



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos *Next Generation EU*

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
IEHPA, 28 de abril 2021

Contenido

1

Contexto

2

Impacto macroeconómico

3

Impacto presupuestario

4

Gobernanza y evaluación

5

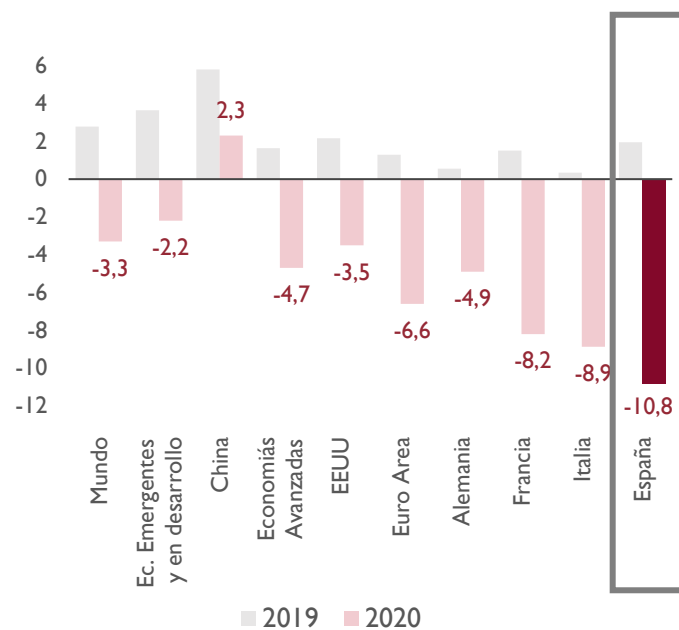
Reflexiones finales

1

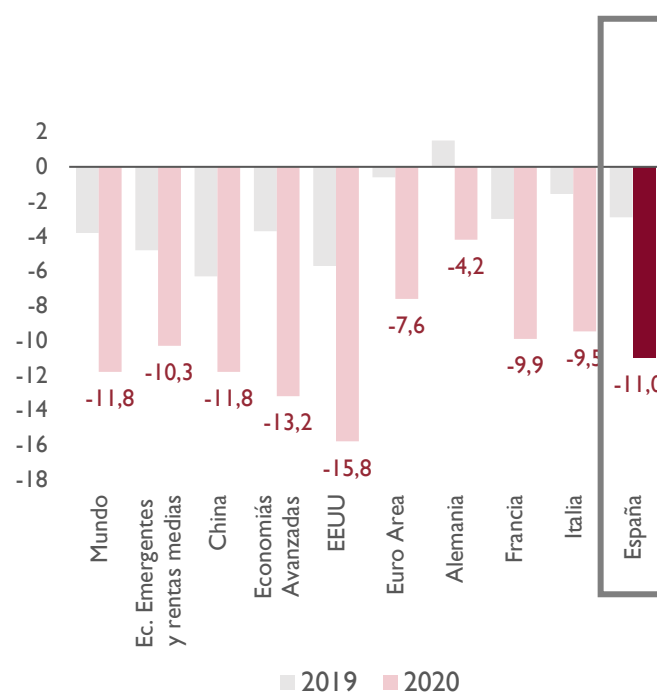
Contexto

La crisis de la Covid-19: un shock mundial singular con un impacto muy elevado en España

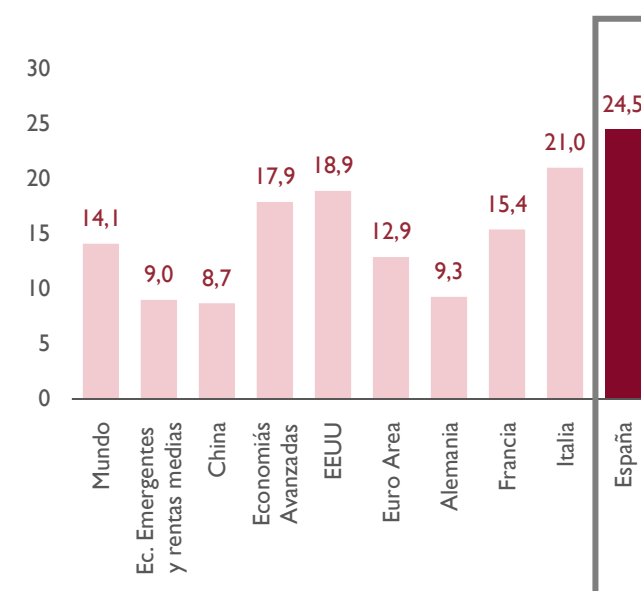
PIB real 2019 y 2020
(Tasa variación %)



Déficit 2019 y 2020
(%PIB)



Incremento de deuda de las AAPP
2020 (%PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de FMI, WEO Abril 2021

Next Generation EU constituye el mayor paquete de estímulo de la UE hasta la fecha...

