



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# **Los retos fiscales de España: orientación a medio plazo y refuerzo institucional de la política presupuestaria**

José Luis Escrivá  
Colegio de Economistas de Madrid  
Madrid, 15 de septiembre de 2016

# SUMARIO

## 1. Evolución de las finanzas públicas

## 2. Retos fiscales hacia delante:

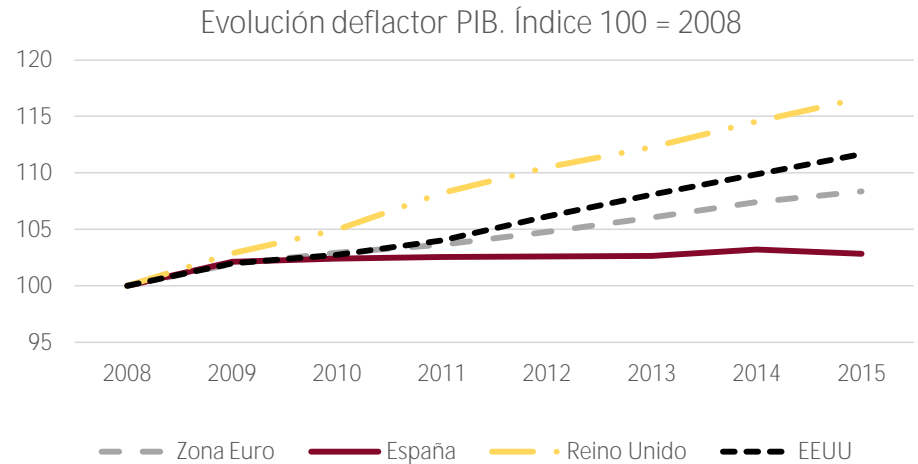
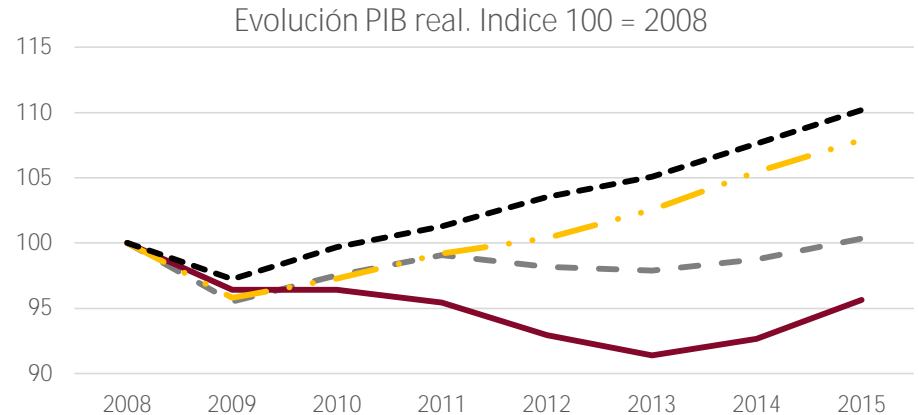
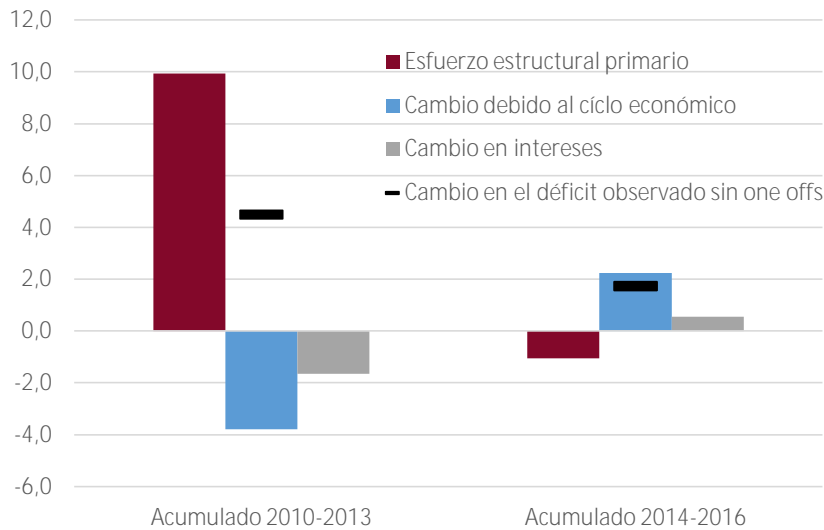
- A. Afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas
- B. Refuerzo del marco institucional

