ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2020

REINO DE ESPAÑA

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO 5
2. INTRODUCCIÓN 7
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS 10
3.1. Situación macroeconómica pre-COVID–19 10
3.1.1. Contexto internacional 10
3.1.2. Evolución en 2019: componentes de demanda 11
3.1.3. Evolución en 2019: mercado de trabajo, precios y corrección de desequilibrios 12
3.2. Perturbación causada por el COVID–19 13
3.2.1. Evolución epidemiológica 13
3.2.2. Impacto económico 15
Recuadro 3.2.1. Plan para la Transición Hacia la Nueva Normalidad 20
3.3. Supuestos exógenos del Escenario Macroeconómico 21
3.4. Escenario Macroeconómico 2020 – 2021 23
Recuadro 3.4.1 Los modelos de previsión en tiempo real 24
3.4.1. Análisis "bottom up". Incorporación de los shocks derivados de la crisis del COVID–19 25
3.4.2. Análisis "top down". El impacto de las medidas económicas 29
3.4.3. Previsiones macroeconómicas 2020 – 2021 32
Recuadro 3.4.2 Perspectivas del mercado laboral 37
Recuadro 3.4.3 Aspectos metodológicos del Escenario Macroeconómico 2020 – 2021 39
3.4.4 Riesgos asociados al Escenario Macroeconómico 2020 – 2021 41
4. SALDO PRESUPUESTARIO Y MEDIDAS 42
4.1. Las Administraciones Públicas en 2019 42
4.2. Escenario presupuestario para 2020 49
4.2.1 Prórroga presupuestaria 50
4.2.2 Crisis sanitaria por el brote de COVID–19 51
4.2.3 Proyecciones fiscales para 2020 64
4.2.4 Evolución esperada en 2021 71
4.3. Previsiones de deuda pública 73
5. ANÁLISIS DE PREVISIONES MACROECONÓMICAS DEL PERIODO 2015-2019 74
ANEXO 79

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.2.2.1. Cobertura de las medidas de sostenimiento de rentas 18

Cuadro 3.3.1. Supuestos básicos del Escenario 22

Cuadro 3.4.3.1. Perspectivas macroeconómicas 33

Cuadro 3.4.3.2. Mercado de trabajo 35

Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2019 42

Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2019 43

Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2019 44

Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2019 45

Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2019 46

Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2019 47

Cuadro 4.1.7. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2019 incluida en el Plan Presupuestario 2020 y el cierre real del año 48

Cuadro 4.2.2.1. Medidas discrecionales de gasto del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19 55

Cuadro 4.2.2.2. Medidas discrecionales de ingreso del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19 58

Cuadro 4.2.2.3. Garantías del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19 59

Cuadro 4.2.2.4. Medidas discrecionales de las Administraciones Territoriales adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19 63

Cuadro 4.2.2.5. Garantías de las Comunidades Autónomas adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19 63

Cuadro 4.2.3.1. Proyecciones Presupuestarias 2019-2020 66

Cuadro 4.3.1. Ajuste stock-flujo de la deuda en 2019 73

Cuadro 4.3.2. Dinámica de la deuda pública 74

Cuadro 5.1. Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva 76

Cuadro 5.2. Sesgo de las previsiones 76

Cuadro 5.3. Previsiones con sesgos importantes 78

Gráfico 3.2.1.2. Evolución de casos COVID-19 14

Gráfico 3.2.2.1. PMI compuesto de manufacturas y servicios 16

Gráfico 3.2.2.2. Indicadores cualitativos 17

Gráfico 3.4.1.2. Afectación de shocks por canales frente a contrafactual 28
Gráfico 3.4.2.1 Descomposición de los efectos del shock en el PIB 32
Gráfico 3.4.3.1. Evolución del PIB trimestral 2020 - 2021 34

1. RESUMEN EJECUTIVO

La expansión del virus COVID-19 ha provocado un shock económico sin precedentes en la economía española, poniendo fin de manera abrupta a la senda de crecimiento iniciada en 2014. Después de seis años de crecimiento sostenido, a principios de 2020 la economía española había recuperado el terreno perdido durante la crisis financiera y su posición cíclica se encontraba cercana al equilibrio. Contrariamente a etapas anteriores, ésta se ha caracterizado por una composición equilibrada, apoyada en pilares sólidos de crecimiento, tanto por el lado de la demanda interna como de la demanda externa. Hasta febrero de 2020, todas las previsiones apuntaban a una moderación suave del crecimiento en los próximos años, aterrizando en su valor potencial o de largo plazo. Sin embargo, la llegada de un evento exógeno, repentino y no previsible, la pandemia de COVID–19, ha cambiado por completo el escenario, con implicaciones negativas sobre la actividad a través de canales de oferta, demanda (doméstica e internacional) y afectando gravemente a las expectativas de los agentes.

Las medidas de distanciamiento social o confinamiento adoptadas han tenido éxito en la contención del virus, pero han supuesto un impacto económico y social muy significativo. Ante la ausencia de medidas farmacológicas y la tensión a la que se vieron sometidos los sistemas sanitarios, la propagación del virus se ha contenido de forma efectiva mediante medidas de confinamiento o reducción de la movilidad, que han supuesto una hibernación de la actividad productiva, afectando a familias, autónomos, trabajadores y empresas. En el caso español, hasta mediados de marzo se mantuvo todavía un tono económico positivo salvo en algún sector como el turismo, directamente afectado por la caída de demanda internacional y el progresivo cierre de fronteras. El Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma, aprobado el 14 de marzo, marcó un punto de inflexión, con un desplome de la movilidad, que supuso una caída súbita de la producción y el empleo, con impacto macroeconómico significativo. El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para los trabajadores por cuenta ajena que no presten servicios esenciales reforzó esta tendencia, acentuando las caídas y la contracción de la demanda.

El impacto social y económico se ha visto mitigado, en gran parte, por las medidas de mantenimiento de renta para familias, trabajadores y autónomos, junto con los instrumentos de garantía de liquidez para las empresas y autónomos. La puesta en marcha de medidas de sostenimiento de la actividad económica ha conseguido frenar la destrucción de empleo y mantener los ingresos de los colectivos más afectados. Especialmente relevantes y oportunas son las medidas que han permitido proteger al 30% de la población ocupada, como la nueva regulación de los expedientes de regulación temporal de empleo o las prestaciones para autónomos. Junto a otras medidas, como las líneas de crédito con avales del Estado, entre otras muchas que se detallan en el Programa Nacional de Reformas, estos nuevos instrumentos están permitiendo minimizar el impacto estructural del shock mientras se mantiene la hibernación de la actividad para la contención de los efectos de la crisis sanitaria. Estas

medidas tendrán un impacto presupuestario significativo, que se suma al originado por los estabilizadores automáticos (mayor gasto por desempleo y menor recaudación impositiva).

Dada la evolución favorable de los indicadores epidemiológicos y la reducción en la tensión de los sistemas sanitarios se están dando pasos hacia la desescalada de las medidas de confinamiento y restricción de la actividad. Un primer paso se dio el pasado 13 de abril, con la vuelta al estado de alarma original, permitiendo retomar la actividad de los sectores que se habían considerado no esenciales por el Real Decreto-Ley 10/2020, estableciendo nuevos hábitos de distanciamiento social e higiene y con nuevos protocolos de seguridad en los entornos de trabajo. El siguiente paso en la salida o transición de la crisis sanitaria y económica consiste en la aprobación por el Consejo de Ministros del martes 28 de abril de la Estrategia de Desescalada o reactivación de la economía (Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad). La estrategia establece que la transición a la nueva normalidad se hará de forma gradual, en 4 fases, estará condicionada a la evolución de los indicadores epidemiológicos y será asimétrica, reconociendo la heterogeneidad de las distintas regiones en términos de la afectación del virus.

La actualización del Programa de Estabilidad 2020 del Reino de España presenta un escenario macroeconómico y fiscal para el bienio 2020-2021, basado en la última información disponible y ligado a los supuestos realizados respecto a la reactivación de la economía. En el contexto actual, resulta particularmente compleja la realización de previsiones y los principales organismos internacionales y analistas recalcan la dificultad para acotar la incertidumbre, planteando, muchas veces, escenarios contingentes a la evolución de la pandemia, más que previsiones. El Programa de Estabilidad presenta una previsión macro-presupuestaria para 2020 y 2021 apoyada en la última información económica y sanitaria disponible y consistente con el escenario epidemiológico que sirve de base al plan de desescalada o reactivación de la economía.

El escenario macroeconómico presentado, que ha sido avalado previamente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, supone un ejercicio realista y prudente, con un impacto muy elevado en el corto plazo y una vuelta a la normalidad progresiva ("V asimétrica"). La previsión de crecimiento del PIB para 2020 y 2021 es de -9,2 y +6.8, respectivamente. Después de dos trimestres de fuerte corrección, se prevé que la actividad comienza a recuperarse en el segundo semestre, aunque con ciertas ramas, como el turismo, particularmente afectadas en la "nueva realidad" de mayor distanciamiento social y movilidad doméstica e internacional reducida.

En términos de empleo, las medidas de protección y flexibilización consiguen limitar la caída, con una mayor afectación de las horas trabajadas. La ocupación reflejará solo parcialmente la caída del PIB pues los trabajadores acogidos a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) mantienen su carácter de ocupados. Sin embargo, la evolución de las horas trabajadas será básicamente paralela a la del PIB, por lo que se prevé una

significativa caída de las horas trabajadas durante el primer semestre del año 2020 que se irá recuperando progresivamente a partir del tercer trimestre. Durante el año 2021 las horas trabajadas continuarán aumentando. De forma análoga, la tasa de desempleo aumentará durante la primera parte del año 2020, alcanzando el 19% en el conjunto del año y se irá reduciendo progresivamente a partir de la segunda parte del año 2020 hasta cifras cercanas al 17% en 2021.

El escenario macroeconómico presentado para 2020 y 2021, que plantea un perfil de desescalada estrechamente alineado con los hitos definidos en el Plan para la Transición Hacia la Nueva Normalidad, presenta una serie de riesgos, principalmente relacionados con las incertidumbres existentes sobre el desarrollo de la enfermedad. La previsión realizada es condicional al cumplimiento de los supuestos de contención epidemiológica subyacentes. Por lo tanto, está sujeta a una elevada incertidumbre, dependiendo de diversos factores no conocidos a priori; (i) el grado de inmunidad adquirido por la población, (ii) el efecto de factores exógenos como la temperatura sobre el virus, (iii) la implementación efectiva de los nuevos protocolos y normas de seguridad y distanciamiento y (iv) la importación de casos. El desarrollo de estos factores epidemiológicos marcará la dinámica en los próximos meses, determinando el impacto final del virus sobre nuestro tejido productivo y social. En el otro extremo, la aparición de medidas farmacológicas efectivas para combatir el virus, podría suponer un giro en los acontecimientos, que permitiera adelantar la vuelta a los niveles de actividad previos a la crisis.

En términos presupuestarios, la evolución del déficit para 2020 refleja la extensión del shock económico y la magnitud de las medidas de política fiscal desplegadas para proteger a la población. El esfuerzo fiscal sin precedentes que subyace a este escenario se traduce en una estimación de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas del 10,3% del PIB para 2020.

2. INTRODUCCIÓN

El brote de COVID-19 está teniendo un gran impacto en España y en todos los países de la Unión Europea, tanto desde el punto de vista sanitario como económico. En este contexto, la Comisión Europea remitió el 20 de marzo de 2020 una comunicación al Consejo de la UE expresando que, ante la esperada recesión económica a resultas del brote de COVID-19, se dan circunstancias para la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En esa comunicación la Comisión solicitó al Consejo que respaldara esta conclusión, refrendo que se produjo el 23 de marzo de 2020.

La actual pandemia está afectando negativamente a la disponibilidad de recursos materiales y humanos por parte de las administraciones públicas. **La Comisión Europea,** siendo consciente de esta situación, **ha aprobado una revisión de las directrices de los Programas de Estabilidad y Convergencia en las que, para la actualización del año 2020, simplifica el contenido** a incluir en estos documentos. En concreto, en estas directrices la Comisión establece una

estructura más simplificada para los Programas de Estabilidad y Convergencia, que incluye un resumen de la situación económica actual y del conjunto de actuaciones llevadas a cabo para contener la pandemia y para contrarrestar los efectos económicos de la crisis del coronavirus; unas perspectivas macroeconómicas y fiscales cuyo horizonte temporal queda limitado a 2020 y 2021, dando mayor flexibilidad a los estados miembros para definir el detalle de las previsiones de 2021; y una cuantificación del impacto presupuestario de las medidas aprobadas en respuesta a la crisis del COVID–19. De esta manera, los capítulos sobre orientación de la política fiscal y convergencia al objetivo a medio plazo, análisis de sensibilidad y comparación con el programa de estabilidad del año pasado, sostenibilidad de las finanzas públicas, calidad de las finanzas públicas y sobre el marco institucional de la política fiscal no se incluyen en esta Actualización.

Así, la actualización del Programa de Estabilidad que a continuación se presenta se estructura en cinco capítulos, incluyendo el resumen ejecutivo y esta introducción (capítulos 1 y 2). En los siguientes capítulos se englobarán 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 el ejercicio 2020, con particular atención a las medidas adoptadas en los últimos tiempos para abordar la crisis del coronavirus.

El escenario macroeconómico del capítulo 3 para los años 2020 y 2021, que sirve de base para las proyecciones presupuestarias, plantea que la pandemia causada por el brote de COVID-19 tendrá un impacto macroeconómico muy elevado en forma de "V" asimétrica, con una caída muy intensa de la actividad, concentrada en las últimas semanas del primer trimestre y el segundo trimestre de 2020, y una vuelta progresiva a la normalidad en el segundo semestre hasta alcanzar una importante tasa de crecimiento en 2021**.** La caída de la actividad viene provocada por un doble shock, por el lado de la oferta y la demanda. En primer lugar, el shock de oferta vendrá causado por una contracción sectorial, con diferente intensidad, derivada de las medidas de confinamiento. En segundo lugar, un shock de demanda que vendría impulsado por la caída del turismo, del consumo, especialmente de servicios de comercio, hostelería y transporte, y de las rentas derivada de la negativa evolución del empleo a la que se une un aumento de la tasa de ahorro. Las medidas de política económica para contener estos shocks permiten suavizar el escenario, reduciendo tanto el nivel mínimo alcanzado como acelerando la senda de recuperación. Todo ello llevaría a una contracción del PIB del 9,2%.

En el capítulo 4 se aborda la previsión de la evolución del déficit y la deuda pública de la economía española, y se detalla el impacto del conjunto de medidas adoptadas para afrontar los efectos de la crisis del coronavirus. Estas medidas han venido determinadas por la evolución de la emergencia sanitaria y las necesidades del sistema de salud, y acompasadas a la situación epidemiológica. En este marco, y siempre bajo la prioridad de contener la crisis sanitaria, el Gobierno ha aplicado, en paralelo, políticas económicas y sociales para garantizar una red de seguridad que proteja a los ciudadanos más afectados y preservar el tejido económico y el empleo.

En primer lugar, se han adoptado medidas de respuesta a la emergencia de salud pública que incluyen el refuerzo de recursos para el sistema sanitario y la investigación médica. Este grupo de medidas también incluye la adopción de medidas drásticas para la reducción de contagios, medidas de reducción de la movilidad de personas y en el mercado de trabajo para que los trabajadores en cuarentena o aislamiento preventivo no tengan que acudir a su puesto de trabajo. Estas medidas se adoptaron desde el inicio de la crisis y se han ido reforzando a medida que lo requería la situación sanitaria. De acuerdo con la información disponible hasta la fecha, se prevé un incremento muy significativo del gasto directo sanitario derivado de la lucha contra la pandemia, especialmente concentrado en algunas Comunidades Autónomas, al que habría que añadir el gasto indirecto relacionado con la cura y prevención de una repetición del brote epidémico.

En segundo lugar, se han aprobado medidas para la protección de los ciudadanos con el objetivo de mantener las rentas de los hogares y de los trabajadores, incluyendo iniciativas para proteger a trabajadores por cuenta ajena y autónomos, así como a las personas que pudiesen encontrarse en situación de vulnerabilidad. Estas medidas de protección a los colectivos más vulnerables a consecuencia de la crisis del COVID–19 incluyen moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y créditos.

El último grupo de medidas incluye aquellas cuyo objetivo es garantizar el mantenimiento del tejido productivo y del empleo, con atención especial a las PYMEs y los autónomos, con el fin de evitar un impacto económico más estructural y preservar una base sólida para la recuperación una vez superada la crisis sanitaria. El objetivo es sostener a las empresas que experimenten problemas de liquidez a consecuencia de la crisis, evitando que esos problemas deriven en despidos y en problemas de solvencia, de modo que el sistema productivo se encuentre en las mejores condiciones para retornar a la actividad tan pronto como sea posible.

En este ámbito, cabe señalar la dotación de hasta 100.000 millones de euros en avales públicos para créditos a empresas y el establecimiento de un marco flexible y con fuerte refuerzo público para los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) derivados de la fuerza mayor relacionada con el estado de alarma. Si bien la previsión de impacto presupuestario de la primera medida es limitada en 2020, e irá realizándose a lo largo de los años posteriores en función de la realización de pérdidas en los créditos correspondientes, la financiación pública del esquema de ERTEs tiene un impacto muy significativo inmediato sobre las cuentas públicas. **Adicionalmente, se han acordado moratorias y otros beneficios fiscales con el fin de garantizar la liquidez empresarial**.

El conjunto de estas medidas, que vienen detalladas en el Programa Nacional de Reformas, suponen un esfuerzo fiscal sin precedentes en nuestra historia económica reciente, y se traducen en una estimación de déficit para el conjunto de Administraciones Públicas para 2020 del 10.3%.

Además de las medidas discrecionales, la caída de la actividad económica tendrá un impacto directo sobre los ingresos y gastos públicos por la actuación de los estabilizadores automáticos.

En el capítulo 5 se hace un análisis de la comparación entre las previsiones económicas y su realización. Las variables que se comparan son las que aparecen expresamente en las distintas actualizaciones del Programa de Estabilidad, siendo el período de análisis el comprendido entre 2015 y 2019. En general, y partiendo del principio de prudencia, no se observan sesgos importantes 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. Situación macroeconómica pre-COVID–19

La economía española venía registrando un crecimiento robusto, con un patrón sustentado en fundamentos más sólidos que en etapas expansivas anteriores. Este patrón permitía registrar un crecimiento más rápido que nuestros principales socios y avanzar en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, incluyendo los desequilibrios del mercado de trabajo, la posición deudora neta frente al resto del mundo, el endeudamiento del sector privado y el endeudamiento público.

3.1.1. Contexto internacional

Durante el año 2019 la economía mundial experimentó una moderación en su crecimiento. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento global en 2019 ascendió al 2,9%, tasa inferior en siete décimas a la de 2018 y la más reducida desde 2010. A nivel geográfico la moderación del crecimiento fue generalizada, aunque de especial relevancia en China, EE.UU. y la Eurozona. Esta desaceleración se reflejó especialmente en el sector de manufacturas y en el comercio mundial.

Las tensiones comerciales entre EEUU y China junto al riesgo de un Brexit desordenado provocaron un aumento de la incertidumbre, distorsionando las relaciones comerciales internacionales y retrasando decisiones de inversión.

Asimismo, desde la perspectiva sectorial, la industria del automóvil atravesó por ciertas dificultades a nivel europeo, dado que, a los factores mencionados, se añadieron los cambios regulatorios europeos, la transformación tecnológica del sector y los cambios en los hábitos de los consumidores.

El precio del barril de petróleo Brent se situó a finales de 2019 cerca de los 68 dólares, un 17% más que en diciembre de 2018. Durante los primeros cuatro meses del año, el mercado estuvo marcado por las tensiones en Oriente Medio

entre EE.UU e Irán, que impulsaron los precios por encima de los 70 dólares a finales de abril. A partir de mayo, tuvieron más peso las tensiones comerciales entre EE.UU y China, el incremento de la producción en EE.UU, que se convirtió en el primer productor de petróleo mundial, y una demanda mundial de petróleo más débil que en 2018, factores que lastraron los precios a la baja, sólo contrarrestados por los recortes a la producción de la OPEP y Rusia. En el último trimestre, las mejoras en las expectativas de un acercamiento comercial entre Washington y Pekín y los mayores recortes permitieron que los precios remontaran de nuevo hasta el entorno de los 68 dólares por barril.

3.1.2. Evolución en 2019: componentes de demanda

La economía española creció en 2019 un 2%, en línea con el proceso de maduración del ciclo económico, manteniendo un diferencial positivo con la zona euro. En el año 2019, la economía moderó su crecimiento, acercándose a su tasa potencial o de largo plazo. Así, la economía registró una tasa de crecimiento del PIB del 2%, en 2019, inferior en cuatro décimas al de 2018 y superior en ocho décimas al de la zona euro (1,2%).

El patrón de crecimiento registrado por la economía española en 2019 mostró aportaciones positivas tanto de la demanda nacional como del sector exterior. La demanda nacional contribuyó al crecimiento en 1,5 puntos, reduciendo su aportación frente al 2018 en un punto. El sector exterior compensó parcialmente esta desaceleración, con una contribución positiva (0,5 puntos, frente a la aportación del -0,3 en 2018), debido al efecto combinado de la aceleración de las exportaciones y la contención de las importaciones de bienes y servicios.

Entre los componentes de la demanda nacional, el consumo de los hogares moderó su crecimiento en 2019, pero con dinámicas diferenciadas entre el primer y el segundo semestre. El gasto en consumo final privado creció el pasado año en volumen a una tasa media anual del 1,1%, inferior en siete décimas a la de 2018. En efecto, en la evolución del consumo privado durante 2019 se pueden distinguir dos etapas. Durante el primer semestre, el consumo privado se desaceleró debido a la significativa recuperación de la tasa de ahorro de las familias, que contribuyó a sanear su situación patrimonial, y al agotamiento de la demanda embalsada que se había ido creando durante los años de la crisis. Sin embargo, durante el segundo semestre el consumo privado experimentó una aceleración y la tasa de ahorro pasó a estabilizarse. Por su lado, **el gasto en consumo final del conjunto de las Administraciones Públicas en volumen se aceleró el pasado año cuatro décimas, hasta el 2,3%.**

A la expansión de la demanda nacional durante los últimos años también ha contribuido la formación bruta de capital fijo, **si bien su ritmo de avance se moderó en 2019, hasta el 1,8%,** en línea con la evolución de la demanda final y con la de un entorno internacional incierto. Por componentes, la inversión en equipo y activos cultivados experimentó en 2019 un incremento del 3,0%, y la inversión en construcción del 0,8%, tasas ambas inferiores a las del año anterior (5,6% y 6,6% en 2018, respectivamente). Analizando ambos componentes a nivel trimestral, se observan tendencias contrapuestas. Mientras la inversión en bienes

de equipo mostró una aceleración en su crecimiento durante la segunda mitad de 2019, la inversión en construcción se contrajo en el último trimestre de 2019.

Respecto al sector exterior, la demanda externa neta aportó 0,5 puntos al crecimiento anual del PIB en 2019, tras la contribución negativa en 2018 de -0,3 puntos, fundamentalmente por la desaceleración de las importaciones de bienes y servicios (2,1 puntos hasta el 1,2%), y, en menor medida, por la aceleración de las exportaciones (cuatro décimas hasta el 2,6%).

3.1.3. Evolución en 2019: mercado de trabajo, precios y corrección de desequilibrios

En 2019 se siguió creando empleo y avanzando en la reducción del desempleo, aunque a ritmos más moderados que en años precedentes, en consonancia con el grado de madurez del ciclo. La economía española consiguió crear más de 954.500 empleos durante el bienio 2018-2019, según las cifras de la Encuesta de Población Activa (EPA). El nivel de ocupación al cierre de 2019, fue de 19.966.900 personas y la tasa de paro continuó reduciéndose hasta el 13,8%, en un contexto de incremento persistente de la población activa.

