Generales del Estado para 2018 recogían un presupuesto para la política de infraestructuras de 5.657 millones de euros, y otros 2.149 millones de euros para subvenciones al transporte.

En este contexto, se plantea evaluar la racionalidad de las inversiones en infraestructuras de transporte de los últimos 25 años y proponer recomendaciones de mejora.

7.1.3. Otras actuaciones para reforzar la eficiencia del gasto público

Otro aspecto a resaltar en materia de eficiencia del gasto público, sería el funcionamiento de los nuevos mecanismos de gobernanza de la contratación pública previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en particular la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. Particularmente, es destacable el papel de la Oficina Nacional de Evaluación como garante de la eficiencia en la asignación de los recursos económicos, analizando en qué se gasta, y la eficiencia operativa, evaluando cómo se gasta, así como su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

Cabe mencionar las medidas de sostenibilidad y eficiencia del gasto farmacéutico y sanitario de las AAPP. En este sentido, en 2018 se han celebrado comisiones bilaterales con CCAA para evaluar la aplicación de medidas de eficiencia con repercusión positiva en la sostenibilidad de dicho gasto. Estas comisiones bilaterales continuaran en 2019.

Otra medida significativa en relación a la sostenibilidad del gasto en productos farmacéuticos, cabe señalar la prórroga del convenio de colaboración entre la AGE (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y Ministerio de Hacienda) y la Asociación Nacional Empresarial de la Industria Farmacéutica (Farmaindustria), durante todo el ejercicio 2019.

7.2. Estructura y eficiencia del sistema de ingresos

La política fiscal y tributaria de un país forma parte del contrato social entre la ciudadanía y el Estado porque permite definir a qué tipo de sociedad aspiramos, cuáles son nuestras prioridades colectivas y cómo estamos dispuestos a financiarlas.

La Constitución define a nuestro país como un Estado social y democrático de Derecho y como tal tiene que proteger y promover la justicia social y el bienestar de todos los ciudadanos y ciudadanas, a través de una distribución equitativa de la riqueza, la lucha contra las desigualdades, la protección de los más vulnerables y la provisión de servicios públicos de calidad y accesibles.

El sistema fiscal es la base del Estado Social. Sin ingresos públicos suficientes no es posible mantener un Estado Social robusto que garantice la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Pero la fiscalidad también es una poderosa palanca de estímulo para los agentes económicos, para favorecer cambios que orienten hacia un crecimiento económico más justo, inclusivo y sostenible, que combata la desigualdad en todos los ámbitos, contribuya a preservar el

medio ambiente y ayude a enfrentarnos a los grandes retos de un mundo globalizado, contribuyendo a satisfacer las aspiraciones de la ciudadanía.

Para conseguir estos objetivos la fiscalidad debe ser justa y con capacidad recaudatoria suficiente. Sin embargo, estos dos principios se han ido diluyendo en los últimos años por la aplicación de políticas que han reducido la progresividad global del sistema y han mermado su potencial recaudatorio.

Recuperar la progresividad del sistema, haciendo que quienes más capacidad económica tienen contribuyan en mayor medida, es una prioridad para este Gobierno, al igual que lo es la lucha contra el fraude y la elusión fiscal. Lo es por una cuestión de equidad y de justicia social. También tenemos que modernizar nuestro sistema impositivo para incorporar a los sectores económicos emergentes que actualmente no contribuyen.

España se ha caracterizado por mantener históricamente un nivel de ingresos públicos inferior a la media europea y al del conjunto de la OCDE, es decir, es uno de los países que menos recauda en relación a la riqueza que genera.

Este nivel de ingresos anómalo es incompatible con el mantenimiento de un Estado de Bienestar sólido, que dé respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y contribuya a restaurar el daño causado por la crisis económica. Es por tanto voluntad del Ejecutivo ir paulatinamente acercando los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, actuando en distintos niveles: la lucha contra el fraude fiscal, la reducción de la diferencia entre tipos impositivos nominales y reales que se produce en la tributación de las grandes empresas y la incorporación al sistema impositivo de aquellos sectores económicos que se encuentran actualmente infra gravados o que directamente no tributan, como es el caso del sector financiero y la economía digital, respectivamente.

El sistema tributario español se ha quedado obsoleto para hacer frente a los nuevos retos del siglo XXI, como la globalización de la economía, la digitalización, el cambio climático y el incremento de las desigualdades. Todos ellos tienen como denominador común que requieren una acción coordinada internacional, ya que los gobiernos nacionales no pueden hacerles frente por sí solos. En este sentido, tal y como se ha descrito en la estrategia fiscal, se apuesta por medidas fiscales coordinadas en el ámbito de la Unión Europea en sectores relacionados con las transacciones financieras, la economía digital y la fiscalidad verde. Se busca con ello, un sistema tributario adaptado y moderno, a la par que justo y eficiente, que contribuya a la transformación del modelo de crecimiento económico y garantice el Estado Social. Para ello se proponen medidas que persiguen:

- Una fiscalidad justa, donde los que más tienen aporten más. Entre otras medidas, a través de la creación de un tipo mínimo del 15% en el Impuesto sobre Sociedades y de limitaciones a la exención de dividendos y plusvalías, así como mediante el establecimiento de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras, que recaerán sobre

grandes empresas y grupos consolidados, así como los operadores del sistema financiero.

- Una fiscalidad innovadora, capaz de adaptarse a una economía globalizada y digital, donde ya no existen fronteras a la hora de que las empresas desarrollen un negocio y generen beneficios. A través de un nuevo impuesto en servicios digitales en línea con la propuesta de la Comisión Europea.
- Una fiscalidad verde que contribuya a hacer un mundo más sostenible, protegiendo al medioambiente como herramienta de lucha contra el cambio climático. A través de medidas que no tienen una finalidad principal recaudatoria, sino desincentivadora de prácticas nocivas para el medioambiente, y que se implementarán en el contexto de la reflexión sobre la transición energética que debe acometer este país para avanzar hacia una economía verde y eficiente en el uso de los recursos que permita también crear nuevas fuentes de empleo en este sector.
- Una fiscalidad al servicio de la igualdad entre mujeres y hombres, donde se introduce por primera vez la visión de género con medidas como la rebaja del tipo en el IVA para los productos de higiene femenina, o la introducción de una deducción en el Impuesto sobre Sociedades para el fomento de la igualdad de género.
- Una fiscalidad que combata el fraude y que facilite a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y que prohíba expresamente las amnistías fiscales.

Lucha contra el fraude

Un elemento clave a la hora de evaluar la calidad del sistema tributario es el tratamiento del fraude fiscal. En este ámbito hay dos actuaciones que podemos destacar: por un lado, la trasposición de la Directiva anti-elusión fiscal (conocida por sus siglas en inglés como ATAD, por Anti Tax Avoidance Directive); y, por el otro, la aprobación de las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2019.

La trasposición de la Directiva ATAD, responde a la gran crisis económica en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades y, en concreto, se alinea con varias de las acciones adoptadas en el seno de la OCDE dentro del proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) para luchar contra comportamientos de erosión de bases imponibles y deslocalización de beneficios, especialmente de las grandes empresas multinacionales.

Así, la Directiva tiene como objetivo garantizar el pago del impuesto allí donde se generen los beneficios y el valor, reforzar la protección contra la planificación fiscal abusiva y establecer normas contra la erosión de las bases imponibles en el mercado interior y el traslado de beneficios fuera del mismo.

Contempla diferentes ámbitos, como el establecimiento de una norma general anti abuso, un nuevo régimen de transparencia fiscal internacional, el tratamiento de las denominadas asimetrías híbridas, la limitación de la deducibilidad de intereses y la regulación de la llamada imposición de salida.

