

Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024

LA AIReF PREVÉ UNA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT DE LAS AAPP HASTA EL 3,5% DEL PIB EN 2024

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) considera que el Programa de Estabilidad es una aproximación incompleta a la estrategia fiscal a medio plazo que ha recomendado en informes anteriores
- La AIReF echa en falta una mayor integración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en el Programa de Estabilidad, que no incorpora los efectos de las reformas sobre el crecimiento y la sostenibilidad de las AAPP
- Considera que el escenario macroeconómico es realizable a corto y medio plazo, siempre que remita la pandemia a nivel global y se ejecute en plazo y con la calidad suficiente el PRTR
- Estima que las inversiones y el gasto asociados al PRTR podrían tener un impacto en el crecimiento del 1,5% en 2021, 2,5% en 2022 y 1,6% en 2023
- Prevé una reducción del déficit de las AAPP a lo largo del periodo hasta el 3,5% del PIB en 2024, 3 décimas superior al recogido en la APE, con un menor déficit de la Administración Central y mayor de los Fondos de la Seguridad Social (FSS) y las Comunidades Autónomas (CCAA)
- Estima que la deuda seguirá en niveles de elevada vulnerabilidad, en torno al 112,4% del PIB en 2024
- Insiste en la necesidad de diseñar una estrategia fiscal a medio plazo con un horizonte temporal suficientemente amplio y que necesariamente tendrá que estar integrada con el PRTR

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy en su página web el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2021-2024, en el que analiza el escenario macroeconómico del Gobierno y la estrategia fiscal para el periodo 2021-2024. La AIReF estima una reducción del déficit de las AAPP a lo largo del periodo hasta alcanzar el 3,5% del PIB en 2024, 3 décimas superior al recogido en la APE, y destaca que al final del periodo el endeudamiento estará en torno al 112,4% del PIB, que supone un importante factor de vulnerabilidad para la economía española. En su Informe, concluye que el Programa de Estabilidad no cumple con el objetivo de constituir un instrumento de orientación de la política fiscal a medio plazo, por lo que recomienda completar la estrategia fiscal que permita alcanzar un nivel de déficit suficiente para reconducir la deuda hacia sendas más sostenibles que reduzcan la vulnerabilidad de la economía española. Esto implica ampliar el horizonte temporal de la

NOTA DE PRENSA
11/05/2021

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

En el informe, la AIReF resalta que la presentación de la APE tiene lugar en un momento complejo, dada la elevada incertidumbre sobre las previsiones macroeconómicas y fiscales y la activación de la cláusula de escape al menos hasta 2022, que supone la ausencia de referencias normativas con las que comparar la evolución de los saldos públicos prevista en la APE. Además, la revisión del marco fiscal europeo que se aplicará a partir de ese momento ha quedado en suspenso. En este contexto, resulta todavía más relevante, pero también más compleja, la labor de supervisión que realizan las instituciones fiscales independientes.

Por otro lado, los avances en el diseño del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) permiten atisbar grandes cambios en la política económica y presupuestaria de España que todavía se encuentran pendientes de concreción presupuestaria y legislativa, y que pueden condicionar de manera esencial el escenario fiscal en un horizonte de medio y largo plazo. En este sentido, la AIReF asegura que el Programa de Estabilidad de este año no cumple con el objetivo de constituir un instrumento de orientación de la política fiscal a medio plazo.

De hecho, la AIReF cree que el Programa de Estabilidad solo puede considerarse una aproximación incompleta a esta estrategia porque, en primer lugar y en su vertiente presupuestaria, se presenta como un elemento aislado del PRTR. Solo incorpora el impacto macroeconómico de las inversiones del PRTR y el consiguiente impacto recaudatorio, pero no las reformas que todavía se encuentran pendientes de concreción legislativa y que afectan a ámbitos nucleares para el crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas (pensiones, el sistema tributario y el mercado de trabajo). Además, a partir de 2021, dibuja un escenario fiscal “a políticas constantes” en el que no se incorporan ni una senda objetivo para la política fiscal, ni incluso algunas medidas tributarias que en el PRTR se plantea que entren en vigor ya en 2022. Además, la APE no contempla qué parte de las inversiones supondrán incrementos del gasto de carácter estructural que pueden persistir una vez finalizado el plan.

En segundo lugar, el análisis que se lleva a cabo en este informe pone de manifiesto cómo la crisis sanitaria ha propiciado un incremento del déficit estructural de la economía española, que ya partía de niveles elevados (próximos al 2,5% del PIB). Otro legado de la crisis son los elevados niveles de deuda, que suponen un importante factor de vulnerabilidad de la economía española ante eventuales cambios en las condiciones de financiación. Por ello, la AIReF considera necesario establecer un plan de reequilibrio que comience a implementarse cuando la recuperación sea robusta y que permita generar un margen de maniobra suficiente para hacer frente a los retos derivados del envejecimiento y a futuras crisis.

