

# OPINIÓN SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LARGO PLAZO: LA INCIDENCIA DE LA DEMOGRAFÍA

OPINIÓN 1/23

RESUMEN EJECUTIVO

24 de marzo de 2023





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/ José Abascal, 2-4, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es).

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

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 24 de marzo de 2023

## RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene como misión garantizar el cumplimiento efectivo del principio de sostenibilidad financiera por las Administraciones Públicas (AA. PP.), al ser éste un determinante fundamental del crecimiento económico y del bienestar de la población a medio y largo plazo. Ello requiere analizar los retos a los que se enfrentan las finanzas públicas a medio y largo plazo.

Esta primera Opinión sobre sostenibilidad se centra en analizar el impacto de la demografía sobre las cuentas públicas a partir de un escenario macroeconómico y fiscal que se elabora con un horizonte temporal hasta 2050 y 2070. Son muchos los desafíos que pueden incidir sobre la sostenibilidad de la deuda en ese período tan dilatado de tiempo. El cambio climático y tecnológico, la posibilidad de que las tensiones geopolíticas actuales acaben propiciando un nuevo orden global más fragmentado, las reformas estructurales y otras perturbaciones que seguro se producirán en un futuro tendrán una incidencia sobre la capacidad de crecimiento y la trayectoria de la deuda pública de la economía. Pero sin duda hay un elemento que, de manera lenta, pero cierta, está influyendo ya sobre el desempeño económico y las finanzas públicas de la economía española: el envejecimiento de la población. Tener una aproximación a las implicaciones que conlleva este desafío para la situación de las finanzas públicas resulta conveniente para diseñar políticas económicas que faciliten la adaptación a él.

La Opinión completa y actualiza los pronunciamientos anteriores de la AIReF sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social con una visión global del conjunto de las AA. PP. En concreto, la Opinión se asienta en un escenario base que incorpora una actualización de las proyecciones demográficas de la AIReF y un conjunto de hipótesis sobre el escenario de crecimiento de largo

plazo que se detallan en el documento. A partir de estas estimaciones, la Opinión analiza sus implicaciones sobre el gasto público, extendiendo los análisis previos que se centraban en el gasto en pensiones a otras partidas de gasto. También se presentan estimaciones de los ingresos públicos condicionadas al crecimiento económico y a las elasticidades de largo plazo que presentan las distintas figuras impositivas respecto al PIB. Estas proyecciones tienen en consideración las políticas aprobadas y legisladas hasta el momento de cierre de esta Opinión. Asimismo, se analiza el efecto de las reformas en el ámbito de la Seguridad Social que se han venido aprobando en los últimos tiempos. El periodo de análisis se extiende hasta 2070, en consonancia con la práctica de otras instituciones, lo que permite ilustrar la trayectoria de las finanzas públicas una vez se diluya el impacto de la jubilación de las generaciones más numerosas del *baby boom*.

Esta visión global y de largo plazo resulta especialmente relevante en este momento. En primer lugar, las cuentas públicas empiezan a reflejar las consecuencias de la llegada a la jubilación de los denominados *baby-boomers* (nacidos entre 1957 y 1977), junto con la creciente longevidad de la población y el descenso de la fecundidad de las cuatro últimas décadas.

En segundo lugar, el legado de la sucesión de perturbaciones vividas en las últimas décadas (crisis financiera y soberana, crisis sanitaria y la guerra de Ucrania) sitúa a España en una situación de vulnerabilidad por la persistencia del déficit estructural y el elevado nivel de deuda pública alcanzado.

En tercer lugar, de materializarse la propuesta reciente de la Comisión Europea, la futura reforma del marco fiscal europeo pondrá la sostenibilidad de la deuda pública en el centro del marco. De acuerdo con esta propuesta, los países de deuda elevada, entre los que se encuentra España, tendrán que establecer sendas de ajuste a cuatro o siete años, que garanticen que la deuda mantiene una trayectoria descendente en los diez años siguientes al período de ajuste, incorporando los efectos del envejecimiento. Para valorar el cumplimiento de estos compromisos será necesario establecer sendas objetivas de ingresos y gastos con un horizonte de al menos 14-17 años, que incorporen el impacto de la demografía y de las medidas de ajuste implementadas. Con esta Opinión, la AIReF trata de anticiparse a los requisitos de información que serán necesarios para el análisis de la sostenibilidad a medio y largo plazo en este nuevo marco.

