



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Comparecencia ante la Comisión de Hacienda en el Congreso

Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF

29 de junio de 2021

Comparecencia ante la Comisión de Hacienda en el Congreso

Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024

- 1. Introducción**
- 2. Escenario macroeconómico**
- 3. Escenario fiscal**
- 4. Recomendaciones**
- 5. Cambios desde la APE**

1. La suspensión de reglas fiscales UE y nacionales no implica falta de supervisión fiscal

Unión Europea
(Orientaciones de la Comisión)

Fase aguda de la crisis 2020 - 2021

- Medidas oportunas, temporales y selectivas
- Sin peligrar la sostenibilidad de medio plazo

Fase de normalización 2022

- Política fiscal en apoyo de la actividad
- Pero más diferenciadas: prudente en países con elevada deuda

Nacional: LOEPSF

- **Octubre 2020:**
 - Circunstancias excepcionales 11.3 LOEPSF
 - Suspensión acuerdo febrero 2020: objetivos 20 y 21-23
- **No se suspenden obligaciones de información**
- **De objetivos a “referencias” para 2020 y 2021**

Contribuciones de las IFIs

Consistencia con orientaciones UE

Consistencia de planes y medidas con referencias fiscales nacionales

Visión de medio plazo y atención a sostenibilidad

Sistematicidad y transparencia ante profusión medidas

La AIReF ha informado la APE en dos fases y emitirá en julio un nuevo informe

28 de abril

AIReF emitió (en base al adelanto de información preliminar y parcial) el informe que avalaba el cuadro macroeconómico, posibilitando su incorporación a la APE para su remisión a las instituciones comunitarias, si bien alertaba de riesgos y exigencias

- ✓ Recepción del informe íntegro de la APE
- ✓ Detalle de inversiones y proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)
- ✓ Información económica y presupuestaria más reciente

11 de mayo

AIReF emitió el informe completo sobre la APE tanto sobre el escenario macroeconómico como sobre la estrategia fiscal

APE-PRINCIPAL DOCUMENTO DE PLANIFICACIÓN FISCAL DE MEDIO PLAZO: arranque del ciclo fiscal

15 de julio

Próxima publicación: informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las AAPP del año en curso (2021)

2. Escenario macroeconómico de la APE: recupera un horizonte de 4 años 2021-2024

Plantea un crecimiento elevado en 2021-2022, sustentado por la reactivación del consumo, la normalización del turismo y el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

- La actividad recupera a finales de 2022 los niveles precrisis y converge en 2024 a tasas superiores al potencial estimado antes de la crisis
- La tasa de ahorro alcanza en 2024 niveles similares a los de 2019
- La tasa de paro en 2024 es inferior a la observada a finales de 2019

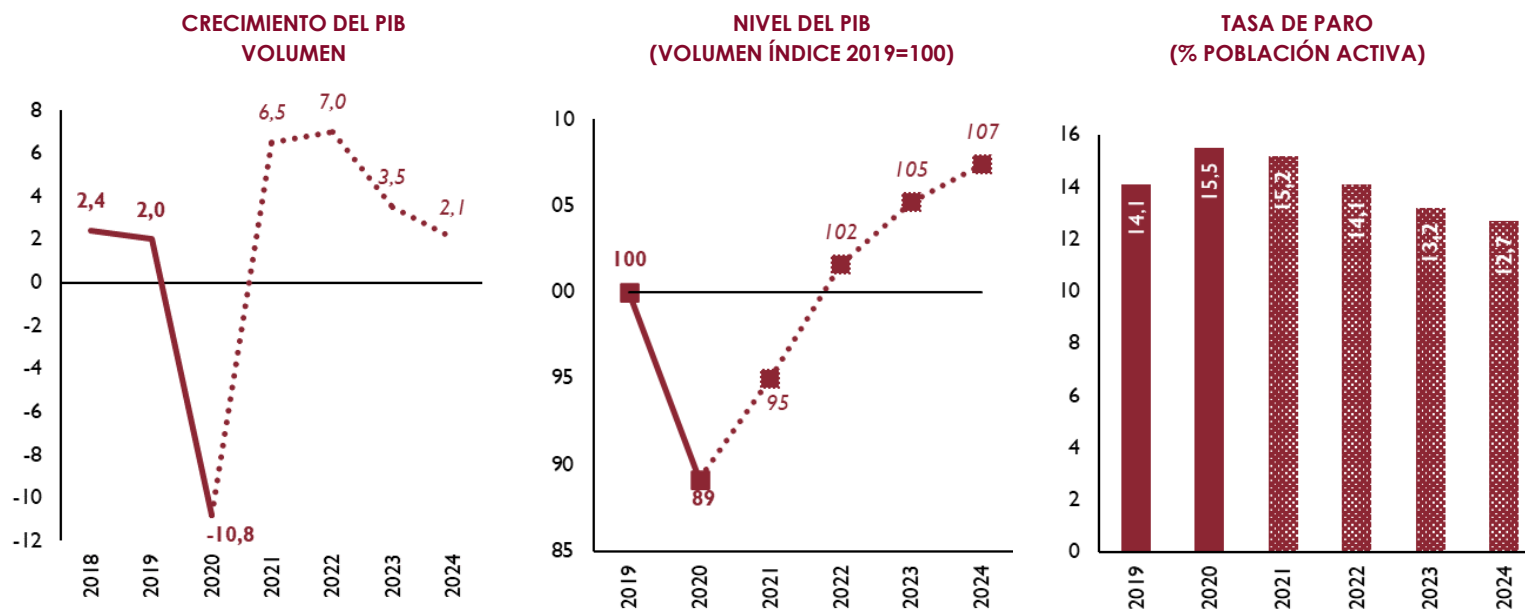
1. Introducción

2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

5. Cambios desde la APE



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

La AIReF ha avalado este escenario macroeconómico: factible bajo dos condicionantes fundamentales

Tanto el escenario de la AIReF como el del Gobierno se elaboran sobre la base de:

1. Avances en el proceso de vacunación: permiten un control gradual de la **pandemia** y una paulatina normalización de la actividad económica
2. Ambos incorporan un **impacto elevado del PRTR a partir del segundo semestre de 2021**

1. Introducción

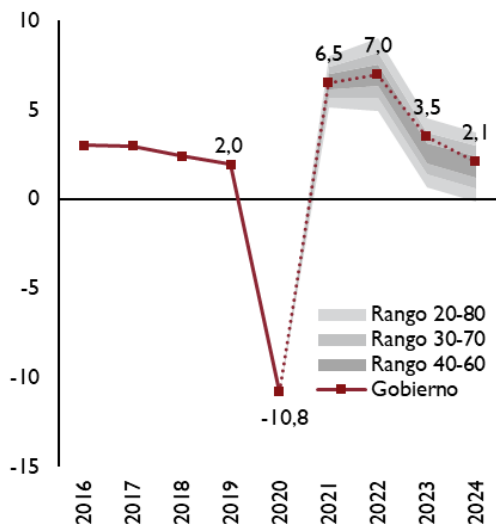
2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

