



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# La reforma del marco fiscal nacional: una reforma ineludible ante las perspectivas económicas y fiscales

## EY Insights Economics

Cristina Herrero  
Presidenta de la AIREF  
27 de mayo de 2022

# Índice

- 1. Introducción: retos para la previsión**
- 2. Previsiones económicas**
- 3. Previsiones fiscales**
- 4. Marco fiscal nacional**

# La sucesión de perturbaciones (algunas extremas) dominan el panorama internacional desde 2020

Crisis sanitaria

?

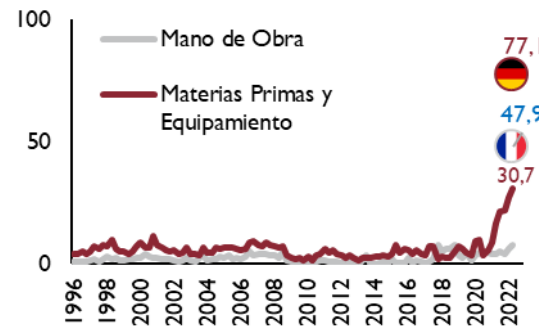
PIB VOLUMEN. ÍNDICES 2019T4=100



Fuente: EUROSTAT

Disrupciones en cadenas de valor e inicio de perturbación energética

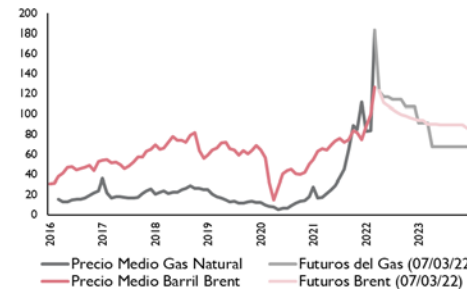
FACTORES QUE LIMITAN LA PRODUCCIÓN (% DE EMPRESAS)



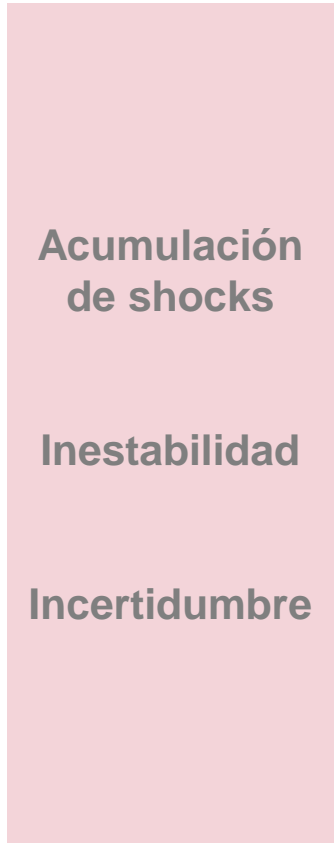
Fuente: Comisión Europea y Eurostat

Conflicto bélico

MERCADO IBÉRICO DEL GAS Y PRECIO DEL PETRÓLEO (€/MWH Y US\$/BARRIL)



Fuentes: MIBGAS, Reuters & ICE.



2020

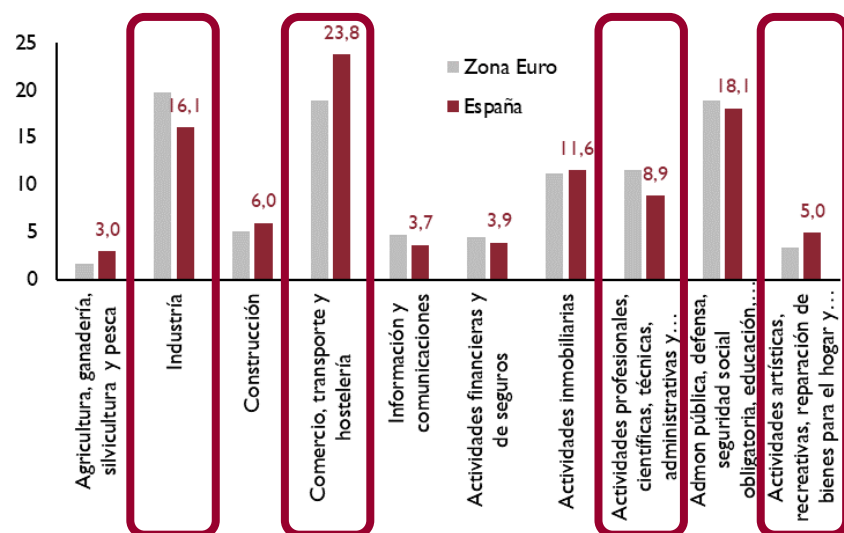
2021

2022

# El impacto diferencial de estas perturbaciones en España frente al resto de la zona del Euro viene motivado por

El mayor peso en hostelería y las actividades recreativas, pero menor en la industria...

PESO EN EL VAB DE LAS DIVERSAS RAMAS.  
PROMEDIO 2016-2019 (%)

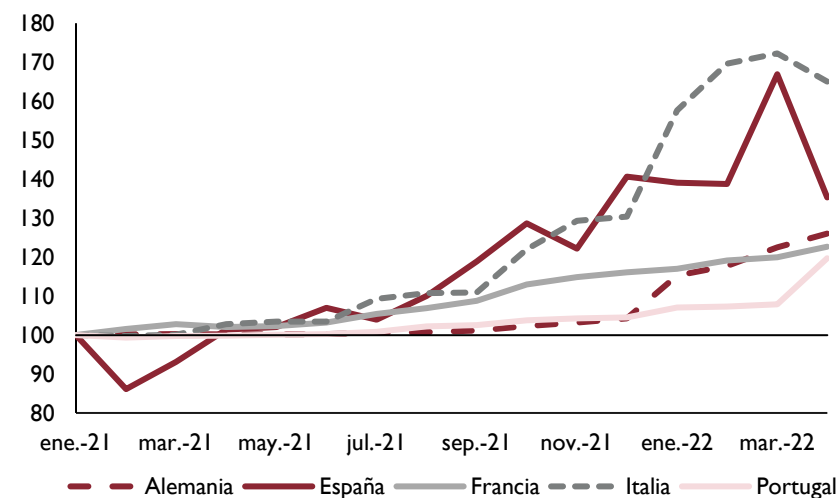


Fuente: EUROSTAT

...explica la mayor caída del PIB en 2020

El mayor grado de traslación de los incrementos en precios del mercado mayorista...

EVOLUCIÓN DEL IPC ARMONIZADO: ELECTRICIDAD, GAS Y COMBUSTIBLES (ENE 2021 =100)



Fuente: EUROSTAT

... y la mayor intensidad energética, inciden en mayor medida sobre la dinámica de precios y contribuye a explicar la caída de la renta real y la mayor lentitud en la recuperación del consumo frente a otros países

# El marco institucional en el que se desenvuelve la actividad económica se ha alterado de forma deliberada con un grado de flexibilidad e intervención desconocido que altera las relaciones históricas

Apoyo fiscal nacional y UE 2020-2021  
Área euro: 11,9% PIB  
España: 12,8% PIB

## Medidas UE contra pandemia

- Ayudas Estado
- Política monetaria: mantenimiento laxa
- Medidas nacionales: ERTes, moratorias, liquidez..
- Fondos UE: nueva generación de recursos.  
Desconocida cuantía y forma

## Medidas Ucrania

- Sanciones y restricciones comerciales-económicas
- Real Decreto 6/2022: subvención precio combustibles, ayudas sectoriales, apoyo a liquidez
- Regulación precios energía

SUSPENSIÓN  
DE REGLAS  
FISCALES

# Sin embargo, la supervisión fiscal no se ha suspendido

Las reglas cuantitativas han sido sustituidas por orientaciones

UE:  
orientaciones  
ECOFIN

## 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 y Julio 2021:

- Circunstancias excepcionales 11.3 LOEPSF
- Suspensión objetivos: pasa a referencias

**No se suspenden obligaciones de información**

¿ 2022 ?