Next Generation EU (NGEU)

Mitigar efectos de la crisis COVID-19 e impulsar la transformación estructural

750 MM€ (5% PIB UE) (2021 – 2026)

Paquete NGEU compuesto por:

▫ MRR (89,7%) y REACT-EU (6,3%)

▫ Horizonte 2020, InvestEU, Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural, el Fondo de Transición Justa y RescUE (4%)

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

672,5 MM€ (46% transferencias y 54% préstamos)

Desembolsos condicionados a la presentación de Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) nacionales

PRTR: incluir reformas e inversiones planeadas con las prioridades marcadas por la UE

...con rasgos que lo diferencian de los fondos europeos tradicionales

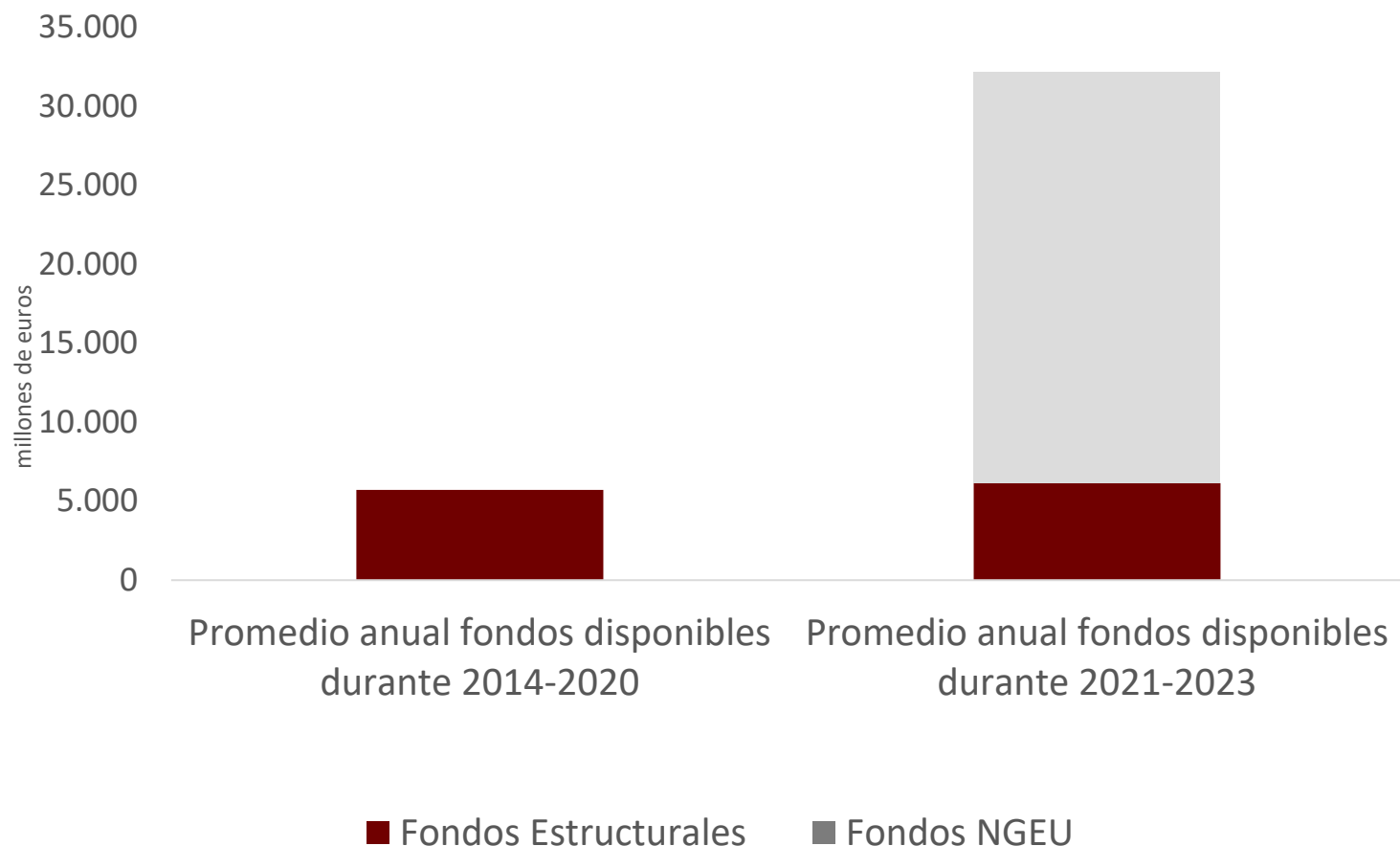
Desembolsos vinculados a hitos y objetivos