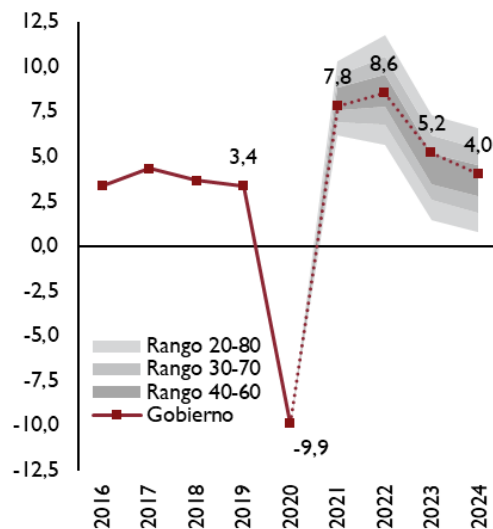
4. Recomendaciones

5. Cambios desde la APE

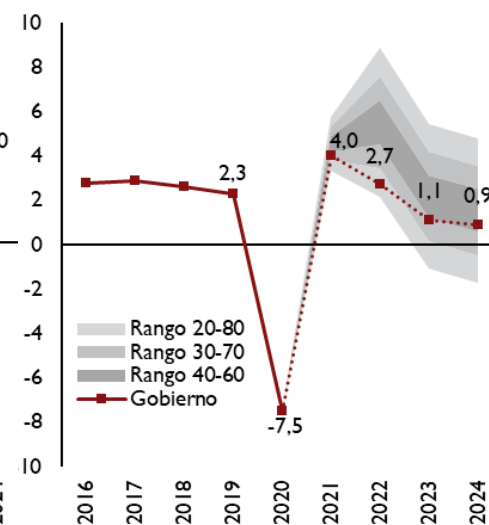
CRECIMIENTO DEL PIB
VOLUMEN (% VAR)



CRECIMIENTO DEL PIB
NOMINAL (% VAR)



EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO
COMPLETO (% VAR)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y elaboración AIReF



No se pueden infravalorar los riesgos y retos existentes

a) Evolución de la pandemia

Aun es incierto el grado de normalidad que será posible alcanzar

- Puede condicionar el **ritmo de normalización** de las actividades sociales (turismo)
- La **persistencia de la pandemia eleva** la probabilidad de **daños estructurales** en el mercado de trabajo y en el tejido empresarial

b) El impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

- Están **pendientes de concretar reformas** cruciales para valorar de forma más completa el impacto a medio plazo y la sostenibilidad de las finanzas públicas
- El **ritmo de implementación y la calidad de los proyectos** que se ejecuten condiciona el patrón de crecimiento a lo largo del horizonte de previsión de la APE

1. Introducción

2. Escenario
macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

5. Cambios desde la
APE

a) Una mayor lentitud en la normalización del turismo y de otras actividades sociales podría tener un impacto notable en el crecimiento

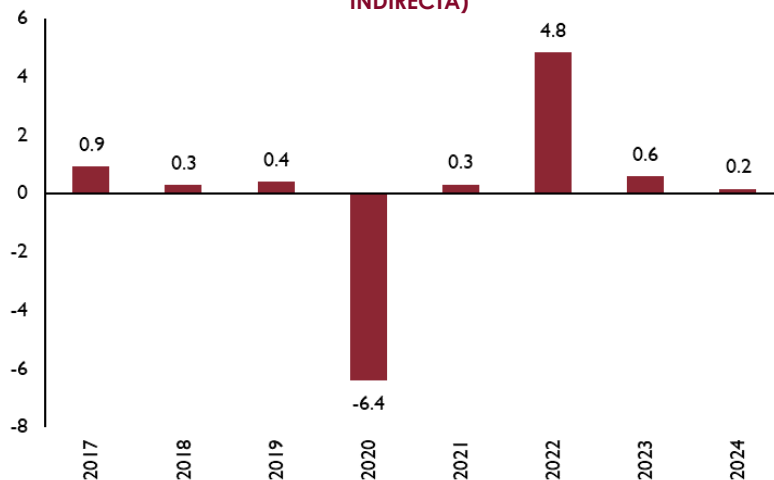
El escenario de AIReF supone que el **turismo nacional** recupera los niveles previos a la crisis a finales de año debido a los avances en el proceso de vacunación

En el caso del **turismo exterior** el patrón de normalización es más lento y hasta 2023 no alcanza una recuperación plena, en línea con los escenarios de la OMT

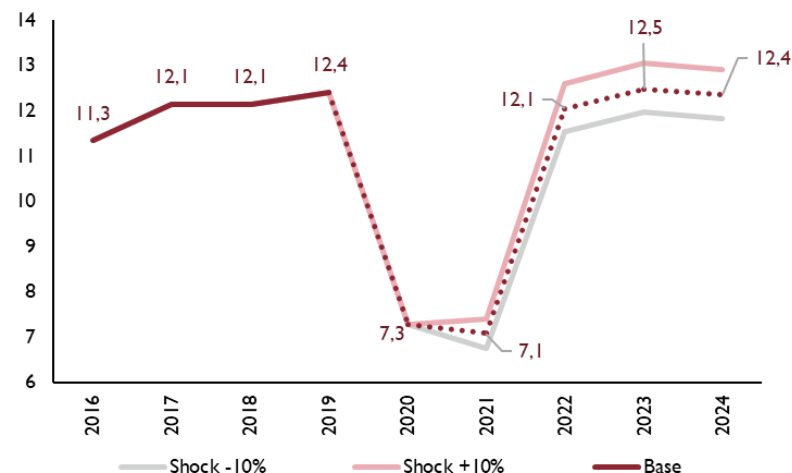
Una normalización más rápida impacto relevante dado el peso del sector. Ejemplo 10% más de viajeros a lo largo del horizonte respecto al escenario base: impacto en crecimiento de 0,4 pp en 2021 y 0,3 pp en 2022

El escenario de la **APE** supone que a **finales de 2022 la recuperación es completa**

APORTACIÓN DEL TURISMO AL CRECIMIENTO DEL PIB
(%, ESCENARIO CENTRAL. APORTACIÓN NOMINAL DIRECTA, INDIRECTA)



PESO DEL TURISMO EN EL PIB. EJERCICIO DE SENSIBILIDAD
(±10% DE CRECIMIENTO EN EL PERIODO 2021-2024)