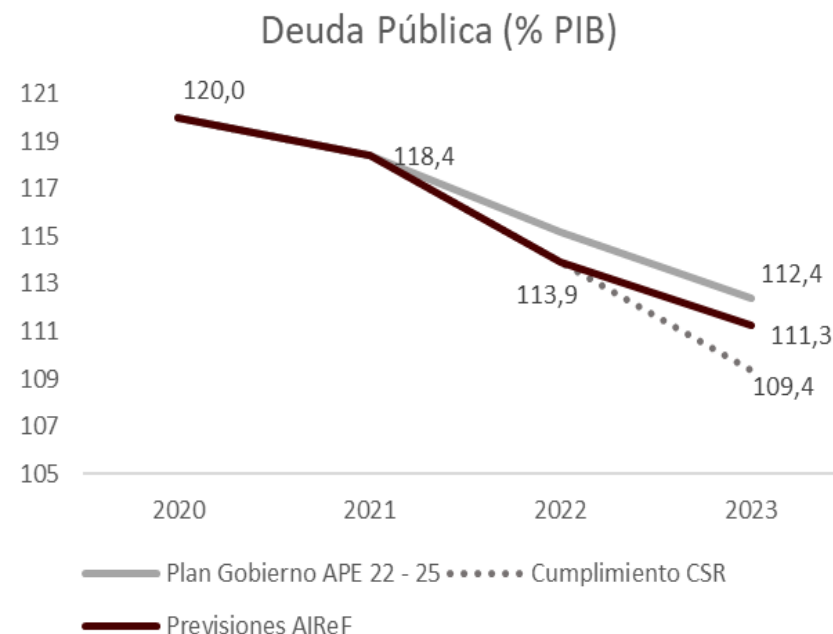
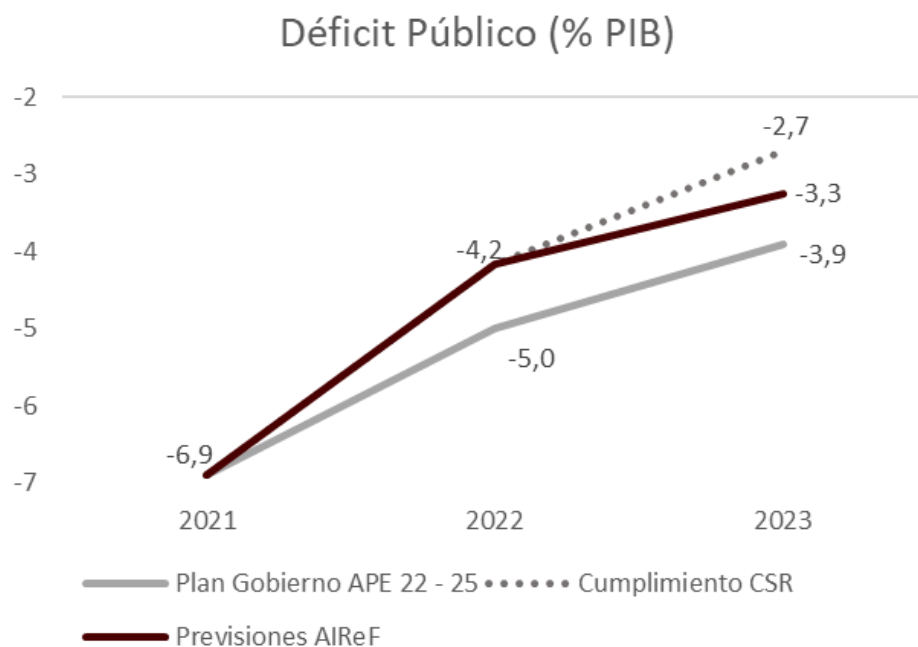
Las IFIs velan por la consistencia con estas orientaciones

# De cara a 2023 estas orientaciones incorporan ya ciertos elementos cuantitativos y apuntan a sendas de ajuste después del 2023

## CSR a España (propuesta de la Comisión de mayo):

- **2023:** política fiscal prudente con crecimiento del gasto corriente con financiación nacional inferior al PIB potencial
- **Más allá del 2023:** senda de reducción de deuda creíble y gradual

¿Qué implicaría su cumplimiento en 2023?



- Déficit por debajo del 3% ya en 2023 en lugar de 2025 como contempla el Programa de Estabilidad

**Fuente:** programa de estabilidad y elaboración propia

## Aunque no es fácil en este contexto, es necesario hacer previsiones económicas y fiscales

### Para sentar las bases de una estrategia económica completa

- Falta de reglas fiscales no implica que no sea necesaria una estrategia fiscal
- Es necesaria una visión de medio plazo
- Certidumbre y previsibilidad de la actuación pública y las consecuencias de las medidas que se adoptan
- Integración del PRTR
- Incertidumbre y riesgo al error no son excusa

### Esfuerzo de AIReF

- Ante el riesgo de error: explicitar cómo se hacen
- Recomendaciones
- Seguimiento del PRTR
- AIReF aporta visión de medio/largo plazo: APE (sostenibilidad) y futura opinión se sostenibilidad



# Índice

**1. Introducción: retos para la previsión**

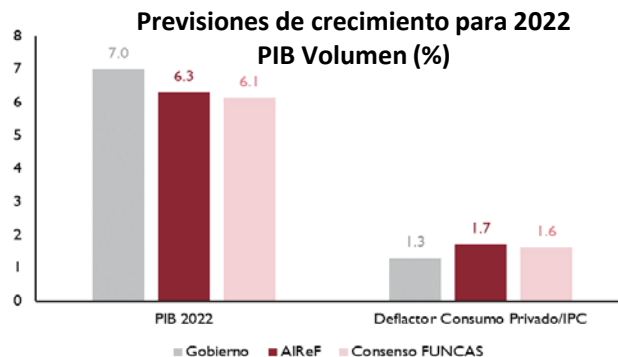
**2. Previsiones económicas**

**3. Previsiones fiscales**

**4. Marco fiscal nacional**

# Las expectativas de recuperación para 2022 fuertemente afectadas

En otoño las condiciones económicas auguraban un elevado crecimiento



Fuentes: AIReF, Gobierno (PGE-2022) y Consenso FUNCAS (Septiembre-2021).