Identificación de inversiones por la UE

Vinculación a recomendaciones específicas

Sin cofinanciación

España dispondrá en el periodo 2021-23 de una cuantía de fondos europeos sin precedentes



España recibirá cerca de **35MM€ al año** durante 2021-2023

Absorberá casi un **21% de las transferencias del MMR** siendo, junto con Italia, uno de los **principales** receptores en volumen de transferencias del MRR

La combinación de fondos europeos disponible cada año en el periodo 2021-2023 representará alrededor del **3% del PIB español 2020**

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea y Moncloa.gob

2

Impacto macroeconómico





Existen importantes interrogantes para estimar el impacto...

Naturaleza concreta de cada una de las más de 100 medidas de **inversión** anunciadas por el Gobierno.
¿Proporción de consumo público o formación bruta de capital fijo de las medidas?

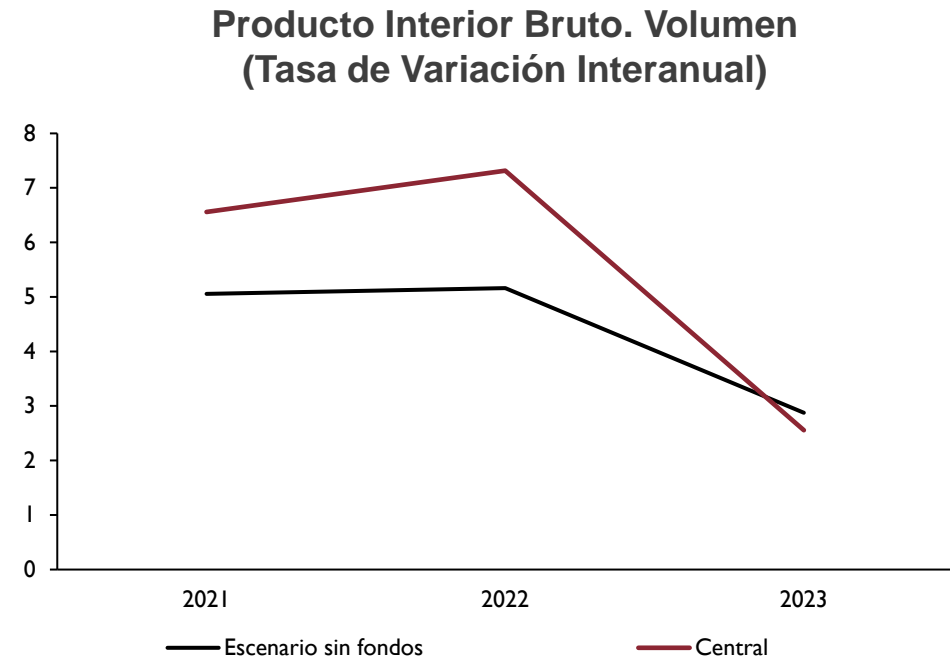
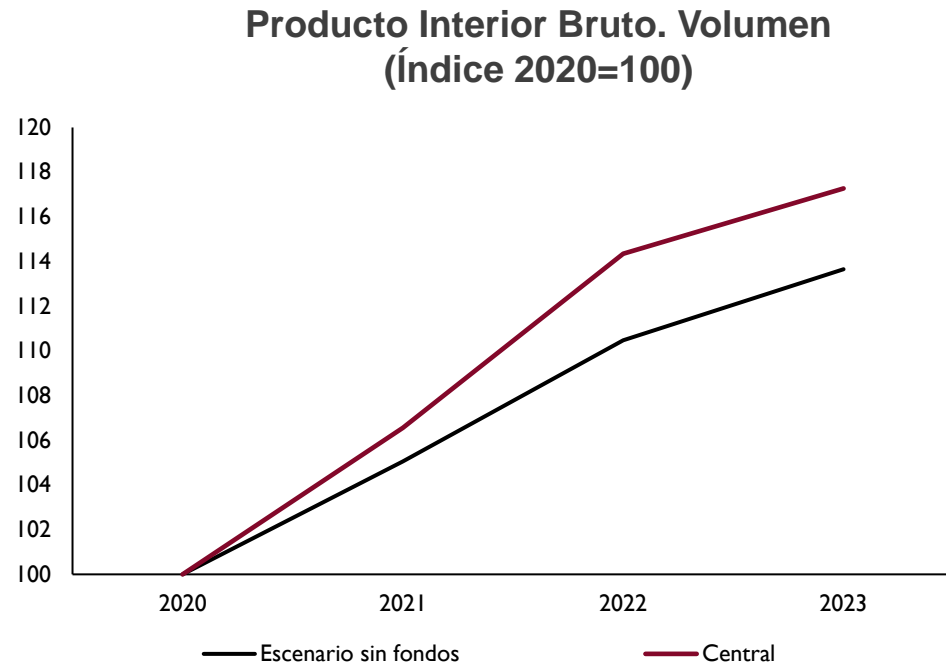
Componente de **colaboración público-privada**; ¿con o sin transferencia de riesgo? ¿contabilización?
Necesidad de afianzar los vehículos de colaboración