Fuente: AENA, Instituto Nacional de Estadística y elaboración AIReF

1. Introducción

2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

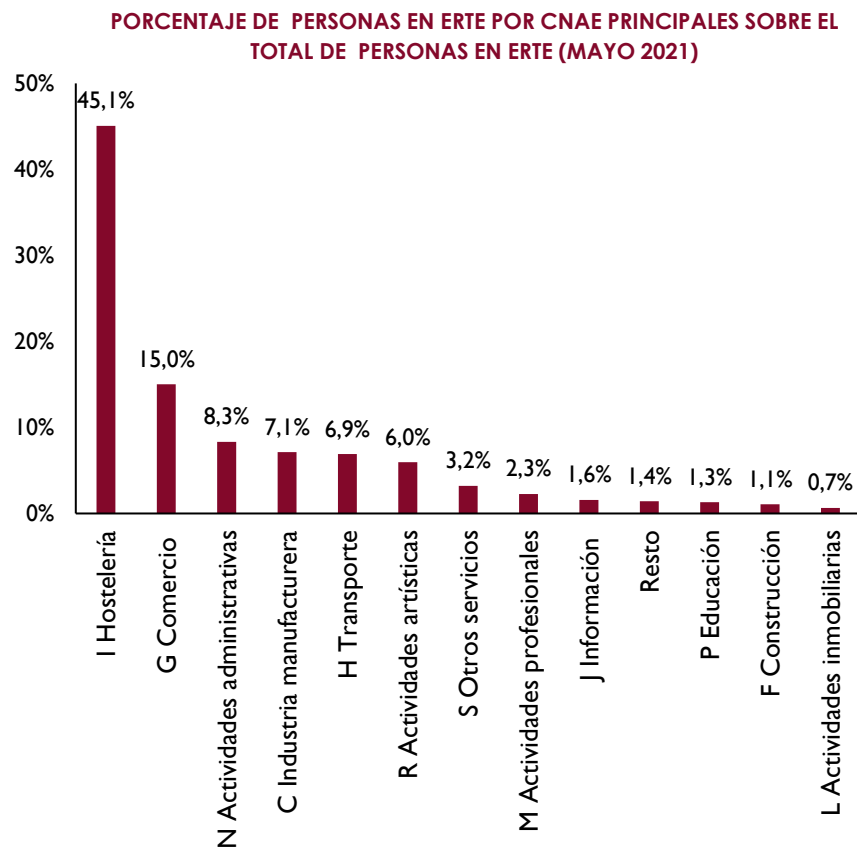
4. Recomendaciones

5. Cambios desde la APE

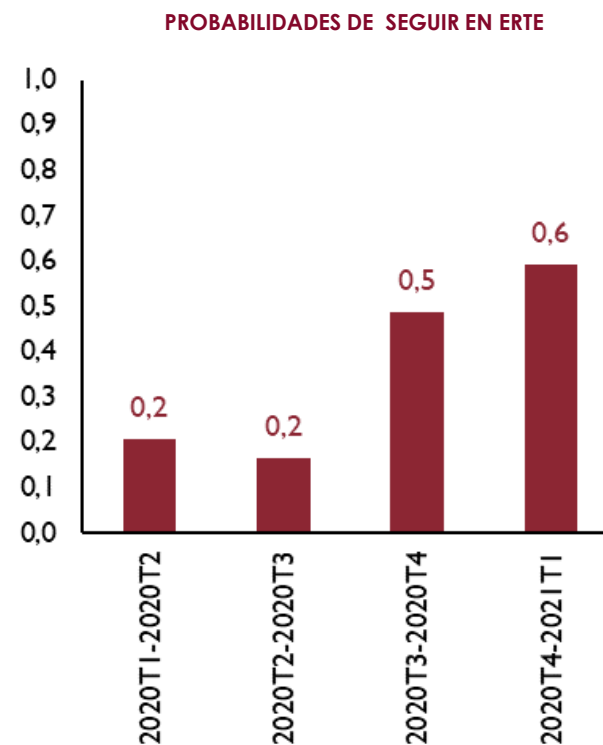
La recuperación de turismo y actividades con mayor grado de contacto social es esencial

Los microdatos de la EPA evidencian un aumento de la probabilidad de mantenerse en ERTE durante dos trimestres consecutivos

- 1. Introducción
- 2. Escenario macroeconómico
- 3. Escenario fiscal
- 4. Recomendaciones
- 5. Cambios desde la APE



Fuente: Seguridad Social



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración AIReF

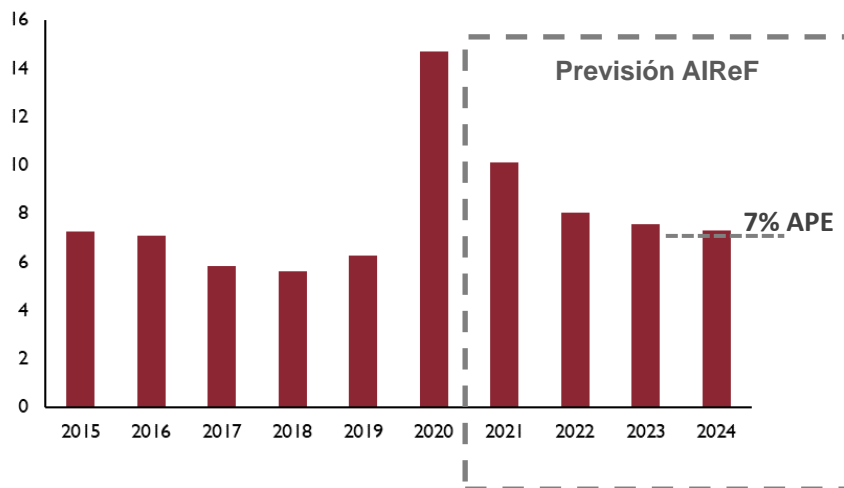
La duración de la pandemia también determinará la recuperación de la confianza y el patrón de consumo y ahorro en el horizonte de previsión

La APE supone que el **ahorro descende en 2024 a niveles similares a los observados antes de la crisis** (en torno al 7%). El escenario de la **AIReF** es algo más cauto. La duración de la pandemia condiciona de manera crucial este descenso

La **vulnerabilidad y la incertidumbre de algunos hogares ha aumentado** y ello puede introducir cautela en sus decisiones de gasto

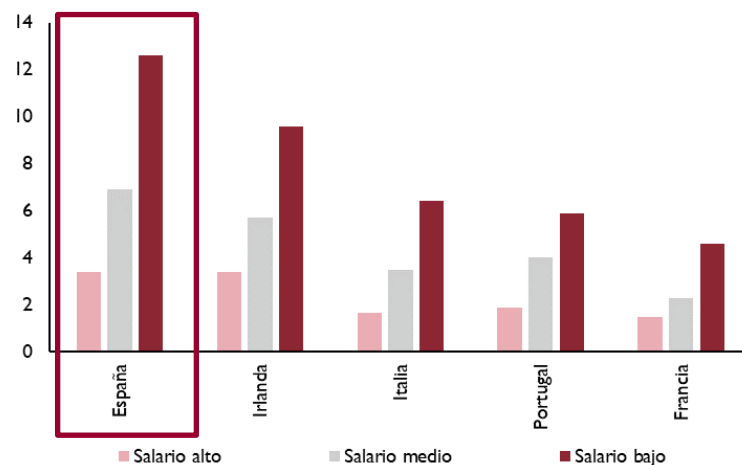
- 1. Introducción
- 2. Escenario macroeconómico
- 3. Escenario fiscal
- 4. Recomendaciones
- 5. Cambios desde la APE