En términos cualitativos, los datos de empleo también mostraron señales positivas. En 2019 la tasa de crecimiento de los asalariados con contrato indefinido fue superior a la tasa de crecimiento del total de ocupados (3,5% frente a 2,3%), la tasa de temporalidad se fue reduciendo paulatinamente y creció la ocupación en la población femenina, en los jóvenes y entre quienes llevan más de un año desempleados. Respecto a 2018, los salarios se aceleraron medio punto hasta el 2,3%, sin provocar, hasta el momento, pérdidas de competitividad – precio.

Pese a este dinamismo, los desequilibrios del mercado de trabajo persisten. La tasa de desempleo juvenil (menores de 25 años) se situó en el cuarto trimestre de 2019 todavía en el 30,5% y el número de parados de larga duración (más de 12 meses consecutivos en paro) ascendía a 1,2 millones de trabajadores.

A su vez, el crecimiento económico ha venido acompañado de tasas de inflación moderadas. En efecto, el deflactor del PIB aumentó en 2019 el 1,6%, como consecuencia del incremento del deflactor de la demanda nacional, del 1,9%, parcialmente contrarrestado por la caída de la relación real de intercambio (-0,9%). En particular, los precios de consumo aumentaron en media anual el 0,7% según el Índice de Precios de Consumo (IPC), un punto menos que en 2018, debido principalmente a los precios energéticos, que cayeron el 1,2%, tras aumentar el 6,1% en 2018, mientras que la inflación subyacente permaneció todo el año en tasas próximas al 1%.

Por su parte, el endeudamiento del sector privado, en términos consolidados, continuó su corrección, y acumuló una caída de 76 puntos de PIB desde el máximo alcanzado a mediados de 2010, situándose en el 129,6% del PIB en el cuarto trimestre de 2019, por debajo del umbral del 133% que establece el Procedimiento Europeo de Desequilibrios Macroeconómicos.

El crecimiento de la economía española fue también compatible con el avance en la corrección de los desequilibrios exteriores. Según cifras de Balanza de Pagos, la economía española generó en 2019 una capacidad de financiación frente al resto del mundo del 2,3% del PIB, ligeramente inferior a la de 2018 (2,4% del PIB), que permitió seguir reduciendo el saldo deudor de la posición neta de inversión internacional.

3.2. Perturbación causada por el COVID–19

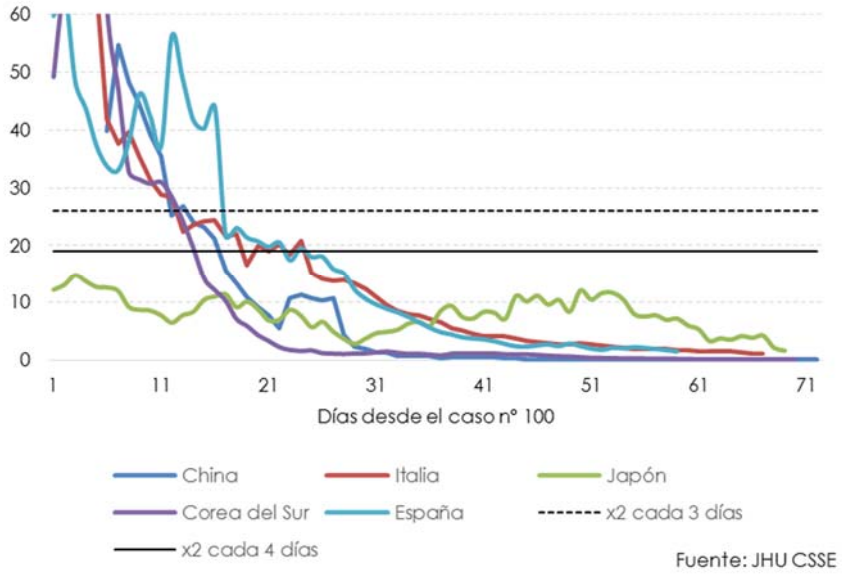
3.2.1. Evolución epidemiológica

La crisis sanitaria del COVID–19, cuyos primeros casos se detectaron en China a finales de 2019, se ha convertido en una pandemia en apenas 3 meses, con más de 160 países luchando por contener su expansión. En diciembre de 2019 se detectaron en Wuhan, China, varios casos de neumonía, que días después fueron atribuidos a un nuevo coronavirus, el COVID-19, semejante al que causó los brotes de SARS de principios de los 2000. En enero aparecieron casos en otros países asiáticos, como Japón, Corea del Sur, Tailandia o Singapur, así como en EE.UU. A lo largo de febrero se fueron detectando casos en los diferentes continentes y a finales de ese mes ya había pruebas de transmisión comunitaria en Italia, donde se superaban los mil casos. En marzo y abril, la enfermedad se expandió especialmente por Europa occidental, con una incidencia mayor en Italia, España, Francia, Reino Unido, Bélgica y los Países Bajos, así como en EE.UU. En los últimos días de abril, el número de casos confirmados en el mundo ha superado los tres millones de personas y los fallecimientos superan los 200.000.

Ante la ausencia de medidas farmacológicas y la tensión a la que se vieron sometidos los sistemas sanitarios, la propagación del virus se ha contenido a través de medidas de confinamiento o reducción de la movilidad. Aunque en distinto grado, los países se han enfrentado a las consecuencias de la epidemia mediante medidas estrictas de distanciamiento social, que incluyen: restricciones a la movilidad, incluyendo el confinamiento en su lugar de residencia y la prohibición de viajar sin causa justificada; suspensión de eventos públicos que conlleven concentración de personas; cierre de centros de trabajo, educativos y establecimientos públicos. España se encuentra entre los países europeos cuyas medidas han sido más intensas y la velocidad de reacción ha estado en línea con la de los países de nuestro entorno. Otros países como Alemania o el Reino Unido, han adoptado medidas algo menos estrictas. Entre los países de Europa occidental, Suecia es un caso especial, porque no ha aplicado las medidas más estrictas de confinamiento.

Las medidas de distanciamiento social están teniendo éxito y los países han avanzado en la curva de contención del virus. La tasa de reproducción del virus se ha visto reducida de forma drástica desde la implementación de las medidas de confinamiento. El crecimiento de los casos activos y del número de fallecidos cada vez es menor, atisbándose circunstancias más favorables, que podrían permitir la reactivación o desescalada progresiva de ciertas actividades.

Gráfico 3.2.1.1. Evolución de casos COVID–19,
Tasa de variación diaria, media móvil de 5 días



En el caso de España, y con el objetivo de contener la expansión de la enfermedad, el Real Decreto que declaró el estado de alarma, marcó un punto de inflexión, con una reducción drástica de la movilidad. En concreto, el 14 de marzo el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 463/2020, que declaró el estado de alarma y posteriormente, el 29 de marzo, este proceso se vio reforzado con el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para los trabajadores por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, que redujo en mayor medida la movilidad de la población hasta el 12 de abril. En total el estado de alarma ha sido prorrogado en tres ocasiones por el Congreso de los Diputados, habiendo sido extendido por última vez el 25 de abril hasta el 9 de mayo.

Dada la evolución favorable de los indicadores epidemiológicos y la reducción en la tensión de los sistemas sanitarios se están dando pasos hacia la desescalada de las medidas de confinamiento y restricción de la actividad. Un primer paso se dio el pasado 13 de abril, con la vuelta al estado de alarma original, permitiendo retomar la actividad de los sectores que se habían considerado no esenciales por el Real Decreto-Ley 10/2020, estableciendo nuevos hábitos de distanciamiento social e higiene y con nuevos protocolos de seguridad en los entornos de trabajo. El siguiente paso en la salida o transición de la crisis sanitaria y económica consiste en la aprobación por el Consejo de Ministros del martes 28 de abril de la Estrategia de Desescalada o reactivación de la economía. La estrategia establece que la transición a la nueva normalidad se hará de forma gradual, en 4 fases, estará condicionada a la evolución de los indicadores epidemiológicos y será asimétrica, reconociendo la heterogeneidad de las distintas regiones en términos de la afectación del virus.

3.2.2. Impacto económico

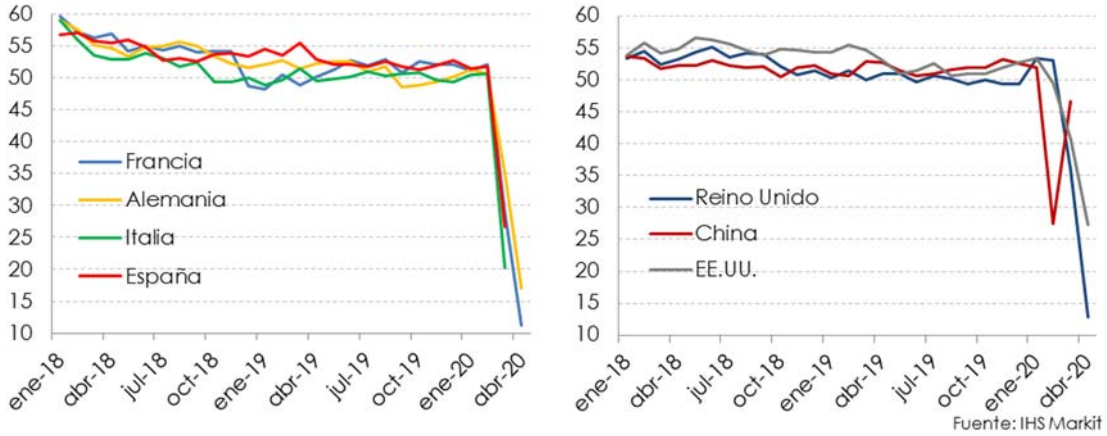
Antes de producirse el shock provocado por el brote de COVID-19, la economía española esperaba mantener para el período 2020-2023 una senda de crecimiento robusto, con tasas que acabarían convergiendo con las de su PIB potencial. Esta senda se apoyaba en la demanda doméstica y una aportación ligeramente positiva del componente externo, que presenta un perfil más dinámico al final del período, y era compatible con una continuada corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

Las medidas de distanciamiento social o confinamiento adoptadas han tenido éxito en la contención del virus, pero han supuesto un impacto económico y social muy significativo. Ante la ausencia de medidas farmacológicas y la tensión a la que se vieron sometidos los sistemas sanitarios, la propagación del virus se ha contenido de forma efectiva mediante medidas de confinamiento o reducción de la movilidad, que han supuesto una hibernación de la actividad productiva, alterando las cadenas de valor globales y suponiendo una caída de rentas para familias, autónomos, trabajadores y empresas, con el consiguiente shock de demanda, afectando a decisiones de consumo e inversión. Como consecuencia se registra una súbita y profunda caída de la actividad a nivel internacional, ante la cual las autoridades económicas de todo el mundo han reaccionado con medidas de política económica de gran calado, con el fin de contener los efectos económicos y sociales de esta crisis.

A nivel internacional, el impacto económico de la pandemia en la economía china tuvo su punto álgido en el mes de febrero, como consecuencia de su evolución adelantada, **mientras que, en Europa, los efectos adversos se empezaron a apreciar en la segunda mitad de marzo**, fecha en la que entraron en vigor las medidas de confinamiento en la mayor parte de los países. **En el conjunto del primer trimestre de 2020, el PIB de China disminuyó un 9,8% intertrimestral**, un -6,8% interanual, lo que supone la primera caída en décadas. Los indicadores de alta frecuencia, como los de congestión de tráfico en ciudades, los vuelos domésticos, la contaminación en el aire o la demanda de acero muestran una paulatina recuperación, aunque todavía se sitúan por debajo de los niveles de 2018 y 2019. En Estados Unidos las peticiones iniciales de subsidio de desempleo alcanzaron a finales de marzo la cifra más elevada de la serie histórica, superando los 6,6 millones.

En la zona euro, los indicadores cualitativos de marzo han sido los primeros en reflejar los efectos parciales del confinamiento, con las mayores caídas registradas de la serie histórica. Es el caso del índice de sentimiento económico de la zona euro, el PMI compuesto o la estimación de la Contabilidad Nacional Trimestral publicada por Eurostat el 30 de abril, que estima una caída del PIB del -3,3% para la zona euro.

Gráfico 3.2.2.1. PMI compuesto de manufacturas y servicios
Valor > 50 = expansión



A nivel doméstico, el daño económico y social se empezó a manifestar a partir de la segunda quincena de marzo. Hasta mediados de marzo se mantuvo todavía un tono económico positivo salvo por algunos sectores como el turismo, directamente afectado por la caída de demanda internacional y el progresivo cierre de fronteras**. El Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma el 14 de marzo, marcó un nuevo punto de inflexión**, con un desplome de la movilidad, que supuso una caída súbita de la producción y el empleo, con impacto macroeconómico significativo. El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para los trabajadores por cuenta ajena que no presten servicios reforzó esta tendencia, acentuando las caídas.

De acuerdo con los últimos datos disponibles de marzo, se observa un importante deterioro en la actividad económica. Así, la **afiliación** registró la mayor caída de la serie, -833.979 afiliados con datos de fin de mes, revirtiéndose en sólo dos semanas la creación de empleo de los dos años anteriores. A la caída de afiliados contribuyeron todas las secciones de actividad salvo la sanidad, destacando particularmente la hostelería, seguida de construcción, comercio y servicios auxiliares. Por contratos, los temporales concentraron casi tres cuartas partes de la caída total. En el conjunto del primer trimestre, la afiliación se desaceleró un punto, hasta el 1,2% interanual.

En línea con la afiliación, la **creación de empleo EPA** se moderó un punto, en el primer trimestre de 2020, hasta el 1,1% interanual, la mayor desaceleración desde 2011.[1] En este sentido, las **horas efectivamente trabajadas** ofrecen un indicador complementario y vieron reducida en casi seis puntos su variación interanual, hasta el -4%.

Por su parte, la **tasa de paro** prolongó su caída en el primer trimestre, con una caída intertrimestral en la serie desestacionalizada del 0,36%. Cabe llamar la atención sobre el incremento de la **población inactiva** (+257.500 respecto al

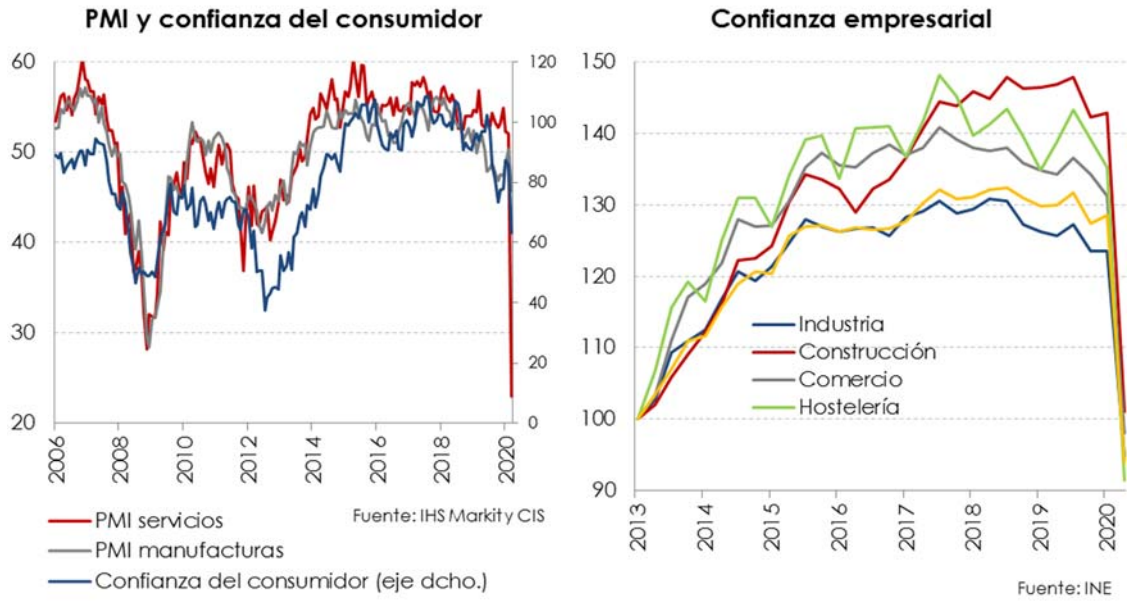
[1] Nótese que la EPA considera como ocupados a los trabajadores afectados por suspensiones temporales de empleo.

trimestre anterior, un incremento superior en 100.000 personas respecto al siguiente mayor), que puede reflejar la calificación de una parte de los trabajadores que perdieron su empleo como inactivos en vez de desempleados si no cumplían con la definición de desempleo de la EPA (búsqueda activa de empleo y disponibilidad para trabajar, ambos aspectos dificultados por la situación de confinamiento).

Del mismo modo la percepción de empresas y consumidores de las condiciones económicas ha sido muy desfavorable en marzo, como señalan los índices de sentimiento económico y, en particular, el **PMI** de manufacturas, que se redujo hasta el nivel más bajo en casi siete años, con drásticas caídas en los componentes de producción y nuevos pedidos, tanto nacionales como internacionales, y un histórico deterioro en los plazos de entrega de los proveedores. Aún mayor ha sido la caída del índice PMI compuesto, que se desplomó en marzo más de 25 puntos, marcando el mínimo de la serie histórica. Asimismo, el **índice de confianza del consumidor**, elaborado por el CIS, registró en marzo el mayor retroceso mensual de la serie histórica, debido al deterioro de la percepción tanto de la situación actual como de las expectativas.

Análogamente, el **Índice de Confianza Empresarial Armonizado** (ICEA) se situó en el nivel 95,5 en el segundo trimestre de 2020, el valor más bajo desde el comienzo de la serie en 2013, e inferior en casi un 27% al del trimestre anterior. Las fuertes caídas fueron generalizadas en todos los sectores, y particularmente acusadas en hostelería y transportes (-32,4%) y en la construcción (-29,3%).

Gráfico 3.2.2.2. Indicadores cualitativos



Los indicadores de producción y venta también muestran un notable deterioro. El **consumo de energía eléctrica**, indicador de actividad global, con datos corregidos de calendario y temperatura, se redujo en marzo más del 6% respecto al mismo mes del año anterior y las **matriculaciones de turismos** y todoterrenos se limitaron a 37.644 unidades en marzo, según datos de ANFAC,

lo que representa un descenso interanual del 69,3%. Dentro del sector turístico, el **tráfico aéreo de pasajeros** se desplomó en dicho mes casi un 60% como consecuencia de las medidas de restricción de movimientos de personas aprobadas en todo el mundo.

El impacto social y económico se ha visto mitigado, en gran parte, por las medidas de mantenimiento del tejido productivo y del empleo, con atención especial a las PYMEs, y de mantenimiento de rentas para familias, trabajadores y autónomos. El detalle de estas medidas se puede consultar en el Programa Nacional de Reformas.

La puesta en marcha de medidas de sostenimiento de la actividad económica ha conseguido frenar la destrucción de empleo y el cierre definitivo de PYMEs. Las medidas de mantenimiento de rentas han permitido que, en el mercado laboral, más del 30% de la población activa quede protegida. Estas medidas incluyen el derecho a prestación contributiva por desempleo de los trabajadores afectados por Expedientes de Regulación Temporal del Empleo por el COVID–19 aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido, la prestación extraordinaria por cese de actividad para los autónomos afectados por el estado de alarma, el subsidio extraordinario para trabajadores con contrato temporal, el subsidio extraordinario temporal para empleadas del hogar y la prestación para los trabajadores fijos discontinuos, entre otras.

Cuadro 3.2.2.1. Cobertura de las medidas de sostenimiento de rentas

	Personas	% Población activa
Expedientes de regulación de empleo temporal por causas productivas y de fuerza mayor por el COVID-19	4.000.000	17
Prestación extraordinaria por cese de actividad	1.400.000	6
Subsidio extraordinario por falta de actividad para trabajadores finalizan un contrato temporal	462.000	2
Reconocimiento como incapacidad temporal los periodos de aislamiento o contagio por Covid-19	400.000	2
Desempleados a causa del Covid-19 que reciben prestación	900.000	4
Total personas cubiertas	**7.162.000**	**31**

También las diferentes medidas de provisión de liquidez están permitiendo minimizar el impacto estructural del shock mientras se mantiene la hibernación de la actividad. Estas medidas incluyen las líneas de avales ICO de financiación bancaria a empresas y autónomos (hasta 100.000 millones de euros), el reforzamiento de la línea de financiación del ICO para las empresas del sector turístico (200 millones de euros), el refuerzo de las líneas de intermediación del ICO (10.000 millones de euros) la creación de una línea, gestionada por CESCE, de cobertura aseguradora para empresas exportadoras (2.000 millones de euros) o el impulso del crédito a través de sociedades garantía recíproca, con la ampliación en 60 millones de euros de la dotación para la Compañía

Española de Reafianzamiento (CERSA), que podrá llegar a asumir 1.000 millones de euros de riesgo.

Estas medidas con un impacto macroeconómico positivo, tendrán un impacto presupuestario significativo, sumado al originado por los estabilizadores automáticos (mayor gasto por desempleo y menor recaudación impositiva), como se verá en el capítulo 4.

Con la vuelta el día 13 al Estado de Alarma original se ha recuperado parte de la actividad perdida, observándose una estabilización en los indicadores de alta frecuencia en la segunda quincena de abril. Tras la reactivación de la actividad en los sectores no esenciales que quedaron parados tras el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable, se ha venido observando una mejoría en la afiliación, especialmente en el sector más afectado por este Real Decreto-Ley, el de la construcción, que ya ha recuperado gran parte de lo perdido durante las semanas que este Real Decreto-Ley estuvo en vigor.

La reactivación de la economía a corto plazo se hará en línea con el Plan de Desescalada anunciado y dependerá, en esencia, de la buena evolución de los indicadores epidemiológicos. A partir de este punto, la prioridad para minimizar el impacto económico y social del shock, radica en la reapertura de los sectores productivos afectados por el Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma. Esta reactivación o reapertura se hará en condiciones de seguridad y distanciamiento social reforzados para evitar un incremento de la tasa de reproducción conforme aumente la movilidad.

Recuadro 3.2.1. Plan para la Transición Hacia la Nueva Normalidad

El Gobierno de España aprobó el 28 de abril de 2020 el *Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad* con el que se define una **estrategia gradual, asimétrica, coordinada y adaptativa para la paulatina recuperación de la actividad** cotidiana y la actividad económica, mientras se mantiene como referencia la protección de la salud pública.

La aprobación de este Plan, y su publicación de manera previa a su aplicación, tiene como objetivo primordial **dar certidumbre a ciudadanos y agentes económicos**. Sin embargo y como no puede ser de otra forma, el progresivo levantamiento de las restricciones y la recuperación de la actividad estarán siempre sujetos a la evolución de la pandemia COVID–19.

En la elaboración del *Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad* se han tenido en cuenta las directrices para el desconfinamiento marcadas por la **Organización Mundial de la Salud** (OMS) el 16 de abril de 2020. También se han recogido los análisis técnicos del **Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias** (CCAES) y la opinión de **expertos** en el ámbito sanitario, científico, social y empresarial.

Del mismo modo, se han intercambiado propuestas con los responsables de las **administraciones autonómicas y locales**, así como con los agentes sociales. De forma complementaria y paralela, se han analizado en profundidad las principales **experiencias nacionales e internacionales disponibles**, con el fin de adoptar las mejores prácticas y evitar errores en el control para abordar la reactivación económica con la máxima seguridad.