Falta de concreción de las principales **reformas estructurales** (Ref. Laboral, Ref. de pensiones, etc.)

...que obliga a formular supuestos para tener una primera aproximación al orden de magnitud

Transferencias y Préstamos		Con la información disponible hasta el momento, se asume que los préstamos (72.000 M€) no se solicitarán de 2021 a 2023 y que las transferencias (70.000 M€) se absorberán en el periodo 2021-2023
Transferencias - Ritmo de ejecución		Se supone una ejecución sesgada hacia final del año de la cuantía presupuestada para 2021 con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (25.400 M€). Se supone que los fondos previstos para 2022 y 2023 se ejecutan de manera uniforme a lo largo de sus respectivos años
Momento del impacto		Se introduce el impacto en el momento en el que se produce el gasto , independientemente del momento del desembolso de los fondos europeos
Canal de impacto		Únicamente se introduce el shock del lado de la demanda debido a la falta de información suficiente sobre las medidas del PRTR para hacer un análisis de sus efectos del lado de la oferta

Impacto preliminar estimado por AIReF del shock de inversión pública en 2021-2023 con el modelo trimestral propio, sin considerar efectos de oferta



Fuente: Elaboración propia

- El shock de inversión pública añade 1,5 puntos al crecimiento de 2021 y 2,2 al de 2022
- El multiplicador de la inversión pública es alrededor del 1,2
- Con este impulso, el nivel de PIB previo a la crisis se recupera en 2022

Es una estimación muy preliminar y sujeta a elevados riesgos, pero apunta los beneficios potenciales del Plan

Riesgos a la baja

Posibles **retrasos en la implementación del Plan** reducirían el impacto macroeconómico estimado en 2021

Selección subóptima de proyectos específicos reduciría el efecto multiplicador asociado → Importancia de la evaluación

Desde el punto de vista financiero: **retraso en el desembolso de fondos europeos** por motivos institucionales (retraso de procedimientos, Recursos propios UE) o por incumplimiento de alguno de los hitos y objetivos

Riesgos al alza

Incertidumbre de la estimación del lado de la oferta: necesario mayor detalle del contenido del Plan para hacer un análisis pormenorizado y analizar en qué medida los efectos serán duraderos en el tiempo