TASA DE AHORRO DE LOS HOGARES
(% DE LA RENTA DISPONIBLE BRUTA)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y previsiones AIReF

RIESGO DE PÉRDIDA DEL EMPLEO EN FUNCIÓN DEL NIVEL SALARIAL PARA EL SEGUNDO TRIMESTRE 2020 (PORCENTAJE)



Fuente: Estadísticas experimentales de Eurostat



b) El impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es incierto

La APE es muy poco específica en cuanto al impacto del PRTR en el horizonte de previsión: “...en términos agregados, el Plan supondrá unos 2 puntos adicionales de crecimiento y la creación de más de 800.000 puestos de trabajo en los próximos tres años”

Sí se incorporan efectos de largo plazo (+0,4 pp en el crecimiento del PIB), pese a que se desconoce el detalle de las reformas

1. Introducción

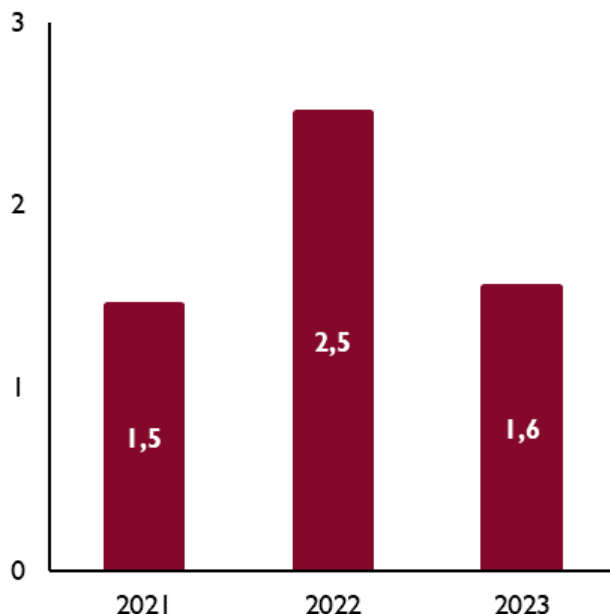
2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

5. Cambios desde la APE

ESTIMACIONES DE AIREF SOBRE EL IMPULSO ANUAL DEL PRTR SOBRE EL CRECIMIENTO (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: Estimaciones AIREF

- ❑ AIREF estima que los multiplicadores pueden ser altos (1,2), pero alerta de los retos asociados a la gestión de esta cantidad de recursos en tan poco tiempo y a la necesidad de coordinación entre las distintas administraciones y con el sector privado, para lograr los efectos comprometidos
- ❑ Las estimaciones de impacto macroeconómico de la AIREF para el conjunto del Plan son similares a las de la Comisión, aunque con una distribución temporal distinta

El impacto macroeconómico de los planes de recuperación: dificultad en los análisis comparados

La composición del Plan Español es similar a la de otros países en cuanto a las grandes líneas de inversión, siguiendo las directrices de la CE, si bien:

- se aprecia una mayor proporción de la inversión frente al gasto corriente
- la distribución temporal de inversiones esta más concentrada en los primeros años

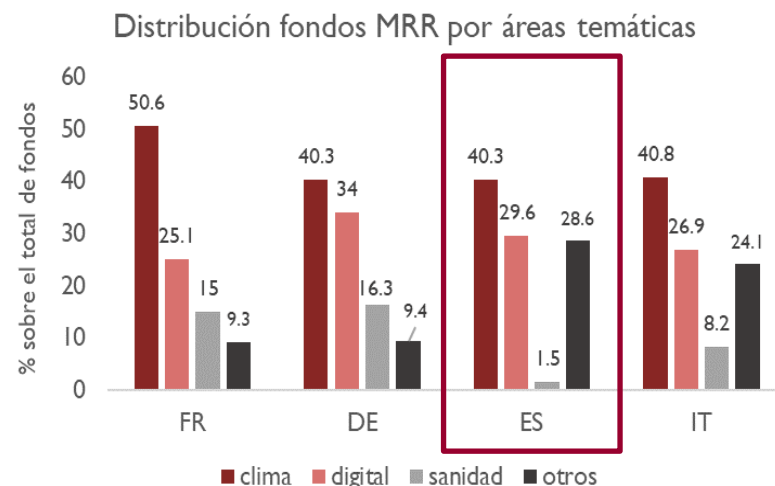
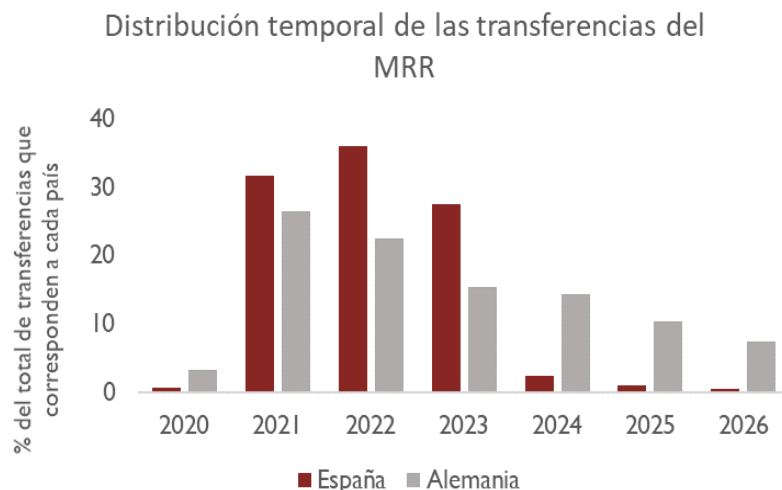
1. Introducción