## 3. Conclusiones

# 1. Evolución de las finanzas públicas

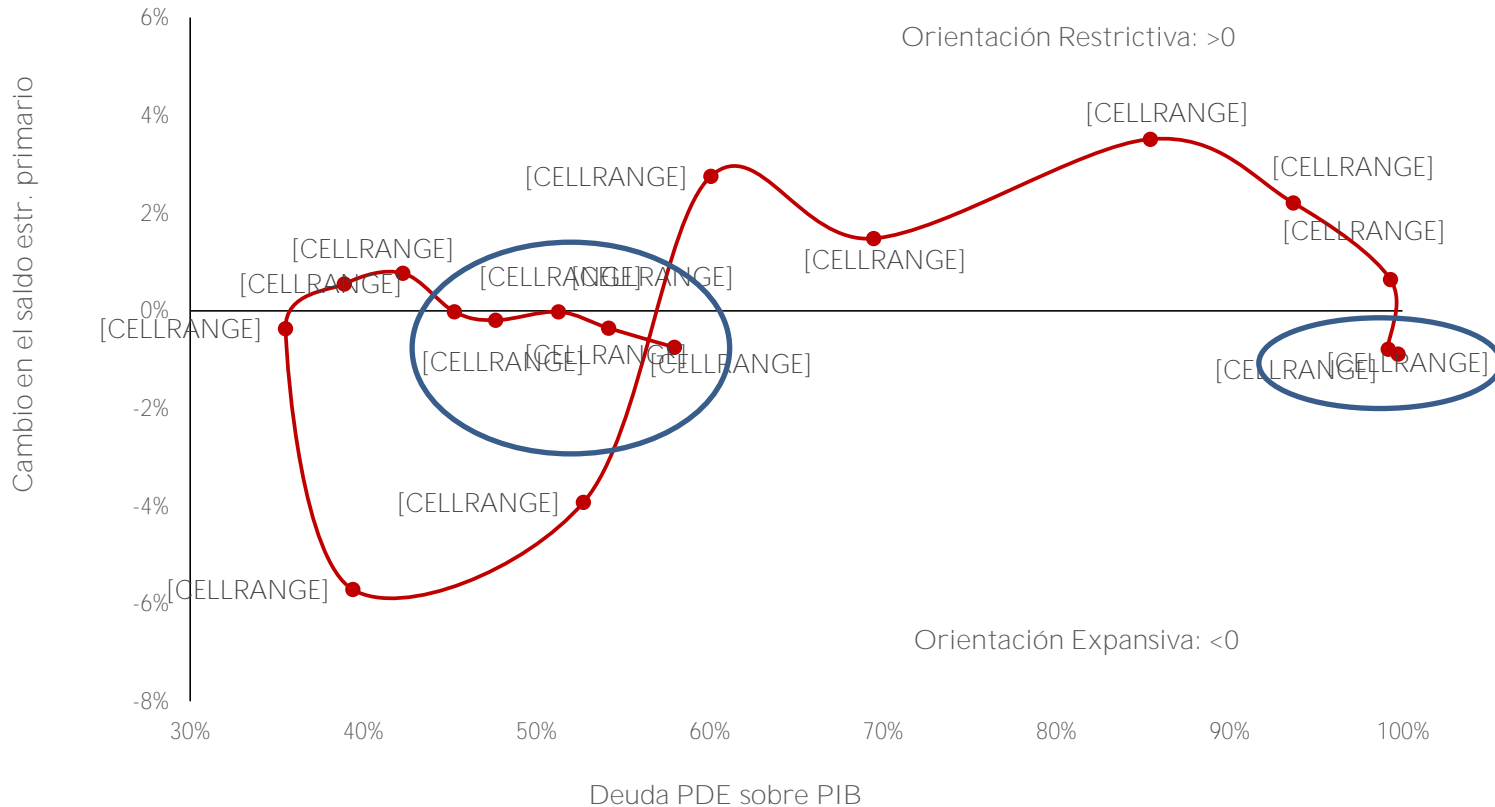
Importante esfuerzo de consolidación fiscal en un contexto macroeconómico adverso...

Esfuerzo de consolidación acumulado  
Reducción del déficit de las AAPP (% PIB)



...pero desde 2014 fatiga en este proceso...

# 1. Evolución de las finanzas públicas

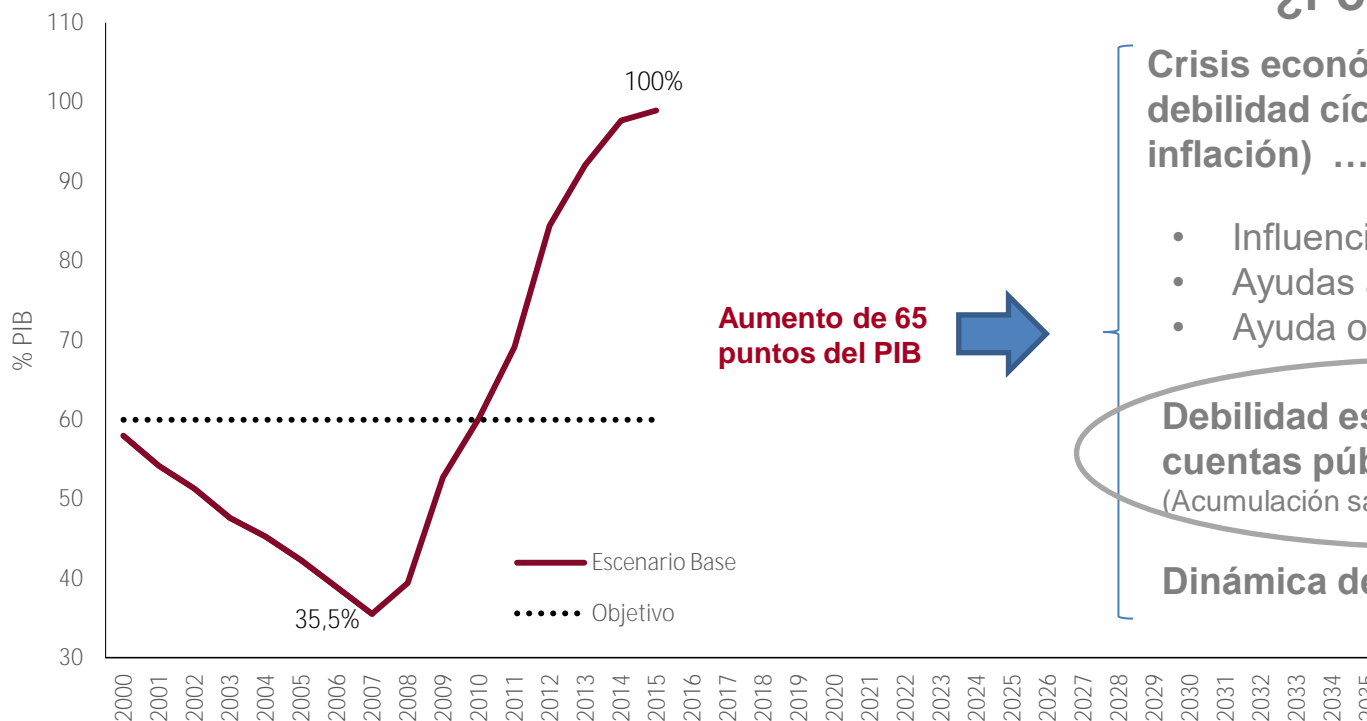


...y la política fiscal pasa a tener una orientación expansiva...