Posible actualización en el informe sobre el Programa de Estabilidad

3

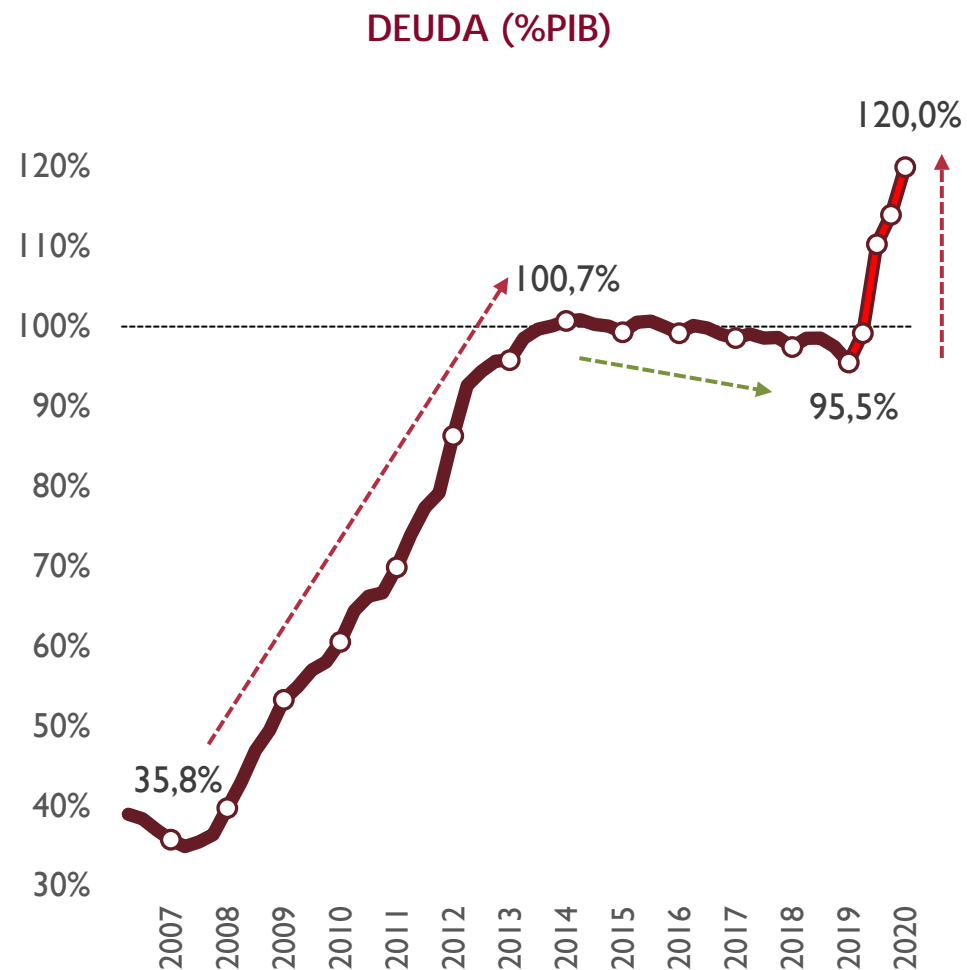
Impacto presupuestario

La crisis ha agravado la situación de vulnerabilidad asociada al elevado stock de deuda pública

Como consecuencia de la anterior crisis financiera, **entre 2008 y 2014** la deuda de las AAPP **aumentó más de 65 puntos** porcentuales, alcanzando el nivel del 100% sobre el PIB

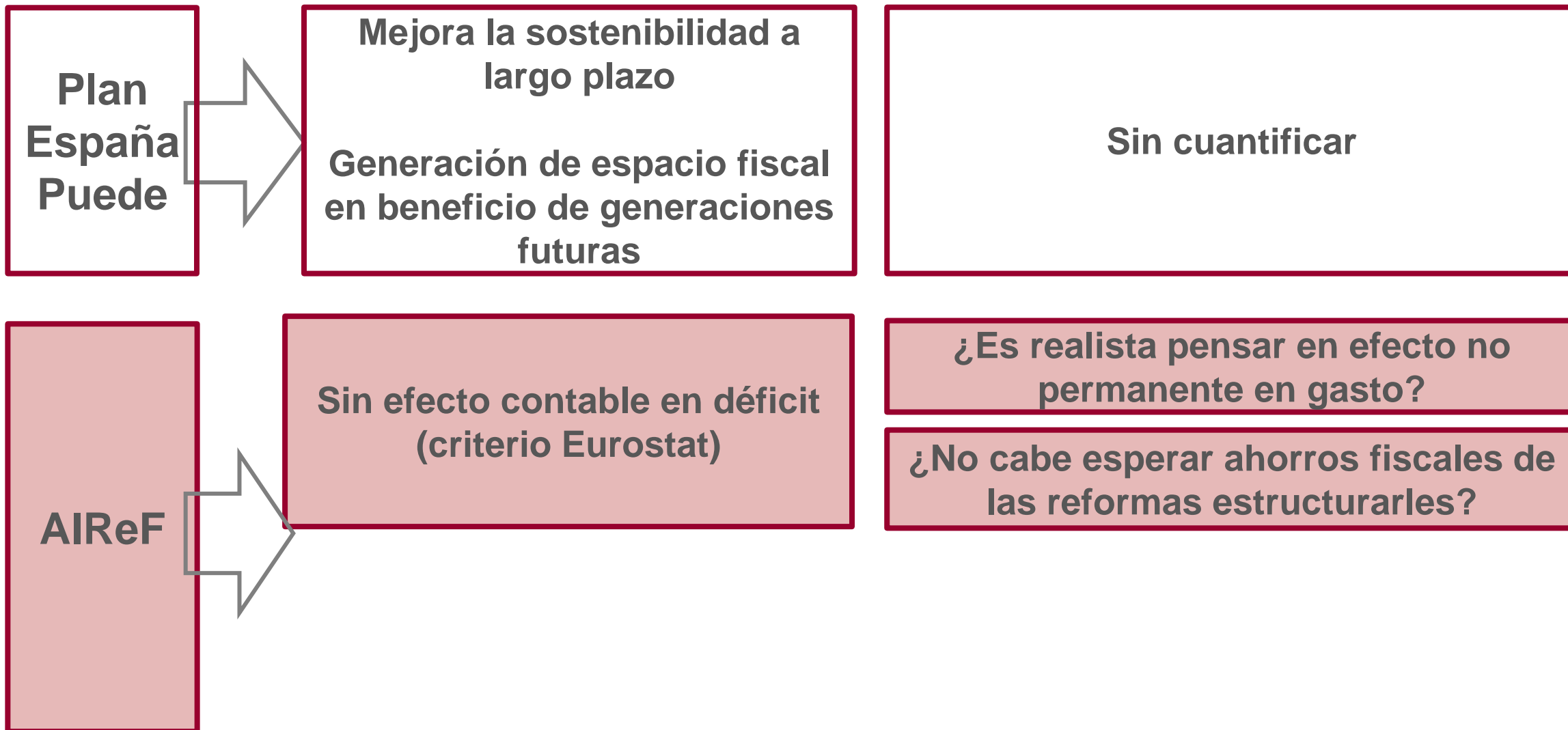
En **los últimos 5 años previos a la crisis** de la Covid se ha registrado una **reducción poco significativa** (5 puntos) a pesar de los favorables vientos de cola (crecimiento sostenido y fuerte caída de tipos de interés)