Las estimaciones que se presentan en esta Opinión no deben interpretarse en ningún caso como previsiones. Es evidente que la incertidumbre inherente a cualquier ejercicio de proyección aumenta de manera notable cuando se consideran horizontes tan dilatados de tiempo. Pero la utilidad de estas estimaciones es ilustrar las presiones y retos a los que se enfrentará el sector

público en el largo plazo como consecuencia de la demografía, en un escenario base hipotético en el que no hay reglas fiscales ni reacción por parte de la política económica. Las estimaciones no tienen en cuenta otros fenómenos distintos de la demografía que con certeza incidirán sobre el crecimiento y las cuentas públicas en ese horizonte temporal, como el cambio climático, los avances tecnológicos, o la aplicación de las reglas fiscales.

Además, el escenario base se encuentra condicionado a determinados supuestos sobre el crecimiento de medio y largo plazo de la economía que se encuentran sujetos a una incertidumbre elevada. Por un lado, el propio cambio demográfico es un fenómeno complejo que puede afectar a múltiples dimensiones del comportamiento de los agentes (patrones de consumo e inversión, oferta de trabajo, productividad, determinación de los salarios), con implicaciones sobre el crecimiento potencial de la economía que son difíciles de estimar en su conjunto. Además, la economía española ha iniciado un proceso de capitalización y de transformación estructural en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que, si se materializan de manera efectiva en incrementos de la productividad o en mejoras permanentes del funcionamiento del mercado de trabajo, podrían aumentar el crecimiento potencial de la economía. En sentido contrario, la crisis energética podría tener una incidencia negativa sobre la capacidad productiva.

Por todo ello, además del escenario base, la Opinión contiene escenarios alternativos y diversos ejercicios de sensibilidad. En los escenarios alternativos se trata de ilustrar en primer lugar el potencial impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas que tendría la realización de reformas estructurales que consigan elevar el crecimiento potencial de la economía de manera permanente. En segundo lugar, se ofrece una estimación del potencial esfuerzo de consolidación que tendría que realizar la economía española en los próximos años si se aplicara un marco de reglas fiscales consistente con la propuesta de reforma que ha publicado recientemente la CE, cuyos detalles se encuentran pendientes de concretar. Finalmente, dado que la economía española se ha comprometido a realizar una reforma fiscal en el marco del PRTR al tiempo que ha asumido determinados compromisos de gasto, se presenta un escenario en el que se considera una senda alternativa de ingresos y de gastos a la del escenario base. En el caso de los ejercicios de sensibilidad, se pretende ilustrar la sensibilidad de los resultados del escenario de base a cambios en algunos ingredientes fundamentales del modelo (flujos migratorios, crecimiento potencial, etc.).

### Escenario base

El escenario base se asienta sobre las previsiones demográficas elaboradas por la AIReF que han sido actualizadas para incorporar la información más reciente sobre los fenómenos demográficos publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para España y por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el resto de los países. Sobre la base de esta nueva información se han reestimado los modelos empleados para proyectar la natalidad, la mortalidad y los flujos demográficos, al tiempo que se introducen algunas mejoras metodológicas.

Los principales resultados señalan que, a largo plazo, la población en España alcanzaría 50,3 millones de habitantes en 2050 y 52,1 millones en 2070. Este aumento de la población se debe principalmente al dinamismo de los flujos migratorios (para los que se estima un flujo promedio de entradas netas anuales en torno a 235 mil personas entre 2020 y 2050, que asciende a casi 339 mil personas en el periodo 2051-2070). La migración desempeña así un papel crucial al mitigar los efectos del crecimiento vegetativo negativo a lo largo del horizonte contemplado. Con todo, el envejecimiento de las cohortes de población nacidas en los años sesenta y mediados de los setenta en España, las reducidas tasas de fecundidad de las últimas décadas y la mayor longevidad están provocando ya una profunda transformación de la estructura por edades de la población. Asimismo, se estima un descenso del peso relativo de la población en edad de trabajar desde finales de esta década, con cierto retraso respecto a lo observado en otras economías europeas. Por su parte, la tasa de dependencia, que mide el porcentaje que representa la población mayor de 66 años sobre la población en edad de trabajar, se situaría en el 51,4% y el 45,9% en 2050 y 2070, respectivamente, frente al 26,6% actual.