El proceso de transición está articulado en torno a **cuatro fases** y la unidad territorial será la **provincial.** La decisión de en qué fase de desescalada está cada territorio se tomará cada **dos semanas** por el **Ministerio de Sanidad** con base en una serie de indicadores sobre la situación epidemiológica, económica y social de cada territorio. Las cuatro fases son:

- **Fase 0 o de preparación de la desescalada:** Es la situación actual, caracterizada por el establecimiento de medidas de alivio comunes para todo el país en el ámbito privado y con base en la responsabilidad individual y autoprotección de los ciudadanos
- **Fase I o inicial:** Se permitirá la apertura parcial de actividades, en particular, el pequeño comercio con cita previa o servicio en mostrador, restaurantes y cafeterías con entrega para llevar, actividades en el ámbito agrario, actividades deportivas
- **Fase II o intermedia:** En esta fase se plantea la apertura parcial de actividades que se mantienen restringidas en la fase I, con limitaciones de aforo, como restaurantes con servicio de mesa y terrazas, zonas comunes de alojamientos turísticos, grandes superficies comerciales, etc.
- **Fase III o avanzada:** En esta fase se prevé la apertura de todas las actividades, pero siempre manteniendo las medidas oportunas de

seguridad y distancia, así como limitaciones de aforo en ciertas actividades de ocio.

- **Nueva normalidad:** Terminan las restricciones sociales y económicas, pero se mantiene la vigilancia epidemiológica, la capacidad reforzada del sistema sanitario y la autoprotección de la ciudadanía.

El proceso de transición requiere información sólida para conocer el estado de la situación epidemiológica, económica y social en cada momento. Para ello, se ha definido un **panel de indicadores,** que determinaran la situación de cada provincia y el tránsito de una fase a otra. El panel incluirá información sobre: (i) capacidades estratégicas sanitarias y epidemiológicas (ii) indicadores de movilidad; (iii) indicadores económicos; y (iv) indicadores sociales. En vista del objetivo último de generar certidumbre los indicadores serán públicos y accesibles siempre para ciudadanos y agentes económicos.

En definitiva, el *Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad* define un marco para la reducción gradual de restricciones extraordinarias adaptadas hasta la fecha y persigue facilitar que la recuperación de la actividad social y económica sea lo más rápida posible y plenamente compatible con el control de la pandemia generada por el virus COVID–19.

3.3. Supuestos exógenos del Escenario Macroeconómico

Se desconoce todavía con precisión cuáles son exactamente las circunstancias que facilitan en mayor medida la transmisión del virus COVID-19. Esta situación alimenta la incertidumbre y, sin duda, dificultan el establecimiento de marcos y protocolos sólidos que impulsen la actividad económica. Por consiguiente, establecer un escenario central en torno a la evolución del virus resulta extraordinariamente complejo. **Desde una perspectiva optimista, es posible que en los próximos meses se cuente ya con un número elevado de personas inmunizadas y que las temperaturas más altas y la mayor cantidad de luz solar reduzcan la probabilidad de contagio.** Esta situación permitiría alcanzar una situación muy cercana a la normalidad y si además la enfermedad está controlada en otros países, la circulación internacional de personas se podría restablecer. **Sin embargo, desde una perspectiva más pesimista, no se descartan posibles nuevos brotes, particularmente a partir del otoño, a medida que bajen las temperaturas.**

Ante este significativo nivel de incertidumbre, las previsiones suponen una evolución del virus alineada con el presentado recientemente en el Plan para la Transición Hacia la Nueva Normalidad. En este sentido, el cuadro macroeconómico supone un perfil de desescalada estrechamente alineado con dicho Plan, reflejando un levantamiento progresivo de las medidas durante el segundo trimestre y con una clara vocación sectorial, tal y como se detalla en apartados posteriores.

Más allá de los supuestos vinculados estrictamente a la evolución del virus, el cuadro 3.3.1. recoge las principales hipótesis exógenas en las que se basa el

escenario macroeconómico que acompaña al presente Programa de Estabilidad. Los supuestos se han elaborado a partir de las hipótesis comunes, disponibles para 2020 y 2021, sobre las que la Comisión Europea elaborará las Previsiones de Primavera, de las previsiones del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional, así como a partir de estimaciones propias del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Cuadro 3.3.1. Supuestos exógenos del Escenario
Variación anual en %, salvo indicación en contrario

	2019 (A)	2020 (P)	2021 (P)
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	-0,36	-0,35	-0,39
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	0,66	0,98	1,25
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,12	1,09	1,09
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro	-1,24	1,51	0,46
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,0	-2,9	5,0
Crecimiento del PIB de la zona euro	1,2	-7,5	4,7
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	0,1	-10,1	6,5
Mercados españoles de exportación	2,4	-10,7	8,3
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	64,1	38,4	40,2

(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En lo que se refiere al contexto internacional, las previsiones apuntan a que la economía mundial sufriría una brusca contracción. Según previsiones de la Comisión Europea, el PIB mundial excluida la zona euro se contraería cerca de un 3% en 2020, reducción mayor incluso que la registrada durante la crisis financiera de 2008–09, y que podría llegar a ser la más acusada desde la Gran Depresión. Por su parte el PIB de la zona euro descendería un 7,5% según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, igualmente alcanzando una intensidad de la contracción no vista en décadas. En 2021 se espera una fuerte recuperación de la economía mundial y de la zona euro. No obstante, el PIB de la Unión Monetaria registraría en 2021 un nivel en términos reales más de un 3% inferior al nivel de 2019. **Cabe señalar, no obstante, que la incertidumbre de dichos escenarios es muy elevada**, y con notables riesgos a la baja en el crecimiento.

En cuanto a la evolución del **tipo de cambio**, se prevé que se sitúe, en media anual, en 1,09 dólares por euro durante todo el periodo de proyección.

Respecto a los mercados de exportación, se espera una fuerte contracción en 2020, del -10,7%, en línea con las negativas perspectivas de evolución de la demanda de nuestros principales socios comerciales. En 2021 los mercados de exportación españoles crecerían un 8,3%.

Los **tipos de interés** a corto plazo se mantendrían este año en niveles negativos similares a los de 2019, experimentando una ligera contracción en 2021, en consonancia con la **política monetaria acomodaticia esperada en la zona euro**. Para los tipos a largo se prevén incrementos, situándose la rentabilidad de la deuda pública española a diez años en el 1,25% en 2021.

Respecto a los precios de las materias primas, el precio del petróleo Brent, que había tomado una senda descendente, desde los 70 dólares por barril a principios de año hasta los 55 dólares a finales de febrero, **inició en marzo una caída vertical**, a raíz de la expansión del virus COVID-19 por todo el mundo, hasta llegar a cotizar por debajo de los 20 dólares. Se trata de niveles en términos nominales no vistos desde hace dos décadas, cuando todavía no habían ganado peso los países emergentes en la demanda mundial de petróleo. A pesar de estos niveles históricamente bajos, se espera no obstante que el precio no supere los 40 dólares durante el conjunto de 2020 y 2021.

3.4. Escenario Macroeconómico 2020 – 2021

Las previsiones macroeconómicas que acompañan a esta actualización del Programa de Estabilidad han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La AIReF considera que el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a este Programa de Estabilidad 2020 es razonable en un contexto de gran incertidumbre. El Gobierno toma nota de las recomendaciones en relación con el objeto del informe.

En el actual contexto macroeconómico, resulta extraordinariamente complejo elaborar un cuadro de previsiones macroeconómicas a partir de las herramientas tradicionales de predicción, debido a los elevados niveles de incertidumbre. En el recuadro 3.4.1 se detalla esta problemática concretamente en relación con los modelos de previsión real.

Recuadro 3.4.1 Los modelos de previsión en tiempo real

La crisis de COVID–19 tiene efecto no solo en la actividad económica, sino en los medios para analizarla. Los modelos econométricos a corto plazo que se usan habitualmente para monitorizar la economía tienen una utilidad menor en la fase inicial de la crisis. En condiciones normales, los indicadores que alimentan esos modelos son los que anuncian un cambio de tendencia antes de que éste sea evidente, pero ahora disponemos de información que altera radicalmente las previsiones. Desde que se decreta el estado de alarma, se sabe que la actividad va a disminuir y en algunos sectores, casi desaparecer, mucho antes de que estén disponibles las estadísticas relevantes.

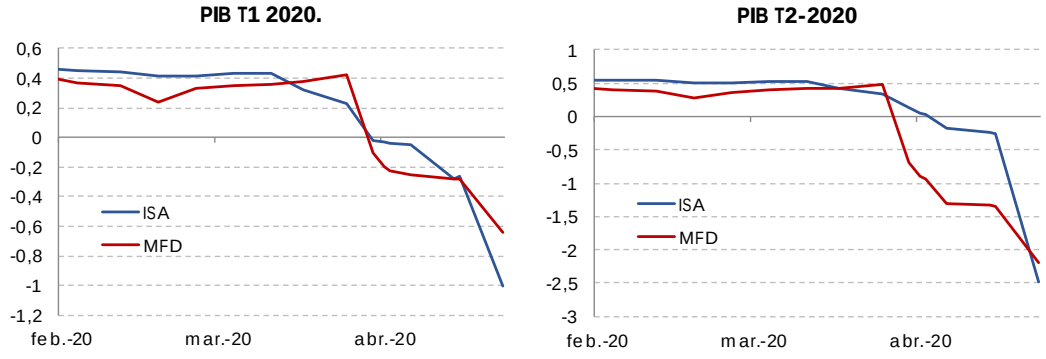
Incluso cuando los indicadores empiecen a reflejar la situación actual los modelos presentarán otros problemas. Las regularidades observadas en el comportamiento de las variables económicas pueden dejar de cumplirse. Además, en condiciones normales se supone que la parte no explicada por los modelos tiene un grado de persistencia y estabilidad que ahora es improbable.

Una forma más prometedora de emplear la información sobre la crisis y las medidas tomadas para luchar contra ella es un enfoque basado en aplicar escenarios de reducción de la actividad a los distintos sectores, según lo que se sabe acerca de la intensidad con la que dichas medidas pueden afectarlos.

No obstante, es posible mitigar estos problemas sin abandonar del todo los modelos econométricos recabando información de más alta frecuencia, incluso diaria, que sirva para anticipar algunos indicadores antes de que estén disponibles. Este enfoque se ha aplicado a dos modelos de previsión del PIB trimestral. Uno de ellos emplea como variables explicativas una modificación del Indicador Sintético de Actividad (ISA) y las personas ocupadas según la EPA, mientras que el otro emplea un modelo factorial dinámico (MFD) para extraer la componente común del comportamiento de un conjunto de indicadores.

Evolución de las previsiones en tiempo real del PIB de los dos primeros trimestres

Tasa trimestral en % sin anualizar



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico

En el gráfico se representa la evolución temporal de las previsiones según se ha ido disponiendo de más información. Esta información se ha empleado para corregir las previsiones de indicadores como la afiliación a la Seguridad Social, el paro registrado, la entrada de turistas o la cifra de negocios de los servicios. Las últimas predicciones sitúan la caída del PIB del primer trimestre en menos del 1% y la del segundo entre el 2% y el 3%. Especialmente en el caso del segundo trimestre seguramente se está subestimando el descenso.

Como se adelantaba, no se puede esperar que este tipo de modelos incorpore toda la intensidad de la perturbación porque no se dispone de información suficientemente actualizada para todos los indicadores y porque como la mayoría de los modelos de series temporales, supone un grado de estabilidad en el comportamiento de las variables que es dudoso que se mantenga en esta ocasión.

Ante esta problemática, se ha optado por elaborar un cuadro de previsiones a través de un doble enfoque, "bottom up" sectorial y "top down", en aras de ganar robustez y rigurosidad en términos de capacidad predictiva.

Por un lado, se ha elaborado un modelo "bottom up" basado en los datos de Contabilidad Nacional y Tablas Input – Output, cuyo objetivo es poder analizar la evolución económica desde una perspectiva sectorial. Para el análisis de esta crisis la perspectiva sectorial es de vital importancia, particularmente a la hora de identificar los shocks derivados de adopción de medidas, que previenen la propagación del virus, como el levantamiento de las mismas.

Por otro lado y de forma complementaria, se ha analizado el impacto del COVID–19, a través de un enfoque "top down". Concretamente, se ha utilizado un modelo de equilibrio general dinámico (EREMS) para simular tanto el shock ocasionado por el COVID -19, como el impacto macroeconómico de las medidas de política económica tomadas por el Gobierno. Por consiguiente, este enfoque "top down" permitirá comparar la evolución económica en un escenario inercial o "a política constante" frente a un escenario con medidas.

En los siguientes dos apartados, se detallan los supuestos y principales resultados que se desprenden de este análisis de doble enfoque: "top down" y "bottom up" sectorial.

3.4.1. Análisis "bottom up". Incorporación de los shocks derivados de la crisis del COVID–19

A partir del análisis de la información disponible y con base en el plan establecido por el Gobierno para la retirada de las medidas, se prevé que el impacto macroeconómico del COVID–19 será en forma de "V" asimétrica. En línea con los resultados de los diversos indicadores macroeconómicos durante el mes de marzo, la caída de la actividad económica ha sido muy abrupta, teniendo una pendiente (negativa) muy pronunciada, mientras que la

recuperación será previsiblemente mucho más gradual, y su pendiente (positiva) mucho más "suave".

El doble *shock* de oferta y demanda causado por el COVID–19 se ha introducido en el modelo de previsión a través de distintos canales de transmisión. Por el **lado de la oferta**, se ha introducido el *shock* a través de dos canales de transmisión:

- **Cadenas de valor globales:** uno de los principales efectos globales del shock económico del COVID–19 atañe a las distorsiones originadas en las cadenas de valor globales, interrumpiendo o reduciendo los suministros de inputs, principalmente, al sector industrial. Por consiguiente, la introducción de *shock* se ha realizado mediante un enfoque *"bottom up"* sectorial. Para calibrar este impacto, se ha analizado el nivel de integración de la economía española en las cadenas de suministro de bienes intermedios y su impacto sobre el sector industrial y, en menor medida, sobre el sector servicios (Educación, Sanidad y Administraciones Públicas). Asimismo, para calibrar la duración del shock, se han analizado los datos diarios de tráfico marítimo de mercancías. Cabe destacar, que el impacto sobre las cadenas globales de suministro se ha introducido a partir de la última semana de febrero, con anterioridad por tanto a la declaración del Estado de Alarma.

- **Restricción de oferta:** las medidas tomadas durante el Estado de Alarma van dirigidas a prevenir la propagación del virus, y, por ende, a minimizar la pérdida de vidas humanas y suponen restricciones a la movilidad que limitan la oferta de trabajo. Su impacto económico es muy significativo, restringiendo la capacidad productiva de la economía española. A la hora de introducir este *shock* también se ha optado por un enfoque *"bottom up"* sectorial y se ha calibrado a partir tanto de las disposiciones a nivel sectorial adoptadas en los distintos Reales Decretos, como de la información de afiliación a la Seguridad Social y otros indicadores tales como matriculaciones y consumo de cemento. Con base en toda esta información, se ha establecido un escenario para 2020 -2021 que refleja la evolución esperada de la capacidad productiva de cada sector.

Por el **lado de la demanda,** los *shocks* se han introducido también desde un enfoque *"bottom up"* sectorial a través de dos canales de transmisión principalmente:

- **Turismo:** las restricciones a la movilidad, internacional y nacional, que se derivan de las medidas aprobadas para prevenir la propagación del COVID–19 inciden significativamente sobre la industria turística. De hecho, su efecto se inicia con anterioridad a la declaración del Estado de Alarma, tal y como reflejan, entre otros, los indicadores de tráfico aéreo. Para calibrar el impacto sobre el sector turístico se ha contado con la información publicada por la patronal del sector Exceltur[2]. Por su lado, para introducir

[2] https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2020/04/Impacto-Coronavirus-EXCELTUR-territorializados-20200331.pdf

sectorialmente el *shock* se ha analizado la distribución sectorial de la actividad turística mediante las Cuentas Satélite de Sector Turístico[3].

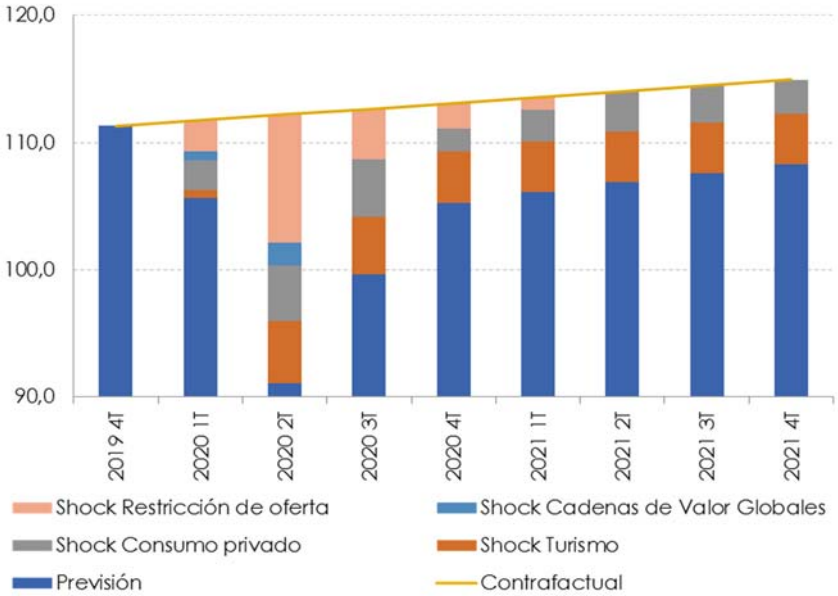
- **Consumo privado:** la caída del consumo privado originada por la crisis del COVID–19 puede desagregarse, a su vez, en dos impactos diferenciados.

  - Por un lado, las medidas de confinamiento generan una caída del consumo privado y un aumento del ahorro (forzoso), sobre todo en los hogares de mayores rentas. Por lo tanto, esta caída del consumo tendrá también forma de "V" asimétrica, al estar alineada tanto con la activación de medidas de confinamiento, como con el escenario de desescalada. No obstante, esta caída del consumo privado generará a su vez una demanda embalsada en ciertos sectores.

  - Por otro lado, hay que añadir una caída del consumo privado asociada con dos efectos habituales en cualquier fase recesiva del ciclo económico: ahorro precautorio y la caída de las rentas. El primer efecto está muy asociado a las expectativas, por lo que a medida que los niveles de incertidumbre se diluyan, algo previsible si se considera la crisis del COVID–19 como un *shock* transitorio, parte de ese ahorro se convertirá en consumo. En lo que respecta a la caída de la renta, ésta iría alineada con la evolución del empleo y la remuneración durante el 2020 – 2021.

[3] INEbase / Servicios /Hostelería y turismo /Cuenta satélite del turismo de España / Resultados

Gráfico 3.4.1.2. Afectación de shocks por canales frente a contrafactual [4]
Índice PIB (base 2015)



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico

De forma consistente con la introducción de los estos shocks, se ha supuesto una evolución del empleo también en forma de "V" asimétrica. El carácter transitorio de la perturbación provocada por el COVID–19 así como la activación de distintas medidas, incentivan a los empleadores a mantener a sus trabajadores con el fin de evitar el coste que conllevaría seleccionar y formar nuevos trabajadores. Por lo tanto, se supone que la caída del empleo se concentra durante las primeras tres semanas de confinamiento, estabilizándose el empleo a partir de la cuarta semana de confinamiento. Asimismo, a medida que el plan de desescalada vaya reactivando (sectorialmente) la economía el empleo se irá recuperando progresivamente. Cabe destacar que **la reactivación del empleo, que previsiblemente se producirá durante la segunda mitad del año 2020, guarda una estrecha relación con el escenario de capacidad productiva sectorial introducido anteriormente.**

De forma complementaria a la aproximación "bottom up" sectorial, se ha llevado un análisis "top down" con un doble objetivo. Por un lado, ganar robustez en cuanto a las previsiones macroeconómicas para el bienio 2020 – 2021 y, por el otro lado, el enfoque "top down" permite construir un escenario inercial o a política constante y delimitar más fácilmente el impacto que pueden tener las medidas de política económica.

[4] Se toma como contrafactual la previsión del PIB recogida en el cuadro macroeconómico del gobierno en febrero 2020 (Informe de Situación)

3.4.2. Análisis "top down". El impacto de las medidas económicas

La simulación de los efectos económicos del confinamiento y las medidas de política económica implementadas por el Gobierno de España se ha realizado con el modelo de equilibrio general dinámico EREMS, que incluye un conjunto de ecuaciones que simulan el comportamiento dinámico de los agregados macroeconómicos a distintas perturbaciones. Este tipo de modelos muestra cómo reaccionaría la economía ante una perturbación exterior que afecta a algunas de las variables o reglas de comportamiento del modelo. Por esta razón los efectos que sufre la economía se relacionan con la variable que se ve alterada. Una vez elegida la variable que se altera, es necesario ver la intensidad del cambio de la variable, Esta calibración se suele hacer en función de datos observados que permiten inferir cuánto puede cambiar la variable de que se trate.

El ejercicio se ha llevado a cabo en dos partes. En primer lugar, se han simulado los efectos sobre la actividad económica derivados del confinamiento. En segundo lugar, se han simulado los efectos de las distintas medidas adoptadas para determinar cuál puede ser la evolución de la economía en el nuevo escenario que resulta de la combinación de esas medidas y los efectos del coronavirus.

A. Efectos económicos del confinamiento: canales de transmisión estilizados

Los efectos económicos del confinamiento pueden simularse en EREMS de forma estilizada como la realización conjunta de cinco perturbaciones que afectan al comportamiento de los agentes:

- **Shock a la Productividad Total de los Factores**: derivado de la limitación en la utilización de los factores productivos como consecuencia de las medidas de confinamiento. [5]

- **Shock a las preferencias de consumo e inversión en vivienda**: simulando una reducción en la demanda de los agentes.[6]

- **Shock a la renta del resto del mundo**: asimilable a la estimada para España

- **Shock de liquidez de las empresas**

Para la simulación de los efectos del confinamiento, tan importante como la intensidad de los shocks que experimentan las distintas variables es la duración de los shocks y la trayectoria que siguen las distintas variables hasta volver a una situación de equilibrio.

[5] La calibración de la intensidad de este shock se ha realizado tomando en cuenta la evolución del consumo de energía eléctrica en el período del confinamiento.
[6] La intensidad de este shock se ha estimado en función del peso en el consumo de los bienes y servicios más afectados por el confinamiento y de supuestos acerca de la intensidad de la caída del gasto e inversión en vivienda.

En este sentido se ha supuesto que el shock derivado del confinamiento sigue el perfil de la escalada y posterior desescalada de las medidas de confinamiento, que se iniciaron con el Real Decreto de estado de alarma y que incluyen la actual transición hacia la reactivación de la economía española mediante el plan de desescalada. A partir de ese momento se supone que tiene lugar una recuperación gradual de la actividad económica que se simula con una reducción lineal de la intensidad de los shocks. Para algunas actividades, más afectadas por la naturaleza del shock, como la actividad turística, se ha prolongado la fase de recuperación durante 12 meses más.

En suma, el escenario se fundamenta en una recuperación gradual de la economía, cuya velocidad e intensidad irá asociada al ritmo de levantamiento de las restricciones, si bien los supuestos concretos pueden no coincidir con la evolución, más o menos favorable, que finalmente experimente la economía.

B. Medidas de política económica

Las medidas de política económica han estado orientadas, por una parte, a preservar el tejido productivo de modo que conforme se vayan levantando las restricciones el mayor número posible de empresas y autónomos pueda volver a la actividad manteniendo el empleo y, por otra, a mantener la capacidad adquisitiva de los trabajadores cuya actividad se encuentre interrumpida.