2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

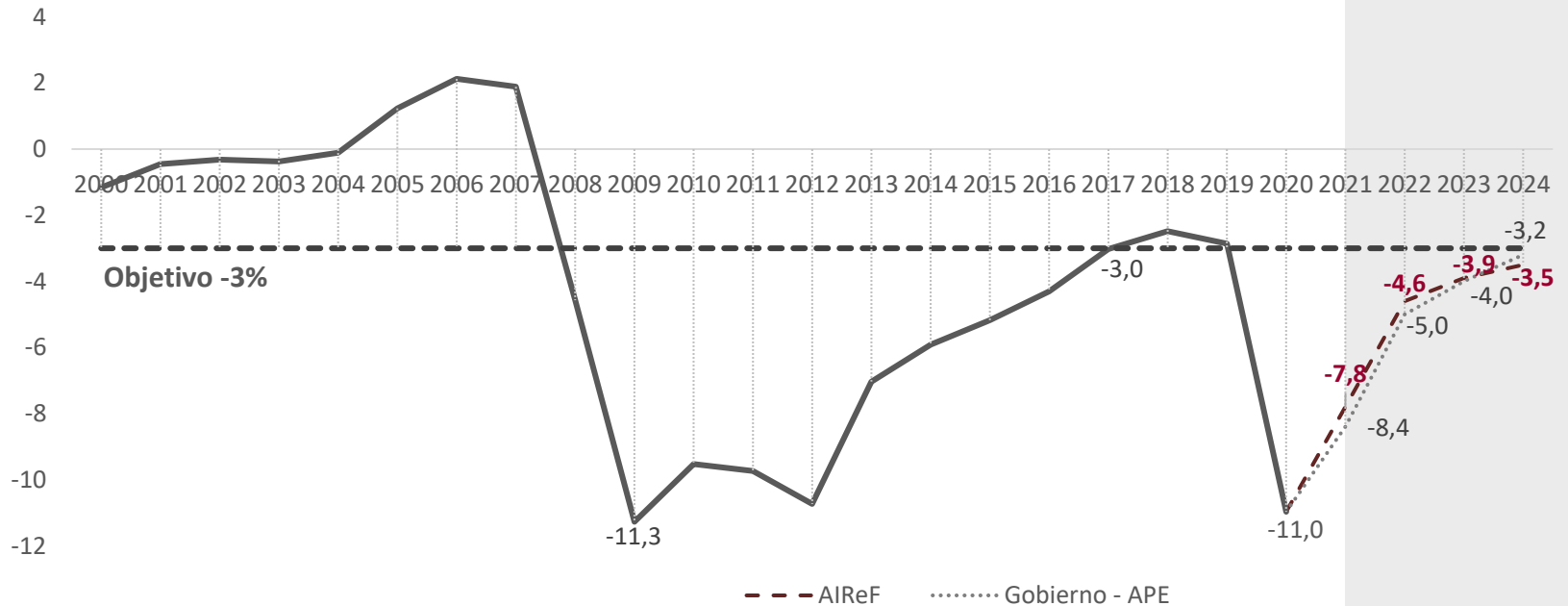
5. Cambios desde la APE



Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Recuperación y Resiliencia de España y Alemania

3. Escenario fiscal central 2021-2024 de AIReF: reducción del déficit pero algo más modesta que la APE en el conjunto del período y con perfil temporal distinto

EVOLUCIÓN SALDO AA.PP. (% PIB)



Fuente: IGAE, APE, estimaciones AIReF sin PRTR

- ❑ **Déficit público 2024:** con información a fecha de APE, AIReF apunta a un 3,5% del PIB (3 décimas más que APE)
- ❑ **2021-2022: AIReF reducción más rápida que APE, especialmente 2021.** Fuerte reducción del déficit por la retirada de medidas COVID y la recuperación económica
- ❑ **2023-2024: ralentización** en la reducción del déficit, mayor en el caso del escenario de la AIReF

AIReF estima que la retirada progresiva de las medidas y la propia recuperación explicarían la reducción esperada del déficit descontando one-offs

REDUCCIÓN SALDO AA.PP. ESTIMACIONES APE (% PIB)

2020	2021	2022	2023
2,5	3,5	1,0	0,8

❑ **One - off:** Sin one-offs el déficit se reduce 6,3 puntos en 2021-2024

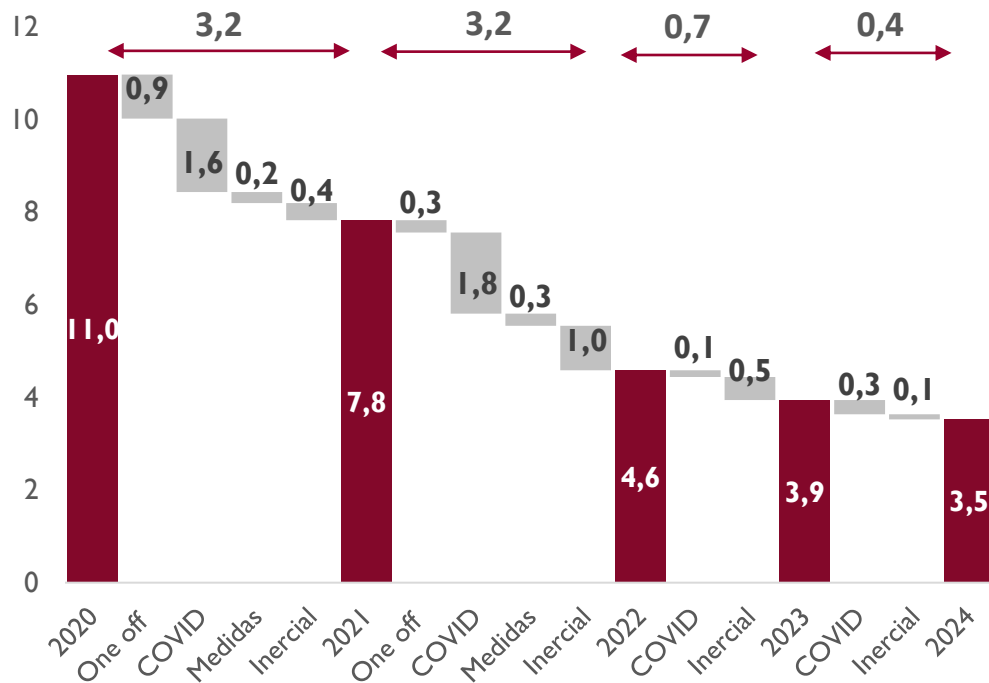
❑ **Medidas COVID:** la resolución de la crisis sanitaria permite su retirada progresiva (60% sin one offs)

❑ **Medidas:** medidas tributarias incluidas en los PGE 2021 (8% sin one offs)

❑ **Inercial:** incremento de los ingresos por recuperación económica compensada por evolución inercial de los gastos (32% sin one offs)

❑ **PRTR y React EU:** teórico impacto neutral

EVOLUCIÓN SALDO AA.PP. ESTIMACIONES AIREF (% PIB)



Fuente: Estimaciones AIReF

- 1. Introducción
- 2. Escenario macroeconómico
- 3. Escenario fiscal
- 4. Recomendaciones
- 5. Cambios desde la APE



Recursos: sin incluir PRTR, APE y AIReF prevén una reducción de su peso sobre PIB hacia el nivel pre- pandemia