Por otro lado, las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2019 fueron aprobadas por Resolución de 11 de enero de 2019, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y establecen las prioridades de la organización para la consecución de su principal objetivo estratégico que es la mejora del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Con este fin se llevan a cabo actuaciones tanto de prevención como de lucha contra el fraude fiscal, en permanente adaptación a un entorno económico, social y normativo cambiante y rentabilizando los avances tecnológicos y los cambios organizativos afrontados por la institución, englobadas en torno a tres ejes:

a) Información y asistencia al contribuyente y prevención de incumplimientos

En el ámbito de la información y asistencia al contribuyente y de las actuaciones preventivas se va a potenciar tanto la diversidad como la calidad de los servicios de información y asistencia prestados a los contribuyentes, destacando, entre otras, las siguientes líneas de actuación:

- Mejoras en los Asistentes Virtuales del Suministro Inmediato de Información (SII) y del IVA. Este último asistente será ofrecido a los contribuyentes que soliciten cita previa en relación con dicho impuesto por si pudieran resolver su duda o trámite sin necesidad de comparecer personalmente en una oficina.
- Mejoras en la asistencia en la campaña de Renta (Renta WEB) con nuevas facilidades para declarar las carteras de valores, la consolidación de la app puesta en funcionamiento en 2018 y continuación del servicio de Renta WEB telefónica "Le llamamos". De igual forma, se potenciarán los avisos a los contribuyentes sobre todas aquellas fuentes de renta de las que la Agencia tenga conocimiento con el fin de facilitar que sean declaradas correctamente y así favorecer el cumplimiento voluntario.
- Nuevo sistema de ayuda para la confección de la declaración censal, incluyendo un asistente y un nuevo formulario, en el marco de una nueva estrategia "Right from the start", en línea con las tendencias internacionales, frente a los nuevos contribuyentes, estrategia que incluirá mejoras en los controles preventivos de acceso al censo y en las campañas de comprobación censal.
- Estudio de la puesta a disposición en favor de los sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido no acogidos al SII de las operaciones declaradas por los obligados al SII en las que hubieran intervenido como

clientes o proveedores, para facilitarles la presentación de sus declaraciones del IVA e invitarles a que voluntariamente se acojan al SII.

b) Actuaciones de comprobación e investigación del fraude tributario y aduanero

Con carácter general, la nueva planificación en este ámbito pretende no solo regularizar los incumplimientos detectados sino también inducir un mejor comportamiento futuro de los contribuyentes comprobados y sus entornos y, en general, en los sectores económicos en los que la presencia inspectora vaya a ser significativa. De igual forma, se realizará un especial seguimiento de los motivos de regularización como esencial fuente de información para la planificación de nuevas actuaciones de control.

Las principales líneas de actuación en 2019 son las siguientes:

- Optimización del uso de nuevas fuentes de información internacionales y de los avances tecnológicos en el análisis de riesgos. Entre las primeras, destaca la información obtenida en virtud del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras, conocido como CRS, con 102 jurisdicciones implicadas en los intercambios en 2018, así como la recepción de información de otros países obtenida de los "Informes País por País" que presentan los grandes grupos multinacionales en desarrollo de una recomendación de una de las acciones del proyecto "BEPS" (Base Erosion and Profit Shifting) de la OCDE y del G20. Además, en 2019 se producirá la trasposición de la llamada Directiva DAC 6, también en ejecución de otra recomendación del proyecto BEPS, que obligará a cualquier intermediario, consultor o asesor a informar a los Estados sobre las operaciones transfronterizas de riesgo fiscal en las que intervenga. Por su parte, las nuevas herramientas de análisis de riesgos permiten rentabilizar para el control esta información a partir de la correcta imputación de la titularidad de activos financieros, la obtención de información indiciaria sobre determinados grupos de contribuyentes e información de signos externos de riqueza y actividad para detectar bienes y derechos ocultos o rentas no declaradas.
- Reforzamiento del control de grupos multinacionales y grandes empresas. El control de este tipo de contribuyentes pasa, en primer lugar, por la potenciación de las actuaciones preventivas para asegurar las bases imponibles gravadas en España mediante Acuerdos Previos de Valoración en materia de precios de transferencia y reparto de costes o beneficios, controles simultáneos con otras jurisdicciones que eviten controversias futuras entre países y procedimientos amistosos ("MAP", por sus siglas en inglés: Mutual Agreement Procedure) para resolver conflictos ya planteados entre Administraciones. Por lo que se refiere a las actuaciones de comprobación, en 2019 se mejorará la selección de riesgos a partir de los mencionados intercambios automáticos de

información sobre diversas rentas y la información derivada del Informe País por País. Como en años anteriores, se dedicará especial atención a la correcta aplicación de las medidas antielusión previstas en las normas, los precios de transferencia, los establecimientos permanentes, los paraísos fiscales y los regímenes preferenciales.

- Mejora del control patrimonial gracias a la nueva Unidad Central de Coordinación del Control de Patrimonios Relevantes. La nueva Unidad Central de Coordinación del Control de Patrimonios Relevantes, creada en el seno de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF), actuará con vocación de coordinar e impulsar en todo el territorio la obtención y ordenación de información, la colaboración en el desarrollo de nuevas herramientas informáticas y la propuesta, impulso y seguimiento de nuevas líneas de selección de obligados tributarios que cuentan con un patrimonio relevante y muestran determinados perfiles de riesgo fiscal. En las actuaciones se prestará especial atención a los bienes y derechos situados en el exterior y los entramados financieros y societarios.
- Ocultación de actividades empresariales o profesionales y uso abusivo de sociedades. En el año 2019 se van a incrementar las operaciones coordinadas de entrada y registro con unidades de auditoría informática, en cuya realización cada vez se logra mayor eficacia debido a la incorporación de la auditoría forense, la constante mejora en las aplicaciones informáticas disponibles y la permanente formación técnica de los empleados de la Administración tributaria. En particular, se realizarán las actuaciones de control que resulten precisas para evitar que se produzca una falta de repercusión efectiva en el último escalón de la cadena del IVA en aquellas actividades económicas en las que se detecte una presencia intensiva de consumidores finales. En este tipo de actuaciones se constatará que los contribuyentes que hayan sido objeto de regularización cambian su comportamiento futuro. Este tipo de actuaciones se verán reforzadas por la proyectada prohibición de la utilización del llamado software de doble uso. Además, como en años anteriores, se analizará la interposición de personas jurídicas cuya única significación económica sea la de servir como instrumento para canalizar rentas de personas físicas y reducir improcedentemente la tributación, sin perjuicio de análisis concretos que permitan detectar otras inconsistencias como la indebida deducción de gastos personales.
- Nuevos modelos de negocio. Como novedades más destacadas, en primer lugar, se realizará un estudio inicial de las tecnologías FINTECH para evitar que su despliegue altere el grado de conocimiento que la Agencia Tributaria mantiene sobre la actividad económica, al tiempo que se analizan sus posibilidades para mejorar el servicio a los contribuyentes. Además, se continuarán realizando actuaciones sobre los nuevos modelos de distribución y nuevas actividades como la "triangulación de envíos", en la que las ventas realizadas por una empresa son entregadas por otras, y las "tiendas de tiendas" instaladas en páginas web. Asimismo,

serán objeto de atención las actividades logísticas ligadas con el comercio electrónico. De igual forma, continuará el análisis y estudio de los nuevos medios de pago para avanzar en su control. En relación con los riesgos fiscales observados en las operaciones realizadas con criptomonedas, durante el año 2019 se continuarán las actuaciones iniciadas en 2018, en concreto se realizará el análisis y explotación de la información requerida el año anterior a los intermediarios que intervienen en las operaciones realizadas con criptomonedas. Asimismo, se estudiará la posibilidad de realizar nuevos requerimientos para obtener información adicional. Por último, se efectuará el análisis y explotación de la información aportada por terceros sobre la tenencia y operaciones con monedas virtuales realizadas en España y en el extranjero por contribuyentes residentes en España, en aplicación de la nueva normativa que está previsto que se apruebe en 2019.

c) El control en fase recaudatoria

En el ámbito recaudatorio el objetivo es el cobro efectivo de las deudas cuya gestión recaudatoria tiene encomendada la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Entre las actuaciones a realizar para ello destacan las que tienen por objeto evitar la elusión del pago de las deudas mediante técnicas de ocultación del patrimonio creando apariencias de insolvencia, en ocasiones mediante testaferros, la interposición de entidades o la ocultación de los bienes o derechos en el exterior.