El primer grupo de medidas consisten en un aplazamiento de pagos de impuestos y cotizaciones sociales, que en el caso de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo de fuerza mayor suponen la exoneración total de las cotizaciones sociales. Además, se han introducido moratorias en el pago de ciertas deudas y del reembolso de préstamos de los que pueden beneficiarse tanto empresas como particulares. Esta línea de actuación se completa con medidas para facilitar liquidez a las empresas vía avales o créditos del ICO. En el caso de las ayudas a la renta se han considerado las distintas medidas que suponen transferencias a los trabajadores sin que afecten los derechos devengados a la prestación de desempleo. Finalmente, se ha considerado también el efecto del aumento del gasto de consumo público asociado al aumento del gasto sanitario para hacer frente a las consecuencias de la enfermedad.

- **Exención de cuota a la Seguridad Social**

Las medidas incluyen la exención de cotizaciones empresariales de los asalariados de las empresas con ERTE de fuerza mayor y la exención extraordinaria por cese de actividad para autónomos.

Estas medidas reducen los pagos de estas exacciones por parte de las empresas y los autónomos paliando sus problemas de liquidez.

Estas medidas se simulan en EREMS como una reducción temporal del tipo impositivo sobre los salarios, por un importe equivalente al peso de la reducción en la recaudación por Impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales.

- **Aplazamiento de impuestos a empresas y autónomos**

En la misma línea de impedir que los problemas de liquidez de las empresas se conviertan en problemas de solvencia, se ha permitido en ciertos casos el aplazamiento de pagos de impuestos.

- **Transferencias a hogares y complementos salariales**

Las medidas adoptadas incluyen diversas transferencias a los trabajadores afectados por la suspensión de distintas actividades (por ejemplo, la concesión de prestaciones por desempleo a trabajadores afectados por un ERTE aunque no tuviesen derecho a prestación). Estas ayudas incrementan la renta disponible y el gasto de los hogares y compensan parcialmente los efectos de los ERTES para empresas y trabajadores.

- **Línea de crédito con aval del Estado**

Para mantener el flujo de crédito bancario a las empresas se ha autorizado la concesión de avales del Estado para líneas de crédito, aliviando la situación de tesorería de las empresas. Estos avales permiten mejorar la tesorería de las empresas y favorecen el retorno a la actividad cuando se levanten las restricciones.

- **Ampliación del límite de endeudamiento del ICO**

Las líneas de actuación para evitar la reducción del crédito a las empresas se completan con facilidades de liquidez vía créditos del ICO. Sus efectos son aumentar el crédito disponible, y por lo tanto permitir a las empresas aumentar su gasto.

- **Aumento del gasto en sanidad**

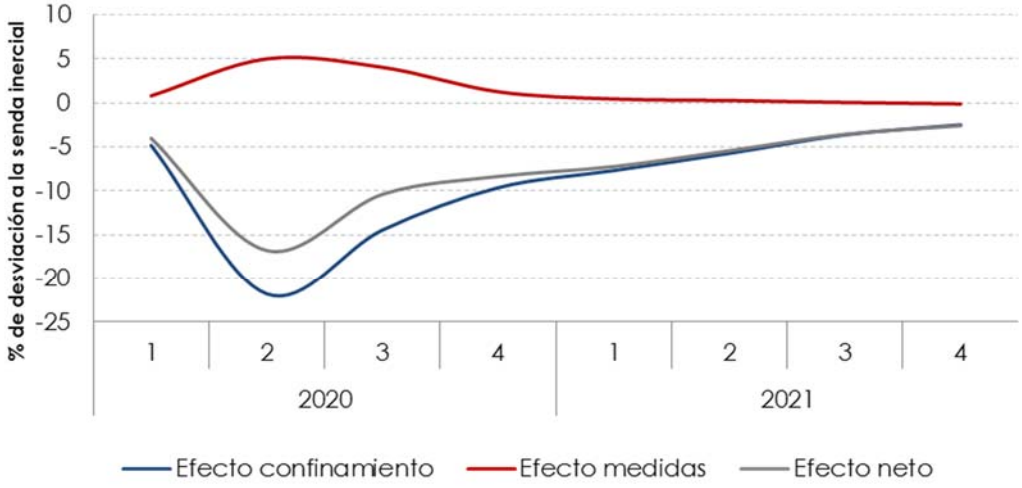
Se ha considerado el aumento del gasto sanitario como respuesta a las necesidades extraordinarias, así como el aumento del gasto corriente de la inversión pública en conceptos relacionados con la pandemia.

C. Resultados de la simulación

Los resultados de este ejercicio, aunque estilizados, son consistentes con el ejercicio *bottom-up*, tanto cuantitativa como cualitativamente. La simulación realizada permite extraer importantes conclusiones respecto a la velocidad de la recuperación, la tasa de crecimiento y el impacto de las medidas. En primer lugar, la persistencia de los efectos es asimilable a la salida en forma de "V asimétrica" que nutre el enfoque sectorial. En segundo lugar, el impacto del shock simulado, una vez descontado el efecto de las medidas de sostenimiento

del empleo y mantenimiento de rentas, se sitúa ligeramente por encima de los 10 puntos porcentuales. Este impacto representa la desviación respecto al estado estacionario, que suponía un crecimiento del 1,6% previsto para 2020, con lo que la estimación final de crecimiento es del orden del -9%. En tercer lugar, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico, las medidas permiten amortiguar parcialmente el shock en 2020, mitigando su impacto en unos 3 puntos porcentuales.

Gráfico 3.4.2.1 Descomposición de los efectos del shock en el PIB



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico

3.4.3. Previsiones macroeconómicas 2020 – 2021

A partir de este doble enfoque, "bottom up" sectorial y "top down", se han realizado las previsiones macroeconómicas para el bienio 2020–2021. Éstas señalan una fuerte contracción del PIB en 2020, hasta el -9,2%, debido principalmente a la demanda interna, que contribuye en -9,7 puntos porcentuales a la caída del PIB.

Esta fuerte contracción de la economía española se explica principalmente por una significativa caída del consumo privado que arrastraría al consumo final hasta el -6% anual. Por otro lado, esta caída sería la consecuencia tanto de un incremento muy significativo del ahorro, consecuencia tanto del súbito incremento de la incertidumbre (ahorro precautorio) como de las restricciones de movilidad que habrían generado una notable demanda embalsada que no se diluiría completamente a lo largo de 2020 (ahorro forzoso). En suma, la tasa de ahorro de los hogares podría casi duplicarse en 2020, situándose por encima del 14%.

Por otro lado, la reducción de horas trabajadas, que alcanzaría el -9,7% en 2020, también provocaría una significativa caída de la renta, que impactaría negativamente sobre el consumo. Esta evolución del empleo se explica en detalle más adelante.

Cuadro 3.4.3.1. Perspectivas macroeconómicas
Índices de volumen encadenados
Año 2015 = 100, salvo indicación en contrario

	ESA Code	2019 (A)	2019 (A)	2020 (P)	2021 (P)
		Nivel	Variación anual en %		
1. PIB real	B1*g	110,7	2,0	-9,2	6,8
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1245,3	3,6	-10,1	8,7
3. Deflactor del PIB		104,4	1,6	-1,0	1,8
Componentes del PIB real					
4. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	108,9	1,1	-8,8	4,7
5. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	106,3	2,3	2,5	1,8
6. Formación bruta de capital fijo	P.51	116,2	1,8	-25,5	16,7
7. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	0,1	0,1	0,0	0,0
8. Exportación de bienes y servicios	P.6	116,6	2,6	-27,1	11,6
9. Importación de bienes y servicios	P.7	114,5	1,2	-31,0	9,3
Contribuciones al crecimiento del PIB real					
10. Demanda nacional final		109,8	1,4	-9,7	5,8
11. Variación de existencias	P.52 + P.53	112,2	0,1	0,0	0,0
12. Saldo exterior	B.11	-3,9	0,5	0,5	1,0

(*) 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.

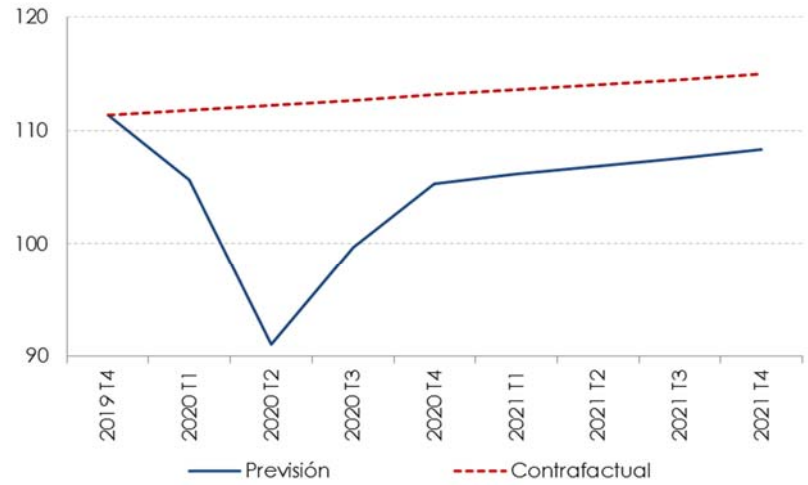
La inversión también registraría una significativa caída en 2020, del -25,5%. Por componentes, la inversión en bienes de equipo anotaría la mayor contracción, superior incluso a la registrada en 2009 (-25%), seguida por la inversión en construcción de vivienda. El significativo aumento de la incertidumbre es la causa principal de esta notable caída de la inversión. Las restricciones productivas que se derivaron de las medidas de prevención adoptadas también impactarán sobre la inversión en activos inmateriales, aunque en menor medida.

Sin embargo, la demanda interna también liderará la recuperación de la economía española a partir del segundo semestre del 2020. El levantamiento gradual de las medidas permitirá la progresiva reactivación sectorial de la economía española, impulsando así la creación de empleo y la demanda agregada.

De esta manera, si se compara la evolución del PIB prevista ("Previsión" en el gráfico 3.4.3.1), en términos trimestrales, frente al PIB que se preveía en el Informe de Situación de la Economía Española publicado en febrero de 2020 ("Contrafactual" en el gráfico 3.4.3.1), se observa que a partir del segundo trimestre de 2021 el PIB recuperaría tasa de crecimiento trimestral semejantes a las previstas en febrero de 2020. En cuanto a niveles, el PIB del cuarto trimestre de 2021 estaría todavía un 5,7 % por debajo del PIB previsto en el Informe de Situación, del pasado mes de febrero, para ese mismo periodo. Asimismo, el

nivel de PIB en el último trimestre de 2021 estaría todavía un 2,7% por debajo del nivel de PIB alcanzado dos años antes (último trimestre de 2019), por lo que no se alcanzarían niveles de PIB semejantes al cuarto trimestre de 2019, hasta el año 2022.

Gráfico 3.4.3.1. Evolución del PIB trimestral 2020 - 2021
Año 2015 = 100



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico

El perfil trimestral mostrado en la figura anterior pone de manifiesto la recuperación en forma de "V" asimétrica que tendrá lugar en la economía española: los dos primeros trimestres de 2020 concentrarán una caída del PIB del 18,2% que se irá recuperando paulatinamente a partir del segundo semestre del año y permitirá una importante tasa de crecimiento en 2021.

En lo que respecta al sector exterior, éste se verá especialmente afectado por el impacto del COVID–19 sobre el turismo extranjero. En las previsiones, se ha incorporado un impacto negativo sobre el turismo extranjero debido fundamentalmente a las restricciones transfronterizas derivadas de las medidas de prevención. Por otro lado, se supone una contracción de los mercados españoles de exportación en 2020, que afectará muy negativamente a la exportación de bienes. Como consecuencia, las exportaciones se contraerán en 2020 un 27,1%.

Sin embargo, la fuerte caída de la demanda interna también arrastrará a las importaciones que se contraerán un -31%. En consecuencia, el sector exterior tendrá una contribución ligeramente positiva en 2020. La mayor caída de las importaciones, en comparación con las exportaciones, así como los reducidos precios del petróleo en 2020, permitirán a la economía española mantener el saldo superavitario de su cuenta corriente (1,4%) y su capacidad de financiación frente al resto del mundo.

Para 2021, se prevé una recuperación del sector exterior, principalmente del sector turístico, una vez se hayan retirado las restricciones transfronterizas y se

reactive el crecimiento de las economías de nuestros socios. No obstante, los niveles de actividad turística no recuperarán los registros del año 2019. Los mercados españoles de exportación también se recuperarán en 2021, hasta un 8,3%, impulsando también las exportaciones de bienes. En suma, las exportaciones de bienes y servicios aumentarán un 11,6% en 2021. Por su lado, las importaciones crecerán significativamente en 2021, un 9,1%, debido a la pujanza de la demanda final. Por lo tanto, el sector exterior aumentará su contribución al crecimiento hasta un punto porcentual.

El buen comportamiento del sector exterior en 2021 y la previsión de unos precios del petróleo en el entorno de los 40 dólares, **permitirá a la economía española aumentar ligeramente el saldo superavitaria de su cuenta corriente** y mantener su capacidad de financiación frente al resto del mundo (1,8% del PIB).

Cuadro 3.4.3.2. Mercado de trabajo (*)

	ESA Code	2019 (A)	2019 (A)	2020 (P)	2021 (P)
		Nivel	Variación anual en %		
1. Empleo (miles de horas trabajadas)		34108,1	1,5	-9,7	5,7
2. Productividad por hora trabajada (euros)		0,0	0,5	0,5	1,0
3. Remuneración por asalariado (miles euros)		36,3	2,0	2,0	1,0
4. Coste Laboral Unitario		558,7	2,3	1,5	0,0
5. Tasa de paro (% de población activa)			14,1	19,0	17,2

(*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En lo referente al mercado laboral, la fuerte contracción del PIB en 2020 se trasladará al empleo. Sin embargo, debido a las medidas adoptadas por el Gobierno para mantener el empleo y la liquidez, la cifra de ocupados incluye un número importante de trabajadores acogidos a expedientes de regulación temporal de empleo. Por tanto, la evolución del empleo en términos de horas trabajadas es más representativa de la evolución económica. La trayectoria de las horas se ha estimado con un enfoque "bottom up" sectorial (Recuadro 3.4.1).

A través de este enfoque, se observa como la evolución trimestral de las horas trabajadas guardaría una relación muy estrecha con el PIB. Por consiguiente, el empleo también se recuperaría en forma de "V" asimétrica y mantendría el mismo patrón seguido en el escenario de reactivación sectorial planteado anteriormente en el Gráfico 3.4.1.1.

La caída de un 9,7% en las horas trabajadas en 2020, se concentraría en el primer semestre del año y a partir del tercer trimestre las horas trabajadas comenzarían a aumentar trimestralmente. Esta senda de recuperación, se mantendría en 2021, hasta registrarse en el conjunto de ese año un aumento del 5,7% de las horas trabajadas.

Esta evolución del empleo iría acompañada de un aumento del desempleo, alcanzándose la tasa de desempleo máxima en el segundo trimestre de 2020,

a partir de entonces la tasa de desempleo se reduciría progresivamente, cerrando el 2020 en un 19,0% y el 2021 en un 17,2%.

En cuanto a la evolución de los salarios, se prevé un crecimiento sostenido de la remuneración por asalariado en 2020. Este crecimiento se deriva fundamentalmente del tipo de ajuste que tiene lugar en el mercado laboral español. No obstante, las ligeras ganancias de productividad previstas para 2020, permitirán contener una excesiva aceleración de los costes laborales.

De acuerdo con la previsión, los deflactores del PIB y del consumo privado registrarán tasas ligeramente negativas en 2020, debido fundamentalmente a la suma de dos efectos. Por un lado, la fuerte caída de los precios del petróleo contribuirá significativamente a estas tensiones deflacionistas y, por otro lado, el impacto del COVID–19 sobre la demanda agregada también contribuirá, en menor medida, a la caída de los precios en 2020. No obstante, se prevé una normalización del crecimiento de los precios para 2021, en línea con la recuperación del *shock* transitorio.

Recuadro 3.4.2 Perspectivas del mercado laboral

El particular contexto provocado por la crisis del COVID–19 plantea una serie de dificultades para analizar la evolución del mercado laboral a través de los indicadores tradicionales y conforme a los parámetros que han regido las relaciones entre ellos a lo largo de la serie histórica. Por tanto es necesario usar herramientas adicionales que permitan completar la estimación acerca de la evolución del empleo y otras magnitudes del mercado de trabajo.

Dificultades añadidas por la crisis del COVID–19 al ejercicio de previsión

Las especificidades asociadas a la actual coyuntura del mercado laboral tienen su principal exponente en los trabajadores cuya relación laboral se encuentra suspendida por un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE). Siguiendo los criterios de la OIT y Eurostat, estos trabajadores se consideran ocupados en la Encuesta de Población Activa (EPA), al tratarse de una suspensión con una duración inferior a los tres meses.

Sin perjuicio de la consideración de estos trabajadores como ocupados, su situación supone un menor empleo de factor trabajo en términos efectivos, lo que se ve más nítidamente reflejado en los datos de horas efectivamente trabajadas. No obstante, este indicador no está exento de desafíos, al registrar históricamente menores tasas de variación, pero más volátiles, que las de la ocupación.

Otro desafío tiene que ver con la interpretación de las cifras de desempleo. La EPA, siguiendo criterios armonizados, define un desempleado como un trabajador sin empleo, en búsqueda activa de empleo y disponible para incorporarse a un puesto de trabajo en un plazo de dos semanas.

La situación actual de estado de alarma impide o dificulta el cumplimiento completo de definición, lo que ha podido llevar a que una parte de los trabajadores sin empleo que en otras circunstancias se considerarían desempleados, hayan sido calificados como inactivos, particularmente por la suspensión de ciertas actividades económicas durante el estado de alarma.

Estrategia de estimación del empleo en horas

Habida cuenta de lo anterior, se ha desarrollado una previsión sectorial *bottom-up* de las horas efectivamente trabajadas en 2020 y 2021, partiendo de las cifras del primer trimestre de 2020 observadas en la EPA. A partir del segundo trimestre, la estimación se construye partiendo de las cifras de afiliación a la Seguridad Social del mes de abril, a las que se detrae el número de personas afectadas por ERTE o ceses de actividad.

A partir de mayo, la desescalada de medidas de confinamiento y suspensión de actividades económicas irán moderando progresivamente la caída interanual de la afiliación y permitirá la reanudación gradual de relaciones

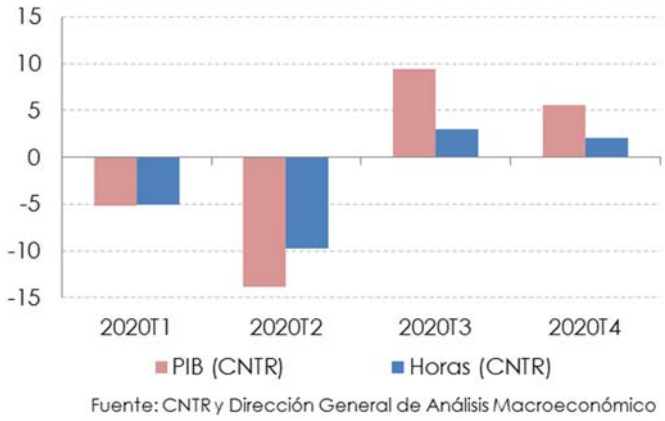
laborales suspendidas por ERTE. A este respecto se distinguen dos tipos de sector: los que afrontan un calendario de reactivación más dilatado (hostelería, comercio y servicios recreativos) y el resto, que podrá reanudar más rápidamente la actividad.

Por último, el perfil de afiliaciones netas de relaciones laborales suspendidas se convierte a horas efectivamente trabajadas con base en la relación observada entre dichas variables en los últimos trimestres (cabe señalar que la relación entre sendas tasas de variación interanual en el primer trimestre de 2020 está en línea con la observada en el año anterior).

Resultados

Como resultado de los supuestos anteriores, se estima una caída del empleo medido en horas ligeramente más intensa que la del PIB en el conjunto de 2020, resultando en un incremento de la productividad aparente del trabajo.

Evolución del empleo y PIB



Por su parte, la remuneración por asalariado se considera que mantendrá en 2020 ritmos de avance similares a los de 2019, en línea con los salarios pactados en la negociación colectiva, pudiendo compensarse la posible pérdida de ingresos salariales como resultado de la situación empresarial con el esperable efecto composición asociado a la relativa concentración de empleos perdidos en puestos de menor productividad y salario, como sugiere la mayor participación de los contratos temporales en la caída de la afiliación a la Seguridad Social.

Por lo que respecta al desempleo EPA, se parte de la tasa de paro observada en el primer trimestre de 2020 y se considera que ocupación y desempleo seguirán un perfil trimestral en línea con el del PIB, a lo que se añade la consideración de que una parte del incremento observado en la población inactiva en el primer trimestre podrá pasar a ser considerada población activa desempleada.

Recuadro 3.4.3 Aspectos metodológicos del Escenario Macroeconómico 2020 – 2021

Sgualda

e 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

En línea con lo que se ha detallado en el epígrafe 3.4, el cuadro de previsiones se ha estimado a partir de un doble enfoque metodológico: "bottom up" sectorial y "top down". En relación con la previsión "bottom up", el modelo se basa en la información de Contabilidad Nacional y de Tablas Input – Output de la economía española. Este modelo, tiene una clara vocación sectorial a la hora de analizar y predecir la evolución de la economía española.

Por otro lado, el análisis se completa con un enfoque "top down" que se lleva a cabo mediante el modelo EREMS, tal y como se detalla también en el apartado 3.4. El modelo EREMS 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.

Asimismo, las previsiones realizadas han superado un análisis de consistencia que se ha llevado a cabo 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.

Supuestos básicos e hipótesis externas

- ***Tipo de cambio dólar/euro***

Para los años 2020 y 2021 se han utilizado los supuestos sobre la evolución del tipo de cambio dólar/euro que prevé la CE.

- ***Precio del petróleo Brent***

Los supuestos sobre el precio del petróleo Brent para 2020 y 2021 coinciden con los considerados por la CE.

- ***Tipos de interés a corto y largo plazo***

Las previsiones de tipos del Euribor a tres meses de 2020 y 2021 han sido proporcionadas por la CE. Las previsiones de la deuda pública española a diez años han sido elaborados por el Ministerio de Asuntos Económicos, a partir de las previsiones de la CE de los tipos del bono alemán a diez años para 2020 y 2021

- ***PIB mundial excluida la UE***

Las previsiones de crecimiento del PIB mundial excluida la UE de 2020 y 2021 son las proporcionadas por la CE.

- ***PIB de la zona euro***

Para 2020 y 2021, las hipótesis sobre el crecimiento del PIB de la zona euro han sido proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional.

- ***Volumen de importaciones mundiales, excluida la UE***

Para 2019 y 2020 se incorpora la hipótesis de la CE sobre evolución de este agregado.

- ***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 2020 y 2021, se supone que los mercados de exportación españoles evolucionan según las Previsiones de la CE.

3.4.4 Riesgos asociados al Escenario Macroeconómico 2020 – 2021

Hay varios factores sobre los que aún hay un nivel de incertidumbre considerable y que pueden afectar tanto al proceso de desescalada, como a la situación posterior. No se sabe aún el número de personas que han contraído la enfermedad, aunque en las próximas semanas, según se vayan teniendo resultados del estudio de seroprevalencia esto se aclarará. Sin embargo, aunque se conozca el número de personas con anticuerpos, aún no se sabe la duración de la inmunidad. También se desconoce si como ocurre con otros virus las altas temperaturas y la mayor luz solar del verano reducirán la transmisión. Otra fuente de incertidumbre es la relativa a los detalles de la forma de transmisión del virus y qué medidas de entre las disponibles son las más efectivas para evitarla. Una evolución de la pandemia más o menos favorable en otros países puede afectar al riesgo de nuevos brotes cuando se restablezca la circulación de viajeros. Finalmente, será crucial la disponibilidad de una vacuna o un tratamiento eficaz para la enfermedad.

