



Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2022

LA AIReF ESTIMA UN DÉFICIT PÚBLICO DEL 4,8% EN 2022, PESE A REBAJAR EL CRECIMIENTO DEL PIB AL 6,3%

- Tras recibirse información estadística y económica relevante la AIReF revisa a la baja sus previsiones de crecimiento del PIB para 2021 y 2022, hasta el 5,5% y el 6,3%, respectivamente, frente al 6,5% y el 7% contemplado por el Gobierno
- El escenario macroeconómico del Gobierno que sustenta los presupuestos sigue siendo alcanzable al situarse dentro de las bandas de confianza que se desprenden del análisis probabilístico, aunque predominan los riesgos a la baja
- La AIReF estima para su escenario central un déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) del 4,8% del PIB en 2022, frente al 7,9% de 2021, lo que supone una reducción en 2022 de 3,1 puntos, que excluyendo el impacto de los fondos REACT -EU se traducen a una reducción del 2,7, inferior a la reducción de 3,4 puntos recogida en el Plan Presupuestario
- La AIReF prevé que los ingresos se situarán en 2022 en el 40,2% del PIB, sin incluir los provenientes del REACT-EU y del PRTR, frente al 39,8% previsto en el Plan Presupuestario. Los ingresos tributarios moderan su crecimiento en 2022 retomando una elasticidad respecto a las variables macroeconómicas en línea con la media histórica, tras las elevadas tasas registradas en 2021
- Los gastos se situarán en 2022, sin incluir el REACT- EU y el PRTR, en el 45,2% según las estimaciones de la AIReF, frente al 44,7% del Plan Presupuestario, y la AIReF alerta del riesgo de consolidación del gasto estructural
- La mejoría del PIB, la recuperación del componente cíclico del déficit y la paulatina desaparición de las medidas relacionadas con la pandemia, proyectan una reducción de 4,3 puntos de la ratio de Deuda para el año 2022, situándola en el 115,7% del PIB, aunque la AIReF constata una dinámica desfavorable a medio y largo plazo
- La AIReF recomienda a todas las AAPP que se adopten las medidas necesarias para que el espacio fiscal que deja la retirada de las medidas para luchar contra la COVID y la positiva evolución de los ingresos repercuta en su totalidad en la reducción del



NOTA DE PRENSA
25/10/2021

déficit público. En particular, deben evitarse incrementos estructurales de gasto estructural que no cuenten con una fuente de financiación permanente

- **La AIReF reitera la necesidad para las distintas AAPP de contar con estrategias de medio plazo que integren diferentes elementos como las reformas e inversiones del PRTR, la consolidación de la recuperación y la reducción de la deuda a niveles de menor vulnerabilidad**

La presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Cristina Herrero, compareció hoy en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados para presentar el Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2022. El Informe estima un déficit público de 4,8% del PIB en 2022, frente al 7,9% esperado para 2021, y rebaja la previsión de crecimiento del PIB en 2021 y 2022 al 5,5% y el 6,3%, respectivamente, frente al 6,5% y el 7% que contempla el Gobierno.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emite el Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las AAPP para 2022, tras publicar el pasado 21 de septiembre su aval a las previsiones macroeconómicas a petición del Gobierno. El presente informe analiza el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2022 (PGE) presentado el 13 de octubre, el Plan Presupuestario remitido a la Comisión Europea el 15 de octubre, las líneas fundamentales de los presupuestos de las AAPP y actualiza las previsiones macroeconómicas empleadas en la emisión del aval a las previsiones de los PGE. Este informe se verá complementado posteriormente por los informes individuales de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y del subsector de las Corporaciones Locales (CC.LL.)

Como consecuencia de la crisis de la COVID - 19, los objetivos de estabilidad presupuestaria continúan en suspenso tras la nueva activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF. En este contexto, la supervisión fiscal de la AIReF continúa plenamente vigente, adquiriendo si cabe más relevancia como garante de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El escenario macroeconómico de los PGE para 2022

El pasado 21 de septiembre la AIReF avaló el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a los PGE. Este escenario contempla un crecimiento del PIB del 6,5% y del 7% en 2021 y 2022, con tasas de crecimiento del empleo del 4% y del 2,7%, respectivamente, y una reducción de la tasa de paro hasta el 14,1% de la población activa. La AIReF avaló este escenario, al considerar que tanto la senda esperada del PIB como los supuestos sobre los que se sustenta eran realizables.



Tal y como se mencionaba en el aval a las estimaciones del Gobierno, tras recibirse información estadística y económica relevante se ha procedido a revisar el escenario que sirve de base para juzgar el grado de realismo de las previsiones de los presupuestos.