Buen comportamiento del empleo, realización gradual del ahorro embalsado, normalización de los movimientos turísticos, persistencia de unas condiciones financieras muy acomodaticias y despliegue esperado del PRTR

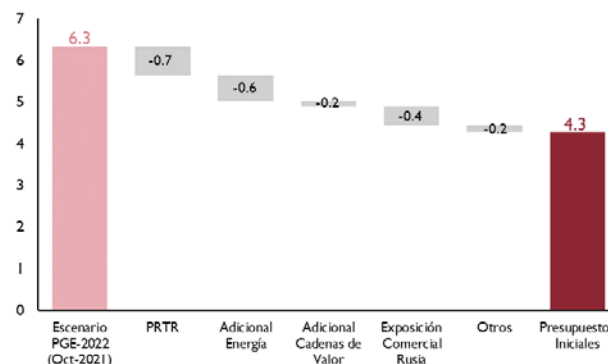
Enero 2022: AIReF revisó a la baja las expectativas de crecimiento

Tasas de Variación Interanual	2020	2021	2022
Producto Interior Bruto	-10,8	5,1	5,9
Producto Interior Bruto Nominal	-9,8	6,7	7,7
Deflactor del Producto Interior Bruto	1,1	1,5	1,6
IPC	-0,3	3,1	2,4

- Sexta ola
- Crisis de suministros
- Retraso implementación PRTR

Informe Presupuestos AIReF abril 2022: nueva revisión a la baja

Fuentes de Revisión del crecimiento para 2022. PIB Volumen (%)

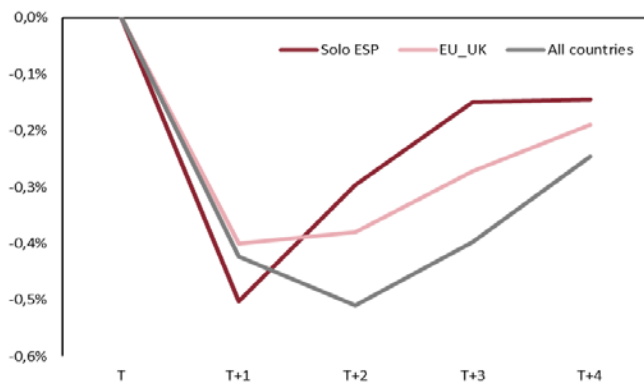


La invasión de Ucrania ha agravado la incidencia de las interrupciones en las cadenas de valor mundiales y la crisis energética. La recuperación de los niveles de actividad previos a la pandemia se retrasa hasta el segundo trimestre de 2023

# Incorporación de los efectos de la invasión rusa

Principal canal de transmisión:  
los precios de la energía

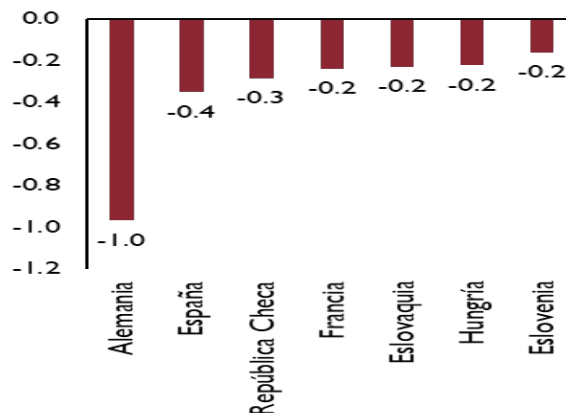
Impacto sobre el PIB Real  
(Aumento del 15% de los Precios de la Energía)



Fuente: Elaboración AIReF a partir de modelo de Oxford Economics

Los problemas de suministro se intensifican

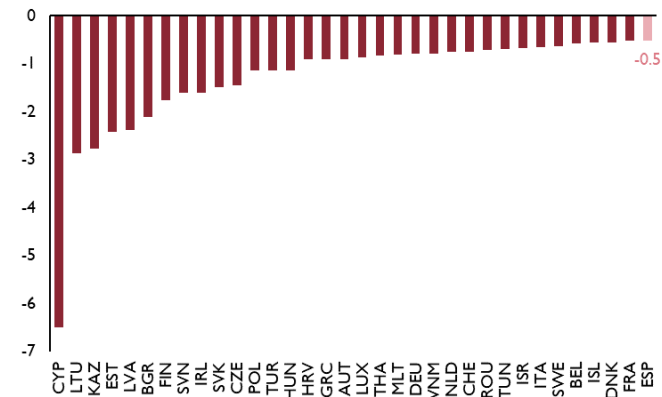
Impactos asociados a los factores limitativos (%VAB)



Fuente: OCDE y elaboración AIReF

A los que habría que añadir la  
exposición comercial a Rusia

Impacto de un cese de intercambios comerciales  
con la federación rusa (%VAB)



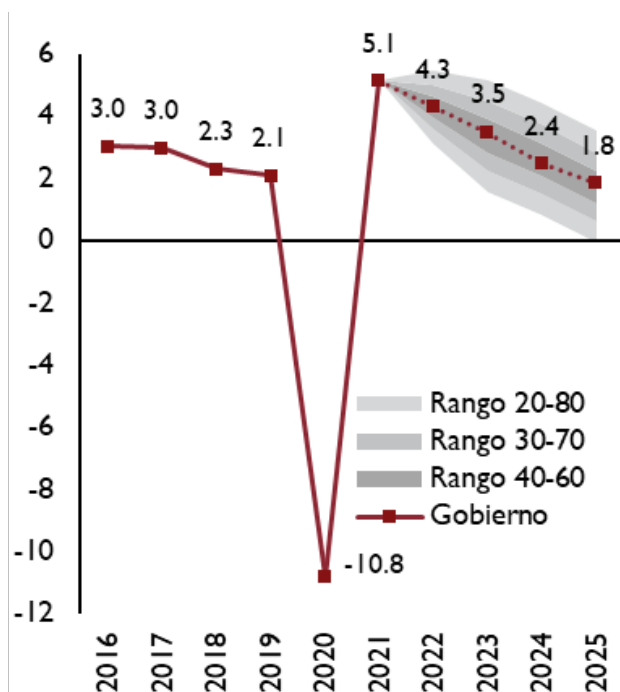
- España no tiene una dependencia elevada de las importaciones de gas o petróleo rusos
- No obstante, el aumento de los precios de las materias primas energéticas a nivel global tiene un impacto negativo notable sobre el crecimiento y la inflación
- El impacto sobre el PIB en el escenario de AIReF se sitúa entorno a -0,5 pp

- La AIReF incorpora estas perturbaciones en sus escenarios a partir de herramientas, como las tablas input-output:
  - El impacto de los cuellos de botella en la producción manufacturera detraería 0,4 pp al VAB
  - Invasión de Ucrania a través del canal comercial puede incrementar el deterioro en 0,5 pp en el VAB

