

LA AIReF CONSIDERA QUE EN 2023 AÚN CONCURREN LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES PARA MANTENER ACTIVA LA CLÁUSULA DE ESCAPE

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) afirma que la crisis energética y la incertidumbre por la guerra de Ucrania son circunstancias excepcionales que justifican mantener activa la cláusula de escape
- Además, la inflación está provocando un endurecimiento de las condiciones de financiación y el coronavirus aún condiciona la economía
- Las estimaciones más recientes de la AIReF sugieren un crecimiento del PIB en torno al 2% para 2023, en línea con lo planteado por otros organismos como la CE o el FMI
- Si se materializa la amenaza de corte total de los suministros de gas ruso, se produciría un cambio drástico en las perspectivas de crecimiento para 2023
- En el ámbito fiscal, las estimaciones de la AIReF a medio plazo apuntan a una posición más vulnerable en términos de déficit estructural y deuda
- La valoración de las condiciones macroeconómicas aconseja mantener la cláusula de escape, sin olvidar la vulnerabilidad asociada al déficit estructural y nivel de deuda, en línea con las decisiones adoptadas en el marco de supervisión fiscal europeo
- La AIReF recuerda al Gobierno la obligación legal de realizar un plan de reequilibrio y le recomienda que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de forma realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AAPP

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) emitió y publicó hoy en su página web el Informe sobre la concurrencia de las circunstancias para mantener activa la cláusula de escape en 2023. En dicho Informe, la AIReF considera que en 2023 concurren las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) como consecuencia de la crisis energética y la incertidumbre por la guerra de Ucrania.

La solicitud de Informe por parte del Ministerio se basa en la repercusión directa en el ámbito nacional de la extensión de la cláusula de salvaguarda en 2023 a nivel europeo fundamentada, entre otras causas, en la subida sin precedentes de los precios de la energía. La Comisión Europea (CE) y el Consejo Europeo acordaron la extensión de la cláusula general de salvaguarda existente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) hasta 2023 por el aumento de la incertidumbre, los fuertes riesgos a la baja para

NOTA DE PRENSA 29/07/2022

las perspectivas económicas, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de las cadenas de suministro.

El 2023 va a ser el cuarto año consecutivo en que se encuentra activada esta cláusula general de salvaguarda. Esta activación no implica la suspensión de los procedimientos del PEC, pero permite a los Estados miembros flexibilizar la respuesta de la política fiscal para hacer frente a los retos. Aún está pendiente de definir el marco de supervisión fiscal europeo que prevalecerá cuando se desactive la cláusula general de salvaguarda previsiblemente en el año 2024, cuyo proceso de revisión se retomó a finales del año pasado y todavía se está debatiendo.

El Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados mantener activada la cláusula de escape en 2023, en línea con la decisión de la CE. Esta es la tercera vez que solicita al Congreso que se pronuncie sobre la concurrencia de las circunstancias previstas en la LOEPSF. La activación y mantenimiento de esta cláusula de escape ha supuesto la suspensión de las reglas fiscales en 2020, 2021 y 2022. La AIReF ya informó en 2020 y en 2021 sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales en sendos informes el 13 de octubre de 2020 y el 29 de julio de 2021.

En el presente informe la AIReF se pronuncia de nuevo y considera que en 2023 concurren las circunstancias excepcionales para mantener activa la cláusula de escape, como consecuencia de la crisis energética y la incertidumbre por la guerra de Ucrania. Las tensiones en las cadenas globales de valor y en los mercados de materias primas que aparecieron en 2021 se han intensificado tras la invasión de Ucrania, configurando un escenario menos propicio para el crecimiento global. Además, tras varios años de moderación de la inflación, ésta ha emergido con una intensidad inesperada provocando un endurecimiento de las condiciones de financiación de la economía. Por su parte, el coronavirus aún resulta un condicionante fundamental de la situación económica.