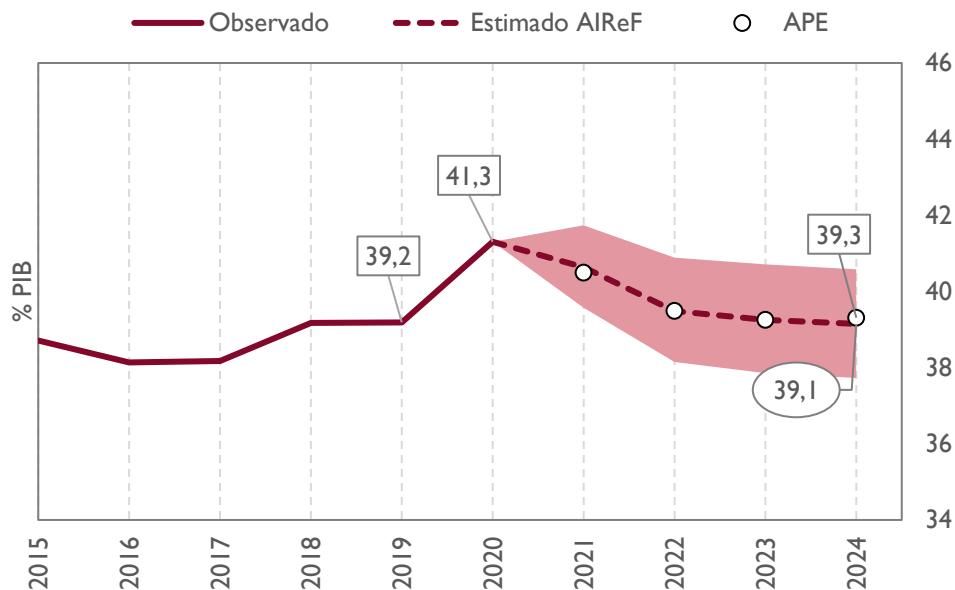
La AIReF prevé que el peso de los recursos sobre el PIB, sin incluir el PRTR, se vaya reduciendo progresivamente hasta alcanzar el 39,1% en 2024, algo menos de 2 décimas por debajo de la senda de la APE

Las sendas de recursos totales de la APE y la AIReF son muy similares, localizándose las ligeras diferencia en los dos últimos años y en materia de cotizaciones sociales.

- ✓ Cotizaciones sociales retornan al nivel pre-pandemia frente a un nivel más elevado en la APE pese a no incluir medidas

Otras diferencias en composición: mayor dinamismo de los impuestos a la producción en línea con la evolución prevista del consumo privado

EVOLUCIÓN RECURSOS AA.PP. (% PIB)



□ **Período 2021-2022:** el dinamismo de la recuperación económica provocaría un crecimiento del 6% de media

□ **Período 2023-2024:** este crecimiento se modera hasta una media del 3,5%

Empleos: AIReF y APE apuntan a un nivel de gasto al final del periodo algo por encima del nivel pre-pandemia. Más acusado en el escenario de AIReF

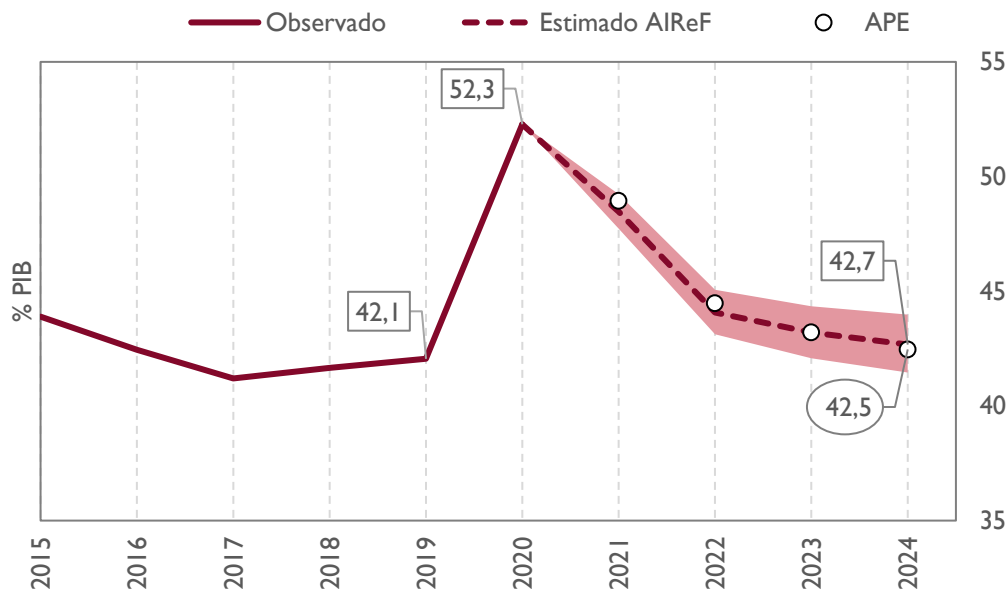
Los gastos, sin incluir el PRTR, también reducen su peso en el escenario central de la AIReF hasta el 42,7% del PIB en 2024, finalizando el período con un ratio sobre PIB 2 décimas por encima de lo recogido en la APE

La APE presenta una evolución más dinámica en los dos primeros años (ratio empleos sobre PIB entorno a medio punto superior al estimado por la AIReF) y más restrictiva en los dos últimos

Principales diferencias con APE. La AIReF espera:

- ✓ Mayor consumo público y en el resto de empleos compensada en parte con menor gasto en transferencias sociales

EVOLUCIÓN EMPLEOS AA.PP. (% PIB)



▣ **Período 2021-2022:** fuerte reducción por retirada medidas y reducción elementos no recurrentes

▣ **Período 2023-2024:** evolución inercial, más contenida en el caso de la APE

Saldo por subsectores: muy condicionado por las decisiones discrecionales sobre financiación de CCAA

La AIREF prevé un menor déficit de la AC y mayor de los FSS y las CCAA que la APE, lo que puede deberse a la asunción implícita en la APE de mayores transferencias entre esos subsectores

SALDO POR SUBSECTORES (% PIB)

	AIREF				APE			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
AA.PP.	-7,8	-4,6	-3,9	-3,5	-8,4	-5,0	-4,0	-3,2
AC	-6,1	-2,0	-2,2	-2,0	-6,3	-3,5	-3,1	-2,5
FSS	-1,8	-1,0	-1,0	-1,0	-1,5	-0,8	-0,7	-0,7
CC.AA.	-0,4	-1,7	-1,1	-0,9	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2
CC.LL.	0,3	0,1	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3

Fuente: IGAE, APE y estimaciones AIREF sin PRTR

- ❑ **AC:** asumió la mayor parte del incremento del déficit en 2020 y también concentra su reducción
- ❑ **FSS:** estabilizarían su déficit en torno al 1% del PIB a partir de 2022
- ❑ **CCAA:** en ausencia de transferencias extraordinarias, en 2022 incremento del déficit por las liquidaciones negativas del SFA y normalización en 2023 y 2024 con mayor déficit que en 2019 porque parte del gasto asociado a la crisis pasa a ser estructural (entorno a un 40%)
- ❑ **CCLL:** recuperarían el superávit cercano al 0,3% del PIB, tras el impacto de la liquidación negativa en 2022