# 1. Evolución de las finanzas públicas

...en un contexto de elevada deuda pública tras la crisis.

Deuda pública total AAPP España  
(en % PIB)



**Aumento de 65 puntos del PIB**



## ¿Por qué?:

**Crisis económica (prolongada debilidad cíclica con muy baja inflación) ..... 32 puntos**

- Influencia del ciclo .... 21 puntos
- Ayudas a la banca .... 7 puntos
- Ayuda otros Estados 4 puntos

**Debilidad estructural de las cuentas públicas ..... 25 puntos**  
(Acumulación saldos estructurales primarios)

**Dinámica de la deuda ... 8 puntos**

# SUMARIO

## 1. Evolución de las finanzas públicas

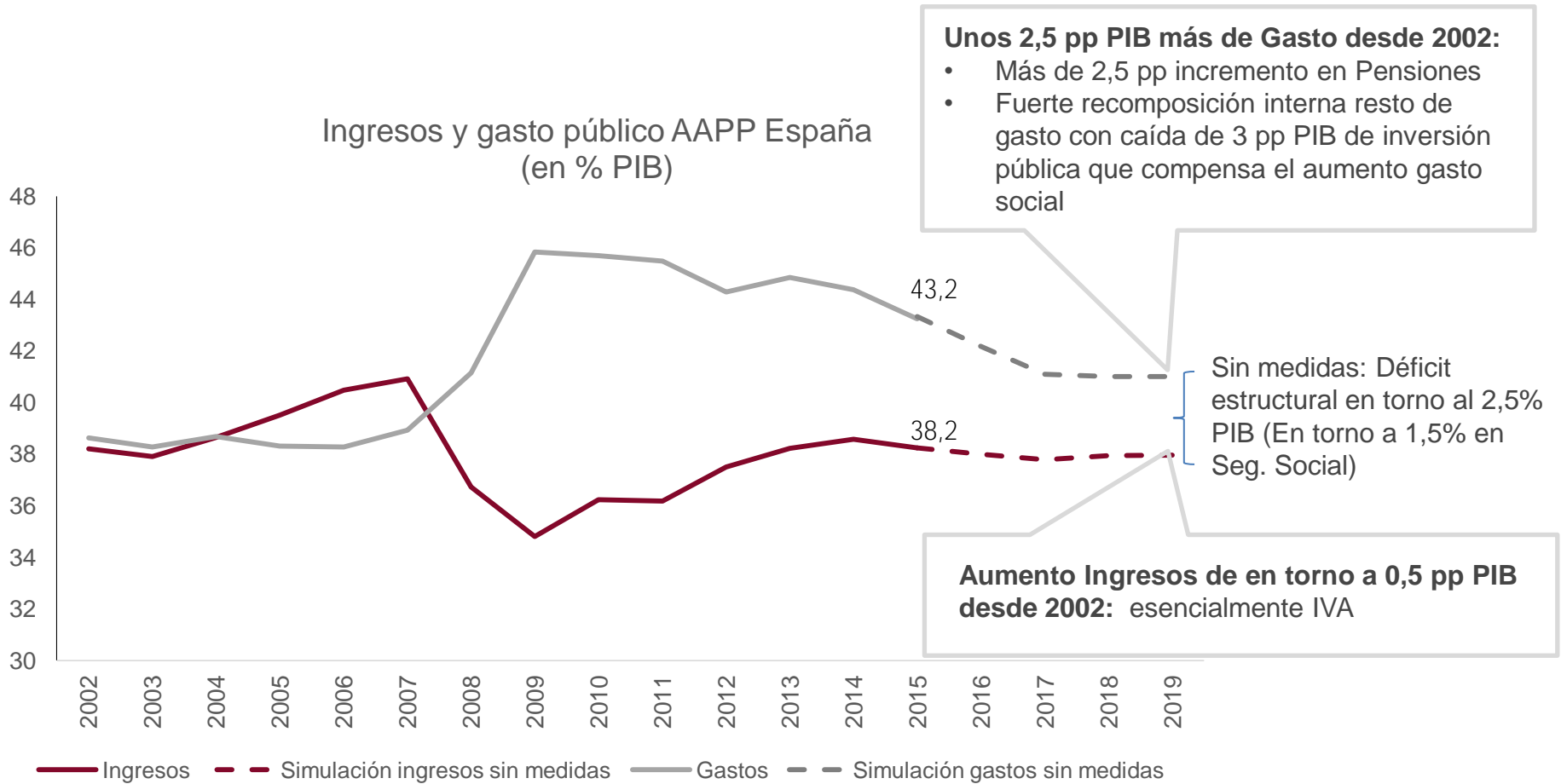
## 2. Retos fiscales hacia delante:

- A. Afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas
- B. Refuerzo del marco institucional