Más allá de los riesgos asociados a la duración y a la propagación de la pandemia, es necesario contar con aquellos riesgos que ya venían amenazando el contexto económico internacional. En los supuestos macroeconómicos exógenos se está considerando un fuerte repunte de los mercados españoles de exportación en 2020. En consecuencia, se está suponiendo que esta crisis tendrá un carácter transitorio a nivel mundial y que no implicará ningún tipo de **repliegue proteccionista,** por parte de los principales socios de la economía española. Sin embargo, no es del todo descartable que esta crisis conlleve un aumento de las tensiones comerciales y una mayor apuesta por los sectores nacionales de actividad en algunas economías. Este tipo de políticas, dañaría sin duda el comercio internacional y lastraría mercado español de exportación.

De acuerdo con lo explicitado en los supuestos macroeconómicos exógenos, la tendencia bajista que los precios del petróleo arrastran desde el inicio de año, se corregiría a medida que la demanda mundial se reactive. Sin embargo, existen numerosos **aspectos geopolíticos,** que podrían impactar significativamente en la evolución de los precios del petróleo, pueden alterar notablemente la previsión recogida entre los supuestos macroeconómicos exógenos.

4. SALDO PRESUPUESTARIO Y MEDIDAS

4.1. Las Administraciones Públicas en 2019

España cerró el ejercicio 2019 con un déficit del 2,83% del PIB, frente al 2,54% de 2018. De esta forma, el déficit del ejercicio 2019 asciende a 35.195 millones, incluyendo las ayudas financieras netas, lo que supone un incremento de 15,4% respecto al ejercicio previo. Si no se incluye la ayuda financiera (que asciende a 22 millones), el déficit público se sitúa en el 2,82% del PIB. Estos datos implican que España se mantenga por segundo año consecutivo por debajo del 3% de déficit público, lo que permitió abandonar el año pasado el brazo correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2019

	2018	2019
Administración Central	-1,32	-1,30
Comunidades Autónomas	-0,28	-0,55
Corporaciones Locales	0,51	0,31
Seguridad Social	-1,44	-1,29
Total Administraciones Públicas	**-2,54**	**-2,83**
Saldo neto de las ayudas financieras	*-0,01*	*0,00*
Total Administraciones Públicas (1)	**-2,53**	**-2,82**

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Este aumento del déficit se produce por un incremento de los ingresos en un 3,3%, ritmo inferior al 4,1% al que han aumentado 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 1,3% y un 7,5%, respectivamente. En cuanto a las rúbricas que presentan en 2019 un mayor nivel de gasto, cabe mencionar la remuneración de asalariados, el consumo intermedio o las prestaciones sociales distintas de las trasferencias sociales en especie.

Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2019

	2018	2019	Variación	2018	2019
	Millones de euros		anual en %	% del PIB	
Ingresos	**471.002**	**486.754**	**3,3**	**39,18**	**39,09**
Ingresos impositivos	273.771	277.317	1,3	22,77	22,27
Impuestos directos	132.841	134.652	1,4	11,05	10,81
Impuestos indirectos	140.930	142.665	1,2	11,72	11,46
Cotizaciones sociales	149.382	160.533	7,5	12,43	12,89
Otros ingresos	47.849	48.904	2,2	3,98	3,93
Gastos	**501.497**	**521.949**	**4,1**	**41,72**	**41,91**
Remuneración de asalariados	127.644	134.063	5,0	10,62	10,77
Consumos intermedios	61.547	63.671	3,5	5,12	5,11
Prestaciones sociales	185.243	196.862	6,3	15,41	15,81
Intereses	29.301	28.450	-2,9	2,44	2,28
Subvenciones	12.104	12.706	5,0	1,01	1,02
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	31.062	32.732	5,4	2,58	2,63
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.314	10.221	-0,9	0,86	0,82
Formación bruta de capital fijo	25.715	25.372	-1,3	2,14	2,04
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	10.376	8.367	-19,4	0,86	0,67
Otros gastos	8.191	9.505	16,0	0,68	0,76
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-30.495**	**-35.195**	**15,4**	**-2,54**	**-2,83**
Saldo neto de las ayudas financieras	*-70*	*-22*	*-68,6*	*-0,01*	*0,00*
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación(1)	**-30.425**	**-35.173**	**15,6**	**-2,53**	**-2,82**

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

La **Administración Central** (Cuadro 4.1.3.), que incluye al Estado y sus Organismos, ha mantenido prácticamente estable su déficit, en un contexto de prórroga presupuestaria, citas electorales y aprobación de potentes medidas sociales, siendo el subsector que mejor comportamiento ha registrado tras la Seguridad Social. Así, la Administración Central cerró 2019 con un déficit de 16.187 millones, incluyendo la ayuda financiera, lo que representa el 1,30% del PIB, frente al 1,32% alcanzado en 2018.

Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2019

	2018	2019	Variación	2018	2019
	Millones de euros		anual en %	% del PIB	
Ingresos	**213.368**	**216.572**	**1,5**	**17,75**	**17,39**
Ingresos impositivos	171.291	171.429	0,1	14,25	13,77
Impuestos directos	73.416	71.415	-2,7	6,11	5,73
Impuestos indirectos	97.875	100.014	2,2	8,14	8,03
Cotizaciones sociales	9.992	9.912	-0,8	0,83	0,80
Transferencias corrientes entre AAPP	12.448	14.605	17,3	1,04	1,17
Otros ingresos	19.637	20.626	5,0	1,63	1,66
Gastos	**229.288**	**232.759**	**1,5**	**19,07**	**18,69**
Remuneración de asalariados	23.991	25.072	4,5	2,00	2,01
Consumos intermedios	9.017	9.397	4,2	0,75	0,75
Prestaciones sociales	19.079	20.495	7,4	1,59	1,65
Intereses	26.157	25.143	-3,9	2,18	2,02
Transferencias corrientes entre AAPP	113.491	117.207	3,3	9,44	9,41
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.314	10.221	-0,9	0,86	0,82
Formación bruta de capital fijo	7.762	6.885	-11,3	0,65	0,55
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	6.878	5.032	-26,8	0,57	0,40
Otros gastos	12.599	13.307	5,6	1,05	1,07
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-15.920**	**-16.187**	**1,7**	**-1,32**	**-1,30**
Saldo neto de las ayudas financieras	*-70*	*-22*	-68,6	-0,01	0,00
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación(1)	**-15.850**	**-16.165**	**2,0**	**-1,32**	**-1,30**

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financeras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Los ingresos crecen un 1,5% como consecuencia del aumento de la recaudación de los impuestos indirectos en un 2,2% y de las transferencias corrientes entre Administraciones Publicas en un 17,3%.

Por su parte, los gastos no financieros han aumentado también un 1,5%, al igual que los ingresos. Destaca el incremento en un 4,5 % de la remuneración de asalariados, también las prestaciones sociales aumentan un 7,4%, y las transferencias corrientes entre Administraciones Públicas un 3,3%, mientras que los intereses, la formación bruta de capital fijo y las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital descienden en un -3,9%, -11,3% y -26,8%, respectivamente.

El déficit del Estado ha sido de 16.473 millones, un 5,6% inferior al del año anterior. En términos del PIB representa el 1,32%, 0,13 puntos menos que la ratio del año anterior. El superávit primario asciende a 8.486 millones, frente a 8.657 millones del año anterior. En porcentaje del PIB, el superávit primario se sitúa en el 0,68% del PIB. Esta evolución se debe a que los ingresos no financieros han crecido un 1,0%, mientras que el gasto no financiero ha crecido únicamente un 0,5%.

En el ámbito de los ingresos, los recursos impositivos, que suponen el 83% del total, se han incrementado un 0,1%, destacando los aumentos, en términos de contabilidad nacional, del 4,4% del IRPF y el 2,3% del IVA. También es de resaltar el comportamiento de las transferencias recibidas entre Administraciones Publicas, con un crecimiento del 20,1%.

Por el lado de los gastos destaca el incremento de las transferencias a otras administraciones públicas, que crecen un 2,2%. Entre otras partidas que aumentan se encuentran: las prestaciones sociales distintas a las transferencias

sociales en especie, que han crecido un 8,9% y la remuneración de asalariados, que se eleva un 4,4% (recogiendo el efecto del incremento salarial del 2,5%, frente al 1,75% en 2018, 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 521 millones en 2019).

La formación bruta de capital fijo alcanza los 4.070 millones, lo que supone un descenso del 19,8%, debido al registro en 2018 de un gasto de 1.003 millones correspondiente al valor estimado del activo revertido al Estado de determinadas autopistas de peaje.

Por último, las otras transferencias de capital, junto a las ayudas a la inversión, presentan una disminución del 50,8%, debido a se incluyen en 2018 los 1.114 millones correspondientes a la RPA de las autopistas de peaje en quiebra, y en 2019 se recoge por este concepto un importe de 39 millones. Por otra parte, se registra también en este apartado la devolución del gravamen sobre la prestación de maternidad/paternidad correspondiente al período 2016-2017, por un importe de 723 millones; mientras que en 2018 se registró la devolución de los años anteriores, alcanzando los 648 millones.

Destacan finalmente, entre las partidas que disminuyen, la caída del pago de intereses en un 4,4%, mientras que las subvenciones se reducen en un 4,7%.

Los Organismos de la Administración Central registran un superávit de 286 millones, incluida la ayuda financiera, frente a los 1.527 millones del cierre de 2018, lo que supone un empeoramiento del 81,3%.

Las **Comunidades Autónomas** (CCAA) (Cuadro 4.1.4.), han aumentado su déficit desde el 0,28% del PIB registrado en 2018 hasta el 0,55% del PIB alcanzado en 2019, lo que supone un aumento de 0,27 puntos porcentuales respecto al año anterior

Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2019

	2018	2019	Variación	2018	2019
	Millones de euros		anual en %	% del PIB	
Ingresos	**179.497**	**185.334**	**3,3**	**14,93**	**14,88**
Ingresos impositivos	63.818	66.695	4,5	5,31	5,36
Impuestos directos	46.977	50.651	7,8	3,91	4,07
Impuestos indirectos	16.841	16.044	-4,7	1,40	1,29
Transferencias corrientes entre AAPP	95.126	97.901	2,9	7,91	7,86
Otros ingresos	20.553	20.738	0,9	1,71	1,67
Gastos	**182.823**	**192.129**	**5,1**	**15,21**	**15,43**
Remuneración de asalariados	77.538	81.773	5,5	6,45	6,57
Consumos intermedios	29.571	30.459	3,0	2,46	2,45
Intereses	4.224	4.289	1,5	0,35	0,34
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	28.111	29.491	4,9	2,34	2,37
Transferencias corrientes entre AAPP	18.296	20.174	10,3	1,52	1,62
Formación bruta de capital fijo	11.238	11.068	-1,5	0,93	0,89
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	2.815	2.813	-0,1	0,23	0,23
Otros gastos	11.030	12.062	9,4	0,92	0,97
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-3.326**	**-6.795**	**104,3**	**-0,28**	**-0,55**

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Prácticamente todas las CCAA han empeorado su saldo respecto al año 2018. Así, 3 de ellas han cumplido el objetivo de déficit, las 3 cierran 2019 con superávit. Esta evolución se debe a un crecimiento de los ingresos no financieros del 3,3% frente a un aumento de los gastos del 5,1%.

Respecto a los ingresos, destaca la mayor recaudación por impuestos directos, que se incrementan en un 7,8%, **así como las mayores transferencias corrientes** recibidas que experimentan un aumento del 2,9%, debido a las mayores transferencias recibidas del Estado por el sistema de financiación.

Por el lado de los empleos, destaca la remuneración de asalariados que crece un 5,5%, debido, principalmente y como en el caso del resto de agentes y subsectores, al incremento salarial en 2019 del 2,5%, frente al 1,75% de 2018.

Por su parte, el gasto en transferencias corrientes entre Administraciones Públicas ha aumentado un 10,3% respecto al año anterior y las transferencias sociales en especie han crecido un 4,9%.

La Administración Local (Cuadro 4.1.5.) vuelve a registrar superávit por octavo año consecutivo. Un saldo positivo que asciende a 3.839 millones en 2019. En términos de PIB, el superávit supone el 0,31%, frente al 0,51% del año anterior.

Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2019

	2018	2019	Variación	2018	2019
	Millones de euros		anual en %	% del PIB	
Ingresos	**76.361**	**77.735**	**1,8**	**6,35**	**6,24**
Ingresos impositivos	38.662	39.193	1,4	3,22	3,15
Impuestos directos	12.448	12.586	1,1	1,04	1,01
Impuestos indirectos	26.214	26.607	1,5	2,18	2,14
Transferencias corrientes entre AAPP	25.709	26.586	3,4	2,14	2,13
Otros ingresos	11.990	11.956	-0,3	1,00	0,96
Gastos	**70.241**	**73.896**	**5,2**	**5,84**	**5,93**
Remuneración de asalariados	23.575	24.656	4,6	1,96	1,98
Consumos intermedios	21.869	22.674	3,7	1,82	1,82
Intereses	573	547	-4,5	0,05	0,04
Subvenciones	1.267	1.340	5,8	0,11	0,11
Transferencias corrientes entre AAPP	12.151	13.026	7,2	1,01	1,05
Formación bruta de capital fijo	6.557	7.309	11,5	0,55	0,59
Otros gastos	4.249	4.344	2,2	0,35	0,35
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**6.120**	**3.839**	**-37,3**	**0,51**	**0,31**

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Esta evolución se debe a un crecimiento de los empleos no financieros del 5,2%, motivado especialmente por el incremento de remuneración de asalariados, **frente a los ingresos que crecen un 1,8%.**

Los Fondos de la Seguridad Social (Cuadro 4.1.6.), han cerrado el ejercicio con un déficit de 16.052 millones, el 1,29% del PIB, un 7,6% inferior al resultado registrado en 2018, siendo el subsector que mejor comportamiento ha registrado.

Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2019

	2018	2019	Variación	2018	2019
	Millones de euros		anual en %	% del PIB	
Ingresos	**155.244**	**167.035**	**7,6**	**12,91**	**13,41**
Cotizaciones sociales	138.812	149.993	8,1	11,55	12,04
Transferencias corrientes entre AAPP	14.682	15.535	5,8	1,22	1,25
Otros ingresos	1.750	1.507	-13,9	0,15	0,12
Gastos	**172.613**	**183.087**	**6,1**	**14,36**	**14,70**
Remuneración de asalariados	2.540	2.562	0,9	0,21	0,21
Consumos intermedios	1.090	1.141	4,7	0,09	0,09
Prestaciones sociales	161.856	171.808	6,1	13,46	13,80
Subvenciones	2.314	2.642	14,2	0,19	0,21
Transferencias corrientes entre AAPP	4.027	4.220	4,8	0,33	0,34
Otros gastos	786	714	-9,2	0,07	0,06
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-17.369**	**-16.052**	**-7,6**	**-1,44**	**-1,29**

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Este resultado se debe a un incremento de los recursos no financieros del 7,6%, frente a los gastos, que crecen un 6,1%. Destaca la muy favorable evolución de las cotizaciones sociales, que se incrementan un 8,1% en el conjunto del subsector (11.181 millones de euros), comportamiento positivo que se explica por la buena evolución del empleo y por medidas aprobadas como la subida del Salario Mínimo Interprofesional un 22,3% o el incremento de las bases máximas de cotización un 7%. Respecto a los gastos en prestaciones sociales del subsector, han aumentado un 6,1%.

Por agentes, el Sistema de Seguridad Social mejora su déficit desde el 1,60% del PIB hasta el 1,42%. Esto se debe a que el aumento de los recursos en un 7,7% ha sido superior al incremento de los gastos que se sitúa en el 5,7%. Los ingresos por cotizaciones sociales se han elevado un 8,1%. Por el lado de los gastos, destacan las prestaciones sociales, que han aumentado un 5,8%, debido a que las pensiones contributivas se han incrementado en un 5,1%, a consecuencia a su vez de que el número de perceptores ha aumentado y al incremento de la pensión media.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) presenta un saldo positivo de 1.460 millones, equivalente al 0,12% del PIB. Destaca el crecimiento de las cotizaciones sociales en un 7,9%, el cual se ve compensado por el descenso de las transferencias recibidas.

El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) registra un superávit de 162 millones de euros en 2019, frente a los 182 millones del año anterior, motivado también fundamentalmente por el descenso de las transferencias recibidas del Estado.

Evaluación ex post de las previsiones de 2019

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 2019 incluida en el Plan Presupuestario 2020, elaborado en octubre de 2019, y el cierre real del año.

Cuadro 4.1.7. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2019 incluida en el Plan Presupuestario 2020 y el cierre real del año

% del PIB

	ESA Code	Previsión 2019 Plan Presupuestario 2020	Cierre 2019	Diferencia
1. Objetivo ingresos totales	**TR**	**39,31**	**39,09**	**-0,22**
1.1. Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	11,53	11,46	-0,07
1.2. Impuestos corrientes sobre la renta y riqueza, etc.	D.5	10,74	10,38	-0,36
1.3. Impuestos sobre el capital	D.91	0,41	0,44	0,03
1.4. Cotizaciones sociales	D.61	12,85	12,89	0,04
1.5. Rentas de la propiedad y otros	D.4	3,79	3,93	0,14
2. Objetivo gastos totales	**TE**	**41,34**	**41,91**	**0,57**
2.1. Remuneración de empleados	D.1	10,67	10,77	0,10
2.2. Consumos intermedios	P.2	5,02	5,11	0,09
2.3. Transferencias sociales	D.62, D.63	18,24	18,44	0,20
2.4. Intereses	D.41	2,25	2,28	0,03
2.5. Subvenciones	D.3	0,98	1,02	0,04
2.6.Formación bruta de capital	P.5	2,01	2,04	0,03
2.7. Transferencias de capital	D.9	0,65	0,70	0,05
2.8. Otros		1,52	1,55	0,03

Fuente: Ministerio de Hacienda

Así, el empeoramiento en la cifra de déficit en 0,8 puntos por porcentuales de PIB, desde el 2,0% del PIB previsto en octubre hasta el 2,83%, con ayuda financiera, alcanzado en el cierre del ejercicio, se deriva de un menor porcentaje de ingresos sobre el PIB, que ha pasado de un 39,31% a un 39,09%, lo que supone una disminución de 0,22 puntos porcentuales de PIB, a lo que se suma el aumento de la ratio de gastos que pasa del 41,34% al 41,91%, es decir 0,57 puntos porcentuales de PIB más.

Respecto a los ingresos, la disminución experimentada en los mismos se concentra en la rúbrica de impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, de manera que ha habido una recaudación menor de la prevista, por cuantía del 0,4% del PIB, así como unas mayores devoluciones en 2019 que en 2018, respecto a las estimadas en octubre, también por otro 0,4% del PIB. No obstante, este empeoramiento se ha compensado con el esfuerzo de contención del gasto realizado en la Administración Central. Destaca también la buena evolución que se observa en el comportamiento de las cotizaciones sociales respecto a lo previsto.

En el caso de los gastos, se han registrado desviaciones al alza respecto a la previsión de octubre en todas las rúbricas, destacando el caso de la remuneración de asalariados y de las transferencias sociales.

4.2. Escenario presupuestario para 2020

España registró en 2019, un déficit del 2,83 por ciento del PIB desde el 2,54 por ciento registrado en 2018, excluyendo la ayuda financiera, manteniéndose un año más por debajo del 3 por ciento del PIB. Esta evolución se explica por un incremento de los ingresos en un 3,3 por ciento, un ritmo inferior al 4,1 por ciento al que aumentan los gastos, destacando en esta tendencia el incremento de gasto en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, mientras que la Administración Central registra el mismo ritmo de crecimiento de ingresos y gastos, debido entre otras causas a la prórroga presupuestaria de los Presupuestos Generales del Estado, vigente durante todo el año 2019. Destaca en este resultado, el buen comportamiento registrado por la Seguridad Social

que ha mantenido la tendencia a lo largo del ejercicio, de manera que sus ingresos han crecido un 7,6 por ciento frente a los gastos que lo han hecho a menor ritmo, un 6,1 por ciento.

La evolución fiscal del presente ejercicio 2020 viene marcada por dos elementos de muy distinta naturaleza y trascendencia. Por un lado, una nueva prórroga presupuestaria consecuencia de la etapa de Gobierno en funciones por la que ha atravesado España en la segunda mitad del año 2019.

Por otro lado, la crisis sanitaria sin precedentes derivada del brote de COVID–19 a comienzos de año, ya convertido en pandemia, que no solo ha tenido consecuencias devastadoras para la salud pública, sino que ha obligado a adoptar numerosas medidas con un gran impacto social, económico y presupuestario.

4.2.1 Prórroga presupuestaria

El primer elemento definitorio del escenario presupuestario de 2020 es la prórroga, para este ejercicio, de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, que estarán vigentes en tanto no se apruebe una nueva Ley de Presupuestos, y previsiblemente durante todo el ejercicio, por segundo año consecutivo. Esta prórroga se explica por la situación de Gobierno en funciones que atravesó España en la segunda mitad del pasado año, que imposibilitó la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2020, dado que un Gobierno en funciones tiene limitada su actuación al despacho de asuntos ordinarios, salvo casos de urgencia o por razones de interés general debidamente acreditados.

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.

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. Sí se ha adaptado la estructura orgánica del Presupuesto prorrogado a la nueva estructura ministerial resultante del Acuerdo para la formación del primer Gobierno de coalición de España en el primer mes del año.

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.

Es el caso del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social, que regula el incremento de dichas pensiones y prestaciones, así como de las pensiones de clases pasivas, en un 0,9 por ciento.

También se debe mencionar el Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero de 2020, 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 2020, 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.

4.2.2 Crisis sanitaria por el brote de COVID–19

Además del impacto sanitario, social y económico señalado más arriba, **la perturbación causada por el COVID–19 ha supuesto un impacto presupuestario significativo** a través de un mayor gasto sanitario, medidas de mantenimiento de rentas y los estabilizadores automáticos (mayor gasto por desempleo y menor recaudación impositiva).

Evidentemente el primer impacto de la pandemia es sobre el sistema sanitario, siendo necesario reforzar las políticas públicas en materia sanitaria y de salud pública, que se constituyen como el eje vertebrador para hacer frente a la pandemia. Esto conlleva un incremento significativo del gasto sanitario y socio-sanitario, que no trae causa en medidas discrecionales que las autoridades públicas adopten normativamente, sin perjuicio de las adoptadas en materia de refuerzo e incorporación del personal sanitario, sino en la necesidad de dar cobertura urgente a un servicio público esencial, como es el sanitario, a raíz de la emergencia de salud existente.

Por otro lado, esta crisis sanitaria sin precedentes ha conllevado necesariamente la adopción de medidas de prevención y contención del progreso de la enfermedad, que en España se ha llevado a cabo a través de la declaración y sucesivas prórrogas del Estado de alarma, que ha supuesto el confinamiento de la población, restricciones de movimiento y la paralización de la mayor parte de la actividad económica. Esto, sin duda, está teniendo y seguirá teniendo en los próximos meses, un impacto muy negativo sobre el PIB, que experimentará una severa caída, y, en consecuencia, sobre el empleo.

Este deterioro del escenario macroeconómico de 2020 tendrá un impacto negativo sobre las cuentas públicas a través de la actuación de los estabilizadores automáticos. Los ingresos públicos caerán por la caída del consumo, la inversión, los beneficios empresariales o las rentas de los hogares. Al mismo tiempo, el gasto en prestaciones sociales, fundamentalmente por desempleo, se verá notablemente incrementado.