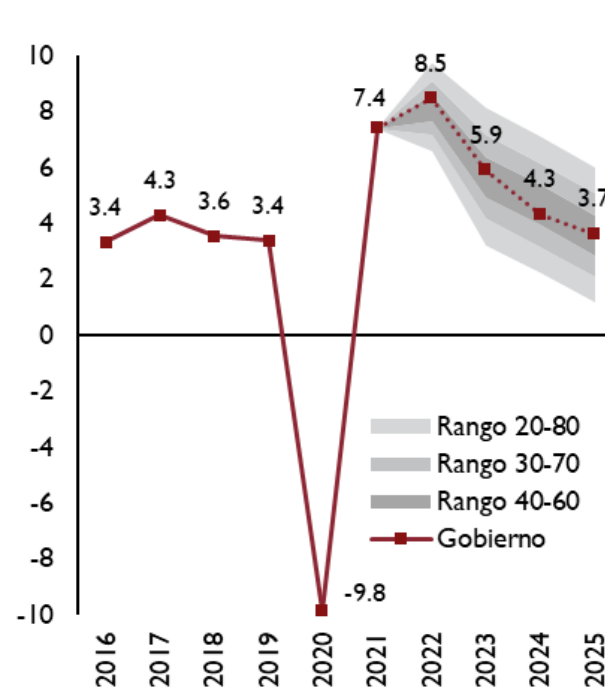
# Tras la revisión por el gobierno de sus previsiones: las actuales diferencias con el escenario de la AIReF son muy reducidas

La AIReF considera que el escenario macroeconómico de la APE es factible (aval 29 de abril)

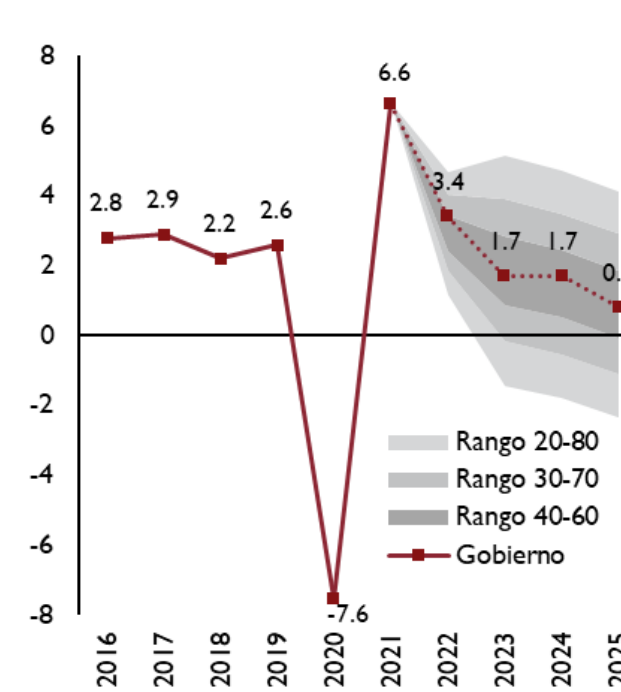
CRECIMIENTO DEL PIB  
VOLUMEN (% VAR)



CRECIMIENTO DEL PIB  
NOMINAL (% VAR)



EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO  
COMPLETO (% VAR)

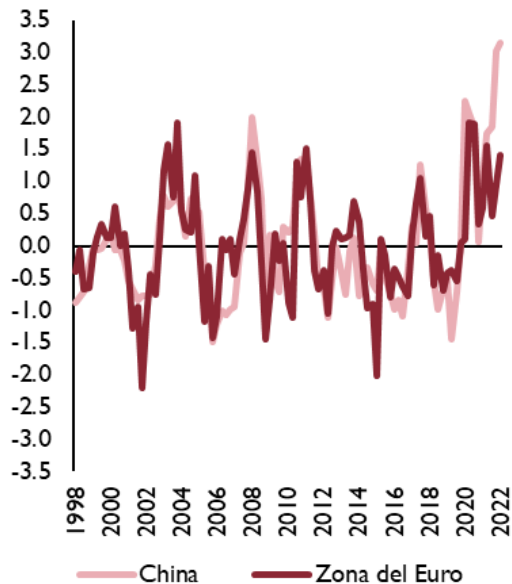


Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y AIReF

# Ahora bien, ambos escenarios están sujetos a riesgos a la baja más elevados de lo habitual

## Cadenas de valor

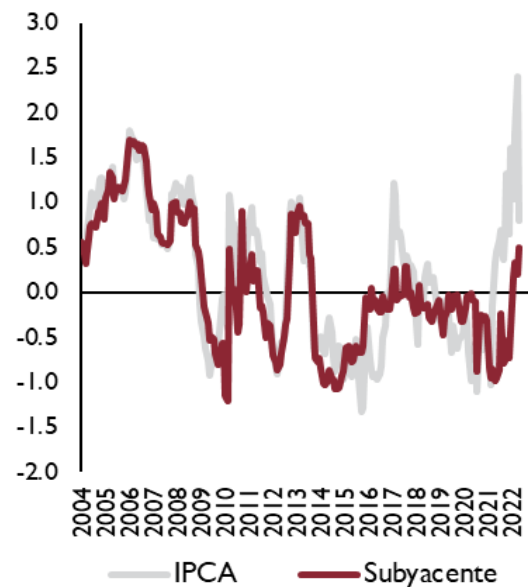
INDICADOR DE PRESIONES GLOBALES EN CADENAS DE VALOR PARA CHINA Y LA ZONA DEL EURO



Fuente: New York FED y elaboración AIReF

## Inflación y competitividad

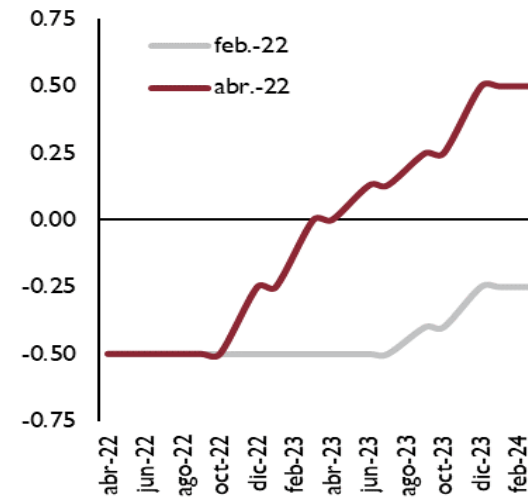
DIFERENCIAL DE INFLACION GENERAL Y SUBYACENTE RESPECTO A LA UEM (EN PP)



Fuente: INE y EUROSTAT

## Efectos segunda ronda y política monetaria

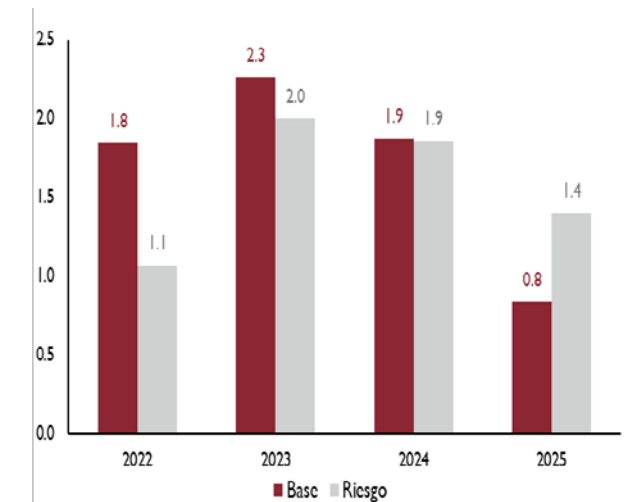
TIPO ESPERADO DE LA FACILIDAD DE DEPÓSITO (%)



Fuente: BCE

## Impacto PRTR

IMPACTO DEL PRTR EN EL NIVEL DEL PIB. (% DE DESVIACIÓN SOBRE ESCENARIO SIN PRTR)