En 2019 se van introducir mejoras en la evaluación del riesgo recaudatorio, se intensificarán las actuaciones de investigación dirigidas a identificar a terceros responsables de las deudas y a acreditar la concurrencia de los supuestos de hecho previstos en la norma para exigirles el pago de la deuda y se adoptarán medidas cautelares cuando existan indicios racionales de que el deudor o terceros vayan a obstaculizar o impedir la acción de cobro.

Además, se continuarán utilizando todas las posibilidades que ofrece la normativa para exaccionar las deudas por responsabilidad civil y las penas de multa cuyo cobro se encomiende a la Agencia Tributaria, así como las deudas vinculadas a delito.

También se investigará la participación de deudores aparentemente insolventes en la creación de sucesivas sociedades mercantiles que incumplen el pago de sus obligaciones tributarias corrientes, para, por un lado, obtener pruebas dirigidas a la acreditación de supuestos de insolvencia punibles y, por otro, adoptar medidas de aseguramiento del cobro de las deudas. Estas actuaciones se complementarán con el control de deudores fallidos para detectar posibles supuestos en los que proceda la revisión de los mismos y, en su caso, la rehabilitación de los créditos previamente declarados incobrables para poder efectuar su cobro.

De igual forma, está prevista la puesta en marcha del llamado Punto Neutro de cooperación con otras Administraciones Públicas para cruzar los pagos de

las distintas Administraciones Públicas con las diligencias de embargo que ellas mismas pudieran dictar contra aquellos contribuyentes que fueran simultáneamente acreedores de dichos pagos y deudores de cualquiera de aquéllas.

Adicionalmente se introducirán técnicas de análisis de riesgos para el estudio de la solvencia financiera de los solicitantes de aplazamientos, se realizará un control permanente de la deuda pendiente, en particular, de la deuda en fase de embargo, se llevarán a cabo actuaciones de control y seguimiento de las deudas paralizadas y suspendidas por recurso o reclamación, impulsando la adopción de acuerdos con el Tribunal Económico-Administrativo Central para la agilización de las resoluciones dictadas por los órganos económico-administrativos y se agilizará el cobro de las deudas de entidades públicas.

Por último, con fecha 1 de septiembre de 2018 se integró el procedimiento de subasta en el Portal de Subastas de la Agencia Estatal "Boletín Oficial del Estado", lo que va a facilitar la nacionalización de competencias de la mesa de subastas, con la finalidad de gestionar de manera uniforme la adjudicación de bienes y derechos subastados, y conseguir además la optimización de los recursos con el consiguiente ahorro de costes.

8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

8.1. Aplicación de las medidas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Se han continuado desplegando los mecanismos preventivos, de control, correctivos y de publicidad del desempeño presupuestario de las Administraciones Públicas en todos sus niveles territoriales, en el marco de aplicación de la LOEPSF.

Gracias a la gestión responsable de las CCAA y a las actuaciones realizadas, como la solicitud de Planes Económicos Financieros, Planes de Ajuste, Acuerdos de No disponibilidad y medidas relativas al Período Medio de Pago, cuando los determina la aplicación de la normativa, el subsector CCAA ha registrado un nivel de déficit del 0,23% al cierre del ejercicio 2018, cumpliendo holgadamente con el objetivo de estabilidad presupuestaria. Además, el subsector también ha cumplido en 2018 la regla de gasto, al ser la tasa de variación del gasto computable de las CCAA del 2,2%, inferior a la tasa máxima permitida del 2,4%.

En el mismo sentido, pero con relación al subsector Corporaciones Locales, que ha registrado de forma global un superávit del 0,5% del PIB en 2018, se ha realizado un seguimiento continuo de los datos de ejecución y del cumplimiento de las reglas fiscales. En este sentido, se ha requerido a determinadas EELL, la presentación de Planes Económicos Financieros, la realización de Acuerdos de No Disponibilidad o la adopción de medidas adicionales del control del PMP.

Se analiza a continuación con mayor grado de detalle las actuaciones desarrolladas en relación con las CCAA.

a) Planes Económico-Financieros (PEF)

En aplicación de los artículos 21 y 23 de la LOEPSF, y a la vista del Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del artículo 17.4 del mismo texto legal, han presentado PEF las CCAA de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia. Todos ellos han sido declarados idóneos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 31 de julio de 2018, a excepción de los de Andalucía, Navarra y País Vasco, pendientes de ratificación.

Con los datos de cierre del ejercicio 2018, el subsector ha registrado un nivel de déficit del 0,23 por ciento, cumpliendo holgadamente con el objetivo de estabilidad presupuestaria. Respecto al análisis por Comunidad Autónoma, se constata que, salvo dos, todas las demás CCAA que han presentado PEF han cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por lo que respecta al cumplimiento de la regla de gasto, en 2018 la tasa de variación del gasto computable del conjunto de CCAA ascendió al 2,2%, por debajo de la tasa máxima permitida del 2,4%. Todas las CCAA que han presentado PEF salvo tres han cumplido con la regla de gasto.

Por su parte, en aquellas CCAA con PEF en vigor en el periodo, se han publicado los correspondientes informes de seguimiento de los Planes Económico Financieros.

b) Planes de Ajuste.

Además del seguimiento de las CCAA con Plan de Ajuste en vigor, procede la tramitación de los Planes de Ajuste de las CCAA adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) del ejercicio 2019, es decir, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, lo cual se viene efectuando a partir del mes de marzo del presente ejercicio.

c) Adopción de las medidas previstas en el art. 25 de la LOEPSF

Dicho artículo se aplicó por primera vez en 2016 para aquellas CCAA con Plan de Ajuste que incumplieron el objetivo de estabilidad de 2015, requiriéndose un Acuerdo de No Disponibilidad en aquellas que presentaban riesgo de volver a incumplir el objetivo de estabilidad. La medida se ha venido desactivando a medida que las CCAA a las que se les había aplicado han ido cumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria y, en la actualidad, y una vez se conocen los datos de cierre del ejercicio 2018, únicamente se encuentra vigente para la Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

d) Aplicación de medidas por incumplimiento del Periodo Medio de Pago a Proveedores (PMP)

Están activadas las medidas preventivas del artículo 18.4 de la LOEPSF en las CCAA de Cantabria, Murcia y Valencia. A estas dos últimas, además, les resultan además de aplicación las medidas correctivas previstas en el artículo 20.5 de la LOEPSF.

8.2. Inversiones Financieramente Sostenibles (DA 116 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 y Real Decreto-Ley 10/2019)

La avanzada consolidación de la situación financiera y para recuperar los niveles de inversión pública se han impulsado las Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS), aquellas inversiones que en el largo plazo tienen un impacto positivo, directo y verificable sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento potencial de la economía. Estas inversiones no comprometen la reducción de la deuda y logran una inversión pública sostenible.

Es por ello que para 2019 se ha prorrogado la aplicación de la regla del destino del superávit de 2018 para IFS, y su ampliación al gasto de inversión en vivienda, mediante el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo.

En el caso de las CCAA, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, Canarias, Navarra y País Vasco se acogieron a la posibilidad de destinar el superávit presupuestario de 2017 a inversiones financieramente sostenibles, en aplicación de la Disposición Adicional 116 de la LPGE para 2018 habiendo comunicado importes ejecutados en el ejercicio por valor de 99 millones de euros.

Estas inversiones se han producido en diversos ámbitos, destacando la inversión en equipos de alta tecnología sanitaria, inversiones ferroviarias, equipamientos para formación profesional, obras hidráulicas, infraestructuras industriales, equipamientos de la red de calidad de aire, tratamiento de residuos, redes de abastecimiento, saneamiento y pluviales, la ampliación y mejora de las redes de banda ancha e infraestructuras e instalaciones de uso sanitario docente.

Por su parte, una vez conocidos los datos de cierre del ejercicio 2018, y al prorrogarse el efecto de la Disposición Adicional mediante el Real Decreto-ley 10/2019, podrán acogerse a la facultad de acometer inversiones financieramente sostenibles las CCAA que han presentado superávit en el ejercicio 2018 (Principado de Asturias, Canarias, Galicia, País Vasco, y Comunidad Foral de Navarra) en la medida en que se produzca el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

En el caso de las EELL, éstas podrán destinar el superávit correspondiente a 2018 para otros fines distintos de la amortización de deuda pública, al haberse prorrogado para 2019 la aplicación de esta medida, mediante el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo. Cabe significar que las EELL, además de presentar superávit, tienen una deuda viva a 31 de diciembre de 2018 de 25.781 millones de euros, el 2,1% del PIB (su objetivo para ese año era del 2,4%).