Ante este contexto, la respuesta del Gobierno se ha plasmado en diversos Reales Decretos-Ley a través de los cuales no solo se han adoptado medidas para la protección de la salud pública y el refuerzo de la capacidad del sistema

de salud, sino que se ha buscado contener el impacto económico y social negativo que esta pandemia está teniendo.

En concreto, en dichos ámbitos, las medidas adoptadas se orientan a apoyar a los ciudadanos, empresas y sectores que se ven particularmente afectados. Así, se han adoptado medidas de carácter social, laboral, tributario, económico, educativo y de apoyo a la investigación, en favor de las personas trabajadoras, consumidores y familias más vulnerables afectadas por la situación excepcional y extraordinaria; para garantizar la liquidez y apoyar la financiación de las empresas, en particular las pymes, y los autónomos; para apoyar a determinados sectores productivos, como el turístico; y para reforzar la investigación en el campo del COVID–19; entre otras. Y, como no podía ser de otra manera, se ha adaptado el funcionamiento de la Administración Pública a las necesidades actuales.

Estas medidas se completan y refuerzan con la actuación de las Administraciones Territoriales, fundamentalmente las Comunidades Autónomas, que también han adoptado diversas medidas de apoyo para contrarrestar los efectos económicos y sociales del COVID–19, en el marco de las competencias que tienen asignadas.

Todas estas medidas adoptadas por los distintos niveles de la Administración pública española están teniendo y tendrán un gran impacto social, económico y presupuestario. Así, por un lado, atenuarán el impacto negativo de la pandemia y las medidas de prevención adoptadas sobre la actividad económica, el empleo y las rentas de los hogares, y, por tanto, la caída del PIB será menos severa que en ausencia de las mismas.

Pero, por otro lado, estas medidas suponen un significativo aumento del gasto de las Administraciones Públicas españolas, que unido a la actuación de los estabilizadores automáticos antes mencionada, supondrá un deterioro aún mayor del saldo presupuestario del ejercicio 2020, que tal y como se verá en el siguiente apartado, se apartará temporalmente de los objetivos de estabilidad fijados.

En este sentido, España, junto con el resto de Estados miembros de la UE, ha respaldado a través del Consejo de la UE la decisión de la Comisión de aplicar la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta cláusula permite una desviación temporal coordinada y ordenada de los requisitos normales para todos los Estados miembros, ante una situación de crisis generalizada causada por una grave recesión económica de la zona del euro o de la UE en su conjunto.

De esta manera, España y el resto de Estados miembros, pueden adoptar medidas presupuestarias para hacer frente adecuadamente a esa situación de emergencia sanitaria, social y económica, apartándose en el caso de España de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que ello no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

Esta cuestión será objeto de análisis en el marco de la próxima evaluación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. Así, la propuesta de la Comisión al Consejo de recomendaciones específicas para cada país brindará la oportunidad de garantizar esa coordinación necesaria y de establecer las orientaciones para lograr una posición fiscal de apoyo adecuada a nivel nacional y agregado.

Por ello, **en lo que concierne a la aplicación de las reglas fiscales nacionales**, si bien queda patente que se producirá una desviación respecto a los objetivos marcados, el Gobierno ha considerado oportuno esperar al pronunciamiento y de la Comisión y su propuesta de orientaciones y recomendaciones.

En todo caso, debe tenerse presente que la evolución del escenario macroeconómico y de las cuentas públicas está sometida a una gran incertidumbre, y dependerá de la evolución de la pandemia, los niveles de saturación que experimente el sistema sanitario, la duración del periodo de confinamiento, la duración e intensidad de los efectos económicos negativos que se deriven del periodo de inactividad, de cómo se produzca la progresiva vuelta a la normalidad de los diversos sectores de actividad y del proceso de toma de decisiones de los agentes económicos en un entorno de inquietud sobre el futuro.

Por ello, el ejercicio de proyección fiscal que requiere todo Programa de Estabilidad está este año sometido también a un elevado grado de incertidumbre. En consecuencia, y siguiendo la Comunicación de la Comisión sobre las directrices para un formato simplificado de los Programas de Estabilidad y Convergencia de 2020 a la luz del brote de COVID–19, se ha optado por presentar una proyección fiscal para 2020 alineada con el escenario macroeconómico con medidas presentado en el tercer apartado de este documento. Y en lo concerniente a 2021, se presentan de manera cualitativa y sucinta los objetivos del Gobierno para dicho ejercicio.

Estado y Seguridad Social

Tal y como se ha mencionado anteriormente, **el Gobierno ha adoptado numerosas medidas orientadas a apoyar a los ciudadanos, empresas y sectores de actividad** que se ven particularmente afectados por la actual crisis sanitaria y, en concreto, por las disposiciones orientadas a la contención de la enfermedad, que han conllevado la paralización de la mayor parte de la actividad económica.

Así, se han adoptado medidas de carácter sanitario, social, laboral, tributario, económico, educativo y de apoyo a la investigación, recogiéndose a continuación las más relevantes.

En el **ámbito sanitario**, las medidas adoptadas buscan fundamentalmente reforzar la capacidad del sistema sanitario y apoyar la investigación sobre el COVID–19, con la finalidad de favorecer el desarrollo de medicamentos eficaces y vacunas, crucial para el control efectivo de la pandemia y para

contener potenciales futuros brotes, así como el desarrollo de prototipos como poder disponer de producción nacional, de productos sanitarios considerados de urgencia y con dificultades de abastecimiento en el mercado internacional.

Dado el impacto que las medidas de confinamiento y de limitación de la actividad económica tienen sobre el empleo, se ha aprobado también una amplia batería de **medidas de carácter laboral** para proteger a los trabajadores, y también en apoyo de los autónomos y las empresas, prestando especial atención a los colectivos más vulnerables. Estas medidas son precisamente las que suponen un mayor coste para las cuentas públicas.
Estas medidas pretenden, entre otros fines, evitar que una situación coyuntural como la actual tenga un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo, preservar las rentas de aquellos trabajadores especialmente vulnerables, aliviar la tensión financiera que tienen que afrontar tanto autónomos como empresas y establecer el carácter preferente del trabajo a distancia.

Como no podía ser de otra manera, se han adoptado también **medidas sociales**, en favor de las familias y colectivos más vulnerables, que se pueden ver golpeados con mayor intensidad por la paralización de la actividad económica, viéndose sus rentas disponibles sustancialmente reducidas. Así, se han reforzado los recursos destinados a paliar las consecuencias sociales del COVID–19, se han aprobado numerosas y relevantes medidas en materia de vivienda y también para garantizar la protección de los consumidores, en particular aquéllos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica.

Y, por supuesto, en esta situación no se puede perder de vista a un colectivo especialmente vulnerable como son las mujeres víctimas de **violencia de género**, cuya situación puede verse especialmente agravada en el contexto actual de aislamiento domiciliario, por verse forzadas a convivir con su agresor, lo que las sitúa en una situación de mayor riesgo. Por eso, el Gobierno ha adoptado un paquete específico de medidas para garantizar su protección y atención.

Como se ha puesto de manifiesto, la prevención y contención del brote de COVID–19 ha supuesto el confinamiento de la población y la paralización de la mayor parte de la actividad económica, lo que puede generar tensiones de liquidez que podrían derivar en problemas de solvencia y cierre de empresas y pérdida definitiva de empleos. Por ello, ha sido también necesario adoptar **medidas en el ámbito económico** para proteger y dar soporte al tejido productivo, minimizando el impacto y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible un rebote en la actividad

Destacan las medidas de refuerzo y creación de líneas de financiación y avales por cuenta del Estado, por su elevada cuantía, siendo también importantes para proteger la liquidez de las empresas y autónomos la aprobación de moratorias y aplazamientos de deudas y diversas medidas de carácter tributario.

Por último, se han adoptado diversas medidas en el **ámbito del sector público** para ajustar el funcionamiento de la Administración a las necesidades actuales y para facilitar y flexibilizar los procedimientos de cara a hacer frente a la crisis sanitaria y las consecuencias que de ella se derivan. Esta batería de medidas abarca, entre otros ámbitos, la contratación pública, la gestión presupuestaria, la suscripción de convenios y la ampliación de determinados plazos administrativos.

No se entra en mayor detalle dado que la estrategia seguida por el Gobierno de España y las medidas adoptadas son detalladas en mayor medida en el Programa Nacional de Reformas. En todo caso, todas aquellas medidas con impacto presupuestario o que suponen la concesión de garantías y avales se recogen en los siguientes cuadros 4.2.1, 4.2.2 y 4.2.3.

Cuadro 4.2.2.1. Medidas discrecionales de gasto del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

en euro

Tipo de Medida	Medida	Descripción	Cófigo ESA	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2020
Sanitarias	Refuerzo de la financiación del sistema sanitario y de la investigación	Medidas de refuerzo en el ámbito sanitario: Concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud.	D1, P2, D63, D62	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	1.400.000.000
		Actualización de entregas a cuenta de las Comunidades Autónomas para reforzar la disponibilidad de recursos con los que hacer frente a las necesidades inmediatas de sus sistemas sanitarios	D1, P2, D63, D62	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	2.867.080.000
		Medidas laborales excepcionales en el ámbito de las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación: podrán establecer jornadas laborales extraordinarias para sus trabajadores que se compensarán económicamente	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	770.000
		Créditos extraordinarios al Instituto de Salud Carlos III para subvenciones de concesión directa para proyectos y programas de investigación del coronavirus COVID-19	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	25.200.000
		Al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para gastos de investigación del coronavirus COVID-19	P.51+P.52+P.53	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	4.450.000
		Prorroga de los contratos de trabajo suscritos con cargo a financiación de convocatorias públicas de recursos humanos en el ámbito de la investigación y a la integración de personal contratado en el Sistema Nacional de Salud.	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	15.656.457

Laborales	Mejora de la protección de los trabajadores aislados y/o infectados	Los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19 tendrán la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social.	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 6/2020	1.354.910.000
	Mantenimiento del empleo	Medidas en relación de los expedientes de regulación de empleo temporal por causas productivas y de fuerza mayor como consecuencia directa de las circunstancias excepcionales provocadas por el COVID-19: tendrán derecho a percibir la prestación de desempleo aquellos trabajadores afectados por estos ERTES que no cumplan los requisitos para acceder a dicha prestación.	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	17.840.000.000
		Tendrán derecho a ERTE de los trabajadores fijos discontinuos y por aquellos que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas, que no hayan podido reincorporarse a su actividad en las fechas previstas o se haya suspendido la actividad	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	54.000.000
	Protección de los trabajadores	Bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la SS por contingencias comunes en los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio para apoyar la prolongación del periodo de actividad de las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio y hostelería vinculados a la actividad turística por el tiempo necesario para cubrir el hecho causante del COVID-19.	D3	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	45.000.000
		Se amplía el derecho al subsidio de desempleo para parados que no finalizaron periodo de prueba	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	42.000.000
		Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020, modificada por Real Decreto-ley 11/2020	3.766.760.000
		Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social .	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	3.150.000
		Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas afectadas por un fin de contrato temporal de, al menos, dos meses de duración, con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y no contaran con la cotización necesaria para acceder a otra prestación o subsidio si carecieran de rentas.	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	17.600.000
		Prórroga de los contratos universitarios cuya duración máxima esté prevista que finalice durante la vigencia del estado de alarma, de ayudantes, profesores ayudantes doctores, profesores asociados y profesores visitantes	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	3.407.153
		Prórroga de los contratos predoctorales para personal investigador en formación suscritos en el ámbito de la investigación	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	400.000
		Modificación de las condiciones de las ayudas otorgadas con cargo a convocatorias realizadas por el Ministerio de Universidades dirigidas a estudiantes universitarios, personal investigador, y/o profesores.	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	1.511.757

Sociales	Protección social para las familias	Derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se encuentran afectados por el cierre de centros educativos	D63	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	25.000.000
		Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19. A través del Fondo se realizarán transferecias a las CCAA, Ceuta y Melilla	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	300.000.000
	Apoyo a hogares en situación de vulnerabilidad	Autorización para transferir anticipadamente a las CCAA y a Ceuta y Melilla el 100% de los fondos comprometidos para el año 2021 en los convenios suscritos para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, sin esperar a la adquisición del compromiso financiero por parte de aquéllas ni a cualquier otro requisito exigido en los convenios	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	346.637.200
		Aportación financiera estatal adicional al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Aplicación presupuestaria 17.09.261N.753	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	100.000.000
		Nuevo programa de ayudas al alquiler para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, que se configura dentro del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.	D63	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	300.700.000
		Sustitución del programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual por el nuevo programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.	D63	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	50.000.000
		Campañas institucionales para prevenir la violencia de género durante el estado de alarma.	P2	Prevista la aprobación de la modificación presupuestaria	2.000.000
Económicas	Asegurar viabilidad empresas	Concesión de ayudas de ICEX a las empresas que fueran a participar en los eventos internacionales organizados a través de las entidades colaboradoras de ICEX y a las propias entidades colaboradoras. Y devolucion de las cuotas pagadas para la participación en las ferias, u otras actividades de promoción de comercio internacional, que hayan sido convocadas por la entidad, cuando estas sean canceladas o aplazadas por el organizador como consecuencia del COVID 19.	D7	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	12.400.000
		Flexibilización de los contratos de suministro de electricidad para autónomos y empresas: la rescisión y/o modificación de contratos sin penalización, ajuste de la potencia contratada sin coste alguno y se permite la vuelta sin coste ni penalización a las condiciones previas. Posibilidad de que suspendan el pago de sus facturas de electricidad durante el mismo periodo.	D3	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	46.300.000
		Flexibilidad de los contratos de gas par autónomos y empresas: ajustar la capacidad contratada de los puntos de suministro a sus necesidades reales, cambiar el escalón del peaje de acceso o, incluso suspender temporalmente el contrato de suministro.	D3	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	11.547.560
		Aportación financiera a CERSA para que cree la línea de garantías COVID-19, para la cobertura extraordinaria del riesgo de crédito de operaciones de financiación para pymes afectadas en su actividad por el COVID-19.	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	60.000.000
	Medidas sectoriales	El MAPA financiará el coste adicional de los avales concedidos por la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) derivado de la ampliación hasta en 1 año de los créditos financieros concedidos a titulares de explotaciones agrarias afectados por la sequía del año 2017, que éstos acuerden con las entidades.	D7	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	2.500.000
		Ayuda para la compensación temporal de determinados gastos de cobertura poblacional obligatoria del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal, derivados de mantener durante un plazo de 6 meses determinados porcentajes de cobertura poblacional obligatoria	D7	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	15.000.000
		Planes de agilización de la justicia en el ámbito mercantil y contencioso, así como social, una vez haya cesada el estado de alarma.	D1, P2 y P.51+P.52+P.53	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	40.000.000
TOTAL					**28.403.280.127**

Cuadro 4.2.2.2. Medidas discrecionales de ingreso del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

en euros

Tipo de medida	Medida	Descripción	Cófigo ESA	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2020
Sanitarias	Refuerzo de la financiación del sistema sanitario y de la investigación	Tipo 0% temporal en el IVA para material sanitario adquirido por entidades públicas, sin ánimo de lucro y centros hospitalarios	D2	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-1.022.000.000
Laborales	Protección de los trabajadores	Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020, modificada por Real Decreto-ley 11/2020	-981.180.000
	Mantenimiento del empleo	Medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el Covid-19 (suspensión de la cotización).	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	-2.216.220.000
	Asegurar viabilidad empresas	Moratoria de las cotizaciones sociales a la SS de 6 meses, sin interés, a las empresas y los trabajadores por cuenta propia.	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-351.580.000
		Aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social para empresas y los trabajadores por cuenta propia.	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-339.630.000
Económicas	Asegurar viabilidad empresas	Aplazamiento de deudas tributarias por un periodo de 6 meses. Se dejan de ingresar los intereses de demora	D4	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	-8.900.000
		Suspensión durante un año del pago de intereses y amortizaciones correspondientes a diversos préstamos concedidos por la Secretaría de Estado de Turismo, en el marco del Programa Emprendetur	D4	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-742.000
		Aplazamiento de deudas derivadas de declaraciones aduanerass: Aplazamiento del ingreso de la deuda aduanera y tributaria correspondiente a las declaraciones aduaneras presentadas hasta el día 30 de mayo de 2020, siempre que el importe de la deuda a aplazar sea superior a 100 euros.	D4	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-2.700.000
		Impuesto sobre Sociedades: Opción extraordinaria por la modalidad de pagos fraccionados calculados a partir de la base imponible	D5	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-1.100.000.000
		IRPF: Limitación de los efectos temporales de la renuncia tácita al método de estimación objetiva en el ejercicio 2020	D5	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	
		No computo como días de ejercicio de la actividad los días del estado de alarma para el calculo de los pagos fraccionados en el método de estimación objetiva del IRPF y el ingreso a cuenta del régimen simplificado de IVA	D2, D5	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-30.000.000
		Modificación Ley IVA: Se reduce al 4% el tipo aplicable libros, periódicos y revistas digitales	D2	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-24.000.000
		Reducción del 19,11% de la cotización en situación de inactividad en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios que hubiesen realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en 2019	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-43.000.000
TOTAL					**-6.119.952.000**

Cuadro 4.2.2.3. Garantías del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

Medida	Descripción	Estado de tramitación	Importe máximo de pasivo contingente de la garantía aportada (en euros)
Ampliación de la línea de financiación Thomas Cook (creada por Real Decreto-Ley 12/2019, de 11 de octubre 2019) para atender a las empresas y autónomos del sector turístico y actividades conexas afectados por el COVID-19	Se amplía la línea de financiación del ICO de referencia desde 200 millones € hasta 400 millones €. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aporta una garantía del 50% que asciende, por tanto a 200 millones € en total. También se amplía la condición de posibles beneficiarios de esta línea a todas las empresas y autónomos con domicilio social en España que pertenezcan a los sectores económicos citados en el RDL 7/12020	Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19	200.000.000
Línea de avales para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación otorgada por entidades financieras a empresas y autónomos.	El aval concedido asciende hasta el 70% del crédito con carácter general, y hasta el 80% para Pymes y autónomos.	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19	100.000.000.000
Creación de una Línea extraordinaria de cobertura aseguradora con cargo al Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización	Se trata de una línea de cobertura de crédito circulante para pymes y empresas no cotizadas que sean exportadoras	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19	2.000.000.000
Línea ICO de avales para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación a arrendatarios en situación de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19	El objetivo es proporcionar cobertura financiera para hacer frente a los gastos de vivienda por parte de los hogares que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19. Esa financiación, otorgada por las entidades financieras, deberá ser finalista (solo para el arrendamiento de la vivienda), con un plazo de devolución de hasta seis años, prorrogable excepcionalmente por otros cuatro y sin que, en ningún caso, devengue ningún tipo de gastos e intereses para el solicitante. Las cacterísticas de la línea de avales está pendiente de desarrollo posterior y debe acordarse entre el ICO y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19	1.200.000.000
Línea de garantías COVID-19 de CERSA	El objetivo es dar una cobertura extraordinaria del riesgo de crédito de operaciones de financiación para PYMEs afectadas en su actividad por el COVID-19. Para ello, se aprueba incrementar la dotación del Fondo de Provisiones Técnicas de CERSA con 60 millones€. De esta manera, CERSA podrá asumir unos 1.000 millones € de riesgo que permitirá movilizar 2.000 millones € beneficiando a unas 20.000 PYMEs y autónomos.	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19	1.000.000.000
TOTAL			**104.400.000.000**

* Se indica en relación a estas medidas, que solo supondrán un coste para el Estado en caso de que se ejecuten los respectivos avales y/o garantías. En este sentido, no se estima que en el presente ejercicio 2020 se ejecute ninguna, por lo que no se prevé ningún impacto presupuestario y no se incluyen en el cuadro 4.2.1

Administraciones Territoriales

Esta crisis sanitaria repercutirá de manera sustancial en las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la presión sobre los sistemas sanitarios, de los efectos inducidos por la contracción económica sobre las finanzas públicas y de las medidas discrecionales adoptadas para intentar paliar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia.

El deterioro económico derivado del brote de COVID-19 repercutirá de manera negativa sobre los impuestos propios o de gestión directa de las Comunidades Autónomas, así como en las tasas o precios públicos, especialmente en el ámbito del transporte público. En todo caso, se prevé que esa caída de ingresos no supere el incremento previsto en los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y liquidación, para los que se estima un aumento de 7.900 millones de euros aproximadamente.

Por otro lado, el incremento no discrecional del gasto sanitario y sociosanitario para hacer frente a la pandemia, que sin duda será sustancial, se concentrará fundamentalmente en las Comunidades Autónomas, dado que asumen las

competencias sobre la gestión sanitaria ordinaria en sus respectivos territorios, así como, con carácter general, las correspondientes a servicios sociales.

Estos gastos se concentran fundamentalmente en los gastos inherentes a la atención hospitalaria de los pacientes contagiados por el virus COVID-19, al refuerzo de las dotaciones de personal y a la adquisición de productos sanitarios, destacando los relativos a Equipos de Protección Individual y los kits de diagnóstico de COVID-19, inversiones de distinta índole para los hospitales públicos o para el establecimiento y dotación de instalaciones análogas que permitan dar cobertura a la crisis sanitaria así como el mayor recurso a la actividad sanitaria concertada.

Es preciso resaltar que algunas de las medidas adoptadas por el Estado tienen un impacto significativo sobre las Comunidades Autónomas, al proporcionarles los recursos necesarios para reforzar sus sistemas sanitarios y poner en marcha medidas sociales en apoyo de los colectivos más vulnerables de su población.

Es el caso de la actualización de las entregas a cuenta del sistema de financiación correspondientes al ejercicio 2020, regulada en el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Esta medida supone la puesta a disposición inmediata de recursos adicionales a las Comunidades Autónomas por un total de 2.867 millones de euros, asegurando la estabilidad y certidumbre de su principal fuente de recursos.

Asimismo, el Estado ha acordado la distribución de recursos adicionales en materia de servicios sociales, mediante el Fondo Social Extraordinario, y prestaciones en favor de familias beneficiarias de ayudas o becas de comedor, cuyas cuantías ascienden a 300 y 25 millones de euros, respectivamente. También se han efectuado aportaciones adicionales en materia sanitaria por importe de 300 millones de euros, así como en el marco del Plan de vivienda 2018-2021.

Por último, el Estado ha reforzado las obligaciones de suministro de información económico-financiera de las Comunidades Autónomas, dotando de mayor flexibilidad y atribuciones al Ministerio de Hacienda para la concreción de sus contenidos, procedimientos y plazos de remisión. Todo ello con la finalidad de disponer de una adecuada información económico-financiera, consistente y debidamente actualizada, que permita evaluar de forma idónea el impacto presupuestario derivado de las actuaciones acometidas ante la crisis sanitaria, así como disponer de información debidamente soportada para tomar las decisiones en un futuro.

Por supuesto, las Comunidades Autónomas también han adoptado medidas discrecionales, no solo para reforzar el sistema sanitario, por ejemplo, mediante la incorporación de mayor personal, sino también para abordar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

En materia de ingresos han adoptado medidas por un importe estimado de 93 millones de euros. Además de medidas relativas a la suspensión de plazos de ingreso de autoliquidaciones tributarias, que en su mayoría se prevé tengan un efecto nulo al cierre del ejercicio 2020, han adoptado disposiciones en relación a la exención y bonificación de tasas, precios públicos y otros ingresos, destacando las que afectan a los tributos sobre el juego y al canon en materia de agua. También han adoptado medidas en relación a la exoneración de pago en determinadas rentas de alquiler en inmuebles de propiedad o promoción pública, así como medidas en materia de reducción de ingresos por cánones de explotación.