La ejecución del PRTR conlleva implicaciones en la estrategia fiscal que no se han valorado en la APE ni han podido ser evaluadas por la AIReF

La implementación de las inversiones del PRTR presentan el riesgo de poder incrementar el gasto estructural una vez finalizado, como es el caso de las inversiones en educación y conocimiento, la modernización de las AAPP o la nueva economía de los cuidados y políticas de empleo. Pero también cabe esperar ahorros derivados de mejoras de eficiencia

A día de hoy, las reformas del PRTR todavía se encuentran pendientes de concreción legislativa, sin embargo afectan a ámbitos clave para el crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas lo que podrían suponer ahorros:

Reforma pensiones

Reforma compleja con numerosos componentes pendientes de definición

Reforma laboral

Posible impacto en dinámica y calidad del empleo. Eficacia de las políticas activas de empleo

Modernización de las AAPP

Puede generar ahorros a largo plazo a través de mejora eficiencia del gasto público

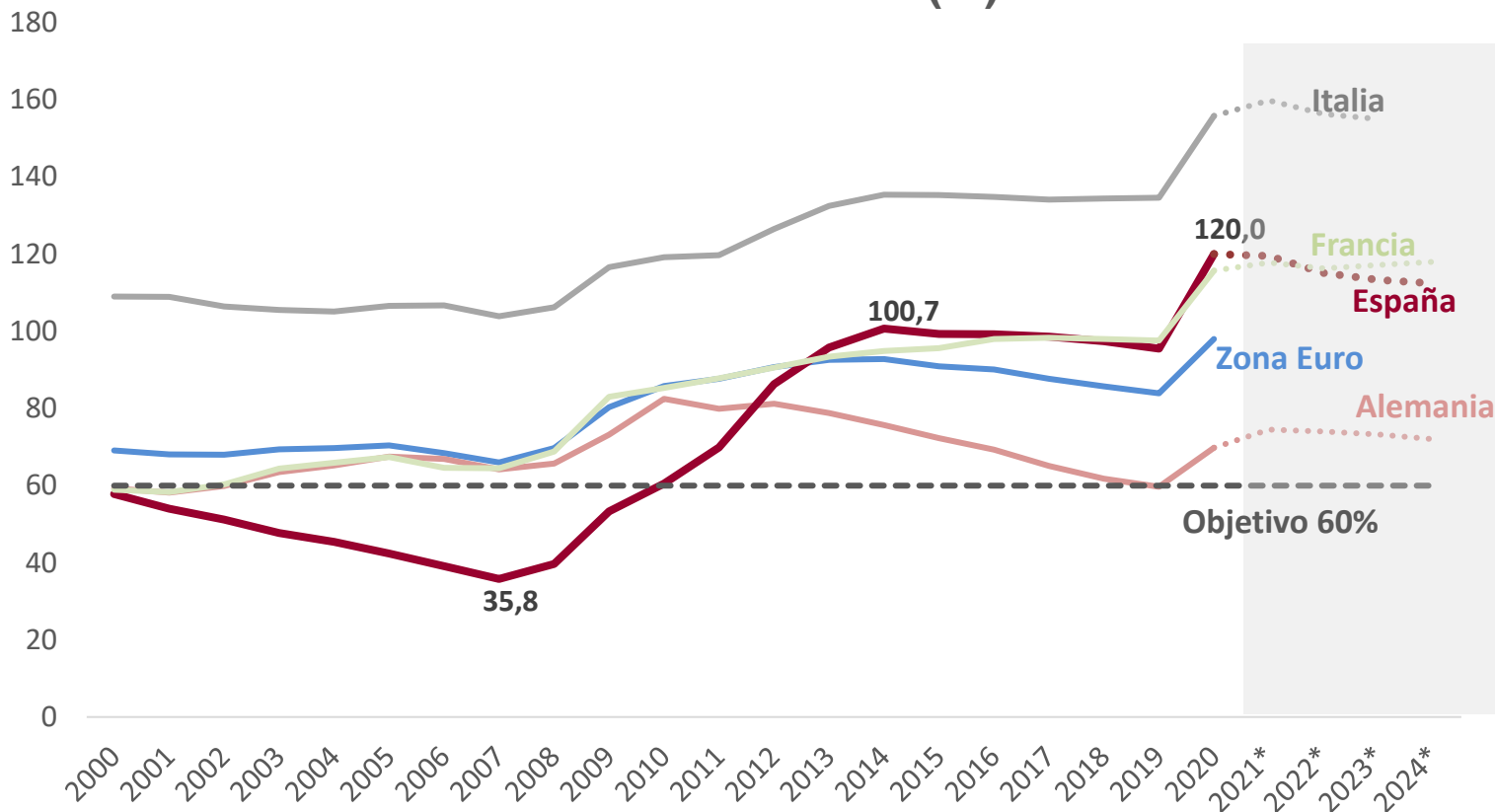
Reformas tributarias

Objetivo de acercar el nivel de recursos a países de nuestro entorno
Introducción de fiscalidad ambiental y medidas de lucha contra el fraude

La estrategia fiscal debe contemplar soluciones estructurales (más ingresos o menos gasto en otras áreas) en el caso de posibles incrementos estructurales de gasto

Las expectativas de mejora para la deuda pública son modestas, no solo en España,...

Deuda sobre PIB (%)

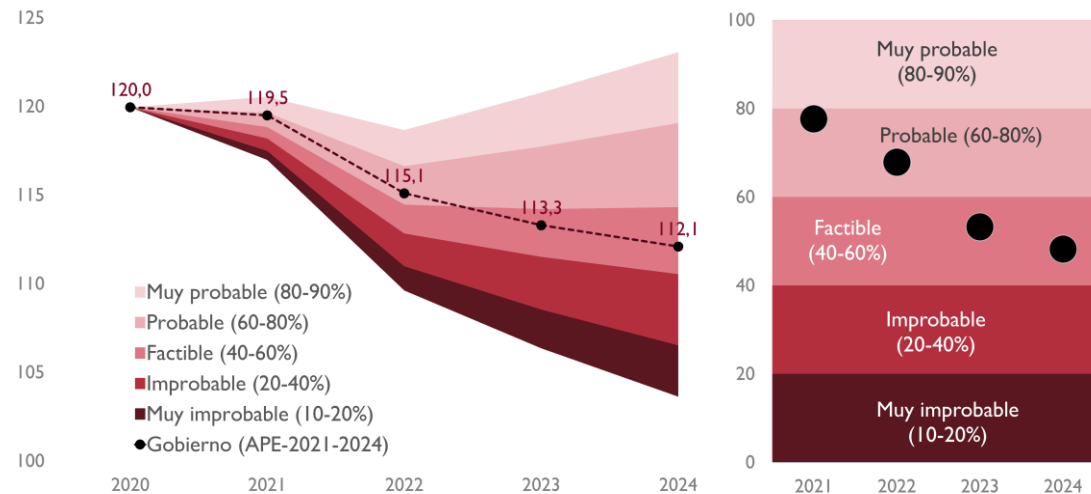


Fuente: Eurostat y Programas de Estabilidad



... lo que apunta a una salida de las crisis con una posición fiscal más vulnerable