Según la citada regla especial, las EELL siempre que no tengan una deuda pública excesiva podrán destinar su superávit a cancelar sus obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto, y si, además, presentan un período medio de pago a proveedores no superior a 30 días, podrán destinar la parte que quede, una vez atendidas aquellas obligaciones, a financiar inversiones financieramente sostenibles (en adelante, IFS).

Es preciso reseñar que hasta el mes de julio (con la información correspondiente a la ejecución del presupuesto en el segundo trimestre de 2019), las EELL no remitirán datos de proyectos de IFS que prevén ejecutar en 2019. No obstante, a partir de la ejecución observada en 2018, las estimaciones de IFS para 2019 (manteniendo los ratios de 2018) podrían ser como máximo de 3.400,78 millones de euros, financiadas con superávit de 2018. De acuerdo con la utilización que las EELL han realizado de la medida en 2018, en 2019 se ejecutarían IFS por importe total de 1.294,12 millones de euros,

de los cuales 647,51 millones de euros se financiarían con superávit de 2018 y 646,61 millones de euros con el de 2017 (en este caso, las EELL han debido autorizar el gasto en 2018).

Hasta la fecha, las IFS ejecutadas por las EELL han tenido como destino, principalmente, la gestión de patrimonio, las inversiones en transportes de viajeros, centros docentes, vías públicas e inversiones en sociedad de la información.

8.3. Salida gradual a los mercados de las CCAA

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) aprobó el 5 de julio de 2018 las condiciones para la salida gradual a los mercados financieros de las CCAA adheridas al Fondo de Financiación de CCAA y en situación financiera saneada.

Los requisitos que se establecen para que las CCAA puedan optar a salir al mercado son los siguientes:

- Estar adherida al Fondo de Financiación a CCAA a través del compartimento Facilidad Financiera.
- Haber cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con el informe del artículo 17 de la LOEPSF, y que su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería.
- Contar, al menos, con una calificación crediticia de grado de inversión.

Por otro lado, el 26 de julio la CDGAE aprobó la posibilidad de refinanciar las operaciones de crédito a corto plazo de carácter estructural de las CCAA mediante endeudamiento a largo plazo.

8.4. Medidas en materia de transparencia

8.4.1. Base de Datos Nacional de Subvenciones

En el ámbito de la transparencia destaca la aprobación del Real Decreto 130/2019, que regula la Base de Datos Nacional de subvenciones y la transparencia de las subvenciones y ayudas públicas, que permitirá, dar respuesta a los requerimientos exigidos por la UE en materia de ayudas de estado y de mínimos.

8.4.2. Contratación pública

En adición a lo anterior, un avance destacable en materia de transparencia es imputable a la nueva regulación del perfil de contratante, como un elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual de los órganos de contratación.

Esta regulación establece además que toda la información contenida en los perfiles de contratante se publicará en formatos abiertos y reutilizables, lo que facilita su utilización posterior para elaborar informes y estadísticas relativas a la contratación pública que pueden aportar una información que va más allá de los datos individuales de cada contratación, proporcionando así una mayor transparencia a nivel global.

Adicionalmente, al obligar el artículo 63 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público a publicar prácticamente todos los actos e informaciones relevantes ad extra en los Perfiles de contratante, con una amplitud que pocos países de nuestro entorno han replicado, el avance en transparencia que ha conseguido la Ley 9/2017 se ha visto, si cabe, multiplicado.

Otro aspecto que ha contribuido a proporcionar una mayor transparencia en la contratación es la nueva regulación de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y de sus relaciones con otras plataformas de contratación de ámbito autonómico. Mediante este esquema de relación entre plataformas de contratación se habilita un punto único de acceso a todas las licitaciones del sector público español.

La progresiva adopción de la licitación electrónica contribuirá también a proporcionar mayor agilidad y un plus de seguridad y transparencia a los procedimientos de contratación pública.

8.4.3. Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas

Debe hacerse especial mención a la mejora permanente en la ordenación, tratamiento, accesibilidad y difusión de la información suministrada por la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas, resaltándose las últimas actividades en ejecución realizadas:

- a) Ampliación de los contenidos de la información económico financiera recogida facilitando a los usuarios su reutilización a través de su banco de datos.
- b) Elaboración de mapas territoriales que permiten al usuario seleccionar indicadores económico-financieros de su interés para posteriormente visualizarlos de forma amigable en un ámbito geográfico concreto.
- c) Creación de un catálogo detallado de materias, variables y series disponibles para su análisis en el banco de datos de la central de información económico-financiera.
- d) Publicación para su difusión de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado, del Programa de Estabilidad y del Plan Presupuestario de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.

- e) Ampliación de los contenidos se hará con información procedente de estadísticas, no recogidas actualmente en la central de información, de las siguientes materias: Empleo, Población y Educación.

A estos efectos, así como para mejorar otros de carácter técnico, recientemente se ha iniciado la tramitación de un proyecto de modificación del Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, por el que se crea la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas y se regula la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además, se está tramitando el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal Autonómico y Local, próximo a enviarse al Consejo de Estado.

8.4.4. Supervisión del Sector Público Institucional Estatal

También se ha avanzado en la supervisión del Sector Público Institucional Estatal. La Orden HFP/371/2018, de 9 de abril, por la que se regulan las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua de las entidades integrantes del Sector Público Institucional Estatal, que estará plenamente vigente en julio de 2019, permitirá obtener recomendaciones de mejora de los organismos públicos o entidades sometidos a supervisión continua.

9. COMPARACIÓN DE PREVISIONES ECONÓMICAS Y REALIZACIÓN

9.1. Aspectos metodológicos

El Real Decreto 337/2018 de 25 de mayo por el que se fijan los requisitos que deben cumplir las previsiones macroeconómicas y presupuestarias prevé en su artículo 8 la realización, al menos una vez al año, de una evaluación ex post de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias. Este Real Decreto transpone la Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros, de tal forma que es la primera vez que se hace este ejercicio en el Programa de Estabilidad.

Para que la evaluación ex post de las previsiones anuales sea sistemática es preciso determinar qué previsiones serán objeto de evaluación, con qué resultados se van a comparar y qué desviaciones deben considerarse como significativas.

9.1.1. Previsiones de base

Para que el ejercicio sea homogéneo, las previsiones económicas a comparar deben ser las publicadas todos los años en las mismas fechas. Esta condición la cumplen las previsiones incluidas en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), publicadas en abril, y las del borrador del Plan presupuestario (DBP, según sus siglas en inglés), publicadas en octubre, pues las fechas de publicación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y del Informe de Situación de la Economía Española han presentado amplias variaciones en los últimos años.

La diferencia de casi seis meses entre ambas publicaciones tiene como consecuencia que el escenario que acompaña al Plan Presupuestario se elabora con más información sobre el año en curso que el que acompaña a la Actualización del Programa de Estabilidad, teniendo en cuenta que es sobre el año en curso sobre el que se está midiendo la desviación.

Por ello, si se desea conocer el grado de precisión de las previsiones, parece preferible realizar el ejercicio con las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad, dado que la comparación con datos con el año muy avanzado sería ya poco significativa a efectos de valorar la desviación de las previsiones de este mismo año.

Por otra parte, dada la incertidumbre asociada a las previsiones a más de un año vista, parece razonable comparar sólo la previsión del primer año incluido en el Programa de Estabilidad con la realización o variable observada.