Fuente: AIReF

# Índice

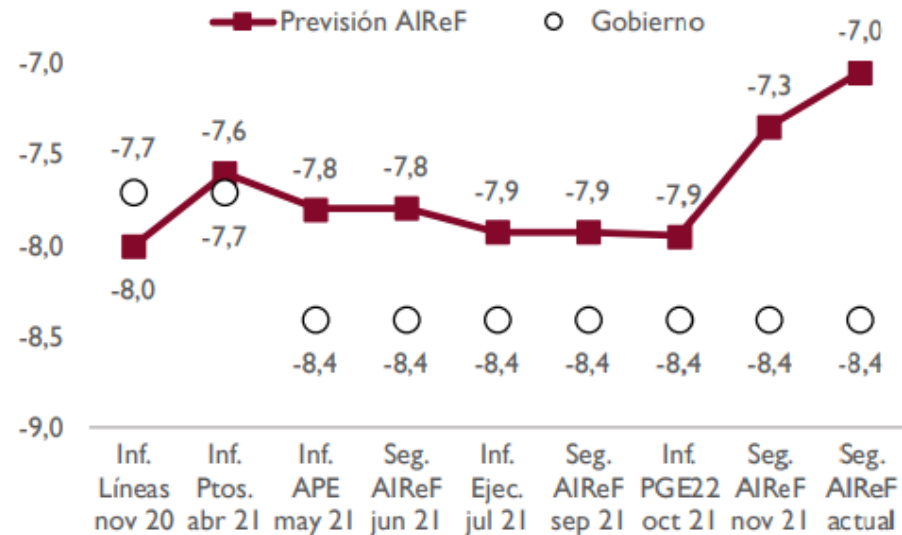
1. Introducción: retos para la previsión
2. Previsiones económicas
3. Previsiones fiscales
4. Marco fiscal nacional

# Por el contrario, los datos presupuestarios (ingresos) están batiendo las previsiones

Las previsiones de AIReF para 2021 superadas en 1 pp

Los ingresos han crecido muy por encima de la actividad económica

Actualización déficit estimado AAPP (% PIB) (AIReF)



EVOLUCIÓN RECURSOS TRIBUTARIOS VS PIB (ÍNDICE 2019=100)



Fuente: AEAT e INE

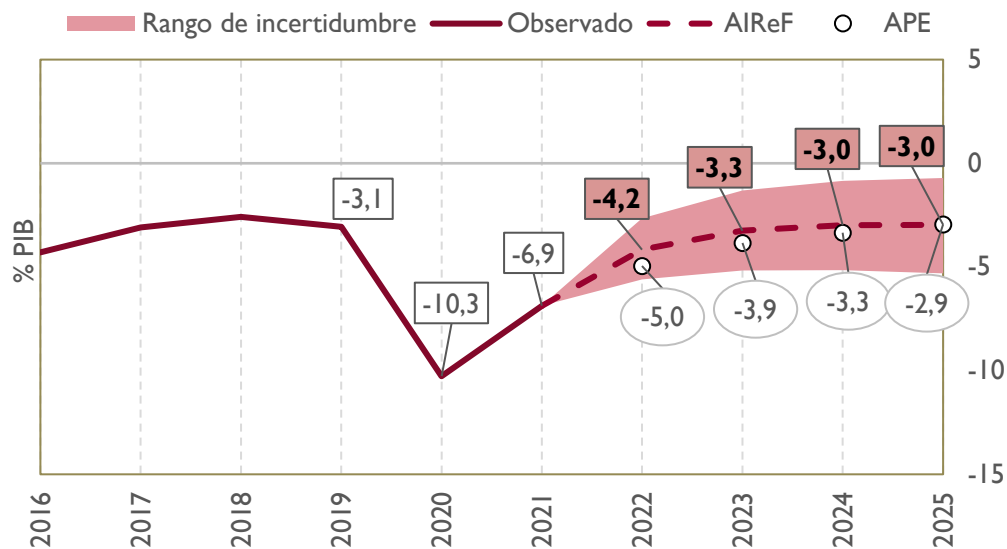
- “Prudencia del gobierno” en la APE: eleva su previsión al 8,4% del PIB
- AIReF revisó ya a finales de año, al ir incorporando la información tributaria

- Han aumentado su peso en el PIB en 2 puntos respecto a 2019
- Aumento que se explica por evolución de las bases por encima del PIB. No se registran modificaciones sustantivas en tipos efectivos

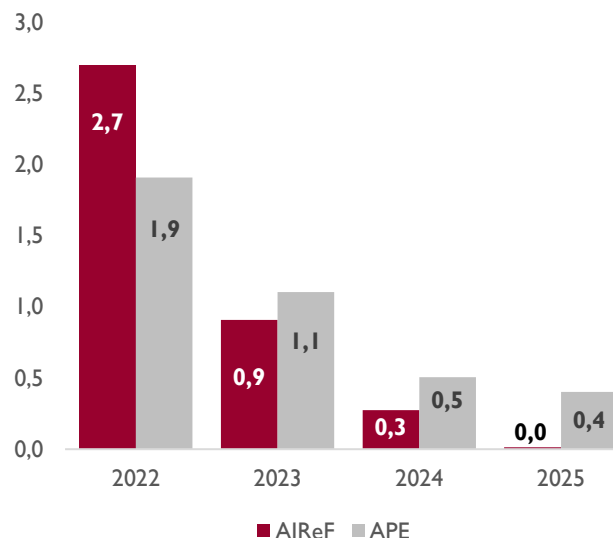
# La AIReF ha revisado, en consecuencia, sus estimaciones mientras que el gobierno mantiene la senda de hace un año

La AIReF estima una reducción del déficit de las AAPP hasta alcanzar el 3% del PIB en 2025, una décima superior al recogido en la APE

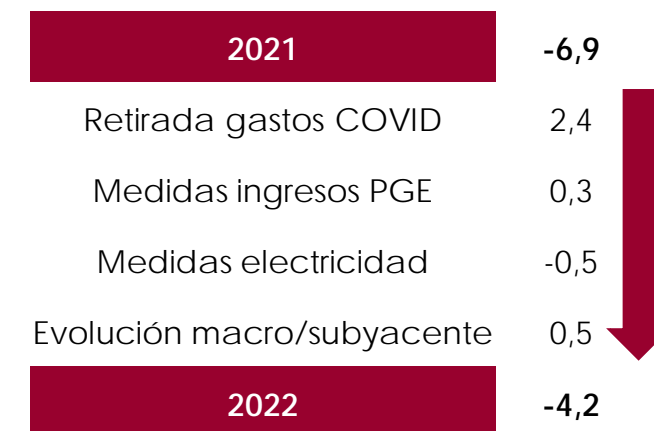
EVOLUCIÓN SALDO AA.PP. (% PIB)



PREVISIÓN REDUCCIÓN SALDO AA.PP. (% PIB)



FACTORES CAMBIO SALDO AA.PP. (% PIB)