Por ello, la AIReF presenta en este informe un nuevo escenario que supone una revisión a la baja de sus previsiones de crecimiento del PIB para 2021 y 2022, hasta el 5,5% y el 6,3%, respectivamente.

Esta revisión responde principalmente a dos hechos. Por un lado, se incorporan las cifras de la contabilidad trimestral que publicó el INE a finales de septiembre tras la emisión del aval; estas cifras han supuesto una notable revisión a la baja del crecimiento estimado para el segundo trimestre del año con implicaciones para la senda de crecimiento esperada. Por otro lado, el escenario de la AIReF incorpora ahora la materialización de algunos de los riesgos que se vislumbraban en septiembre y, en particular, los relacionados con la escalada de los precios energéticos que desde septiembre se ha acentuado notablemente y con la escasez de suministros industriales que ha propiciado interrupciones de la producción en algunos sectores específicos. Este escenario contempla un impacto del PRTR de 0,7 puntos porcentuales en 2021 y de 2,5 puntos porcentuales en 2022, aportaciones que se mantienen inalteradas respecto a lo contemplado en septiembre al carecer de información adicional.

El escenario del Gobierno que sustenta los presupuestos sigue siendo alcanzable al situarse dentro de las bandas de confianza que se desprenden del análisis probabilístico, pero predominan los riesgos a la baja, según la AIReF.

En particular no se puede descartar un nuevo agravamiento de la pandemia dados los desiguales ritmos de vacunación en el mundo, la posibilidad de que surjan nuevas variantes o pérdida de efectividad de las vacunas. Los desarrollos en los mercados energéticos y de materias primas pueden retrasar la recuperación de la inversión y crear tensiones inflacionistas adicionales a las observadas hasta el momento. Finalmente, una implementación incompleta, con retraso o ineficiente del PRTR drenaría el estímulo necesario para asegurar la vuelta a los niveles de PIB previos a la crisis.

Déficit público factible

En el Informe publicado hoy, la AIReF estima para su escenario central un déficit de las AAPP del 4,8% del PIB en 2022, tras alcanzar el 7,9% en 2021, inferior en ambos casos a lo recogido en el Plan Presupuestario, 8,4% en 2021 y 5% en 2022.

No obstante, mientras que el Plan Presupuestario no recoge el impacto de los fondos REACT-UE sobre los ingresos y gastos de las AAPP y asume un impacto neutral sobre el déficit, la AIReF,



NOTA DE PRENSA
25/10/2021

en línea con lo que ocurre con el resto de fondos estructurales, considera que la diferencia temporal entre la ejecución de los gastos y la imputación de su ingreso, cuando se envía su certificación a la Comisión, implica un mayor déficit en 2021 y menor en 2022, manteniendo la neutralidad en el conjunto de años de vigencia de los fondos.

Por lo tanto, excluyendo este efecto, el déficit en 2021 sería del 7,7% del PIB y en 2022 del 5%, lo que refleja más fielmente la posición fiscal subyacente de las AAPP. Por otra parte, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) tiene un impacto neutral en el déficit, independientemente del ritmo de ejecución de los ingresos y gastos asociados al mismo.

La AIReF estima una reducción del déficit en 2022 de 2,7 puntos, excluyendo el impacto de los fondos REACT-UE, inferior a la reducción de 3,4 puntos recogida en el Plan Presupuestario. Esta reducción del déficit estaría impulsada principalmente por la retirada progresiva de las medidas implementadas para paliar los efectos de la crisis de la COVID-19. También repercuten en la reducción del déficit las modificaciones tributarias incluidas en los PGE para 2021.

Por otra parte, la recuperación económica se traslada a unos mayores ingresos, aunque su aportación a la reducción del déficit se ve más que compensada por la evolución subyacente de los gastos, determinada tanto por la inercia de los mismos como por las decisiones y medidas recogidas en los presupuestos de las AAPP.

Evolución del déficit de las AAPP

La AIReF prevé que los ingresos se situarán en 2022 en el 40,2% del PIB, sin incluir los provenientes del REACT-EU y del PRTR, frente al 39,8% previsto en el Plan Presupuestario. Esta diferencia se debe en su totalidad al efecto denominador, puesto que el PIB previsto por la AIReF es inferior en términos nominales al del Gobierno y los ingresos previstos por la AIReF en términos nominales son ligeramente inferiores a los del Plan Presupuestario. Incluyendo el REACT-UE y el PRTR, el nivel de ingresos sobre PIB alcanzaría en 2022 el 42,6% del PIB. Los ingresos tributarios moderan su crecimiento en 2022 retomando una elasticidad respecto a las variables macroeconómicas en línea con la media histórica, tras las elevadas tasas registradas en 2021. Por componentes, la AIReF estima un menor crecimiento de los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales respecto al Plan Presupuestario como resultado de un escenario macroeconómico más desfavorable. Asimismo, la AIReF prevé una evolución más negativa del resto de recursos. Por el contrario, la AIReF prevé una evolución más positiva de los impuestos directos.