## 3. Conclusiones

## 2.A. Necesidad de un plan presupuestario a medio plazo

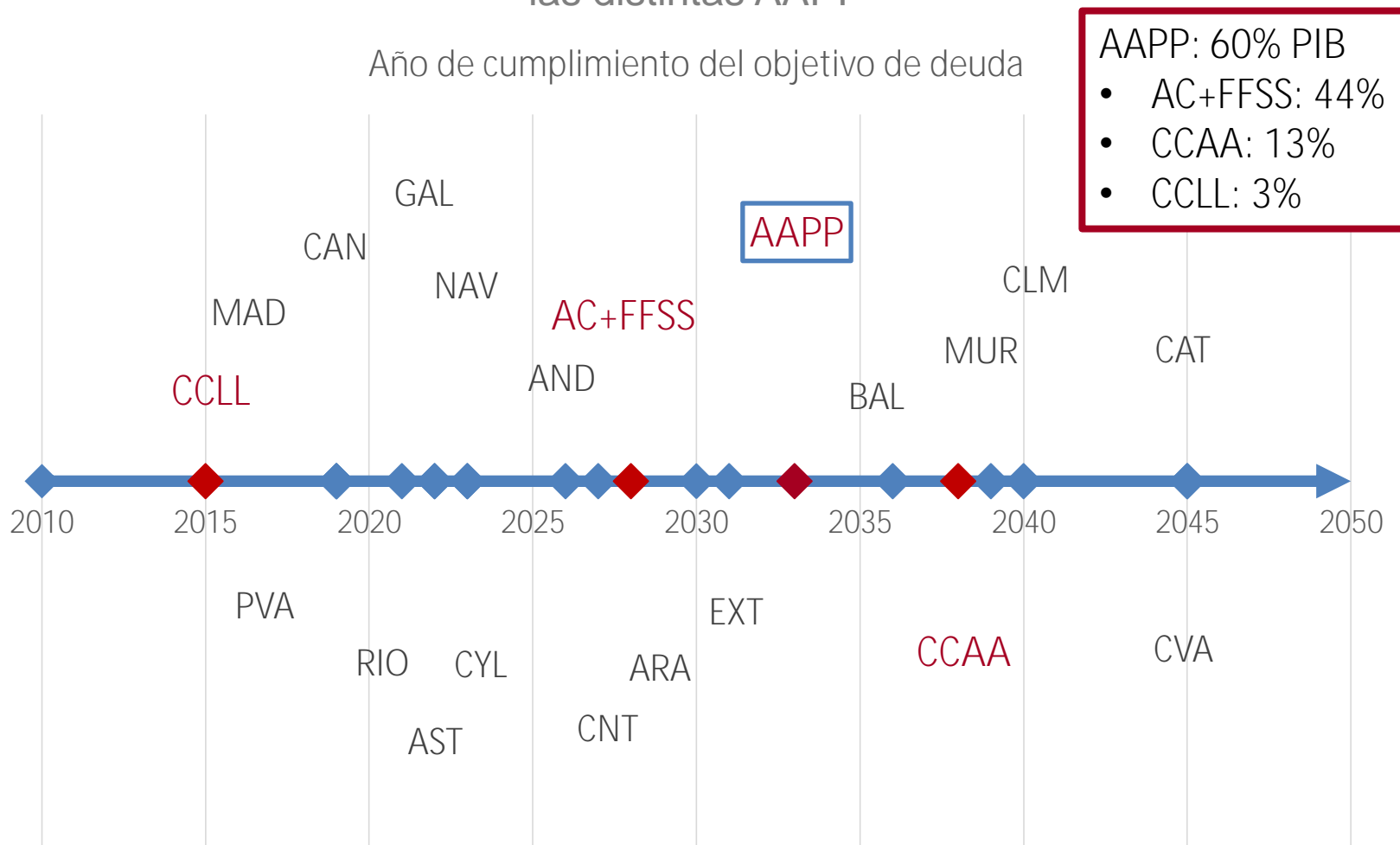
En un escenario no policy change, en 2019 todavía persistiría un desequilibrio estructural en torno a 2,5 puntos del PIB y...



Fuente: IGAE y estimaciones AIReF

## 2.A. Necesidad de un plan presupuestario a medio plazo

...además, existe una elevada heterogeneidad en la sostenibilidad de las distintas AAPP





## 2.A. Necesidad de un plan presupuestario a medio plazo

Los incumplimientos de los objetivos han endurecido el marco fiscal europeo...

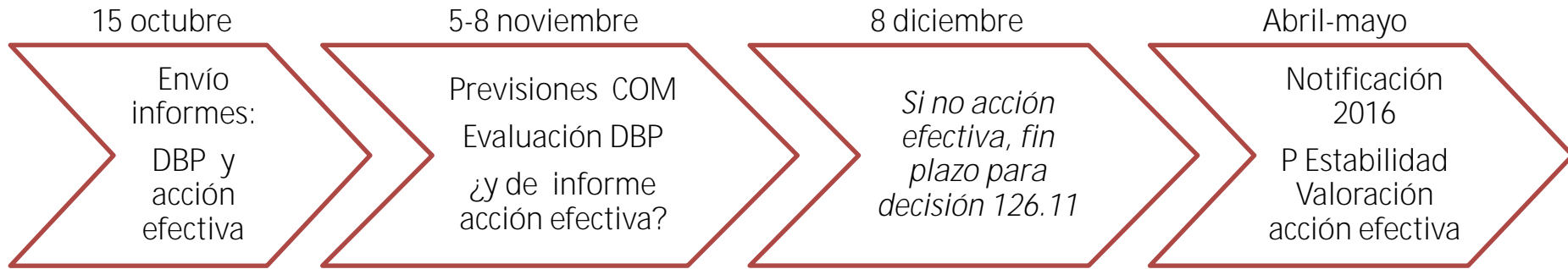


- ❖ La decisión del 12 de julio supone el inicio del procedimiento de suspensión de FFEE:
  - Condicionalidad macro de normativa de fondos: por no adoptar acción efectiva
  - A propuesta de COM que la ha supeditado a diálogo previo con Parlamento (no favorable)
  - Podría alcanzar 1.300M€ en créditos de compromiso 2017
- ❖ Decisiones agosto por el Consejo:
  - Cancelación multa asociada al 126.8 (alegaciones España atendidas)
  - Advertencia y ampliación de plazo para corregir el déficit excesivo. Nueva senda art 126.9