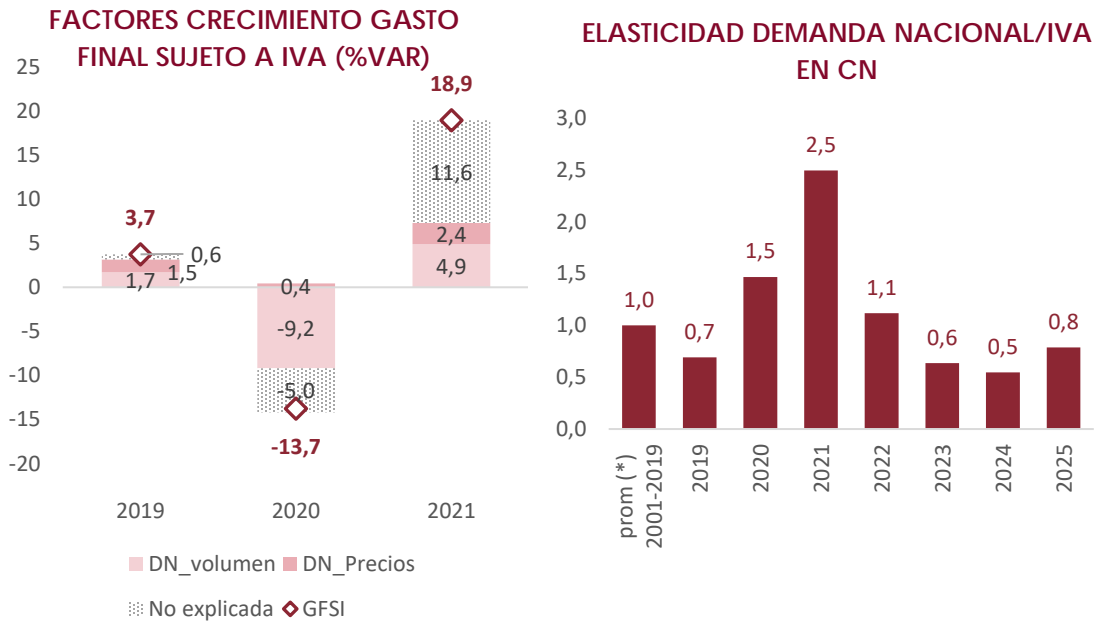
Fuente: AIReF, APE

- ❑ **2022:** fuerte reducción del déficit por la retirada de medidas COVID y la recuperación económica,
- ❑ **2023:** reducción moderada por la retirada de las medidas energéticas y la recuperación económica
- ❑ **2024-2025:** ralentización en la reducción del déficit



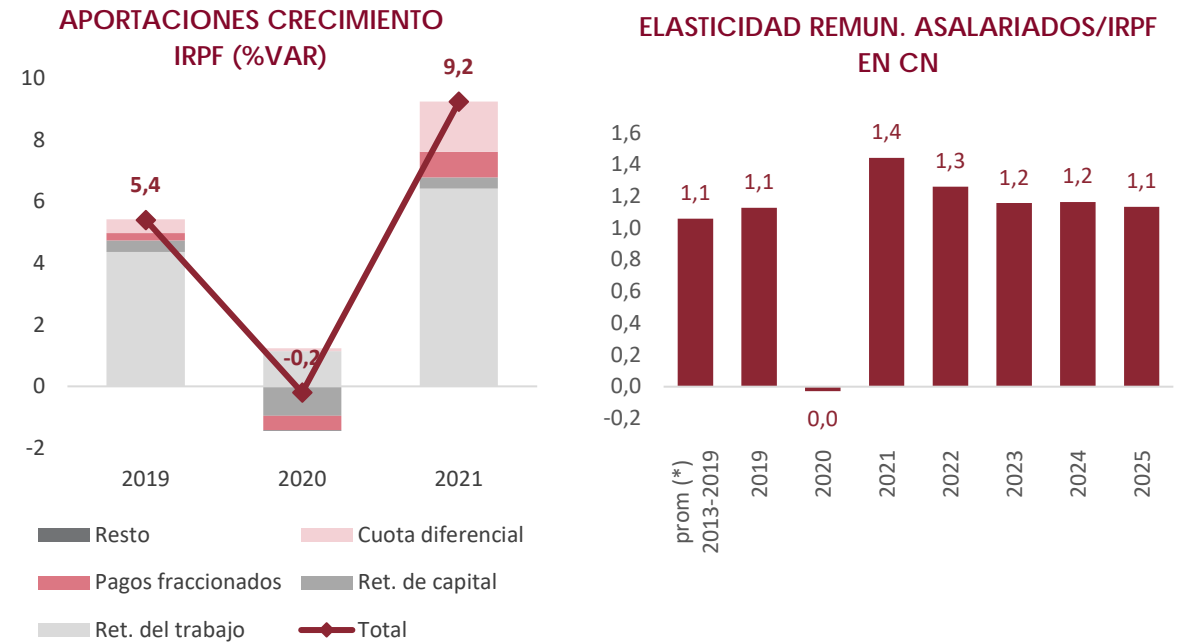
# Las previsiones de ingresos la AIReF se sitúan en un escenario prudente tras el fuerte crecimiento de 2021

## IVA



- En 2021, la evolución de las bases se desacopla de la demanda nacional
- A medio plazo, la AIReF asume como hipótesis más prudente que las bases vuelven a acoplarse a la demanda nacional

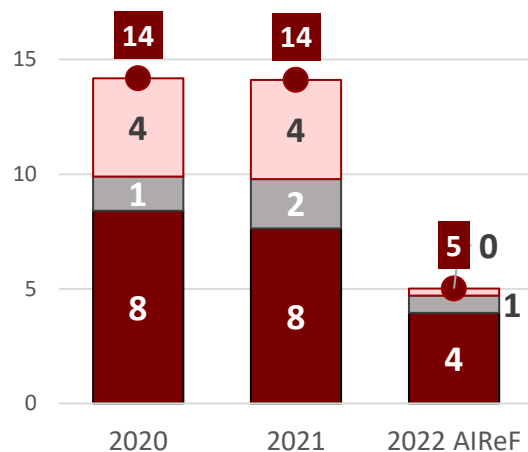
## IRPF



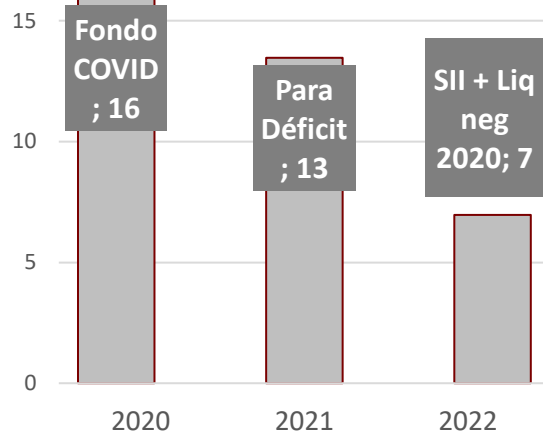
- Las retenciones del trabajo explican el buen comportamiento del IRPF en 2020 y 2021
- A medio plazo, la AIReF asume que las bases salariales del IRPF vuelven a acoplarse a la remuneración de asalariados