Los gastos se situarán en 2022, sin incluir el REACT-EU y el PRTR, en el 45,2% según las estimaciones de la AIReF, frente al 44,7% del Plan Presupuestario. La progresiva retirada de las medidas implementadas en 2021 se vería parcialmente compensada por la evolución de los gastos recogida en los proyectos de presupuestos y la consolidación de parte del gasto sanitario.



NOTA DE PRENSA
25/10/2021

En términos nominales, los empleos bajarían un 1,6% según las estimaciones de la AIReF, frente al 2,1% planteado en el Plan Presupuestario. Esta evolución se ha visto condicionada por las previsiones de inflación para 2022, que se han traducido en los PGE en un incremento del salario de los empleados públicos de todas las AAPP del 2% y la revalorización de las pensiones según la inflación prevista para 2021. Además, también se contempla en 2021 para las pensiones la compensación por la diferencia entre la inflación y la revalorización aprobada del 0,9%. La AIReF espera un mayor nivel de gasto en los componentes del consumo público y en los gastos de capital que lo recogido en el Plan Presupuestario, que se ve compensada principalmente por una previsión de mayores ahorros en intereses y prestaciones por desempleo. Por otra parte, la implementación del PRTR y el REACT-UE situará los gastos en el 47,5% del PIB.

Por subsectores, la Administración Central (AC) continuará asumiendo parte del déficit del resto de subsectores, Fondos de Seguridad Social (FSS) y Comunidades Autónomas (CCAA) a través de transferencias directas. Por otra parte, la implementación del PRTR afectará a todos los subsectores, aunque es neutral también para cada una de las administraciones. Respecto a las tasas de referencia recogidas en el Plan Presupuestario, la AIReF estima en 2022 unas previsiones similares para la AC y FSS, mientras que el impacto positivo de los fondos REACT-UE permitirá también a las CC.AA. alcanzar la tasa de referencia. Por último, la AIReF estima un superávit de 2 décimas en las CC.LL. frente al equilibrio previsto en el Plan Presupuestario.

Administración Central

Una vez analizados los PGE, la AIReF estima para la AC un déficit del 3,9% del PIB en 2022, tras alcanzar el 6,3% en 2021, en línea con lo previsto en el Plan Presupuestario. Las previsiones de ingresos contenidas en el proyecto de PGE pueden calificarse de factibles en la medida que presentan una desviación respecto a las estimaciones de la AIReF de menos de 1 décima del PIB, frente a las 6 décimas del ejercicio anterior. Aunque los PGE continúan sin incluir el detalle de los ajustes que permitirían conciliar el saldo presupuestario con la tasa de referencia del Plan Presupuestario en contabilidad nacional, la AIReF ha procedido a realizar sus propias estimaciones para trasladar las previsiones de gasto de los PGE a las rúbricas de contabilidad nacional.

En este sentido, el proyecto de PGE supone una reducción de los gastos de la AC del 1,1% respecto a la previsión de cierre del 2021 excluyendo los gastos financiados por el PRTR y el REACT-EU. El incremento de los gastos en los componentes de consumo público, prestaciones sociales y resto de empleos se ve más que compensado por la reducción de gasto en intereses, transferencias a otras AAPP, subvenciones y formación bruta de capital fijo.

Fondos de la Seguridad Social



NOTA DE PRENSA
25/10/2021

Tras alcanzar un 1,5% del PIB en 2021, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social se reduce hasta el 0,5% del PIB según las estimaciones de la AIReF, en línea con el Plan Presupuestario. La reducción del déficit se explica por la progresiva retirada de las medidas como los ERTes y el cese de actividad de autónomos, la recuperación del empleo y el incremento de las transferencias de la AC para financiar de manera estructural los gastos considerados impropios. Por otro lado, el gasto en pensiones crecería al 4% con una revalorización por encima del 2% en 2022, tras incluir en 2021 la compensación por la mayor inflación prevista. Por su parte, el gasto en desempleo descendería notablemente incluyendo la extensión de los ERTE durante los dos primeros meses del año.