Def/PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Junio 13 (Art 126.7)	6,5	5,8	4,2	2,8		
Agosto 16 (Art 126.9)			5,1	4,6	3,1	2,2

## 2.A. Necesidad de un plan presupuestario a medio plazo

...y puede agravarse en próximos meses



❖ Graves repercusiones en caso de incumplimiento del 126.9 ➔ Aplicación 126.11

Multa: regla general	Posibilidad de complementar con
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 0,2% del PIB + (1/10 desviación absoluta)</li> <li>✓ Máximo individual: 0,5% de PIB</li> <li>✓ ECOFIN puede rechazar o modificar pero sin posibilidad de cancelación por propuesta de COM o petición de EM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Publicación de información antes emisiones</li> <li>✓ Invitar al BEI a reconsiderar su política de préstamo</li> <li>✓ Depósito no remunerado</li> </ul>

➔ Y posibilidad de supervisión reforzada

*Valoración de acción efectiva/cumplimiento 126.9: clave para escalar al 126.11 y suspender FFEE. Aunque es una valoración abierta a cierta interpretación, los riesgos de activación a corto plazo son más elevados y obligan a respuesta adecuada. Si bien, ello no quita la necesidad de afrontar los retos subyacentes en las finanzas públicas*

## 2.A. Incertidumbre sobre el escenario fiscal a corto plazo

- ❖ Ausencia de objetivos de déficit para 2016 y siguientes acordes con la nueva recomendación del Consejo :
  - ❖ Reparto vertical entre subsectores
  - ❖ Reparto horizontal entre CCAA
  
- ❖ Ausencia de Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017
  - ❖ Debate sobre la implementación de la prórroga presupuestaria
  - ❖ Incertidumbre sobre el posible contenido del Real Decreto Ley sobre medidas presupuestarias y tributarias (Pago fraccionado del Impuesto sobre Sociedades)
  
- ❖ Distorsión de los procesos presupuestarios de las CCAA:
  - ❖ No se conocen los anticipos a cuenta para 2017
  - ❖ Incertidumbre sobre los efectos de la prórroga presupuestaria
  - ❖ Confusión de objetivos de déficit y deuda
  
- ❖ Suspensión de la aplicación de la LOEPSF
  - ❖ No se han aprobado los PEF por incumplimiento en 2015, ni los de 2014 salvo Cataluña

# SUMARIO

## 1. Evolución de las finanzas públicas

## 2. Retos fiscales hacia delante:

- A. Afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas
- B. Refuerzo del marco institucional

## 3. Conclusiones

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

¿Qué se ha hecho?

Retos

Marco de disciplina fiscal

- Artículo 135 de la Constitución Española
- LOEPSF: Reglas fiscales y mecanismos de aplicación

Reforma tras 4 años de vigencia de la LOEPSF

Transparencia

- Obligación de todas las AAPP de ofrecer información económico-financiera
- Central de Información Económico y Financiera

Aumentar la cultura de transparencia

Orientación a medio plazo

- Principio de plurianualidad (LOEPSF)
- Creación de la AIReF

Orientación a medio plazo en el diseño y ejecución de la política presupuestaria y fiscal

Admin. territoriales

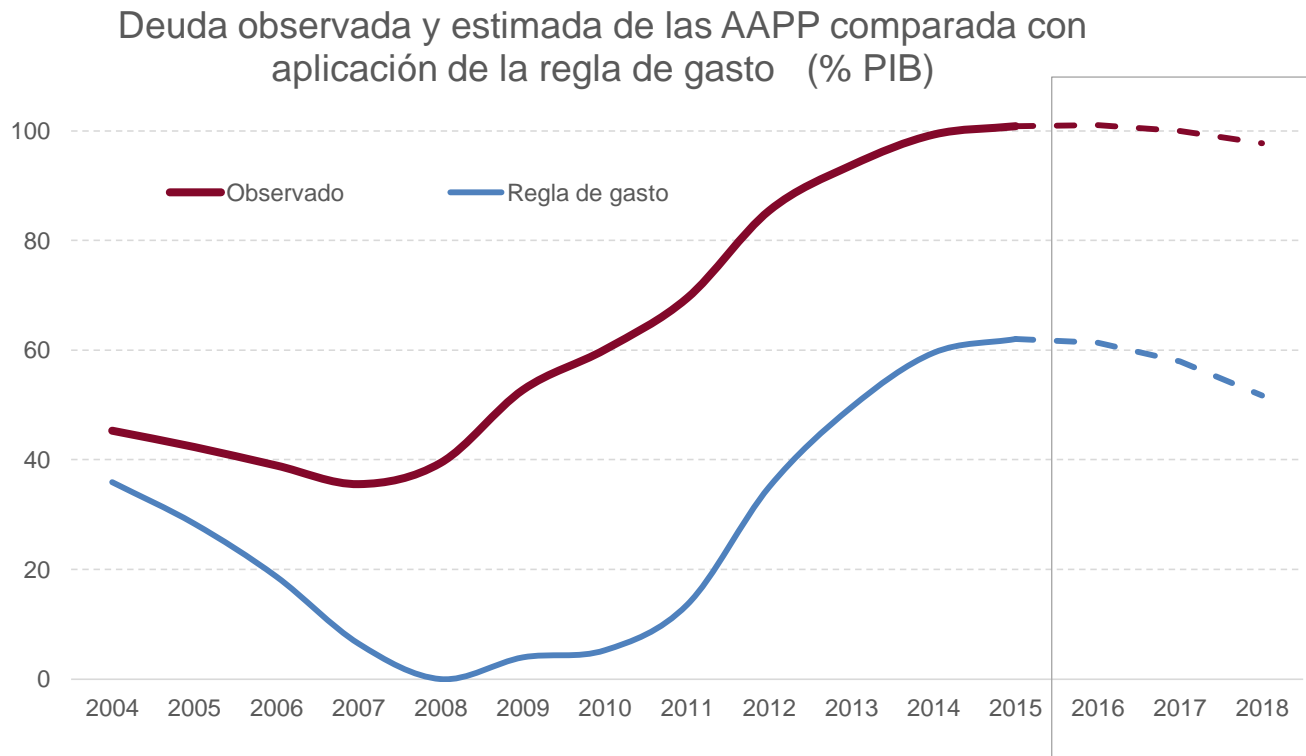
Cambios en la supervisión y control de las CCLL