En el ámbito macroeconómico, tanto el Gobierno como la AIReF en sus últimos informes han reducido sus previsiones de crecimiento de la economía española. La AIReF considera que actualmente se están materializando algunos de los riesgos que se identificaron en mayo y, en particular, los relacionados con la emergencia energética, puesto que poco a poco se han ido materializando cortes totales o parciales en el suministro de gas ruso a algunos países europeos. Además, persiste la escasez de suministros de otras materias primas alimentarias e industriales.

En este contexto, la inflación ha seguido sorprendiendo al alza en la mayoría de las economías europeas y está llevando a una drástica caída de la confianza de los consumidores y un mayor tensionamiento de las condiciones financieras. En el ámbito interno, la intensidad y persistencia de la inflación está provocando una contracción en la capacidad de compra de los hogares, especialmente en los de menores rentas que ya se habían visto afectados por la pandemia, y aumenta el riesgo de que se produzcan pérdidas de competitividad frente al exterior. Todo ello en un contexto en que los márgenes de ahorro acumulados durante la pandemia se han reducido y las condiciones de financiación comienzan a endurecerse.

En consecuencia, las estimaciones más recientes de la AIReF sugieren un crecimiento del PIB en torno al 2% para 2023 en línea con lo planteado por otros organismos como la CE o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por su parte, la tasa de inflación podría ascender por encima del 3% en ese año tras situarse próxima al 7,8% en 2022. Este

NOTA DE PRENSA 29/07/2022

escenario no incorpora el riesgo de que se materialice la amenaza de corte total de los suministros de gas ruso a las economías europeas.

La CE ha hecho una propuesta de Reglamento del Consejo que establece objetivos de reducción de la demanda de gas y la posibilidad de declarar, previa consulta a los Estados miembros, una “alerta de la Unión”, que conllevaría limitaciones a la demanda de gas. De materializarse esta situación, las estimaciones del BCE sugieren que el PIB del área del euro podría contraerse un 1,7%, frente al aumento del 2,1% del escenario central. La inflación ascendería a 6,4% en 2023, frente al 3,5%. Los efectos serían muy heterogéneos entre países. En algunas economías como Hungría, Eslovaquia, la República Checa o Italia el PIB podría contraerse hasta un 6% de acuerdo con las estimaciones más recientes del FMI. La contracción podría situarse en torno al 2,5% en Alemania y en torno a un 1% en Francia y España. Aunque la economía española depende menos de los suministros rusos que otros países de la UE, esta situación supondría un cambio drástico en las perspectivas de crecimiento para 2023.

En el ámbito fiscal, la AIReF empeoró en julio su estimación de déficit de las AAPP del 4,2% del PIB en 2022 previsto en su informe de mayo sobre el Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025 hasta el 4,5%, previéndose su reducción hasta alcanzar el 3% del PIB en 2025. El empeoramiento se debe, fundamentalmente, a la aprobación por el Gobierno de la prórroga de las medidas para paliar los efectos de la crisis energética y de la guerra en Ucrania, así como a un mayor gasto ejecutado hasta el momento sobre todo en el ámbito autonómico.

A medio plazo, las estimaciones de la AIReF apuntan a una posición fiscal más vulnerable en términos de déficit estructural y deuda. En concreto, la posición estructural de las finanzas públicas registrará un saldo del -4% del PIB en 2025, lo que supone un incremento respecto a la situación previa a la pandemia de más de 0,5 puntos. La deuda, que se situó en 2021 en el 118%, bajará al 108,8% en 2025. A partir de ese año, el mantenimiento de un déficit primario estructural de entre 1,5 y 2,5% del PIB iniciaría una dinámica ascendente en la senda de la ratio de deuda. A esto hay que añadir, la existencia de otros riesgos relevantes para la sostenibilidad, como los derivados de la inflación y del endurecimiento de las condiciones de financiación, así como del incremento del gasto asociado al envejecimiento de la población.