Previsiones de deuda (%PIB) y probabilidad de alcanzar una ratio igual o menor a la proyectada por el Gobierno en la APE 2021-2024



Fuente: APE y estimaciones AIReF

Bajo las previsiones macro-fiscales → la ratio de deuda sobre PIB se situaría en el **112,4% en 2024**

Incremento de tipos en 100 pb → **gasto adicional acumulado en intereses en 2024 superior a 15.000M€**

Si el déficit estructural se mantiene similar al previsto en 2024 (3,5-4,5% PIB) → la deuda se estabilizaría en **niveles superiores al 100% del PIB**

Riesgo envejecimiento → escenario base sobre la evolución del gasto en pensiones de AIReF → **deuda pública alcanzaría el 165% PIB en 2050**

4. La APE vuelve a definirse para un horizonte de medio plazo (2021 – 2024) pero no puede considerarse una estrategia fiscal completa...

- ❑ Desde 2021 se presenta un escenario fiscal a políticas constantes
 - Sin objetivos fiscales
 - Sin cuantificar medidas ya previstas
 - No incorpora los efectos de las posibles reformas estructurales pendientes de concreción
- ❑ Sí incluye el impacto macro de las inversiones y su efecto en la recaudación pero no analiza los posibles efectos más permanentes en el gasto

**Integración
incompleta del
PRTR**

**Insuficiente
atención a los
legados de
esta crisis**

- ❑ Nuestras estimaciones apuntan a un aumento del desequilibrio subyacente de las cuentas públicas
- ❑ Pese a la reducción de la deuda pública en el horizonte de la APE, la deuda persistirá en niveles elevados. **VULNERABILIDAD**

1. Introducción

2. Escenario
macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

5. Cambios desde la
APE

...por ello, la AIReF recomienda el diseño de una estrategia fiscal a medio plazo con horizonte temporal suficiente e integración del PRTR

- ❑ La APE es un punto de partida
- ❑ Pero sigue sin constituir el instrumento principal de planificación presupuestaria a medio plazo en los términos previstos por las normativas europea y nacional

Recomendación

Que 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 previstas en el PRTR*

El Gobierno atiende el principio de cumplir o explicar: considera que se da cumplimiento a la recomendación

Que 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:

La deuda y el déficit públicos se colocan nuevamente en una importante trayectoria decreciente, gracias a la mejora del componente cíclico

Ampliar el horizonte temporal de la estrategia

**Cumple reglamento UE
Ni necesario ni recomendable ir más allá**

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

**Sí en escenario macro e impacto inercial
Pero no efecto directo por orientaciones comunitarias**

Es deseable una mayor ambición en la definición y concreción de la estrategia fiscal: factores externos (petición comunitaria) e internos (previsibilidad para los agentes y confianza en sostenibilidad)

1. Introducción

2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

5. Cambios desde la APE

Durante el horizonte temporal de la APE es probable la desactivación de la cláusula de escape: refuerza la necesidad de una estrategia fiscal a medio plazo

- **Comunicación de la Comisión de marzo 2021:** desactivación sujeta a una evaluación general de la COM en la que, uno de los criterios, es recuperar el nivel de actividad UE pre-pandemia (finales 2019)
 **previsiones actuales Comisión: 2023 pero “discrecionalidad” de COM**
- **Incertidumbre sobre el nuevo marco fiscal desde 2023 si bien:**
 - Diversas instituciones (IFIs nacionales, EFB) reclaman aclaración con suficiente antelación
 - Se seguirán teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país
 - Probable revisión de la deuda y sostenibilidad y mayor atención a calidad
- Con independencia del marco fiscal final, la situación fiscal en 22 y perspectivas futuras serían clave de cara nuevo marco de “reglas” o “nuevas orientaciones cuantitativas”: escenario menos favorable que en 2019  **Pertinencia de una estrategia fiscal que responda a estos retos y acomodo del marco fiscal nacional (superado)**

	2019	2022 AIReF	Umbral Pacto actual	Distancia 2022 al umbral
Déficit observado/PIB	2,9	4,6	3,0	1,6
Deuda pública /PIB	95,5	113,6	60,0	53,6
Déficit estructural/PIB	3,5	4,6	0,0*	4,6

Fuentes AIReF
* Marco fiscal nacional

5. Próxima publicación 15 Julio: informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las AAPP (2021)

a) Sin cambios sustantivos esperados en el escenario macroeconómico

La nueva información sobre los indicadores macroeconómicos y la contabilidad nacional relativa al primer trimestre no modificará sustancialmente las previsiones de la AIReF para 2021 con respecto a la APE

Positiva evolución del ritmo de vacunación en la zona del euro y reducción de las restricciones a la movilidad

La reciente información coyuntural disponible refleja un tono expansivo del PIB en el segundo trimestre de 2021.

Subsisten interrogantes en torno a la evolución de los precios de las materias primas y cuellos de botella en las cadenas de valor internacionales

Nueva información

- Evolución positiva de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios
- Indicios de una relativa recuperación en el consumo de los hogares
- Presiones inflacionarias coyunturales (materias primas y fletes)
- Información muy retrasada sobre la evolución del Turismo, aunque la información coyuntural sobre vuelos se muestra en línea con lo previsto en el informe

1. Introducción

2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

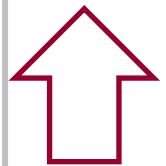
5. Cambios desde la APE

b) En proceso de actualización del escenario fiscal desde la publicación del informe de la APE

La AIReF actualizará sus previsiones para 2021 recogiendo la nueva información publicada y remitida por las AAPP, así como las nuevas medidas aprobadas

Nuevas medidas adoptadas

- Imposición sobre la electricidad:
 - IVA: 650M€ en 2021
 - Impuesto sobre la Producción Energía Eléctrica. Neutral en déficit
- Extensión de los ERTE y prestación extraordinaria autónomos



Nueva información

- Los **datos de recaudación** han sido mejores de lo previsto por la AIReF (IS, IVA)



- Mayor gasto del previsto debido principalmente a elementos no recurrentes (sentencias), IMV y remuneración de asalariados



- Ejecución de los **fondos REACT EU**:
 - Modificación de los programas operativos pendiente de aprobación
 - Van a financiar gasto ya ejecutado en 2020
 - Neutralidad a lo largo periodo, pero no cada año? (Desacople entre registro de los gastos y los ingresos)



1. Introducción

2. Escenario macroeconómico

3. Escenario fiscal

4. Recomendaciones

5. Cambios desde la APE



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es



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