Por lo que respecta al escenario macroeconómico la AIReF utiliza su último escenario de medio plazo estimado hasta 2026<sup>1</sup>. Más a largo plazo se supone un crecimiento medio anual del PIB del 1,3% en términos reales y del 3,3% en términos nominales entre 2027 y 2070. En un contexto de reducción de la población en edad de trabajar, sostener ese crecimiento potencial de la economía implica un avance de la productividad aparente del trabajo del 1,1% en el horizonte de proyección, muy superior al registrado desde la crisis financiera, que podría sustentarse en el impulso de capitalización y de transformación estructural que se deriva del PRTR, si se materializa de manera adecuada. Por otro lado, en el escenario base se supone que la menor

---

<sup>1</sup> [AIReF | Informe Presupuestos Generales del Estado 2023](#)

abundancia de mano de obra propiciaría un progresivo descenso de la tasa de paro, hasta converger al 7% en 2050. También se asume un incremento de las tasas de participación femenina, de la población de mayor edad y de los jóvenes, hasta converger a los niveles europeos, asentado en las menores tasas de desempleo que reducirían el efecto de desánimo a participar en el mercado laboral. En el caso de los trabajadores de mayor edad, el incremento de sus tasas de participación se ven impulsadas adicionalmente por el impacto estimado de las reformas aprobadas en 2011 y 2021 tendentes a retrasar la edad de jubilación legal y efectiva.

A partir del escenario demográfico y macroeconómico, la AIReF construye un escenario fiscal base desde 2026 (hasta ese año se emplea el escenario de medio plazo de la AIReF mencionado anteriormente) en el que no operarían las reglas fiscales. Este escenario arroja un déficit creciente desde 2026 hasta alcanzar un máximo del 8,1% en 2055 para reducirse posteriormente hasta el 7% en 2070. Esta dinámica viene explicada principalmente por la presión sobre el gasto del envejecimiento a la que se unen unos gastos por intereses crecientes a medida que se incrementan los niveles de deuda. La deuda seguiría una senda ascendente durante todo el periodo hasta alcanzar un máximo de 186% del PIB en 2070.

Los ingresos aumentarían su peso sobre el PIB en ausencia de ciclos económicos en la proyección hasta alcanzar el 44,7% en 2050 y el 45,6% en 2070, desde el 43,5% en 2021. Este incremento se explica por la elasticidad a largo plazo de los ingresos sobre el PIB ligeramente superior a la unidad de acuerdo con los patrones observados históricamente en España y otros países. En su conjunto, los impuestos sobre la producción, IVA e Impuestos Especiales se mantienen constantes en porcentaje del PIB a lo largo del horizonte de proyección. Las cotizaciones sociales evolucionan también al ritmo del PIB incluyendo el impacto del despliegue completo de la reforma del régimen de autónomos y el impacto de la tasa de solidaridad que supone que su peso aumente unas décimas durante el periodo de proyección. También se incluye el impacto del crecimiento de las bases máximas de cotización con el IPC desde 2050, dado que implica que las cotizaciones crecerán a un ritmo algo inferior al del PIB para ese periodo. Por otra parte, el IRPF variaría en línea con la estructura demográfica, aunque por encima del PIB nominal debido a la progresividad en frío de este impuesto. Asimismo, también se supone una elasticidad superior a la unidad para el Impuesto sobre Sociedades, mientras que el resto de los recursos evolucionarían con el PIB nominal.

Los gastos crecerían hasta alcanzar un máximo del 53% del PIB en 2058 y posteriormente se estabilizarían descendiendo levemente hasta el 52,6% en

2070. En primer lugar, esta evolución reflejaría la presión derivada del proceso de envejecimiento que se plasma no sólo en el gasto en pensiones, sino también en sanidad, educación y cuidados de larga duración. En segundo lugar, las dinámicas de acumulación de deuda junto con el incremento de los tipos de interés irían elevando también el peso de los gastos en intereses hasta alcanzar el 6,9% en 2070.

El gasto en pensiones empezaría a acelerarse especialmente a partir de 2035, alcanzando un máximo en 2049 de 14,8% del PIB para las pensiones del sistema de Seguridad Social y del 16,3% incluyendo también pensiones no contributivas y de clases pasivas. Posteriormente, una vez se atenúen las presiones del envejecimiento, el gasto descendería hasta situarse en el 13,4% y el 13,9% respectivamente en 2070. Estas proyecciones, que actualizan las últimas publicadas por la AIReF en 2020, incorporan los últimos datos disponibles y los cambios en los supuestos de partida. Además, incluyen el impacto de las reformas ya aprobadas.

Las reformas de pensiones aprobadas entre 2021 y 2023 suponen un incremento del déficit de 1,1 puntos de PIB en 2050. Esta cifra incluye la revalorización con el IPC, que supone un incremento del gasto de 2,7 puntos respecto a la aplicación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP).