9.1.2. Variables observadas con las que comparar

La mayoría de las variables económicas para las que se realizan previsiones están recogidas en la Contabilidad Nacional que, como es bien sabido, está

sujeta a sucesivas revisiones. Como estas revisiones incorporan información que en general no está disponible en el momento de realizar el pronóstico, las cifras de realización u observadas con las que parece más razonable comparar la previsión son las de la primera publicación trimestral en la que se disponga de la Contabilidad Nacional Trimestral, la Encuesta de Población Activa y las Cuentas no Financieras de los Sectores Institucionales para el año completo analizado. Así, por ejemplo, para 2018, las previsiones para ese año incluidas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021 deberían compararse con los totales anuales para dicho año publicados en la Contabilidad Nacional Trimestral, en la Encuesta de Población Activa o en las Cuentas no Financieras de los Sectores Institucionales correspondientes al cuarto trimestre de 2018, con los que se puede disponer de la información del año completo.

9.1.3. Criterios de existencia de un sesgo sistemático e importante

Dado que el objeto del análisis es determinar si se ha producido un sesgo importante y sistemático que afecte a las previsiones macroeconómicas en un período de, al menos, cuatro años consecutivos, es preciso establecer el criterio que se aplicará para considerar que existe dicho sesgo, sobre la base de lo establecido en el citado real decreto.

El RD 337/2018, en los artículos 4 y 5 permite elegir entre dos tipos de previsiones, la más probable o una más prudente, tanto para las macroeconómicas (artículo 4.1) como para las presupuestarias (artículo 5.2). Se ha optado por aplicar el principio de prudencia, considerando que una previsión es prudente cuando su sesgo o error (diferencia entre valor observado y previsto) supone una infraestimación del crecimiento económico, del empleo o del saldo público. En estos casos se considera que el error de previsión estaría justificado por el principio de prudencia y no se considera necesario proponer medidas de corrección.

Para determinar si el sesgo, corregido por la aplicación del principio de prudencia, es o no importante, es necesario disponer de una magnitud de referencia y establecer cuáles son los niveles de desviación que se consideran relevantes.

Para tal fin, se considera el promedio de las previsiones de varias instituciones como referencia, pues es una buena aproximación a una utilización insesgada de la información disponible en el momento de realizar la predicción. En el caso de España, la referencia a utilizar son las previsiones económicas con las incluidas en el Panel de la Fundación de las Cajas de Ahorro (en concreto, el consenso del Panel de Funcas), que se publica cada dos meses, utilizando en este caso, el de marzo.

Se considerará que el sesgo de una previsión para una variable dada es importante cuando se cumplan los dos criterios que establece la Autoridad Fiscal Independiente para valorar las previsiones en España. Un sesgo es relevante cuando la previsión se encuentre fuera del intervalo intercuartílico

del Panel de Funcas para esa misma variable y, además, el valor absoluto del error de la previsión respecto de la magnitud observada sea mayor que el de la previsión del Panel.

9.1.4. Variables a comparar y aplicación del criterio de prudencia

Las variables a comparar deberían ser las que aparecen expresamente en las distintas Actualizaciones del Programa de Estabilidad. Concretamente estas variables se recogen en los siguientes cuadros de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad: Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas, Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo, Cuadro 3.3.3. Evolución de precios, variables a las que se deben añadir la necesidad de financiación de las administraciones públicas y frente al resto del mundo que aparecen en el Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales. En total se trata de treinta y dos variables, es decir, diecisiete más que las incluidas en el Panel de Funcas, aunque no todas ellas son independientes, pues algunas resultan de la combinación de otras.

Para valorar estas previsiones es conveniente detallar qué errores pueden considerarse cubiertos por el principio de prudencia y, para aquellos que no lo están, a partir de qué umbral puede considerarse el sesgo como importante, en caso de repetirse durante cuatro años consecutivos, para las variables no incluidas en el Panel de Funcas.

Un crecimiento previsto mayor que el observado no está amparado por el principio de prudencia excepto en dos casos: consumo público (tanto para el crecimiento en volumen como del deflactor), pues una previsión mayor que la realización, tiene implícita una previsión de mayor déficit público, y el deflactor de las importaciones, pues un mayor deflactor supone la previsión de una mayor base para los impuestos sobre estas transacciones e indirectamente un menor déficit.

Otra cuestión relacionada es que algunas de las variables pronosticadas, como el PIB o la productividad del trabajo, pueden pronosticarse directamente o de manera indirecta, a partir de sus componentes. En este caso, se ignoran posibles diferencias si las previsiones de los componentes tienen errores que no son importantes o que pueden justificarse por el principio de prudencia.

Finalmente, no todas las variables pronosticadas en el Programa de Estabilidad son objeto de previsión por las instituciones que participan en el Panel de Funcas. Para estas variables se ha adoptado la decisión de fijar el umbral de desviación y considerar un pronóstico como aceptable en función del intervalo intercuartílico de las previsiones del Panel para una variable similar. Este intervalo se compara con la desviación estándar del crecimiento de la variable en los últimos cuatro años y se considera aceptable el error que supone una proporción de la desviación estándar equivalente al intervalo intercuartílico de la variable similar recogida en el Panel¹¹.

¹¹ En un documento de próxima publicación se desarrollarán más en detalle estos aspectos metodológicos y se especifican las variables para las que se han fijado umbrales según este procedimiento y sus valores.

Si el umbral de desviación es comparable al del Panel, este criterio sería más riguroso que el aplicado a las variables que aparecen explícitamente en el Panel, pues excluye la posibilidad de no considerar la previsión sesgada cuando el error de previsión es inferior al de la previsión media del panel.

Las variables para las que se ha aplicado este procedimiento son los deflatores, dado que el Panel de Funcas sólo incluye previsiones del IPC; las cifras de empleo, excepto el empleo equivalente a tiempo completo, la productividad del factor trabajo, los costes laborales unitarios, la remuneración de asalariados y los saldos de operaciones corrientes y de capital con el resto del mundo, así como la capacidad o necesidad de financiación frente al resto del mundo.

Los umbrales que se han calculado para las variables que no aparecen en el Panel de Funcas son los siguientes:

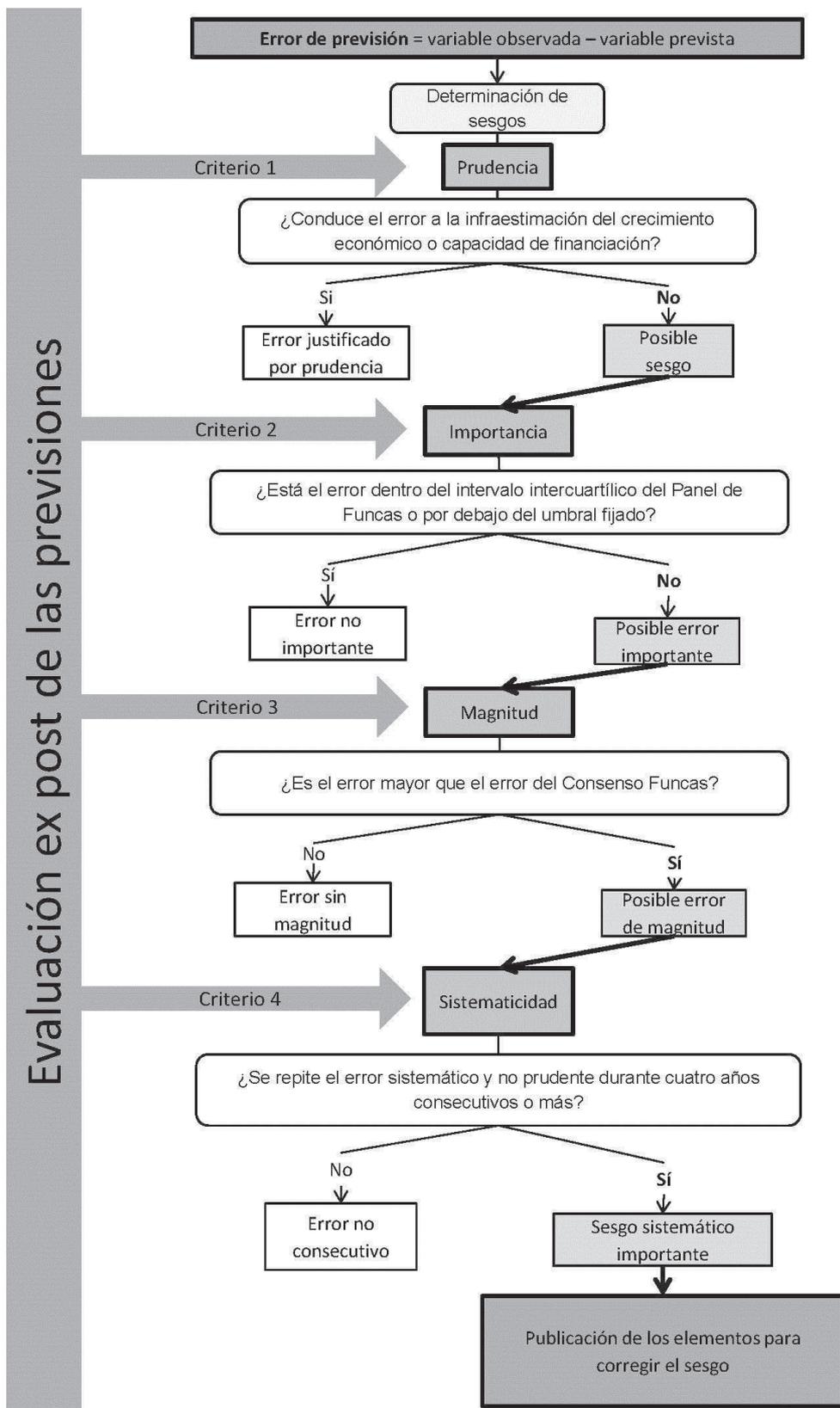
Cuadro 9.1.4.1. Umbrales para las variables que no aparecen en el Panel de Funcas
% del PIB