Escenario macroeconómico 2021-2024

El pasado 26 de abril, la AIReF anticipó su aval del cuadro macroeconómico, si bien se destacaba la elevada incertidumbre existente en torno a la crisis sanitaria y el PRTR. El escenario macroeconómico del Programa de Estabilidad contempla un crecimiento del PIB del 6,5% en 2021, casi tres puntos porcentuales inferior al crecimiento del 9,8% con que se elaboraron los Presupuestos Generales del Estado para 2021. La AIReF considera que este crecimiento es factible si se producen avances en el control de la

NOTA DE PRENSA

11/05/2021

pandemia que permitan levantar las restricciones a la movilidad a lo largo del año y si comienzan a materializarse los efectos del PRTR en la segunda mitad del año.

Más a medio plazo, las previsiones del Gobierno suponen que el PIB registra un crecimiento elevado, un 7% en 2022, para retornar al final del horizonte de previsión hacia tasas del 3,5% en 2023 y del 2,1% en 2024, superiores a las estimaciones de crecimiento potencial previas a la crisis. El crecimiento estimado en 2022 refleja la reactivación del turismo internacional y el impacto del PRTR, un elemento respecto al que el Programa de Estabilidad proporciona escasa información. En concreto, solo se señala el incremento que supone sobre el PIB en el promedio de 2021-2023 (2 puntos), el efecto sobre la creación de empleo acumulado en ese período (800.000 puestos de trabajo) y un impacto sobre el potencial de crecimiento de 0,4 puntos.

El Gobierno ha publicado ya el detalle y la periodificación de las inversiones y proyectos de la mayoría de los componentes del PRTR. De acuerdo con esta información, la AIReF estima que las inversiones y el gasto asociado al PRTR podrían tener un impacto de 1,5% en 2021, 2,5% en 2022 y 1,6% en 2023, derivado principalmente del impulso de demanda. Aunque estas estimaciones son similares a las contempladas por el Gobierno, se encuentran sujetas a una elevada incertidumbre. Por un lado, el ritmo de ejecución de los proyectos y su concreción final serán cruciales a la hora de determinar el impacto. Por otro, la evidencia empírica sobre el impacto macroeconómico asociado a alguno de los componentes del Plan es escasa. Además, todavía falta la concreción legislativa de las reformas estructurales del mercado de trabajo, el sistema de pensiones y tributario que resultan cruciales para determinar el eventual impacto del Plan sobre la productividad, el crecimiento a medio plazo y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Por todo ello, la AIReF considera que el escenario macroeconómico a corto y medio plazo es realizable si remite la pandemia a nivel global y si los proyectos incorporados en el PRTR se ejecutan en los plazos y cumplen con los requisitos establecidos a nivel europeo, y tienen la calidad suficiente para alcanzar los efectos multiplicadores esperados. El escenario del Gobierno se encuentra dentro de los intervalos de confianza estimados por la AIReF, si bien estas bandas no reflejan la elevada incertidumbre que persiste en la economía.

Estrategia fiscal

La AIReF estima para su escenario central una reducción del déficit de las AAPP a lo largo del periodo hasta alcanzar el 3,5% del PIB en 2024, 3 décimas superior al recogido en la APE. En ambos casos, la senda se caracteriza por una fuerte reducción del déficit entre 2020 y 2022 por la progresiva retirada de las medidas implementadas para paliar los efectos de la crisis sanitaria y la fuerte recuperación económica, que se ralentiza posteriormente por el agotamiento de ambos factores. Esta ralentización en la reducción del déficit es mayor en el escenario central de la AIReF, que espera un déficit inferior a la APE en los primeros años, pero un mayor desfase al final del periodo. Tanto la AIReF como la APE asumen un efecto neutral sobre el déficit de la ejecución de las inversiones previstas en el PRTR en todo el periodo.

La AIReF prevé que el peso de los recursos sobre el PIB, sin incluir el PRTR, se vaya reduciendo progresivamente hasta alcanzar el 39,1% en 2024, algo menos de 2 décimas por debajo de la senda de la APE. En 2021 y 2022, los ingresos crecen con fuerza, una media del 6%, por el dinamismo de la recuperación económica, si bien a un ritmo menor que el PIB nominal. Este crecimiento se modera en los dos últimos años del periodo

NOTA DE PRENSA 11/05/2021

hasta una media del 3,5%, más cercano, aunque todavía ligeramente por debajo del PIB nominal.

Los gastos, sin incluir el PRTR, también reducen su peso en el escenario central de la AIReF hasta el 42,7% del PIB en 2024, 2 décimas por encima de lo recogido en la APE. Al igual que en los recursos, se aprecian dos periodos diferenciados con una caída más notable en 2021 y 2022. Como consecuencia de la retirada progresiva de las medidas, en 2022, la AIReF prevé en términos nominales una caída del total de empleos sin incluir el PRTR de las medidas tras su práctica estabilización en 2021. Posteriormente, los gastos crecerían en torno al 2,3% siguiendo su evolución inercial.