La paralización de la actividad económica y el incremento de las necesidades de financiación provocados por la **pandemia ha situado la ratio de deuda sobre PIB en el 120%**, valor máximo de los últimos cien años



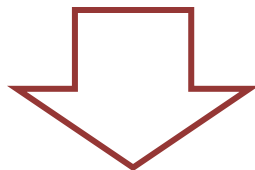
Fuente: elaboración propia a partir de BdE

¿Qué implicaciones tienen los Fondos en términos de sostenibilidad? ¿Qué impacto es esperable?



¿Es realista pensar en efecto no permanente en gasto?

Las inversiones del Plan Nacional presentan diferentes niveles de riesgo de incrementar el gasto estructural una vez finalizado



La estrategia fiscal debe prever financiación estructural (más ingresos o menos gasto en otras áreas) para los incrementos estructurales de gasto

¿No cabe esperar ahorros fiscales de las reformas estructurales?

Las reformas que pueden suponer ahorros no se encuentran detalladas ni cuantificadas

Reforma pensiones

Reforma laboral

Modernización de las AAPP

Reformas tributarias

¿Qué implicaciones tienen los Fondos en términos de sostenibilidad? ¿Qué impacto es esperable?



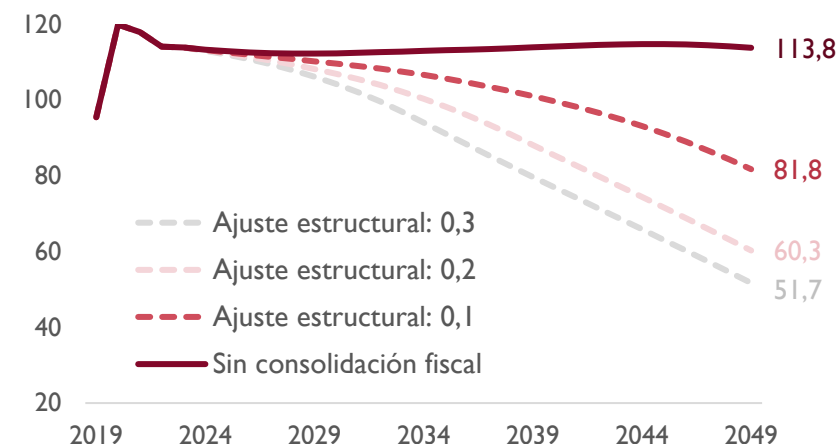
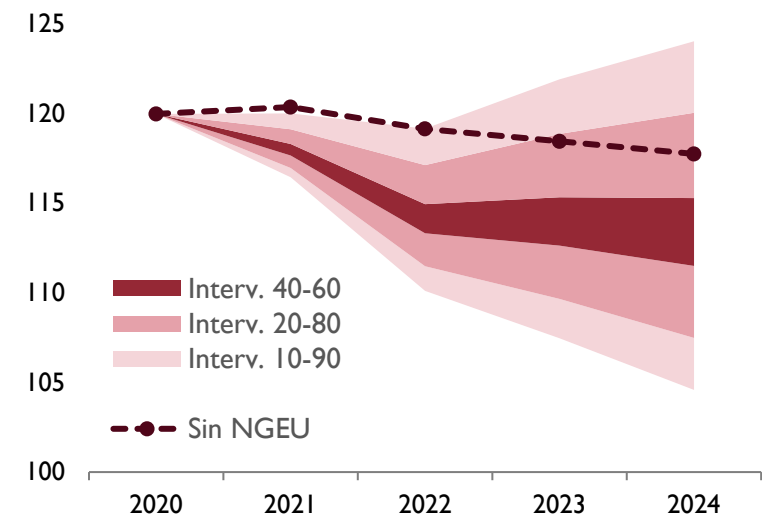
El rebote esperado de la actividad económica junto con el impulso del PRTR proyectan una reducción de la ratio de deuda...