	Umbral (%)
Deflactor Consumo privado	0,27
Deflactor Consumo público	0,17
Deflactor FBCF	0,21
Deflactor Exportación (Bienes y Servicios)	0,42
Deflactor Importación (Bienes y Servicios)	0,68
Empleo ocupados (personas)	0,17
Empleo equivalente tiempo completo (ETC)	0,20
Empleo horas	0,33
Productividad por ocupado persona	0,39
Productividad por ocupado ETC	0,25
Productividad por hora	1,20
Saldo Operaciones Corrientes (% PIB)	0,37
Saldo Bienes y Servicios (% PIB)	0,33
Saldo Rentas y Transferencias (% PIB)	0,08
Saldo Operaciones Capital (% PIB)	0,13
Capacidad de Financiación (% PIB)	0,25

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

Como resumen de estas consideraciones, el gráfico siguiente recoge el árbol de decisión del procedimiento utilizado para realizar el análisis ex post de las previsiones económicas.

Evaluación ex post de las previsiones



9.2. Análisis de previsiones del período 2014-2018

Antes de entrar a examinar la diferencia entre previsiones y realizaciones para las magnitudes que se incluyen en el escenario macroeconómico que acompaña a la Actualización del Programa de Estabilidad, conviene comprobar el grado de cumplimiento de las hipótesis bajo las cuales se realizaron las previsiones.

Las hipótesis proceden de dos fuentes. La primera, la Comisión Europea, que determina una serie de hipótesis comunes para garantizar que los Programas de Estabilidad de todos los Estados Miembros utilicen los mismos supuestos sobre tipos de interés a corto y a largo (estos últimos son objeto de adaptación para tomar en cuenta la situación española), crecimiento de la zona euro y crecimiento del resto del mundo.

En el caso de los tipos de cambio y los precios del petróleo, se considera la media de los diez últimos días anteriores al cierre de la información utilizada para realizar las previsiones, y se supone que el valor medio de estas variables aproxima razonablemente el valor en el resto del año. Finalmente, el crecimiento de los mercados españoles se aproxima a partir de la previsión más reciente del FMI sobre el crecimiento de las importaciones de las distintas economías del mundo, ponderadas por el peso de cada país en la exportación española.

Como se observa en el cuadro 9.2.1, que recoge la comparación entre las hipótesis y su realización, las hipótesis sobre los tipos de interés han resultado razonablemente aproximadas a los valores observados. Tan sólo las previsiones de tipos de interés a largo plazo de 2015 fueron ligeramente optimistas. Las hipótesis sobre la evolución del tipo de cambio euro dólar han resultado ligeramente optimistas en 2016 y 2017 y, por el contrario, el euro ha sufrido una apreciación en términos de tipo de cambio efectivo nominal algo superior a la esperada en cuatro de los cinco años examinados.

Por su parte, el crecimiento observado del PIB mundial, excluida la UE, muestra diferencias significativas respecto de lo supuesto en el año 2015, aunque en otros dos años ha sido inferior al considerado. Por el contrario, el crecimiento de los mercados fuera de la UE ha resultado ser inferior a lo supuesto todos los años analizados, excepto en 2017, situación que se repite para el crecimiento de los mercados españoles.

Finalmente, en el caso del precio del petróleo en euros, se observa una desviación desfavorable en 2016 y 2018.

**Cuadro 9.2.1. Comparación de hipótesis UE con evolución efectiva
% del PIB**

	2014			2015			2016			2017			2018		
	Hipó-tesis	Real	Compa-rativa	Hipó-tesis	Real	Compa-rativa	Hipó-tesis	Real	Compa-rativa	Hipó-tesis	Real	Compa-rativa	Hipó-tesis	Real	Compa-rativa
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	3,7	2,7	1,0	1,3	1,7	-0,4	1,7	1,4	0,3	1,7	1,7	0,0	1,6	1,4	0,2
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,37	1,30	0,07	1,11	1,11	0,00	1,1	1,1	0,0	1,1	1,1	-0,1	1,23	1,18	0,05
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	1,7	2,1	-0,4	-6,2	-6,8	0,6	1,2	2,7	-1,5	0,5	2,1	-1,6	4,7	4,8	-0,1
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,6	3,7	0,1	4,0	3,2	-0,8	3,4	3,2	-0,2	3,7	3,9	0,2	4,2	3,9	-0,3
Crecimiento del PIB de la UE	1,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crecimiento del PIB de la zona euro	-	0,9	-	1,5	1,6	0,1	1,4	1,8	0,4	1,7	2,5	0,8	2,4	1,9	-0,5
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	-	-	-	3,9	0,8	-3,1	2,2	0,9	-1,3	3,0	5,1	2,1	5,0	4,8	-0,2
Mercados españoles de exportación	4,0	2,4	-1,6	3,8	3,7	-0,1	4,1	2,9	-1,2	3,6	4,4	0,8	4,5	3,0	-1,5
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	107,3	99,4	7,4	61,5	52,2	15,2	39,7	44,8	-12,8	53,5	54,2	-1,3	67,7	71,5	-5,7
Precio del petróleo (Brent, euros/barril)	78,3	76,5	2,4	55,4	47,0	15,2	36,4	40,4	-10,8	50,0	48,0	4,1	55,0	60,6	-10,0

Las celdas marcadas en gris se corresponden con las hipótesis que han resultado ser optimistas respecto a lo observado, pues de haberse cumplido podría esperarse una mayor tasa de crecimiento de las variables que determinan el PIB real o nominal.
Los valores positivos en la columna "Comparativa" señalan que la variable ha presentado un comportamiento más favorable que el supuesto, mientras que los signos negativos señalan un comportamiento menos favorable.
En el caso del precio del petróleo, la variable relevante es el precio en euros del barril de Brent y no en dólares, pues permite comparar el cambio que experimentan los costes de los agentes de la economía española respecto a las correspondientes previsiones.
Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

Las celdas marcadas en la tabla se corresponden con las hipótesis que han resultado ser optimistas respecto a lo observado, pues de haberse cumplido podría esperarse una mayor tasa de crecimiento de las variables que determinan el PIB real o nominal.

Los valores positivos en la columna "Comparativa" señalan que la variable ha presentado un comportamiento más favorable que el supuesto, mientras que los signos negativos señalan un comportamiento menos favorable.

En el caso del precio del petróleo, la variable relevante es el precio en euros del barril de Brent y no en dólares, pues permite comparar el cambio que experimentan los costes de los agentes de la economía española respecto a las correspondientes previsiones.

En el cuadro 9.2.2. se comparan los resultados de las previsiones del primer año de los sucesivos Programas de Estabilidad de España con los resultados de la primera Contabilidad Nacional Trimestral del año de que se trate, de modo que se eliminan diferencias debidas a revisiones posteriores de la Contabilidad Nacional. Las diferencias que implican un resultado fiscal menos favorable que el predicho aparecen destacadas en el cuadro, independientemente de la cuantía de la desviación.