Destacan, por un lado, las que afectan a los tributos sobre el juego con medidas adoptadas entre otras Comunidades por **Andalucía** (Decreto - Ley 3/2020), **Canarias** (Decreto - Ley 4 y 5/2020), **Extremadura** (Decreto-Ley 2/2020) o la **Comunitat Valenciana** (Decreto-Ley 1/2020), con bonificaciones sobre la cuota tributaria de distinto alcance o regulando la suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas.

Respecto al canon en materia de agua, destaca la medida adoptada por la Comunidad Autónoma de **Cataluña**, mediante Decreto – Ley 8 y 12/2020, de reducción del 50% del canon del agua y ampliación de la gratuidad a todos los tramos para usuarios del canon social durante los meses de abril y mayo, así como la no aplicación de mínimos de facturación en relación a establecimientos hoteleros o análogos.

Por otro lado, también cabe indicar los efectos de determinadas medidas en relación a la exoneración de pago en determinadas rentas de alquiler en inmuebles de propiedad o promoción pública, como el Decreto - Ley 3/2020, de la Comunidad Autónoma de **Extremadura**, el Decreto 25/2020, de la **Comunidad de Madrid**, por el que se modifica el Decreto 226/1998, de 30 de diciembre, por el que se regula la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid o las Resoluciones adoptas a este respecto en la **Región de Murcia** o en la **Comunitat Valenciana** (en este último caso de fecha 27 y 31 de marzo de 2020.

Finalmente, en relación a la reducción de tasas, pueden citarse el Decreto – Ley 9/2020, de la Junta de **Andalucía**, el Decreto 11/2020 del Principado de **Asturias**, el Decreto ley 5/2020 de las **Illes Balears**, la reducción de tasas en la **Comunidad de Madrid** en el ámbito del Decreto Legislativo 1/2002, el Decreto-Ley 2/2020, de la Región de Murcia y en el ámbito de la **Generalitat Valenciana** la Resolución de 14 de abril de 2020,

En lo concerniente a los gastos, las medidas adoptadas ascienden a 541 millones de euros. En relación a los servicios fundamentales distintos de sanidad, especialmente en materia de servicios sociales, cabe señalar las **líneas de actuación para el apoyo a personas más vulnerables** mediante ingresos mínimos, renta social o ingresos de emergencia. En este ámbito destacan, entre otras, las medidas adoptadas por la Junta de **Andalucía** mediante Decreto –

Ley 6/2020, la Comunidad Autónoma de **Aragón**, mediante Decreto – Ley 1/2020, y de **Canarias** y **Extremadura**, mediante Decreto – Ley 6/2020 y 5/2020 respectivamente. También cabe considerar las medidas previstas por el Principado de **Asturias** y **Castilla y León**, así como las adoptadas por la **Generalitat Valenciana** en materia de complementos para las becas comedor mediante Decreto 43/2020 o las medidas previstas en la Orden 367/2020 de la Consejería de Sanidad de la **Comunidad de Madrid** en materia de centros diurnos de personas mayores.

En el ámbito de los servicios no fundamentales, además de la flexibilización y adaptación de las líneas de ayuda existentes, se han aprobado o previsto líneas de ayudas específicas que complementan a las aprobadas con carácter estatal, y que se destinan fundamentalmente a empresas y autónomos, así como a complementos para paliar los efectos económicos de quienes han tenido que cesar en su actividad como consecuencia del estado de alarma o se han visto afectados por expedientes de regulación temporal de empleo. En este sentido cabe mencionar diversos Acuerdos del Consejo de Gobierno de las **Illes Balears** y Resoluciones en la Comunidad Autónoma de **Galicia** y **Castilla – La Mancha**, el Decreto ley 4/2020 y 7/2020 de **Canarias** y **Cataluña**, respectivamente, diversas Órdenes de las Consejerías del Gobierno de **Cantabria** y **Extremadura** y los Decretos – Ley 1 y 3/2020 de la **Generalitat Valenciana**, a lo que se suman las líneas previstas o en fase de tramitación de **Castilla y León**, Principado de **Asturias** y **Comunidad de Madrid**.

Por último, debe indicarse que las CCAA también han procedido a dar apoyo financiero a Entidades Locales, así como a adoptar medidas de diversa índole para arrendatarios de viviendas de protección pública. En materia de subvenciones y ayudas de capital destacan determinadas subvenciones en materia de investigación y transformación digital, destacando las previstas en el Decreto – Ley 6/2020 de la Junta de **Andalucía**, así como ayudas al sector del comercio y servicios, artesanía y moda.

Cuadro 4.2.2.4. Medidas discrecionales de las Administraciones Territoriales adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

millones

Medida	Descripción	Cófigo ESA	Estado de tramitación	Impacto presupuestario* 2020
COMUNIDADES AUTÓNOMAS				
Gastos_ 1	Medidas en materia de servicios y suministros	P2	En fase de ejecución	24
Gastos_ 2	Ayudas y subvenciones corrientes en materia de educación y servicios sociales	D62, D63	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras encontrandose el gasto pendiente de ejecución	150
Gastos_ 3	Ayudas y subvenciones corrientes en otras materias	D62, D63	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras encontrandose el gasto pendiente de ejecución	354
Gastos_ 4	Ayudas y subvenciones de capital	D92,D99	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras encontrandose el gasto pendiente de ejecución	13
Ingresos_1	Exenciones y bonificaciones en Tasas y otros tributos	D29	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras	82
Ingresos_2	Medidas de reducción de ingresos por alquileres de inmuebles de propiedad pública, ingresos por canones o transferencias	D4, D7	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras	11
Total Comunidades Autónomas				**634**
ENTIDADES LOCALES				
Las Entidades Locales podrán destinar el superávit de 2019 en 2020,para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23, "Servicios Sociales y promoción social"	Remuneración de asalariados	D1	Real Decreto-ley 8/2020	75
	Consumos intermedios	P2		75
	Prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie	D62		75
	Formación bruta de capital	P51 + P52 +P53		75
TOTAL Entidades Locales				**300**

* Un signo positivo supone un deterioro del saldo presupuestario, ya sea por mayor gasto o por caída de ingresos

Cuadro 4.2.2.5. Garantías de las Comunidades Autónomas adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

Medida	Descripción	Estado de tramitación	Importe máximo de pasivo contingente de la garantía aportada (en euros
Cataluña. Aval a favor del Instituto Catalán de Finanzas en relación a la línea de préstamos ICF-COVID19	Aval para garantizar el 80% del riesgo vivo de una línea de préstamos y avales por importe total de 700 millones de euros para la financiación de circulante a autónomos y empresas con el objetivo de paliar los efectos ocasionados por el COVID-19	Pendiente autorización Consejo de Ministros	560.000.000
Cataluña. Aval a favor del Instituto Catalán de Finanzas en relación al convenio ICF-COVID19 Área Cultura	Aval a los beneficiarios de préstamos de líneas de financiación de ICF-Departamento GENCAT según establecido en Convenio-COVID19	Autorizado Generalitat de Cataluña	5.418.580
Cataluña. Aval a favor del Instituto Catalán de Finanzas en relación al convenio ICF-COVID19 Área Trabajo, Asunntos Sociales y Familia	Aval a los beneficiarios de préstamos de líneas de financiación de ICF-Departamento GENCAT según establecido en Convenio-COVID19	Autorizado Generalitat de Cataluña	9.600.000
Cantabria. Línea de avales COVID 19 del Instituto Cántabro de Finanzas (ICAF)	Aval otorgado por el ICAF para complementar el aval otorgado por el Estado a través del ICO (artículo 29 RDLey 8/2020) a las Entidades financieras con el objeto de reforzar aún más en la Comunidad de Cantabria la concesión de crédito a Pymes y Autónomos. El importe máximo de la línea de avales ascenderá a 110 millones de euros, los cuales se irán activando por tramos de acuerdo a la demanda de las entidades financieras. Los tramos se irán activando a razón de un 20% por cada tramo, al igual que el ritmo que vaya activando el Estado.	Autorizado primer y segundo tramo Comunidad Autónoma de Cantabria	110.000.000
Andalucía. Línea de avales "Andalucía Financiación Empresarial" del Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico.	Línea de avales para circulante para dar respuesta a las necesidades de las empresas, microempresas, autónomos y pymes, con cobertura en un instrumento financiero de garantía con cargo a la línea "Andalucía, financiación empresarial", que garantiza el 80% del principal de los préstamos que formalicen las entidades financieras seleccionadas en virtud de manifestaciones de interés.	Autorizado Consejo de Ministros	20.000.000
Navarra. Aval para los beneficiarios d ela Línea de financiación COVID19 de la Sociedad de Desarrollo de Navarra	Aval a beneficiarios líneas de financiación COVID19 formalizadas por la Sociedad de Desarrollo de Navarra	Autorizado Comunidad Foral de Navarra	10.000.000
País Vasco. Reafinanzamiento de la Línea de préstamos de 1.000 millones € para la financiación de necesidades relacionadas con el COVID19	La ayuda de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la instru¬mentación de este Programa de Apoyo Financiero se va a basar en el reafianzamiento parcial de las operaciones de financiación que se concierten aL amparo DEL Decreto 50/2020, de 31 de marzo	Aprobados Decreto y Orden de ayudas	150.000.000
Murcia. Línea de avales o reavales	Con motivo de la crisis ocasionada por el COVID-19, el Instituto de Fomento de la Región de Murcia está estudiando la posibilidad de preparar mecanismos que permitan facilitar el acceso al crédito a las empresas, especialmente a las PYMES, utilizando la figura del aval o reaval con una estimación inicial de siete millones de euros (sujeta a los instrumentos que finalmente se configuren y sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones que fueran necesarias).	Pendiente autorización Consejo de Ministros	7.000.000
TOTAL			**872.018.580**

En el ámbito de las **Entidades Locales**, la principal actuación para paliar las consecuencias, fundamentalmente sociales, de la pandemia consiste en la aplicación de la medida aprobada por el Estado en el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo y completada en el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, según la cual podrán destinar hasta 300 millones de euros de su superávit a financiar gastos de inversión de la política de gasto "Servicios sociales y promoción social". Así, podrán financiar las ayudas económicas y todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia

4.2.3 Proyecciones fiscales para 2020

En 2019, España registró un déficit del 2,83 por ciento del PIB desde el 2,54 por ciento registrado en 2018, excluyendo la ayuda financiera, manteniéndose un año más por debajo del 3 por ciento del PIB. Esta evolución se explica por un incremento de los ingresos en un 3,3 por ciento, un ritmo inferior al 4,1 por ciento al que aumentan los gastos, destacando en esta tendencia el incremento de gasto en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, mientras que la Administración Central registra el mismo ritmo de crecimiento de ingresos y gastos, debido entre otras causas a la prórroga presupuestaria de los

Presupuestos Generales del Estado, vigente durante todo el año 2019. Destaca en este resultado, el buen comportamiento registrado por la Seguridad Social que ha mantenido la tendencia a lo largo del ejercicio, de manera que sus ingresos han crecido un 7,6 por ciento frente a los gastos que lo han hecho a menor ritmo, un 6,1 por ciento.

Para 2020, la pandemia COVID-19 va a originar una evidente conmoción económica que ya está teniendo un impacto negativo significativo no solo en España, sino en el resto de países de la Unión Europea y del mundo entero. Las consecuencias para el crecimiento del PIB dependerán de la duración de la pandemia y del impacto de las medidas que han ido adoptando las autoridades españolas para frenar su propagación, proteger la capacidad de producción y apoyar la demanda agregada.

Todos estos factores determinan que la previsión de déficit público se eleve desde el 2,82 por ciento del PIB registrado en 2019 hasta el 10,34 por ciento del PIB que se estima se alcanzará en 2020.

Cuadro 4.2.3.1. Proyecciones Presupuestarias 2019-2020

Procedimiento de Déficit Excesivo				
	ESA Code	**2019(A)**	**2019 (A)**	**2020 (P)**
		Nivel (mill. €)	% del PIB	
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)				
1. Total Administraciones Públicas (*)	**S. 13**	**-35.195**	**-2,8**	**-10,3**
Administraciones Públicas (S. 13)				
6. Total ingresos	TR	486.754	39,1	41,2
7. Total gastos	TE	521.949	41,9	51,5
7a. Saldo neto de las ayudas a IIFF		22	0,0	0,0
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	-35.195	-2,82	-10,3
8a. Nec. financiación sin ayudas a IIFF		-35.173	-2,82	-10,3
9. Intereses pagados	EDP. D41	28.450	2,3	2,6
10. Saldo primario		-6.723	-0,5	-7,7
11. Medidas temporales**		-2.738	-0,2	0,0
Componentes de los ingresos				
12. Total impuestos		277.317	22,3	23,5
12a. Impuestos indirectos	D.2	142.665	11,5	11,9
12b. Impuestos directos	D.5	129.222	10,4	11,1
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	5.430	0,4	0,5
13. Cotizaciones sociales	D.61	160.533	12,9	13,5
14. Rentas de la propiedad y otros ingresos corrientes	D.4	44.554	3,6	3,6
15. Otros ingresos de capital	D.92+D99	4.350	0,3	0,6
16. Total ingresos	**TR**	**486.754**	**39,1**	**41,2**
Componentes de los gastos				
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	197.734	15,9	18,9
17a. Remuneración de asalariados	D.1	134.063	10,8	12,7
17b. Consumos intermedios	P.2	63.671	5,1	6,2
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b)		229.594	18,4	23,8
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	32.732	2,6	3,2
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	196.862	15,8	20,6
19. Intereses	EDP D.41	28.450	2,3	2,6
20. Subvenciones	D.3	12.706	1,0	1,2
21. Formación bruta de capital	P.5	25.406	2,0	2,6
22. Transferencias de capital y otros gastos de capital	NP+D9E	8.701	0,7	0,7
23. Otros gastos corrientes	D.7	19.358	1,6	1,8
24. Total gastos	**TE**	**521.949**	**41,9**	**51,5**

(*) La cifra de 2018 incluye la ayuda financiera

(**) En 2020 no se incluyen las medidas temporales relativas al COVID-19, dado que no serán tratadas como one-offs por la Comisión

(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131.

(A) Avance; (F) Previsión.

Fuente: Ministerio de Hacienda

La ratio Ingresos/PIB crece desde el 39,1 por ciento en 2019 hasta el 41,2 por ciento en 2020. En términos absolutos los ingresos caen en 25.711 millones. Este descenso de los ingresos públicos sobre el PIB responde a diversas cuestiones que se describen a continuación.

La previsión de ingresos tributarios en el 2020 viene marcada por el estallido de la pandemia del COVID-19, lo que está teniendo unas consecuencias económicas de importantes dimensiones, al generarse simultáneamente un shock de oferta junto con uno de demanda. **La caída del PIB tiene un claro reflejo en la evolución estimada de los ingresos tributarios.** Los efectos negativos de la pandemia sobre la economía, junto con la situación de prórroga presupuestaria, han conllevado que las únicas medidas tributarias que se han adoptado sean para tratar de paliar algunas de las negativas consecuencias de la crisis sanitaria

Las previsiones económicas contemplan para 2020 una fuerte caída del PIB nominal del 10,1%, lo que contrasta con la dinámica evolución que venía experimentando la economía española, que el año pasado presentó un crecimiento de un 3,6%. **La caída del PIB generará por ende una importante disminución de la recaudación tributaria,** provocada por la pandemia COVID-19, que evidencia una conmoción económica, que ya está teniendo un impacto negativo significativo no solo en España, sino en el resto de países de la Unión Europea y del mundo entero.

La explicación de la caída de los ingresos la encontraremos en los mismos factores que apoyaban el dinámico crecimiento de años anteriores, entre ellos la fuerte caída del empleo, del 9,7%, lo que lastrará la recaudación de muchas de las figuras tributarias y especialmente del IRPF, o el gasto en consumo final privado con una caída de un 8,8%, que hará lo propio con los impuestos indirectos.

La **estimación de impuestos percibidos por las AA.PP.** en términos de contabilidad nacional para el 2020 asciende a 263.443 frente a los, 277.317 millones de euros que se alcanzaron en el 2019, lo que supone una caída de un 5,0%.

Si procedemos a ir analizando la evolución de los distintos componentes de los mismos vemos como los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros ascienden a 124.468 millones de euros frente a los 129.222 millones de euros de 2019, siendo por tanto la tasa de variación esperada de -3,7%. La recaudación por el Impuesto de la Renta sobre Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes se estima que alcanzarán los 96.655 millones de euros, frente a los 99.013 millones de euros del 2019, lo que supone una caída de un 2,4%. Esta evolución esperada se justifica como comentábamos anteriormente, por un lado, por la importante caída del empleo de un 9,7% como consecuencia del parón de la actividad económica, que viene parcialmente compensado por la positiva evolución de la remuneración por asalariado que mantiene una tasa de crecimiento de un 2%, al igual que el año pasado. El Impuesto de Sociedades se estima que alcance los 23.592 millones de euros frente a los 25.852 millones de euros del 2019, lo que supone una caída de un 8,7%, lo que se explica por la caída de los beneficios empresariales que traen causa por la inactividad económica. Cabe mencionar tanto para el caso del IRPF como del IS, que la caída de la recaudación estimada viene parcialmente amortiguada por la cuota diferencial del 2019, no afectada por la crisis económica.

La estimación de la recaudación de los Impuestos sobre Producción e Importaciones muestra una caída de un 6,4%, pasando de 142.665 millones de euros en 2019 a 133.473 millones de euros estimados este año. Dentro de los distintos impuestos que conforman esta rúbrica la mayor caída la experimentan los Impuestos sobre los Productos, con una caída de un 13,1%, pasando de ser su recaudación en 2019 de 40.226 millones de euros, a estimarse en 34.971 millones de euros en 2020.

Especialmente significativa es la caída esperada de la recaudación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de un 37,9% como consecuencia de la falta de operaciones por la inactividad económica. Por otro lado, se estima que los Impuestos Especiales alcanzarán los 21.672 millones de euros con una tasa de variación de un -6,4%, lastrados por el parón de actividad económica.

La estimación de ingresos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) nos arroja una cifra 76.731 millones de euros, frente a los 80.964 millones de euros de 2019, lo que supone una caída del 5,2%. Esta caída vendría explicada por diversos factores, por un lado, por la mala evolución esperada del gasto en consumo final privado con una caída esperada de un 8,8% y por el otro, por la evolución estimada del deflactor del gasto en consumo final privado, con una caída de un 1,5%.

Se espera en cambio, un incremento de los Impuestos sobre la Producción de un 1,4%, lo que supone una ligera ralentización respecto a 2019, donde la tasa de variación fue de un 1,9%. Esta positiva evolución se explica por el crecimiento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que se estima que alcanzará en 2020 los 13.732 millones de euros, un 2% más que en el 2019.

Los ingresos por cotizaciones sociales van a experimentar en 2020 un importante deterioro, registrando una caída del 5,75 por ciento. Este comportamiento se debe fundamentalmente al **impacto de las medidas de carácter laboral** adoptadas por el Gobierno durante el estado de alarma, destacando las medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el Covid-19**.** Adicionalmente, las cotizaciones caerán como consecuencia del deterioro del mercado laboral ante la crisis, que frenará la creación de empleo prevista antes de la pandemia, con un descenso significativo del número de afiliados.

Así, se incluye en las previsiones el impacto por la exoneración de cotización tanto de los trabajadores en ERTE como de los autónomos en cese de actividad. Hay que tener en cuenta, que los trabajadores en ERTE no realizan aportaciones a la Seguridad Social y, tras el RDL 8/2020, tampoco lo hacen por ellos los empresarios mientras dure el estado de alarma.

Como elementos positivos, se mantienen los impactos derivados del Plan Director por un Trabajo Digno comenzó a dar resultados en 2019, en términos de

conversión de contratos temporales en indefinidos y en el afloramiento de falsos autónomos, lo que repercutirá positivamente en las cotizaciones sociales, pese al impacto negativo resultado de la pandemia.

Estos elementos, junto con el deterioro temporal del mercado de trabajo, van a suponer en 2020 un descenso de las cotizaciones por importe de 9.227M€, hasta el 13,5 por ciento del PIB, situación, que previsiblemente remontará en 2021, una vez superada la emergencia sanitaria, y dado el carácter transitorio de las medidas adoptadas.

Respecto a ventas y otros ingresos corrientes, se estima una caída de esta rúbrica del 10 por ciento, como consecuencia de un previsible descenso de los ingresos no tributarios respecto a 2019, menores dividendos de empresas públicas, así como por un descenso de los intereses, resultado todo ello de los impactos económicos derivados de la pandemia. Se prevé asimismo una caída de ingresos por transporte en CCAA, así como menores ingresos patrimoniales en EELL, ambos consecuencia también de la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

Por último, los recursos procedentes de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital, registra un incremento del 42,41 por ciento. Este porcentaje se encuentra afectado por la reversión al Estado en 2020 de dos autopistas de peaje AP-7 y AP-4, al finalizar el plazo de concesión, por importe de 1.745 millones, operación sin incidencia en el déficit, impactando por el mismo importe en la rúbrica formación bruta de capital fijo. Si descontamos este impacto, la rúbrica registraría un ligero aumento, del 2,3 por ciento, como consecuencia de un incremento de los ingresos por Fondos UE, respecto a los retornos del año anterior.

Por su parte, la ratio gastos/PIB se incrementa de manera muy progresiva desde el 41,9 por ciento del PIB en 2019 hasta el 51,5 por ciento en 2020. En términos absolutos supone un aumento de los empleos de 54.765 millones.

Se observa un incremento del peso en términos de PIB de prácticamente todas las partidas de gasto, como resultado fundamentalmente de las medidas adoptada para combatir la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

La remuneración de asalariados aumenta en 2020, un 6,09 por ciento, hasta el 12,7 por ciento del PIB, debido, por un lado, al incremento salarial máximo del 2,3 por ciento previsto en el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, firmado entre el Gobierno y las organizaciones sindicales. Se incluye también la equiparación salarial de la policía y guardia civil con los cuerpos policiales autonómicos, tal y como estaba acordado.

Se prevé asimismo un mayor gasto en esta rúbrica por el incremento de contrataciones de personal sanitario del SNS y por el coste de otras contrataciones derivadas del COVID-19 (tales como personal auxiliar, de limpieza y desinfección, personal investigador, de seguridad, etc.), fundamentalmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Entidades

Locales. Se incluye también la devolución de paga la extra en Cataluña por importe de 323 millones, inicialmente prevista.

Los consumos intermedios, que en 2019 han crecido un 3,45 por ciento, fundamentalmente por los mayores gastos electorales del ejercicio, **mantienen una evolución dinámica en 2020,** creciendo un 8,64 por ciento, esta vez como consecuencia directa de las medidas adoptadas para combatir la emergencia sanitaria. Así, pese a que se prevé que el teletrabajo debiera tener impacto en los gastos variables de consumos intermedios, como resultado del periodo de confinamiento, estos márgenes por menor ejecución previsiblemente se destinarán a atender otros gastos por importe muy superior.
Se mantiene entre las previsiones el gasto ya previsto por las elecciones autonómicas que se encuentran actualmente aplazadas, al considerar que en todo caso se celebrarán antes de finalizar el año.

Los consumos intermedios, que alcanzarán el 6,2% del PIB, aumentarán especialmente en las CCAA, por la adquisición de equipos de protección individual –EPIs-, tests, geles desinfectantes, y demás material sanitario de atención hospitalaria. El Gobierno ha adoptado un paquete de medidas de refuerzo del ámbito sanitario que incluye, entre otras el incremento del Fondo de Contingencia de los Presupuestos Generales del Estado prorrogados, para atender gastos extraordinarios del SNS por importe total de 1.400 millones, así como la actualización de las entregas a cuenta de las CCAA, por importe de 2.867 millones, con el fin de reforzar la disponibilidad de recursos de las CCAA, encargadas de la gestión de los servicios públicos fundamentales. Estos importes se repartirán entre remuneración de asalariados, consumos intermedios y prestaciones sociales, en el ámbito de las CCAA.