Comunidades Autónomas

El déficit de las CCAA crecerá en 2022 hasta el 0,6% desde el cierre en el 0,4% en 2021. Esta evolución es similar a la recogida en el Plan Presupuestario y más positiva que la prevista por el conjunto de las CCAA en sus líneas fundamentales y proyectos de presupuestos. Este incremento del déficit se explica por una caída de los recursos en 2022, excluyendo el efecto de los fondos REACT-UE y del PRTR, que no se ve totalmente compensada por la progresiva retirada de las medidas vinculadas a la pandemia y el efecto positivo de los fondos REACT-UE. Como complemento al análisis del subsector contenido en este informe, la AIReF emitirá posteriormente los informes individuales de las CCAA.

Corporaciones Locales

Las Corporaciones Locales registrarán en 2022 un superávit del 0,2% del PIB, tras cerrar 2021 con un superávit de 0,3% del PIB. Al igual que en el caso de CC.AA. la AIReF realizará con posterioridad el informe sobre las Líneas Fundamentales de los presupuestos de las CC.LL. que analiza individualmente.

Mejora de la Deuda Pública, pero dinámica desfavorable a medio y largo plazo

La ratio de deuda sobre el PIB se ha situado en el 122,9% al final del primer semestre de 2021, lo que supone un incremento de 27,4 puntos respecto al nivel de finales de 2019. La contribución negativa causada por la fuerte contracción del PIB registrada en 2020 empieza ya a verse compensada con la fuerte reactivación económica que está teniendo lugar en 2021 y que se espera continúe en los próximos años con el apoyo del PRTR. Esta mejoría del denominador de la ratio, junto a la recuperación del componente cíclico del saldo público y la paulatina desaparición de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia, permiten proyectar una reducción de 4,3 puntos de la ratio de deuda para el año 2022, situándola en el 115,7% del PIB, en línea con las estimaciones presentadas por el Gobierno (115,1%) y otros organismos internacionales como el FMI (116,4%).



NOTA DE PRENSA
25/10/2021

Más allá de una cierta mejoría de la situación fiscal a corto plazo, las proyecciones de AIReF dibujan una dinámica desfavorable de la deuda a medio y largo plazo bajo un escenario a políticas constantes. La ratio de deuda sobre PIB retomará una senda ascendente bajo la hipótesis de un escenario sin cambio de políticas con un déficit estructural primario constante en torno a dos puntos y medio, dinámica que se ve notablemente agravada al sumar el gasto estructural relativo al envejecimiento poblacional, proyectando una ratio de deuda cercana al 190% del PIB a mediados de siglo.

Una reducción gradual y sostenida del déficit público hacia el equilibrio estructural, tal como recoge nuestro ordenamiento, será necesaria para reconducir la deuda hacia niveles más desahogados. La expectativa de un horizonte duradero de bajos tipos de interés ofrece mayor margen de maniobra para abordar la vuelta al equilibrio presupuestario de una manera no lesiva para el crecimiento.

Recomendaciones

Aunque las reglas fiscales se encuentren suspendidas a nivel comunitario y nacional, la sostenibilidad de las finanzas públicas sigue siendo fundamental para la recuperación económica por lo que la AIReF reitera la recomendación de establecer una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AAPP. La situación actual, con una recuperación económica vigorosa, pero sometida a diversos riesgos, revela una vez más la necesidad para las distintas AAPP de contar con estrategias de medio plazo que integren diferentes elementos como las reformas e inversiones del PRTR, la consolidación de la recuperación y la reducción de la deuda a niveles de menor vulnerabilidad.

La mejora de la situación sanitaria y económica está suponiendo en 2021 una retirada progresiva de las medidas adoptadas para paliar los efectos la crisis de la COVID y una recuperación de los ingresos tributarios hasta niveles anteriores a la pandemia.

En la medida que esta tendencia continuará en 2022, la AIReF recomienda a todas las AAPP que se adopten las medidas necesarias para que el espacio fiscal que deja la retirada de las medidas para luchar contra la COVID y la positiva evolución de los ingresos repercuta en su totalidad en la reducción del déficit público. En particular, deben evitarse incrementos estructurales de gasto estructural que no cuenten con una fuente de financiación permanente.

Por otra parte, como en informes anteriores, la AIReF resalta la relevancia de incrementar la transparencia en el proceso presupuestario, por lo que mantiene las recomendaciones de incluir en los PGE información en términos de contabilidad nacional. Asimismo, en relación con el Plan Presupuestario la AIReF recomienda que incorpore todas las medidas previstas por el



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

NOTA DE PRENSA
25/10/2021

Gobierno, así como el impacto de los fondos REACT-UE y del PRTR sobre los ingresos y gastos de las AAPP.