Cuadro 9.2.2. Sesgo de las previsiones

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Previsión	Real	Previsión	Real	Previsión	Real	Previsión	Real	Previsión	Real
1. PIB real	1,24	1,39	2,92	3,21	2,74	3,24	2,71	3,05	2,70	2,58
2. PIB nominal	1,72	0,89	3,56	3,84	3,70	3,55	4,24	4,04	4,26	3,59
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	1,41	2,42	3,30	3,10	3,15	3,23	2,56	2,38	2,04	2,29
4. Gasto en consumo final de las AAPP.	-1,29	0,11	0,10	2,66	1,00	0,78	0,75	1,57	1,10	2,13
5. Formación bruta de capital fijo	0,53	3,44	6,33	6,38	5,60	3,11	2,82	5,01	4,68	5,26
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,00	0,15	0,00	0,13	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09
7. Exportación de bienes y servicios	5,03	4,16	5,42	5,41	5,26	4,38	5,54	5,03	4,81	2,28
8. Importación de bienes y servicios	3,63	7,63	6,66	7,48	7,03	3,26	4,33	4,66	4,10	3,45
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	0,67	2,07	3,16	3,57	3,15	2,64	2,18	2,67	2,34	2,79
10. Variación de existencias	0,00	0,15	0,00	0,13	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09
Saldo exterior	0,56	-0,84	-0,24	-0,49	-0,41	0,45	0,53	0,26	0,35	-0,30
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	0,48	-0,50	0,62	0,61	0,93	0,31	1,49	0,95	1,52	1,61
2. Deflactor del consumo privado	0,34	-0,09	-0,40	-0,54	-0,15	-0,21	1,45	1,77	1,43	1,24
3. Deflactor del consumo de las AAPP	0,26	-0,85	0,00	0,41	0,30	0,09	1,04	0,30	1,06	2,00
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	0,00	-0,58	0,06	1,43	0,78	1,51	2,84	1,84	2,40	2,47
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	-0,20	-1,69	-0,91	0,34	0,51	-1,12	2,88	2,50	1,23	1,47
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	-0,92	-1,26	-3,71	-1,43	-1,96	-1,58	3,55	4,37	1,32	1,58
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total (miles de personas)	0,90	1,27	3,08	2,94	2,74	2,68	2,74	2,59	2,58	2,15
2. Empleo equivalente a tiempo completo	0,62	1,16	3,03	2,98	2,50	2,85	2,45	2,81	2,50	2,52
3. Empleo (miles de horas trabajadas)	0,70	0,65	2,82	2,53	3,00	2,33	2,75	1,69	2,00	2,80
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	0,33	0,12	-0,15	0,27	0,00	0,54	-0,03	0,45	0,12	0,43
5. Productividad por ocupado a tiempo completo	0,61	0,23	-0,10	0,23	0,23	0,37	0,25	0,23	0,19	0,06
6. Productividad por hora trabajada (euros)	0,46	0,74	0,10	0,67	-0,26	0,89	-0,04	1,34	0,68	-0,21
7. Remuneración por asalariado (miles euros)(**)	0,19	-0,21	0,16	0,51	0,76	0,01	1,25	0,14	1,16	0,85
8. Coste Laboral Unitario	-0,42	-0,44	0,26	0,28	0,53	-0,36	1,00	-0,09	0,97	0,79
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	0,66	1,35	3,29	3,88	3,38	3,09	3,84	3,27	3,79	4,09
10. Tasa de paro (% de población activa)	24,87	24,44	22,07	22,06	19,86	19,63	17,59	17,22	15,51	15,25
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	2,05	1,03	1,73	2,13	2,43	2,04	2,02	1,98	1,92	1,47
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	1,31	0,61	1,30	1,40	1,73	1,88	1,89	1,76	1,71	0,94
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	-0,73	2,38	2,90	2,49	2,80	2,91	3,19	2,67	2,91	1,95
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-1,84	-1,77	-1,60	-1,09	-1,06	-1,03	-1,30	-0,91	-1,20	-1,02
- Operaciones netas de capital	0,74	0,42	0,43	0,73	0,69	0,17	0,13	0,23	0,20	0,53
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	7,51	6,83	5,92	7,22	6,07	6,58	5,16	5,10	4,15	3,95
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público(*)	-5,46	-5,80	-4,19	-5,08	-3,65	-4,54	-3,14	-3,11	-2,24	-2,48

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

Esta primera aproximación, que únicamente aplica el principio de prudencia, pone de manifiesto que en ninguna previsión para los últimos cinco años se observa un sesgo que aparezca cuatro años consecutivos, con la excepción de exportaciones de bienes y servicios, personas ocupadas, horas trabajadas y necesidad de financiación del sector AAPP. En el caso de las exportaciones, su desviación se asocia en parte al hecho de que, tal y como se analiza en el cuadro 9.2.1., los supuestos de partida de variables clave como el crecimiento del PIB mundial y de la zona euro, el de nuestros mercados de exportación o los precios del petróleo y los tipos de cambio se desviarán en ocasiones de manera relevante.

La aplicación de los criterios expuestos para considerar que la diferencia entre previsión y realización supone un sesgo, y la comparación con las previsiones

del Panel de Funcas, da como resultado el cuadro siguiente en la que aparecen resaltadas las previsiones que se considerarían sesgadas de modo importante.

Cuadro 9.2.3. Previsiones con sesgos importantes

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Previsión	Real								
1. PIB real	1,24	1,39	2,92	3,21	2,74	3,24	2,71	3,05	2,70	2,58
2. PIB nominal	1,72	0,89	3,56	3,84	3,70	3,55	4,24	4,04	4,26	3,59
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado	1,41	2,42	3,30	3,10	3,15	3,23	2,56	2,38	2,04	2,29
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	-1,29	0,11	0,10	2,66	1,00	0,78	0,75	1,57	1,10	2,13
5. Formación bruta de capital fijo	0,53	3,44	6,33	6,38	5,60	3,11	2,82	5,01	4,68	5,26
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,00	0,15	0,00	0,13	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09
7. Exportación de bienes y servicios	5,03	4,16	5,42	5,41	5,26	4,38	5,54	5,03	4,81	2,28
8. Importación de bienes y servicios	3,63	7,63	6,66	7,48	7,03	3,26	4,33	4,66	4,10	3,45
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	0,67	2,07	3,16	3,57	3,15	2,64	2,18	2,67	2,34	2,79
10. Variación de existencias	0,00	0,15	0,00	0,13	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09
Saldo exterior	0,56	-0,84	-0,24	-0,49	-0,41	0,45	0,53	0,26	0,35	-0,30
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	0,48	-0,50	0,62	0,61	0,93	0,31	1,49	0,95	1,52	1,61
2. Deflactor del consumo privado	0,34	-0,09	-0,40	-0,54	-0,15	-0,21	1,45	1,77	1,43	1,24
3. Deflactor del consumo de las AAPP	0,26	-0,85	0,00	0,41	0,30	0,09	1,04	0,30	1,06	2,00
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	0,00	-0,58	0,06	1,43	0,78	1,51	2,84	1,84	2,40	2,47
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	-0,20	-1,69	-0,91	0,34	0,51	-1,12	2,88	2,50	1,23	1,47
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	-0,92	-1,26	-3,71	-1,43	-1,96	-1,58	3,55	4,37	1,32	1,58
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total (miles de personas)	0,90	1,27	3,08	2,94	2,74	2,68	2,74	2,59	2,58	2,15
2. Empleo equivalente a tiempo completo	0,62	1,16	3,03	2,98	2,50	2,85	2,45	2,81	2,50	2,52
3. Empleo (miles de horas trabajadas)	0,70	0,65	2,82	2,53	3,00	2,33	2,75	1,69	2,00	2,80
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	0,33	0,12	-0,15	0,27	0,00	0,54	-0,03	0,45	0,12	0,43
5. Productividad por ocupado a tiempo completo	0,61	0,23	-0,10	0,23	0,23	0,37	0,25	0,23	0,19	0,06
6. Productividad por hora trabajada (euros)	0,46	0,74	0,10	0,67	-0,26	0,89	-0,04	1,34	0,68	-0,21
7. Remuneración por asalariado (miles euros)(**)	0,19	-0,21	0,16	0,51	0,76	0,01	1,25	0,14	1,16	0,85
8. Coste Laboral Unitario	-0,42	-0,44	0,26	0,28	0,53	-0,36	1,00	-0,09	0,97	0,79
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	0,66	1,35	3,29	3,88	3,38	3,09	3,84	3,27	3,79	4,09
10. Tasa de paro (% de población activa)	24,87	24,44	22,07	22,06	19,86	19,63	17,59	17,22	15,51	15,25
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	2,05	1,03	1,73	2,13	2,43	2,04	2,02	1,98	1,92	1,47
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	1,31	0,61	1,30	1,40	1,73	1,88	1,89	1,76	1,71	0,94
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	-0,73	2,38	2,90	2,49	2,80	2,91	3,19	2,67	2,91	1,95
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-1,84	-1,77	-1,60	-1,09	-1,06	-1,03	-1,30	-0,91	-1,20	-1,02
- Operaciones netas de capital	0,74	0,42	0,43	0,73	0,69	0,17	0,13	0,23	0,20	0,53
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	7,51	6,83	5,92	7,22	6,07	6,58	5,16	5,10	4,15	3,95
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público(*)	-5,46	-5,80	-4,19	-5,08	-3,65	-4,54	-3,14	-3,11	-2,24	-2,48