Incremento de corresponsabilidad fiscal en el conjunto de los niveles de gobierno

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### i) Reforma tras 4 años de vigencia de la LOEPSF

La regla de gasto favorece la función de estabilización y hubiera limitado el crecimiento de la deuda



## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### i) Reforma tras 4 años de vigencia de la LOEPSF

La regla de gasto se introduce en la LOEPSF pero su implementación no es satisfactoria

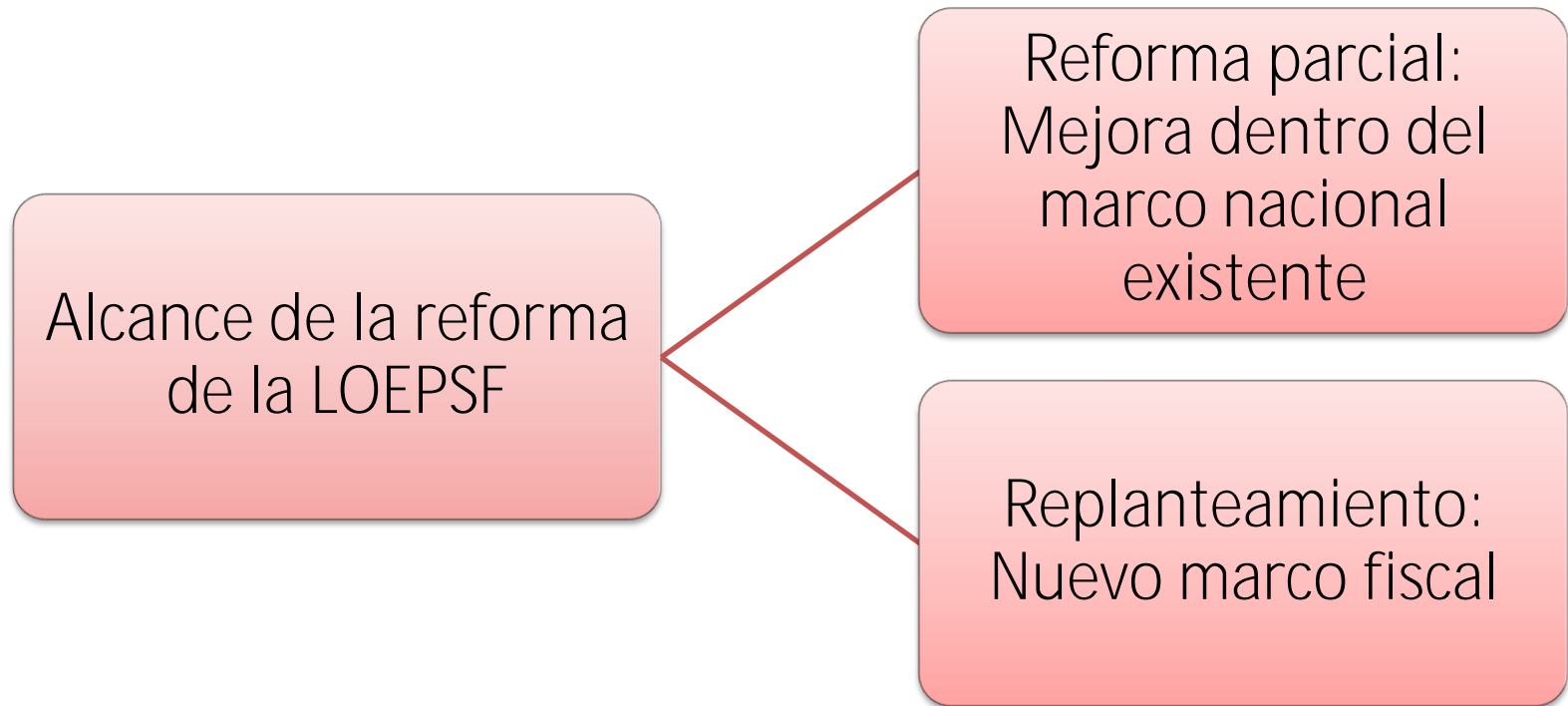
- La LOEPSF establece tres reglas fiscales al mismo nivel: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
- La regla de gasto queda como regla de 2º orden al darse prioridad en la práctica del objetivo de déficit:
  - ✓ Regulación parca y confusa:
    - ✓ No se ha desarrollado normativamente la metodología de cálculo y sobre todo de estimación (cálculo ex-ante)
    - ✓ Guías IGAE dirigidas al cálculo de los empleos no financieros, pero insuficiente para el cálculo del gasto computable
  - ✓ Casi ningún presupuesto contiene información de la regla de gasto.
  - ✓ No replicabilidad de la regla a posteriori con los datos publicados por MINHAP.
  - ✓ El estado y muchas CCAA no la cumplen
  - ✓ Interpretación laxa del MINHAP que permite consolidar los excesos de gasto de años anteriores, incluidas las operaciones no recurrentes (desdibuja su finalidad)