# Las medidas para hacer frente a la pandemia han distorsionado el SFA

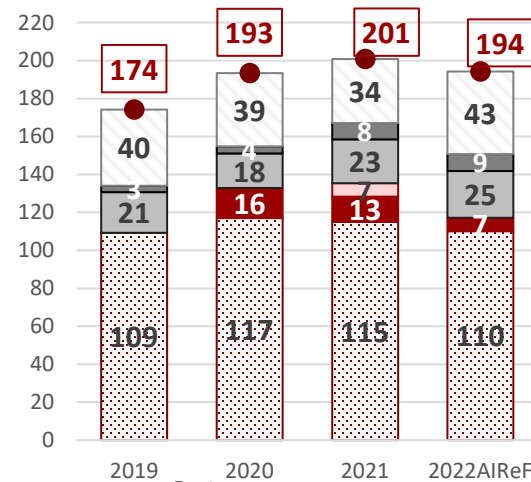
GASTO COVID CCAA SIN AYUDAS EMPRESAS (MM€)



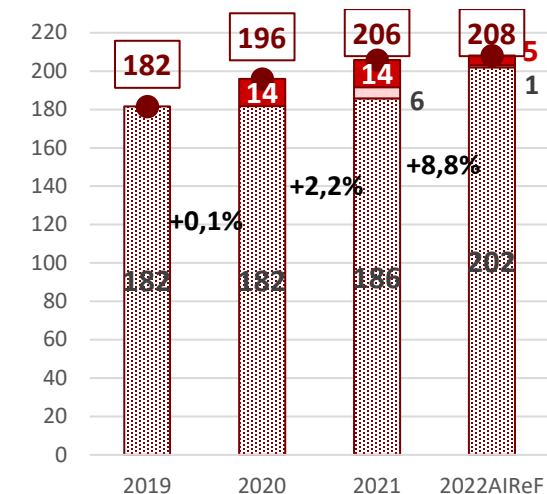
TRANSF. EXTRAORDINARIAS DE LA AC A LAS CCAA (MM€)



INGRESOS CCAA (MM€)



GASTOS CCAA (MM€)



- Otras medidas de gasto
- Educación
- Sanidad
- Total Gasto COVID (sin ayudas a emp)

- Resto
- Fondos UE
- Otros ingresos impositivos
- Ayudas a empresas
- Transf extraord AC
- SFA
- RECURSOS NETOS sin PRTR

- COVID medidas CCAA
- Ayudas a empresas
- NO COVID
- EMPLEOS NETOS sin PRTR

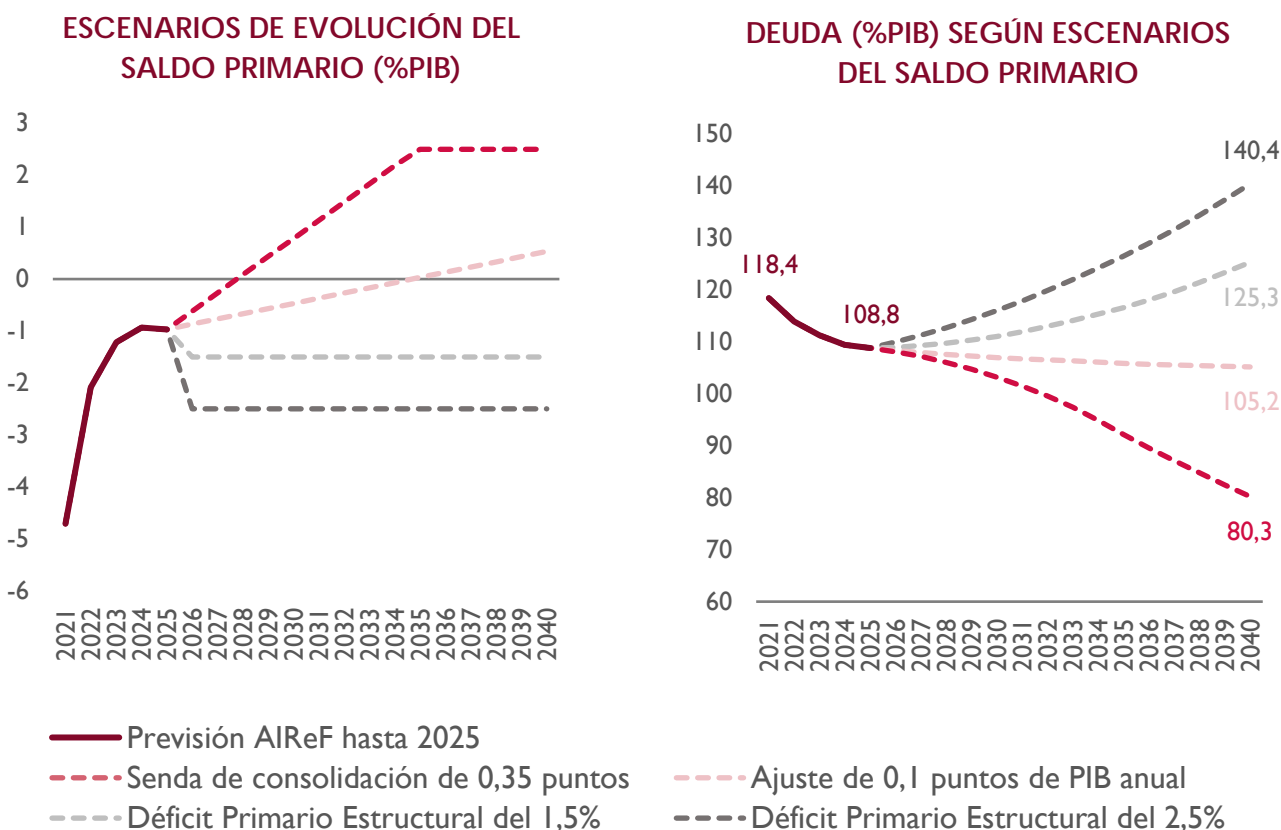
- Las CCAA han asumido gran parte del gasto por la pandemia, pero han recibido financiación extraordinaria de Fondos de la UE (Fondos estructurales y REACT – UE) y de la AC en 2020 y 2021 con distinta finalidad y criterios de reparto
- En **2022** caen sus recursos del sistema por la liquidación negativa del SFA por no haber ajustado las entregas a cuenta en 2020, pero se compensa a las CCAA con liquidación negativa y el efecto del SII del IVA. Los gastos no asociados al COVID aceleran su crecimiento
- 2023-2024:** liquidaciones positivas del SFA al superarse las previsiones de recaudación de los PGE 2021 y 2022
- 2025:** normalización de los recursos del SFA con incremento gasto estructural en sanidad

## El escenario fiscal del gobierno 2022-2025 es factible pero presenta una senda poco exigente los primeros años ¿Falso margen a medio plazo?