Por subsectores, en la medida que la Administración Central ha asumido la mayor parte del incremento del déficit en 2020, la AIReF espera también que concentre su reducción. En ausencia de transferencias extraordinarias en 2022, las CCAA y CCLL verían deteriorarse su saldo por el impacto de las liquidaciones negativas del sistema de financiación de 2019 para normalizar su situación en 2023 y 2024, es decir, sin transferencias ni liquidaciones extraordinarias. En el caso de las CCAA, esto supone finalizar 2024 con un déficit del 0,9% del PIB, superior al registrado en 2019 debido principalmente a que una parte del incremento del gasto sanitario se considera estructural. Por el contrario, las CCLL recuperarían su superávit estructural en torno a 0,3% del PIB. Por su parte, los Fondos de Seguridad Social estabilizarían su déficit en torno al 1% del PIB a partir de 2022. En líneas generales, la APE prevé un mayor déficit de la AC y menor de los FSS y las CCAA, lo que puede deberse a la asunción implícita de mayores transferencias entre esos subsectores.

Estas previsiones están sujetas a la habitual incertidumbre asociada a la evolución del escenario macroeconómico y a la actuación discrecional de cada administración, factores que se ven amplificadas por la COVID-19. Aunque la AIReF considera razonable asumir como hipótesis central su resolución a corto plazo, resulta todavía incierto en qué medida y por cuánto tiempo pueden perdurar sus efectos sobre la economía, la sociedad y las AAPP. Esto depende también de las políticas que se implementen por el sector público. También añade incertidumbre la implementación del PRTR. Su ejecución conlleva implicaciones en la estrategia fiscal que no se han valorado en la APE ni han podido ser evaluadas por la AIReF y que, según el caso, llevarían a incrementos o reducciones del déficit estructural más allá de las contempladas en la APE.

Las estimaciones que realiza la AIReF sobre la orientación de la política fiscal sugieren que, tras la expansión fiscal que tuvo lugar en 2020, la política fiscal nacional adopta un tono neutral que se extendería hasta el final del horizonte de proyección. El Gobierno, en cambio, estima que, tras sostener un tono neutral en 2020, en 2021 la política fiscal nacional mantendrá un tono expansivo (sin considerar el impulso del PRTR). En 2022 y 2023 existe coincidencia en señalar un tono neutral. No obstante, según el Gobierno en 2024 se produciría ya un ajuste de naturaleza estructural de 8.000 millones de euros que la AIReF no aprecia sustentado en medidas y que puede resultar poco realista a la luz del optimismo habitual que presentan los Programas de Estabilidad. Además, según las estimaciones de la AIReF, el coste estructural a medio plazo de la pandemia para las finanzas públicas se sitúa en torno al 1% y el 2% del PIB.

Sostenibilidad

Bajo las previsiones macro-fiscales, la AIReF proyecta una reducción en la ratio de deuda sobre PIB de 7,6 puntos para el año 2024, hasta el 112,4%. El rebote esperado

NOTA DE PRENSA

11/05/2021

de la actividad económica impulsada por el PRTR, la mejoría del componente cíclico del saldo público y la paulatina desaparición de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia, permiten proyectar esta reducción de la ratio de deuda, que se encuentra en línea con la presentada por el Gobierno.

Según la institución, el importante aumento del stock de deuda pública legado de esta crisis, sumado a un elevado nivel previo, sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en una posición de mayor vulnerabilidad. En el corto plazo, uno de los primeros retos consistirá en abordar un mayor déficit estructural a través de una estrategia de consolidación que permita la vuelta al equilibrio presupuestario de una manera gradual y no lesiva para el crecimiento. En el medio y largo plazo, los pasivos contingentes derivados del envejecimiento de la población junto con un posible endurecimiento de las condiciones de financiación se vislumbran como los principales riesgos.

Recomendaciones

En este contexto, la AIReF recomienda una vez más, en línea con lo que hacen otros países del entorno, diseñar una estrategia fiscal a medio plazo creíble y realista que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas. A su parecer, la APE supone un punto de partida, pero resulta insuficiente. Además, la APE continúa sin tener el contenido suficiente para ser el instrumento principal de planificación presupuestaria a medio plazo de las AAPP en los términos previstos tanto por la normativa europea como la nacional. Por eso, la AIReF recomienda el Gobierno complete la estrategia fiscal a medio plazo para alcanzar un nivel de déficit suficiente para reconducir la deuda hacia sendas más sostenibles que reduzcan la vulnerabilidad de la economía española. Esto implica ampliar el horizonte temporal de la estrategia e Integrar en ella las implicaciones macroeconómicas y fiscales de la implementación de las inversiones y reformas del PRTR. Asimismo, la AIReF mantiene viva su recomendación sobre la necesidad de ampliar el contenido de la APE.