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### i) Reforma tras 4 años de vigencia de la LOEPSF

Cualquier reforma de la LOEPSF debe estar en línea con la normativa UE y asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales europeas:

- Posibilidad de flexibilizar algunos aspectos de la LOEPSF con cabida dentro del marco europeo
- Hay propuestas de reforma del marco fiscal europeo





## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### i) Reforma de la LOEPSF tras 4 años de vigencia

Posibles líneas de reforma parcial:

Exigibilidad y  
orientación  
plurianual

- Mayor automatismo en mecanismos correctores
- Dotar de gradualidad a las sanciones
- Corregir las desviaciones que se produzcan
- Perspectiva plurianual en los mecanismos correctores
- Potenciar los mecanismos preventivos
- Incentivos positivos al cumplimiento

Consistencia

- Fijación del objetivo de estabilidad en relación con la regla de gasto
- Coherencia entre la senda de deuda y objetivo de estabilidad
- Compatibilizar el objetivo de deuda de las CCLL con los límites de su propia normativa

Adecuación al  
objetivo fiscal y  
factibilidad

- Fijar objetivos de estabilidad diferenciados por CCAA
- Rediseñar los objetivos de deuda de las CCAA

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### i) Reforma de la LOEPSF tras 4 años de vigencia

Posibles líneas de reforma parcial:

Transparencia y  
coordinación

- Difusión de los criterios metodológicos
- Coordinación presupuestaria en el ámbito regional
- Plan presupuestario conjunto
- Sustituir el PMP por el seguimiento de la deuda comercial
- Presupuestos en contabilidad nacional