El Plan Europeo NGEU tendrá un efecto positivo en la recuperación económica y el crecimiento potencial a largo plazo, que se traducirá en una mejor evolución de la posición fiscal...

...con un impacto en la reducción de la ratio de deuda de entre 3 y 6 puntos para el año 2024

...aunque adicionalmente será necesario diseñar un plan de consolidación que sitúe la senda de deuda en una trayectoria descendente hasta niveles más prudentes

PROYECCIONES ESTOCÁSTICAS DEUDA (%PIB)



Fuente: Elaboración propia

4

Gobernanza y evaluación

Se prevé una arquitectura de gobernanza que implica a todas las AAPP y coordina a los agentes implicados en el Plan, con procedimientos ágiles Pero todavía hay muchos elementos por definir

Solo hay grandes números para el reparto de los fondos

El detalle de los **70.000 millones en transferencias** para 2021-2023 solo está especificado para los **30 componentes**

El detalle para 2021 está todavía poco determinado. Prefinanciación por PGE2021 de 27.000 millones: 25.000 MRR y 2.000 React.
Inversiones posteriores sin orden de magnitud

Sin identificación de proyectos

Invitaciones y manifestaciones de interés (14 procedimientos abiertos) e intento de aunar intereses (PERTEs)

Y con una amplia batería de instrumentos de inversión

Directa del Estado, convenios con CCAA (educación, sanidad..), subvención a la inversión privada, consorcios publico-privados

Se pueden identificar al menos tres aspectos relevantes para optimizar el uso de los recursos e impacto del Plan



1. Coordinación AATT: son un ejecutor crítico. Entre CCAA y CCLL absorben cerca del 50% de inversiones MMR en Presupuestos 2021. Esta dotación, junto al resto de fondos a las CCAA, implica que deben gestionar en 2021 más de 3 puntos de PIB

		IMPORTE 2020	IMPORTE 2021	IMPORTE 2022
FONDO COVID-19	Transferencias del Estado a CCAA. Reparto en función de incidencia de COVID (sanidad, educación, transporte, actividad económica). No finalistas	15.954M (1,4% PIB)		
Dotación adicional PGE 2021	Transferencias del Estado a CCAA para dotar de mayor financiación a CCAA. Reparto por Real Decreto que fije los criterios (pendiente). No finalistas		13.486M (1,1% PIB)	
Mecanismo Recuperación y Resiliencia	Gestionado por la AC y distribuido a CCAA		9.372M (0,8% PIB)	
REACT EU	Gestionado por las CCAA		8.000M (0,7% PIB)	2.000M
	Gestionado por AC y transferido a CCAA		1.421M (0,1% PIB)	
Línea COVID ayudas directas	Transferencias del Estado a CCAA. Proporcional al REACT con criterios de caída PIB 2020, paro y desempleo juvenil. Especial en CAN y BAL distribución en base a afiliados netos (descontando ERTES). Finalistas. Reintegro si no cumplen condiciones.		6.974M (0,6% PIB)	
TOTAL		15.954M (1,4% PIB)	39.253M (3,2% PIB)	2.000M

¿Pero se tendrá la suficiente capacidad de absorción de recursos y gestión de políticas tan variadas? El ejemplo de las CCAA

Experiencia anterior

Fondos estructurales (56.000M€ en 2014-2020):

- Lentitud en la ejecución del marco 2014 – 2020 (43% hasta 2020)
- Ejecución 100% al final de los periodos anteriores
- Restricciones presupuestarias vinculantes
- Cofinanciación nacional
- Reembolso de gastos realizados y pagados

Gestión crisis COVID (2020)

La pandemia ha supuesto una sobrecarga de gestión para las CCAA:

- Fuerte incremento de gasto COVID
- Caída gasto no COVID: ¿Problemas de gestión o incidencia indirecta de la pandemia?