En este contexto, la valoración de las condiciones macroeconómicas realizada por la AIReF aconseja mantener la cláusula de escape, sin olvidar la vulnerabilidad asociada al déficit estructural y nivel de deuda, en línea con las decisiones adoptadas en el marco de supervisión fiscal europeo.

Pese al mantenimiento de la cláusula de salvaguarda en 2023, la Unión Europea (UE) recomienda a los países con deuda alta, entre los que se encuentra España, realizar una política fiscal prudente. Esto se traduce en limitar en 2023 el crecimiento del gasto público corriente primario financiado a nivel nacional a una tasa inferior al crecimiento potencial de medio plazo teniendo en cuenta la situación cambiante, la necesidad de aumentar la inversión pública verde y digital así como la seguridad del abastecimiento energético. Por tanto, España deberá limitar en 2023 el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional. La AIReF en su informe sobre la APE 2022-2025 estimó un crecimiento del gasto corriente primario financiado nacionalmente en 2022 por debajo de la referencia del PIB potencial a medio plazo. Sin embargo, en el periodo

NOTA DE PRENSA 29/07/2022

2023-2025 su tasa de variación solo volverá a situarse por debajo de esa referencia en una ocasión, hacia el final del horizonte de programación.

En cuanto al tono de la política fiscal, la Comisión se muestra a favor de mantener una política fiscal expansiva para el conjunto de la UE y del área del euro, pero a nivel de los distintos estados miembros aconseja prudencia. Según la AIReF, existe el riesgo de que, en un contexto de suspensión de las reglas fiscales, las AA. PP. asuman incrementos de gastos estructurales sin prever fuentes de financiación también estructurales, bien vía mayores ingresos o menores gastos en otras políticas. Este riesgo, además, se ve amplificado por la ausencia de una estrategia fiscal a medio plazo.

En este sentido, la AIReF reitera que en la legislación española la activación de la cláusula de escape lleva asociada la aprobación de un plan de reequilibrio que debe contemplar la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento. A fecha de hoy todavía no se ha presentado el mencionado plan pese a la activación de la cláusula en octubre de 2020. La AIReF considera que la elaboración de un plan a medio plazo es un elemento esencial en la estrategia de recuperación y de fortalecimiento del crecimiento a medio plazo al contribuir a dar seguridad y transparencia a todos los agentes económicos y permitir un mayor control de la ejecución presupuestaria y aplicación e impacto de las medidas adoptadas.

Recomendaciones

En este contexto, la AIReF vuelve a recomendar al Gobierno que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de forma realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AAPP. Esto requiere contar con todos los niveles de la administración, explicitar los objetivos fiscales y calendario de hitos, incluir un horizonte temporal lo suficientemente amplio para situar la deuda en una trayectoria que reduzca su nivel de vulnerabilidad, integrar las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR y basar la estrategia en previsiones macroeconómicas y fiscales realistas.

Desde la activación de la cláusula de escape en 2020, la AIReF ha recomendado reiteradamente al Gobierno que establezca esta estrategia fiscal. El Gobierno considera que da cumplimiento a la recomendación a través de los distintos procesos que afectan a la configuración de las cuentas públicas, como la Actualización del Programa de Estabilidad (APE). Sin embargo, la AIReF considera que el contenido de la APE remitida a las instituciones europeas dista de ser la estrategia fiscal integral a medio plazo, como ya ha dicho en numerosas ocasiones.

Según la AIReF, la ausencia de una estrategia fiscal a medio plazo resulta especialmente preocupante en el actual escenario macroeconómico con importantes riesgos a la baja. La situación requiere capacidad para adaptar la política económica a la posible materialización de los riesgos derivados, entre otros factores, de la guerra en Ucrania, la inflación o la pandemia. Al mismo tiempo, debe contarse con una hoja de ruta que reduzca el déficit estructural sin perjudicar el crecimiento y permita llevar la deuda pública a niveles que mitiguen la vulnerabilidad de la economía española frente a futuras crisis.