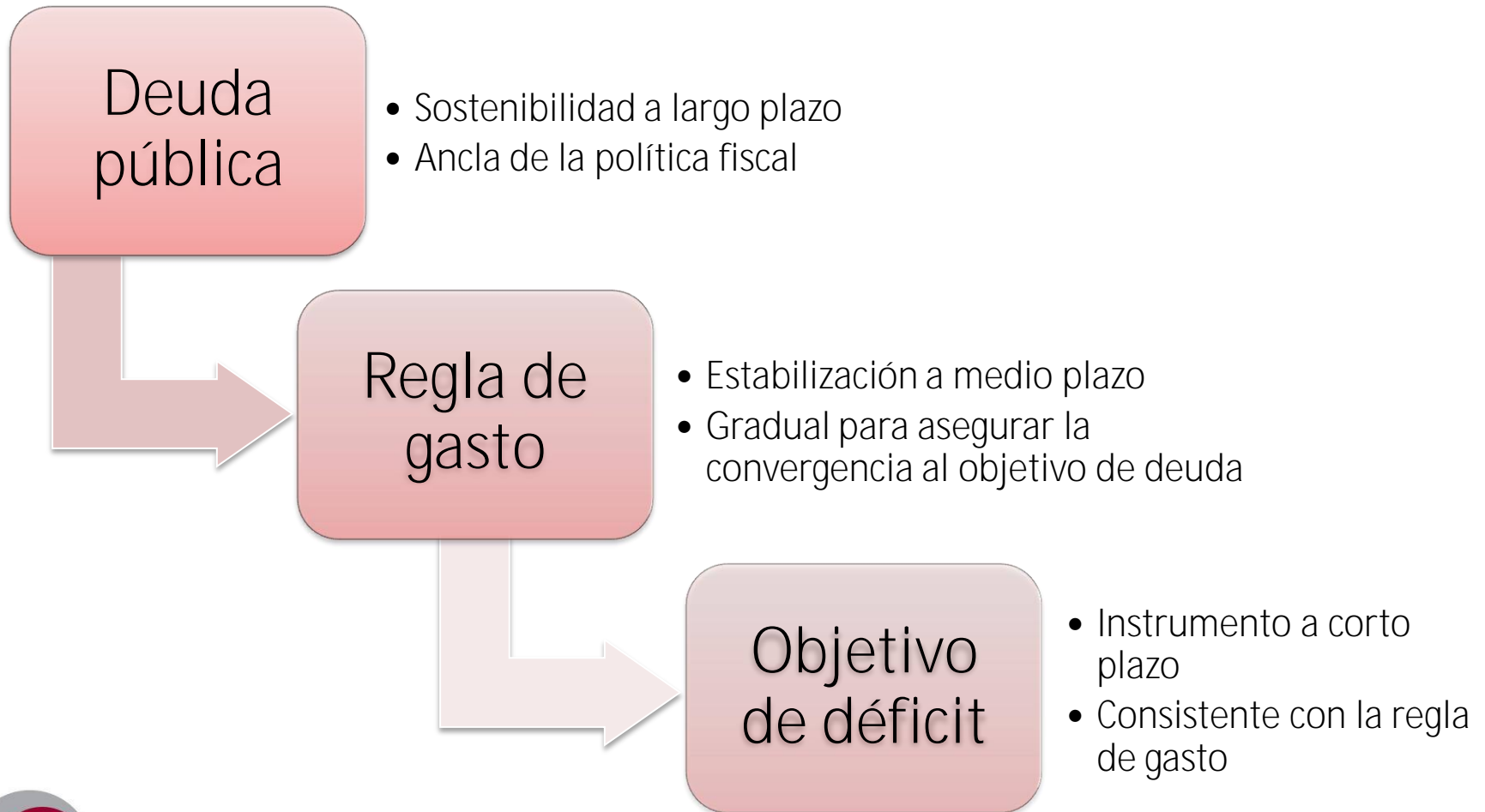
Bien definidas,  
simples y  
flexibles

- Revisión de la regla de gasto
- Aclarar régimen transitorio de la LOEPSF
- Desarrollar la vinculación prevista entre el objetivo nominal y el estructural
- Concretar algunas definiciones de déficit (estructural de la Seguridad Social; entes públicos que no sectorizan)

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### i) Reforma tras 4 años de vigencia de la LOEPSF

Reforma en línea con las tendencias a nivel internacional:  
Simplificación y adecuada jerarquía de las reglas fiscales



## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### ii) Aumentar la cultura de transparencia

- Avances en el terreno de la transparencia
  - ✓ **Creación del Portal de transparencia y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**
  - ✓ **Principio de transparencia en la LOEPSF** (como ejemplo: extensión de la publicación mensual de la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional a las CCAA)
- Algunas deficiencias/tareas pendientes:
  - ✓ **Acuerdos de la CDGAE** Regulación de las condiciones de los mecanismos extraordinarios de financiación.
  - ✓ **Memorias económicas** de las leyes. Dificulta la evaluación ex-ante y ex-post de las medidas adoptadas.
  - ✓ **Fijación de los objetivos** de estabilidad presupuestaria. Justificación somera que sustente los resultados del proceso.
  - ✓ **Desconocimiento de la metodología de cálculo de los datos**, lo que impide replicarlos
  - ✓ **Comité Técnico de Cuentas Nacionales**. No se ha constituido formalmente.
  - ✓ **Planes de ajuste de las CCAA y CCLL** acogidas a los mecanismos extraordinarios de financiación.
  - ✓ **Funcionamiento del CPFF**

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### iii) Orientación a medio plazo de las cuentas públicas

- ❖ El Programas de Estabilidad, considerado como plan fiscal a medio plazo, no está coordinado con el proceso presupuestario al no contener proyecciones presupuestarias por subsectores y mayor nivel de detalle de determinadas rúbricas, información para el cálculo de la regla de gasto
- ❖ Los presupuestos no recogen correspondencia con las rúbricas de recursos y empleos en contabilidad nacional (no basta el ajuste al saldo), información de las entidades que no tienen naturaleza pública pero que se consideran AAPP a efectos de SEC 2010 como AAPP, datos para el cálculo del gasto computable.
- ❖ Hay deficiencias en las evaluaciones ex-ante y ex-post de las medidas presupuestarias.
- ❖ La AIReF cumple un papel importante en la orientación a medio y largo de las cuentas públicas, aunque mantiene algunas dificultades para funcionar a pleno rendimiento.

## 2.B. Refuerzo del marco institucional fiscal

### iv) Incremento de corresponsabilidad fiscal

- ❖ Necesidad de una visión global del modelo de gobernanza fiscal:
  - ❖ Modelo con autonomía financiera y no bail out (EEUU)
  - ❖ Modelo con control centralizado y garantía de rescate (Francia)
  - ❖ Modelos intermedios (España). Aparición de problemas de riesgo moral
  
- ❖ Elementos fundamentales del sistema de gobernanza fiscal
  - ❖ Reglas fiscales y mecanismos de aplicación
  - ❖ Capacidad de endeudamiento y mecanismos de rescate
  - ❖ Sistemas de financiación de las AATT
  - ❖ Estructura de gasto y reparto de competencias entre niveles de administración
  - ❖ Marco institucional de toma de decisiones y coordinación

# SUMARIO

## 1. Evolución de las finanzas públicas

## 2. Retos fiscales hacia delante:

- A. Afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas
- B. Refuerzo del marco institucional

## 3. Conclusiones

## 4.- Conclusiones

Es esencial que la sostenibilidad de las finanzas públicas sea una de las anclas de la política económica:

- ✓ A pesar de la recuperación económica y la reducción de tipos de interés, persiste un déficit estructural en torno al 2,5% de PIB que hay que afrontar
- ✓ Los incumplimientos de los objetivos han endurecido el marco fiscal europeo y existe riesgo de seguir escalando en el procedimiento en los próximos meses con sanciones financieras incluidas
- ✓ España necesita un plan presupuestario a medio plazo realista y creíble para afianzar la sostenibilidad de las cuentas públicas
- ✓ Hay que seguir avanzando en el refuerzo del marco institucional nacional de las finanzas públicas y aumentar la transparencia
- ✓ Es necesaria una reforma normativa para mejorar el marco de disciplina presupuestaria y reglas fiscales
- ✓ Hay que propiciar el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal de los distintos niveles de gobierno para lograr la estabilidad presupuestaria, incluyendo una mejora del Consejo de Política Fiscal y Financiera.





Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

[www.airef.es](http://www.airef.es)

 [@AIReF\\_es](https://twitter.com/AIReF_es)