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Mayor importe en menor plazo: 69.000M€ en 3 años

Nuevo sistema de gestión:

- Presupuesto por resultados (pagos por hitos y objetivos)
- Costes medios por unidad
- Pista de auditoria completa

Ausencia de restricciones presupuestarias:

- Financiación del 100%
- Suspensión de las reglas fiscales
- Previsión de prefinanciación de la AC a las AATT

Alto nivel de prioridad política

Creación de nuevas estructuras a nivel AC y de CCAA

Ejecución condicionada al cumplimiento de hitos y los propios desembolsos del Plan

2. El Plan Nacional de Recuperación debe integrarse en el marco de una estrategia fiscal creíble y realista que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas que, tal y como ha recomendado AIReF, requiere:

Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad

Considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la COVID-19

Estrategia fiscal a medio plazo



Establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos

Servir de marco para los planes de reequilibrio de las AA.PP. y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia

3. Evaluación: elemento crítico para optimizar su uso, lograr los objetivos marcados y la rendición de cuentas

Integral

- Cubra todas las etapas del Plan
- Evaluación Ex ante ↔ Evaluación Ejecución ↔ Evaluación Ex Post

Combinando control de fondos con evaluaciones de:

- **Eficacia:** evaluación de los proyectos y políticas para cumplir con los objetivos del **Plan**
- **Eficiencia:** Asegurar que los recursos europeos sean invertidos de **manera eficiente**

Requiere organizar ya ex ante la evaluación

- Definición de **objetivos/indicadores** a alcanzar que permitan su cuantificación y evaluación
- Diseño y acceso a sistema de la **información necesaria**

Esta evaluación integral del Plan no es sencilla y requiere especialización e implicación de una pluralidad de agentes

Retos

Evaluación Ex ante

Selección ágil sin mermar la calidad en selección de proyectos que cumplan con los criterios de condicionalidad y cumplan los objetivos

Evaluación de ejecución

Ha de ser diligente para que se desplieguen los efectos cuanto antes y **garantizar un control** adecuado de utilización

Evaluación Ex post

En extraer lecciones de las primeras fases de ejecución para mejorar la eficiencia, eficacia y coherencia de las políticas a lo largo de la vigencia del Plan

Reflexiones

Integrar toda la **capacidad de análisis y conocimiento existente**, lo que requiere relación con actores

Contar con una entidad o conjunto de entidades estables ¿**Consejo Nacional de Productividad** ?¿**Otras entidades**?

IGAE y Tribunal de Cuentas pueden ejercer un control robusto de la ejecución de los Fondos UE

AIReF tiene una sólida experiencia pero dada la amplitud de políticas deberían participar **varias instituciones** con diversidad de conocimientos técnicos

5

Reflexiones finales

Reflexiones finales

- Los Fondos UE son un **canal de financiación sin precedentes** por su magnitud, sostenimiento en el tiempo y por permitir una respuesta sincronizada y simultánea de los países de la UE

- Resulta difícil delimitar el impacto ex ante en las finanzas públicas** por la falta de concreción de elementos: el Gobierno no lo ha hecho hasta la fecha

- Pero sin duda, ofrece la posibilidad de tener un impacto positivo en las finanzas públicas:** por la vía del dinamismo del crecimiento y de la mejora de la posición fiscal subyacente

Reflexiones finales

□ **El impulso al crecimiento y el efecto denominador deben mejorar la posición de la deuda y mitigar la actual vulnerabilidad.** Al menos existe un efecto escalón negativo y la posibilidad de mantener estable un mayor nivel de deuda con el mismo saldo primario y condiciones de financiación



Importancia de la selección y diseño de fondos, proyectos y reformas para optimizar el impacto

Papel clave de todos los actores

□ **El efecto en la posición fiscal subyacente es más incierto** y aunque se está suponiendo un impacto nulo desde la perspectiva contable, **también es una oportunidad** de mejora del desequilibrio fiscal y de la deuda



Acompasar posibles aumentos estructurales de gasto con financiación y necesidad de incorporar y secuenciar los efectos fiscales de las reformas estructurales



www.airef.es

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