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa.

La aplicación de los criterios de prudencia y de unas bandas para calificar como importante o no el sesgo, reducen sensiblemente el número de previsiones que pueden considerarse afectadas por un sesgo importante. Cabe destacar que, en general, las previsiones de crecimiento del PIB real y de sus componentes por el lado de la demanda no presentan sesgos importantes, excepto el crecimiento del consumo público en 2015 y 2018 y el de la formación bruta de capital fijo en 2016, afectando esta última a la demanda nacional final de ese mismo año.

Las previsiones de los deflatores han seguido una orientación en general prudente, con la salvedad de las previsiones de crecimiento del deflactor del

consumo público en 2015 y 2018, de la inversión en 2014 y 2017, y de las exportaciones en 2014 y 2016.

La combinación de estos errores tiene como consecuencia que la tasa de crecimiento del deflactor del PIB se sitúa sistemáticamente por debajo de lo previsto, con diferencias importantes excepto en 2015, cuando la diferencia fue muy reducida, del 0,01%, y 2018, cuando el crecimiento previsto fue inferior al realizado.

En el mercado de trabajo, la previsión del empleo equivalente a tiempo completo y de la remuneración por asalariado ha resultado bastante precisa, en el primer caso, pero no así en el segundo, aunque para esta variable los errores son comparables a los del Panel de Funcas. El resto de previsiones de empleo se han visto en general afectadas por los errores de previsión de las horas trabajadas, y una valoración similar puede hacerse para las estimaciones de la productividad.

En el caso de las previsiones de los saldos sectoriales, hay que tener en cuenta que no son independientes unas de otras, pues la suma de la capacidad o necesidad de financiación del sector público y del sector privado es necesariamente igual a la capacidad o necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo, por lo que sólo han de ser valoradas dos de las tres previsiones.

La capacidad de financiación del sector privado se ha considerado determinada por la del sector público y la del total de la economía frente al resto del mundo, valorándose sólo estas dos últimas. En general, la previsión de capacidad de financiación frente al resto del mundo, aproximada por el saldo de la cuenta corriente, no presenta sesgos importantes, mientras que la necesidad de financiación del sector público presenta sesgos importantes en tres de los cinco últimos años.

En 2018, los principales sesgos se concentran en el sector exterior, año en el que las previsiones de exportaciones e importaciones han quedado alejadas de las cifras observadas si bien con un sesgo inferior al del Panel de Funcas. El error se debe fundamentalmente a la evolución en volumen de los intercambios exteriores, pues las previsiones de los deflatores han resultado razonablemente próximas a su realización. Las razones fundamentales de esta desviación de los flujos exteriores en términos reales se deben a un crecimiento de nuestros mercados de destino inferior en 1,5 puntos porcentuales a lo esperado, en gran medida por las tensiones comerciales existentes a nivel mundial y su efecto sobre el comercio internacional, así como a problemas específicos del mercado europeo del automóvil, que han contribuido a la desaceleración de importaciones y exportaciones del comercio en este sector. Ambos factores han sido determinantes en la evolución de las exportaciones y las importaciones.

El déficit público de 2018 ha sido tres décimas superior al previsto en el Programa de Estabilidad presentado el 30 de abril del 2018 (2,5% del PIB frente

al 2,2% previsto), aunque el nuevo Gobierno, tras su toma de posesión en junio de 2018, encargó a la AIReF una evaluación independiente y, a la luz de sus conclusiones, comunicó a la Comisión Europea sus dudas respecto a la factibilidad de alcanzar dicho porcentaje, planteando un objetivo de déficit realista del 2,7%, alineado con la previsión de la propia Comisión Europea. Finalmente, la favorable evolución de los ingresos y la contención del gasto permitieron cerrar 2018 con un déficit del 2,5% del PIB, inferior al previsto. La diferencia de tres décimas entre el déficit público observado y el inicialmente previsto por el Programa de Estabilidad presentado en abril de 2018 se debe principalmente al crecimiento real y nominal del consumo público derivado de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 aprobados por el Parlamento en mayo de dicho año.

ANEXO

Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad.

Técnica de estimación	Fase del proceso en la que se utiliza	Rasgos relevantes de la técnica/modelo utilizado
Modelos de ecuaciones de previsión a corto plazo	Elaboración del Escenario macroeconómico a política constante	Modelos multifactoriales y funciones de transferencia
Modelos de ecuaciones de previsión a largo plazo	Elaboración del Escenario macroeconómico a política constante	Relaciones de cointegración en modelos de corrección de error
Modelo REMS	Análisis de impacto macroeconómico y fiscal de nuevas medidas	Modelo macroeconómico de equilibrio general dinámico
Previsiones fiscales de ingresos	Base de las previsiones fiscales del Plan Presupuestario del y del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y la cuantificación del efecto fiscal de las medidas.	Modelos de microsimulaciones basados en previsiones macroeconómicas y análisis de series estadísticas temporales.
Previsiones fiscales de gastos	Base del Plan Presupuestario del y del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado	Las previsiones de gasto se basan en el cumplimiento de reglas fiscales, en las propuestas sectoriales de presupuestos, el análisis de series estadísticas temporales y en las medidas adoptadas por el Gobierno en materia, entre otros, de política de personal y de pensiones.
Previsiones fiscales de esfuerzo fiscal	Estimación del esfuerzo estructural y descomposición por subsectores ESA	Metodología de la Comisión Europea desarrollada en el Output Gap Working Group.

ANEXO TABLAS

Cuadro A.1. Importes a excluir del techo de gasto

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	Nivel (millones €)	% del PIB				
Gasto en Programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	6.584	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Del cual, inversiones totalmente financiadas con fondos de la UE</i>	3.937	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	-540	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Gasto de intereses	29.752	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.2. Cambio en la estructura del gasto por funciones

Funciones	Código COFOG	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		% del PIB					
1 Servicios públicos generales	1	5,6	5,6	5,5	5,4	5,2	5,1
2 Defensa	2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
3 Orden público y seguridad	3	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
4 Asuntos económicos	4	3,8	4,0	3,7	3,6	3,6	3,6
5 Protección del medio ambiente	5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
6 Vivienda y servicios comunitarios	6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
7 Salud*	7	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
8 Actividades recreativas, cultura y religión	8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
9 Educación*	9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
10 Protección social	10	16,6	16,7	16,8	16,9	17,0	17,1
11 Gasto total	TE	41,0	41,3	41,1	41,0	40,7	40,7

* Estas cifras recogen la evolución tendencial del gasto, que previsiblemente se incrementará como consecuencia de la reforma del sistema de financiación territorial

Fuente: Ministerio de Hacienda.