Las transferencias sociales en especie se prevé que crezcan un 8,59 por ciento en 2020, hasta el 3,2 por ciento del PIB. Esta evolución responde fundamentalmente a un incremento del gasto en conciertos de asistencia sanitaria y del gasto en farmacia hospitalaria fundamentalmente en CCAA.

El gasto en prestaciones sociales es la rúbrica que registrará las mayores tasas de crecimiento, del 17,06 por ciento, lo que supone un 20,6 por ciento del PIB. Esta evolución viene determinada en primer lugar por el comportamiento del gasto en pensiones, que es la principal partida de gasto de esta rúbrica, a lo que hay que añadir el impacto del resto medidas de ámbito laboral y social, adoptadas durante el estado de alarma, para mitigar los efectos más perjudiciales de la pandemia sobre el mercado de trabajo y los colectivos más vulnerables.

El creciente aumento de las **pensiones**, mantiene la tendencia de años anteriores, y 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, que aumentan un 0,9 por ciento en 2020.

Entre las medidas de carácter laboral adoptadas para combatir el COVID-19, que impactan incrementando esta rúbrica destacan fundamentalmente: El gasto en prestaciones de incapacidad temporal, ya que conforme al RDL 6/2020, de 10 de marzo, los periodos de aislamiento o contagio como consecuencia del virus COVID-19 tienen la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social; el Cese de actividad de autónomos, y el gasto en desempleo, incluyendo el gasto por las prestaciones extraordinarias de ERTE aprobadas por el RDL 8/2020 para el período del estado de alarma, que también se consideran desempleo.

Se prevé que los intereses asciendan en 2020 a 29.019 millones, hasta el 2,6 por ciento del PIB, lo que supone un aumento del 2 por ciento respecto al año anterior. Este ligero incremento responde, entre otras causas, al coste derivado de las nuevas necesidades de financiación derivadas de los aplazamientos de impuestos de cotizaciones sociales, medidas aprobadas para paliar los efectos económicos derivados de la pandemia para proteger y dar soporte al tejido productivo.
Por su parte, el gasto en subvenciones, crecerá en 2020 un 3,36 por ciento, nuevamente por el impacto de las medidas adoptadas para combatir la pandemia, tales como las bonificaciones a las cuotas empresariales de la SS adoptadas como medidas de apoyo al sector del turismo.

La **formación de bruta de capital**, como ya se ha mencionado, en primer lugar, se ve afectada por el efecto de la reversión de la AP-4 y parte de la AP-7 en 2020 por importe de 1.745 millones, con impacto por el mismo importe en la rúbrica transferencias de capital. Descontado este efecto, en términos generales esta rúbrica aumenta un 7,55 por ciento, debido fundamentalmente a que el descenso del gasto derivado de la paralización de las obras, y la ralentización de los proyectos, se verá previsiblemente compensado con el mayor gasto en bienes de equipo para hospitales necesarios para combatir el exceso de pacientes como consecuencia de la pandemia, así como por el incremento de las Inversiones Financieramente Sostenibles en el ámbito de las Entidades Locales.

Por último, la rúbrica **otro gasto de capital**, que ya disminuyó en 2019, mantiene la tendencia en 2020 y registra una nueva caída del 5,75 por cientoya que no tendrán impacto los 700 millones registrados en 2019 por prestaciones de maternidad, ni tampoco 500 millones como consecuencia del temporal DANA, descensos que se compensarán por un mayor gasto como consecuencia de las medidas adoptadas para combatir la pandemia, tales como la aportación estatal adicional al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

4.2.4 Evolución esperada en 2021

Tal y como se ha señalado anteriormente, **la evolución económica y fiscal en lo que queda de año y, en consecuencia, también en 2021, está sometida a una**

gran incertidumbre, dependiendo de muchos factores que escapan al control del Gobierno.

No obstante, cabe esperar que las medidas que se están adoptando tengan el impacto esperado sobre la actividad económica, el empleo y la renta de los hogares, de manera que en 2021 la economía española recupere una parte significativa de la actividad y el empleo perdidos durante 2020, retomando progresivamente la senda de crecimiento en la que se encontraba con anterioridad a esta pandemia.

Aunque la economía española retorne a la senda de crecimiento anterior a esta crisis sanitaria, es de esperar que no todos los sectores de actividad lo hagan al mismo nivel y/o ritmo, que siga habiendo trabajadores y ciudadanos vulnerables que requieran el apoyo de las instituciones y esquemas de protección social, y que todavía un número significativo de empresas y autónomos necesiten apoyo público para preservar su liquidez y garantizar el acceso a la tan necesaria financiación.

El Gobierno mantendrá durante todo 2020, al igual que ya lo está haciendo ahora, una monitorización pormenorizada de todas las medidas que se están aprobando y sus impactos reales sobre los ciudadanos, las empresas, los autónomos y la actividad económica. De esta manera, en caso de que sea necesario, estará plenamente capacitado para reaccionar en el ámbito que corresponda, sabiendo qué medidas son eficaces y cómo se deben diseñar las nuevas medidas a adoptar.

Por tanto, en 2021 la estrategia de política económica del Gobierno seguirá orientada, en una proporción significativa, a paliar los efectos negativos de la actual crisis sanitaria sobre la actividad económica y los distintos agentes, sean trabajadores, consumidores o empresas.

Esto es, sin duda, compatible con los objetivos del Gobierno, anunciados en el Programa Nacional de Reformas, que pretende dar respuesta a los retos más apremiantes que debe encarar la sociedad española, abordando cinco grandes prioridades y transformaciones que debe afrontar España: un crecimiento inclusivo y basado en la innovación, una transición ecológica justa, blindaje y fortalecimiento de los derechos sociales, cohesión territorial e igualdad entre hombres y mujeres.

Uno de los ejes fundamentales de este Acuerdo es reforzar el Estado de Bienestar, para que sea sinónimo de equidad, y hacerlo sostenible en el tiempo, e impulsar una política social activa, lo que sin duda también contribuirá a paliar las últimas consecuencias que la crisis pueda tener en 2021.

Por supuesto, se seguirá apoyando a las empresas y autónomos para que sigan teniendo acceso a la financiación, y evitando que pueden enfrentarse a problemas de liquidez severos que puedan conllevar la finalización de su actividad.

Todo ello se hará, por supuesto, sin perder de vista la necesidad de preservar la sostenibilidad de las cuentas finanzas públicas. Para ello, el Gobierno en 2021 retomará, en la medida de lo posible, las medidas tributarias que ya ha planteado con anterioridad y que no ha podido poner en marcha plenamente por cuestiones ajenas a él.

Así, se espera que la desviación presupuestaria que se registre en 2020 se empiece a corregir a partir de 2021, situándose de nuevo el déficit público en una senda descendente, junto con la deuda pública, lo que permitirá cumplir con los compromisos adquiridos a nivel comunitario.

4.3. Previsiones de deuda pública

En 2019, la ratio de deuda pública sobre PIB se redujo en España por cuarto año consecutivo, situándose en el 95,5% (cuadro 4.3.2). Cabe señalar el esfuerzo realizado en la reducción de esta ratio en los dos últimos años, duplicándose el ritmo de los tres años anteriores y lográndose una reducción de más de 2 puntos porcentuales entre 2019 y de más de 5 puntos desde el máximo, alcanzado en 2014.

La reducción de la ratio en 2019 se explica por el crecimiento del PIB nominal, por el ajuste stock-flujo, por la favorable evolución de los tipos de interés en los mercados de deuda y por una buena gestión del Tesoro orientada a reducir las 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 acelerar la reducción de la ratio deuda/PIB. Por su parte, la necesidad de financiación de las AAPP se situó en el 2,8% del PIB en 2019.

Cuadro 4.3.1. Ajuste stock-flujo de la deuda en 2019
% del PIB

	2019
Ajuste stock-flujo	**-1,6**
Adquisiciones netas de activos financieros(*)	0,3
Otras cuentas pendientes de pago(*)	-1,6
Otros ajustes	-0,3

(*) Operaciones entre AA.PP consolidadas.
Fuentes: Banco de España y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Al finalizar el año 2020, se prevé que la deuda pública alcance el 115,5% del PIB. Este aumento de la ratio de deuda pública sobre PIB se explica por la contracción del PIB nominal, que por efecto denominador incrementaría la ratio en 10,8 puntos, así como por el saldo presupuestario primario y los intereses pagados, que aportarían 7,7 y 2,6 puntos respectivamente al incremento de la deuda pública. Se estima que el ajuste stock-flujo ejercería un ligero efecto bajista, en el entorno del 1,1% del PIB, valores similares al promedio de los últimos cinco años.

En el año 2021, el crecimiento económico que se espera registrar, junto con la senda descendente del déficit público, permitirán reducir la ratio de deuda pública sobre PIB.

Cuadro 4.3.2. Dinámica de la deuda pública
% del PIB

	2019	2020
1. Ratio deuda / PIB	95,5	115,5
2. Variación en la ratio deuda / PIB	-2,1	20,0
Contribuciones a la variación en la ratio deuda / PIB		
3. Saldo presupuestario primario	0,5	7,7
4. Intereses pagados	2,3	2,6
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-3,4	10,8
6. Otros factores (ajuste stock-flujo)	-1,6	-1,1
p.m.: Tipo de interés implícito	2,4	2,4
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.		

5. ANÁLISIS DE PREVISIONES MACROECONÓMICAS DEL PERIODO 2015-2019

Por segundo año consecutivo y en aplicación de lo establecido en el Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se presenta una valoración retrospectiva de las previsiones de los cinco últimos años con objeto de determinar si existe un sesgo importante y sistemático en las previsiones de alguna de estas variables en cuatro años consecutivos. Los detalles metodológicos sobre la determinación de este sesgo se expusieron en el apartado 9.1 de la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022, por lo que en aras de la brevedad no se repiten en esta Actualización.

Antes de examinar la diferencia entre previsiones y realizaciones[7] para las magnitudes que se incluyen en el escenario macroeconómico que acompaña a la Actualización del Programa de Estabilidad, conviene valorar el grado de cumplimiento de las hipótesis en las que se apoyaron las previsiones.

Las hipótesis proceden de varias fuentes. La primera, la Comisión Europea, que fija una serie de hipótesis comunes para garantizar que los Programas de Estabilidad de todos los Estados Miembros sean comparables al usar los mismos supuestos sobre tipos de interés a corto y a largo (estos últimos son objeto de

[7] La mayoría de las variables económicas para las que se realizan previsiones están recogidas en la Contabilidad Nacional, que 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 se compara 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.

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 su 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.

En el cuadro 5.1 aparecen marcadas en gris las celdas donde las hipótesis han resultado optimistas respecto a lo observado, pues del cumplimiento de la hipótesis podría esperarse un mayor crecimiento de las variables que determinan el PIB real o nominal. Análogamente, los valores positivos en la columna "Diferencia" señalan que la variable ha presentado un comportamiento más favorable que el supuesto, mientras que los signos negativos señalan un comportamiento menos favorable.

Como se observa en el cuadro 5.1, las hipótesis sobre los tipos de interés han resultado razonablemente cercanas 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 2018 y 2019 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, y, en menor medida 2019 y solo en 2017, la hipótesis fue inferior al valor real. De modo similar, el crecimiento de los mercados fuera de la UE ha resultado ser inferior a las hipótesis todos los años analizados, excepto en 2017, circunstancia que se repite para el crecimiento de los mercados españoles.

Finalmente, en el caso del precio del petróleo, se observa una desviación desfavorable en 2016, 2017 y 2018 del precio expresado en dólares. Sin embargo, en este caso la variable relevante es el precio en euros del barril de Brent y no en dólares, pues refleja el cambio de costes de los agentes de la economía española respecto a las correspondientes previsiones, por lo que solo en los añoass 2016 y 2018 han resultado optimistas.

En el cuadro 5.2. se comparan los resultados de las previsiones del primer año de cada Programa de Estabilidad con los resultados de la primera Contabilidad Nacional Trimestral del año correspondiente, para no considerar diferencias debidas a revisiones posteriores de la Contabilidad Nacional.

Cuadro 5.1. Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2015			2016			2017			2018			2019		
	Hipótesis	Real	Dif.	Hipótesis	Real	Dif.	Hipótesis	Real	Dif.	Hipótesis	Real	Dif.	Hipótesis	Real	Dif.
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,4	0,1
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1,3	1,7	-0,4	1,7	1,4	0,3	1,7	1,7	0,0	1,6	1,4	0,2	1,3	0,7	0,6
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,1	1,1	0,0	1,1	1,1	0,0	1,1	1,1	0,1	1,2	1,2	-0,1	1,1	1,1	0,0
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	-6,2	-6,8	0,6	1,2	2,7	-1,5	0,5	2,1	-1,6	4,7	4,8	-0,1	-1,6	-2,6	1,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	4,0	3,2	-0,8	3,4	3,2	-0,2	3,7	3,9	0,2	4,2	3,9	-0,3	3,6	3,0	0,6
Crecimiento del PIB de la zona euro	1,5	1,6	0,1	1,4	1,8	0,4	1,7	2,5	0,8	2,4	1,8	-0,6	1,2	1,2	0,0
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	4,7	-0,3	3,0	2,4	0,6
Mercados españoles de exportación	3,8	3,7	-0,1	4,1	2,9	-1,2	3,6	4,4	0,8	4,5	3,0	-1,5	2,6	2,4	0,2
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	61,5	52,2	9,4	39,7	44,8	-5,1	53,5	54,2	-0,7	67,7	71,5	-3,8	68,9	64,1	4,8
Precio del petróleo (Brent, euros/barril)	55,4	47,0	8,4	36,4	40,4	-3,9	50,0	48,0	2,0	55,0	60,6	-5,6	61,0	57,2	3,7

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 "Diferencia" 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 Asuntos Económicos y Transformación Digital

Cuadro 5.2. Sesgo de las previsiones

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,9	3,2	2,7	3,2	2,7	3,1	2,7	2,6	2,2	2,0
2. PIB nominal	3,6	3,8	3,7	3,6	4,2	4,0	4,3	3,6	3,9	3,6
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	*3,3*	3,1	3,2	3,2	*2,6*	2,4	2,0	2,3	*1,9*	1,1
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	*0,1*	2,7	1,0	0,8	*0,8*	1,6	*1,1*	2,1	*1,9*	2,3
5. Formación bruta de capital fijo	6,3	6,4	*5,6*	3,1	2,8	5,0	4,7	5,3	*4,0*	1,8
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
7. Exportación de bienes y servicios	*5,4*	5,4	*5,3*	4,4	*5,5*	5,0	*4,8*	2,3	*2,7*	2,6
8. Importación de bienes y servicios	*6,7*	7,5	7,0	3,3	*4,3*	4,7	4,1	3,5	3,1	1,2
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	3,2	3,6	*3,1*	2,6	2,2	2,7	2,3	2,8	*2,3*	1,4
10. Variación de existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Saldo exterior	*-0,2*	-0,5	-0,4	0,5	*0,5*	0,3	*0,4*	-0,3	-0,1	0,5
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	0,6	0,6	0,9	0,3	1,5	1,0	1,5	1,0	1,6	1,6
2. Deflactor del consumo privado(*)	*-0,4*	-0,5	*-0,2*	-0,2	1,5	1,8	1,4	1,6	*1,2*	1,2
3. Deflactor del consumo público	*0,0*	0,4	0,3	0,1	1,0	0,3	*1,1*	1,1	2,0	1,9
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	0,1	1,4	0,8	1,5	*2,8*	1,8	*2,4*	1,9	2,5	4,8
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	-0,9	0,3	*0,5*	-1,1	*2,9*	2,5	*1,2*	1,2	*1,5*	0,3
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	*-3,7*	-1,4	*-2,0*	-1,6	*3,5*	4,4	*1,3*	3,1	1,6	1,2
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total (miles de personas)	*3,1*	2,9	*2,7*	2,7	*2,7*	2,6	*2,6*	2,1	2,0	2,1
2. Empleo equivalente a tiempo completo	*3,0*	3,0	2,5	2,9	2,5	2,8	2,5	2,5	2,1	2,3
3. Empleo (miles de horas trabajadas)	*2,8*	2,5	*3,0*	2,3	*2,7*	1,7	2,0	2,8	*2,7*	1,5
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	-0,2	0,3	0,0	0,5	0,0	0,5	0,1	0,4	*0,2*	-0,1
5. Productividad por ocupado a tiempo completo	-0,1	0,2	0,2	0,4	*0,3*	0,2	*0,2*	0,1	*0,1*	-0,3
6. Productividad por hora trabajada (euros)	0,1	0,7	-0,3	0,9	0,0	1,3	*0,7*	-0,2	-0,4	-0,4
7. Remuneración por asalariado (miles euros)(**)	0,2	0,5	*0,8*	0,0	*1,3*	0,1	*1,2*	0,8	*2,1*	2,0
8. Coste Laboral Unitario	0,3	0,3	*0,5*	-0,4	*1,0*	-0,1	*1,0*	0,8	1,9	2,3
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	3,3	3,9	*3,4*	3,1	*3,8*	3,3	3,8	4,1	4,3	4,7
10. Tasa de paro (% de población activa)	22,1	22,1	19,9	19,6	17,6	17,2	15,5	15,3	*13,8*	14,1
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	1,7	2,1	*2,4*	2,0	*2,0*	2,0	*1,9*	1,5	1,2	2,3
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	1,3	1,4	1,7	1,9	*1,9*	1,8	*1,7*	0,9	0,7	2,0
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	*2,9*	2,5	2,8	2,9	*3,2*	2,7	*2,9*	2,0	1,8	2,8
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-1,6	-1,1	-1,1	-1,0	-1,3	-0,9	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8
- Operaciones netas de capital	0,4	0,7	*0,7*	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	*0,5*	0,3
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	5,9	7,2	6,1	6,6	5,2	5,1	4,2	3,9	3,2	5,1
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público(*)	*-4,2*	-5,1	*-3,6*	-4,5	-3,1	-3,1	*-2,2*	-2,5	*-2,0*	-2,8

Las diferencias que implican un resultado fiscal menos favorable que el predicho aparecen destacadas en el cuadro, independientemente de la magnitud de la desviación.

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, salvo en el caso de exportaciones de bienes y servicios (5 años), personas ocupadas (4 años), remuneración por asalariado (4 años), deflactor de las exportaciones de bienes y servicios (4 años), deflactor de las importaciones de bienes y servicios (4 años) y necesidad de financiación del sector AAPP (4 años), de los cuales solo son consecutivos las exportaciones bienes y servicios, el deflactor de las exportaciones de bienes y servicios el deflactor de las exportaciones de bienes y servicios y la remuneración por asalariado.

En el caso de las exportaciones y los deflactores de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, su desviación se asocia en parte al hecho de que, tal y como se analiza en el cuadro 5.1., 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 desviaran en ocasiones de manera relevante, limitando la precisión de las previsiones del Gobierno para esta variable. Para estimar un sesgo como importante, tal como señala la metodología es necesario comparar las previsiones del Programa de Estabilidad con las del Panel de Funcas o, alternativamente, utilizar la desviación estándar del crecimiento de las variables cuando una variable no aparece expresamente en el Panel.

Cuadro 5.3. Previsiones con sesgos importantes

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,9	3,2	2,7	3,2	2,7	3,1	2,7	2,6	2,2	2,0
2. PIB nominal	3,6	3,8	3,7	3,6	4,2	4,0	4,3	3,6	3,9	3,6
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	3,3	3,1	3,2	3,2	2,6	2,4	2,0	2,3	1,9	1,1
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	0,1	2,7	1,0	0,8	0,8	1,6	1,1	2,1	1,9	2,3
5. Formación bruta de capital fijo	6,3	6,4	5,6	3,1	2,8	5,0	4,7	5,3	4,0	1,8
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
7. Exportación de bienes y servicios	5,4	5,4	5,3	4,4	5,5	5,0	4,8	2,3	2,7	2,6
8. Importación de bienes y servicios	6,7	7,5	7,0	3,3	4,3	4,7	4,1	3,5	3,1	1,2
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	3,2	3,6	3,1	2,6	2,2	2,7	2,3	2,8	2,3	1,4
10. Variación de existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Saldo exterior	-0,2	-0,5	-0,4	0,5	0,5	0,3	0,4	-0,3	-0,1	0,5
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	0,6	0,6	0,9	0,3	1,5	1,0	1,5	1,0	1,6	1,6
2. Deflactor del consumo privado(1)	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	1,5	1,8	1,4	1,6	1,2	1,2
3. Deflactor del consumo público	0,0	0,4	0,3	0,1	1,0	0,3	1,1	1,1	2,0	1,9
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	0,1	1,4	0,8	1,5	2,8	1,8	2,4	1,9	2,5	4,8
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	-0,9	0,3	0,5	-1,1	2,9	2,5	1,2	1,2	1,5	0,3
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	-3,7	-1,4	-2,0	-1,6	3,5	4,4	1,3	3,1	1,6	1,2
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total (miles de personas)	3,1	2,9	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,1	2,0	2,1
2. Empleo equivalente a tiempo completo	3,0	3,0	2,5	2,9	2,5	2,8	2,5	2,5	2,1	2,3
3. Empleo (miles de horas trabajadas)	2,8	2,5	3,0	2,3	2,7	1,7	2,0	2,8	2,7	1,5
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	-0,2	0,3	0,0	0,5	0,0	0,5	0,1	0,4	0,2	-0,1
5. Productividad por ocupado a tiempo completo	-0,1	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,3
6. Productividad por hora trabajada (euros)	0,1	0,7	-0,3	0,9	0,0	1,3	0,7	-0,2	-0,4	-0,4
7. Remuneración por asalariado (miles euros)(**)	0,2	0,5	0,8	0,0	1,3	0,1	1,2	0,8	2,1	2,0
8. Coste Laboral Unitario	0,3	0,3	0,5	-0,4	1,0	-0,1	1,0	0,8	1,9	2,3
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	3,3	3,9	3,4	3,1	3,8	3,3	3,8	4,1	4,3	4,7
10. Tasa de paro (% de población activa)	22,1	22,1	19,9	19,6	17,6	17,2	15,5	15,3	13,8	14,1
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	1,7	2,1	2,4	2,0	2,0	2,0	1,9	1,5	1,2	2,3
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	1,3	1,4	1,7	1,9	1,9	1,8	1,7	0,9	0,7	2,0
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	2,9	2,5	2,8	2,9	3,2	2,7	2,9	2,0	1,8	2,8
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-1,6	-1,1	-1,1	-1,0	-1,3	-0,9	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8
- Operaciones netas de capital	0,4	0,7	0,7	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	0,3
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	5,9	7,2	6,1	6,6	5,2	5,1	4,2	3,9	3,2	5,1
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público(1)	-4,2	-5,1	-3,6	-4,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,5	-2,0	-2,8

La aplicación de los criterios expuestos para considerar que la diferencia entre previsión y realización supone un sesgo, dan como resultado el cuadro 5.2. La comparación con las previsiones del Panel de Funcas, da como resultado el cuadro 5.3 que muestra resaltadas las previsiones que se considerarían sesgadas de modo importante.

Con esta comparación en los cinco casos en que había cuatro o más predicciones sesgadas consecutivas, exportaciones de bienes y servicios, deflactor de exportaciones de bienes y servicios, deflactor de importaciones de bienes y servicios personas ocupadas y remuneración por asalariado, se observa que el número de sesgos importantes se reduce y no hay ningún caso de cuatro sesgos importantes consecutivos.

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 EREMS	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
Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda.		