- ❑ El déficit en 2021 fue del 6,9%, 1,5 p.p. por debajo de la **tasa de referencia de la APE 21-24**, sin embargo en 2022 se mantiene en el 5%
- ❑ **Riesgo** adicional por evolución positiva de **ingresos por encima** de lo presupuestado
- ❑ Riesgos se potencian en un contexto de **suspensión de reglas fiscales**, incertidumbre sobre el futuro marco fiscal, riesgos económicos y, desde luego, en ausencia de una estrategia fiscal a medio plazo
- ❑ La **inflación, a M/P deteriora el saldo fiscal** (aumento de salarios públicos, pensiones, licitaciones, intereses ..)
- ❑ La persistencia o agravamiento de las **circunstancias que motivaron las medidas del Gobierno podrían requerir una extensión** de las mismas lo cual podría tener un incremento del déficit de entre 2 y 6 décimas.
- ❑ El **margen para reducir el déficit sin adoptar medidas adicionales se agota** y estabiliza en torno al 3% en 2024 y 2025

# Y deja a las finanzas públicas en posición vulnerable: visión de largo plazo

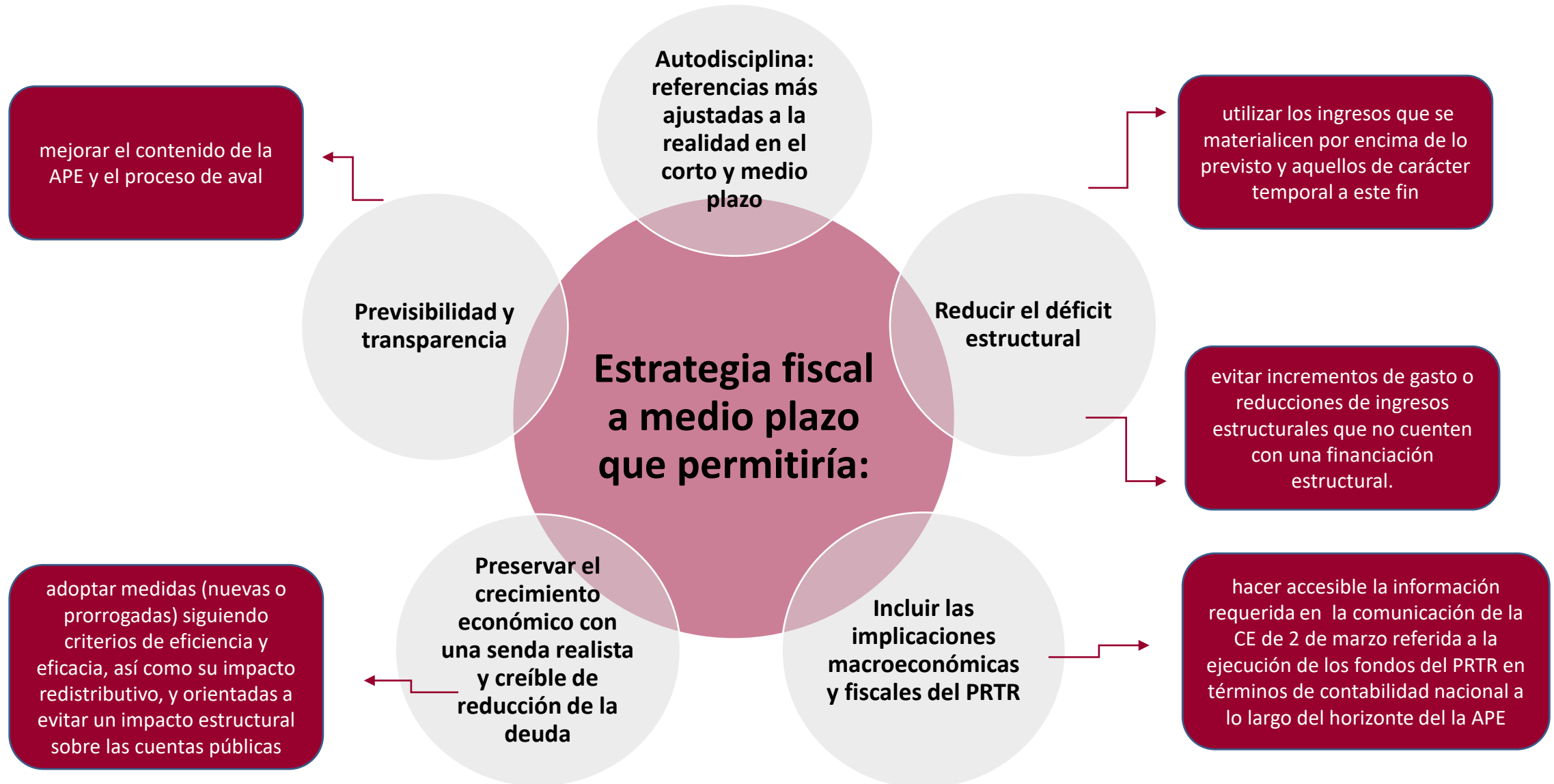
El alto nivel de endeudamiento, junto a unos tipos de financiación más elevados exigirán un ajuste estructural sostenido para situar la deuda en niveles más prudentes, contener la carga financiera y generar un espacio fiscal que permita afrontar futuros riesgos



- Mantener un **déficit primario estructural constante entre el 1,5 y 2,5% del PIB** (en línea con las estimaciones del Gobierno y de la AIReF) iniciaría una **dinámica ascendente en la senda de la ratio de deuda**, con un déficit total creciente como consecuencia de un mayor gasto por intereses
- Sería necesario realizar un **ajuste estructural** de al menos **una décima** de PIB al año para mantener la **ratio de deuda estable** pero en valores superiores al 100% del PIB
- La **sostenibilidad financiera** de las cuentas públicas exigirá una **reducción gradual y sostenida del déficit público** hasta el equilibrio presupuestario
- Un **ajuste anual de 0,35 puntos** permitiría reducir la **ratio de deuda hasta el 80% en 2040**, alcanzando el equilibrio presupuestario en 2035 y manteniendo un gasto en intereses contenido en torno al 2,5% del PIB

Fuentes: Elaboración AIReF

# Necesidad estrategia de medio plazo anclada en un nuevo marco fiscal



# Índice

1. **Introducción: retos para la previsión**
2. **Previsiones económicas**
3. **Previsiones fiscales**
4. **Marco fiscal nacional**

# Pese a sus aplazamientos, el marco fiscal europeo precisa de una reforma

## Razones para la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Reglas del PEC se revelaron ineficaces: prociclicidad e incapacidad para corregir el sesgo a la deuda pública

Inaplicabilidad de regla de deuda: falta de realismo

Acomodar las necesidades de inversión

## Elementos de consenso previos a la crisis bélica

Mayor foco en el medio plazo y la sostenibilidad: diferenciación entre países

Mayor atención al crecimiento y apuesta por la calidad

Simplificación de las reglas (observables)

Mayor relevancia de las IFIs: conocimiento, análisis y datos

La AIReF ha contribuido a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la reforma fiscal

## Más urgente si cabe en el ámbito nacional

**El marco nacional no solo adolece las deficiencias heredadas del marco europeo sino de las vinculadas a nuestro modelo descentralizado y con un sistema de financiación autonómica “desvirtuado”**

**Sistema complejo y poco predecible:** multiplicidad de reglas, no siempre alineadas, y variables no observables

**Falta de visión de medio plazo** con limitada atención a la deuda y la sostenibilidad

**Débil planificación:** se plasma en objetivos no realistas cuyos criterios de fijación no son conocidos

**Necesidad de revisar la regla de gasto**

**Algunos principios sin desarrollar** ni detalle normativo que aclare conceptos y metodologías

**Discrecionalidad en la aplicación de las medidas de corrección:** reglas poco exigibles

**Muy orientado a la supervisión de las AATT:** falta de corresponsabilidad

**Falta de transparencia y coordinación**

**Necesaria una reforma: espacio para mejorar procedimientos, coordinación entre AAPP y definir las reglas de competencia y financiación de todos los niveles**





Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

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



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