La derogación del factor de sostenibilidad supone un incremento del gasto de 0,8 puntos en 2050. Por otra parte, la modificación de las condiciones para la jubilación anticipada tiene un efecto neutro a largo plazo. Por el contrario, los nuevos incentivos para demorar la jubilación suponen un menor gasto en el escenario base de 0,8 puntos de PIB en 2050 si en torno al 30% de los trabajadores demoran su jubilación. No obstante, cabe señalar que el resultado final de esta reforma depende fundamentalmente de que los trabajadores y empresas modifiquen su comportamiento actual, por lo que el impacto podría variar entre 0,2 puntos si sólo un 10% opta por la demora y hasta 1,5 puntos si más del 55% se acoge a la demora de la jubilación.

En cuanto a las últimas medidas aprobadas, la modificación del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de los 25 años anteriores a la jubilación a los 27 mejores de los últimos 29 años deja el gasto inalterado en 2050, y supone una reducción del gasto de 0,1 puntos en 2070. Asimismo, el crecimiento de la pensión máxima por debajo del incremento de las bases máximas de cotización se traduciría en una disminución del gasto de 0,4 puntos en 2050 que se mantendría entre 2050 y 2070, cuando está previsto un crecimiento de las pensiones máximas por encima de las bases máximas.

En cuanto a las reformas aprobadas por el lado del ingreso, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) supone un incremento anual de 0,4 puntos

de los ingresos en términos de contabilidad nacional. Al margen del calendario de aportaciones y desembolsos financieros al Fondo de Reserva, supondría una menor deuda para el conjunto de las AA. PP. de 11 puntos del PIB en 2050. Por otra parte, la reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos resulta neutral en su aplicación inicial, si bien una vez finalizado el periodo transitorio, implicaría un incremento de los ingresos estimado en 0,5 puntos del PIB, incluyendo su potencial efecto para aflorar economía sumergida. Además, el crecimiento de las bases máximas de cotización al IPC más 1,2 puntos llega en 2050 a suponer un incremento de los ingresos de 4 décimas del PIB respecto a la evolución con el IPC. Finalmente, la tasa de solidaridad aumentaría el ingreso en una décima adicional de PIB.

En cuanto al resto de gastos, cabe destacar una evolución parecida por el envejecimiento en sanidad y cuidados de larga duración. En sanidad, el gasto se estabilizaría en torno al 8,4% del PIB a partir de 2049, mientras que en cuidados de larga duración lo haría en torno al 2% alrededor de 2060. Por el contrario, siguiendo la evolución de la población más joven, en educación se observa una caída del gasto hasta un 3,6% en 2041 y una posterior recuperación hasta el 4,2% del PIB en 2070.

### Escenario de mayor crecimiento potencial

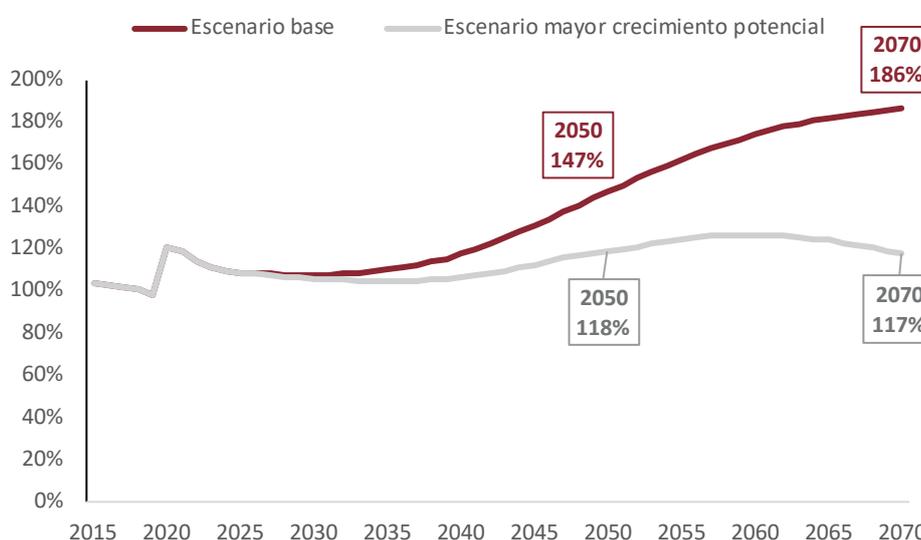
Uno de los principales condicionantes de los resultados del escenario base es el crecimiento potencial, que se supone que alcanzaría un 1,3% en el promedio de 2027-2070. La incertidumbre en torno a este supuesto es elevada. Por un lado, la sucesión de perturbaciones vivida en los años recientes y, en particular, la crisis energética, podrían haber tenido un impacto sobre la capacidad productiva de la economía. Por otro, el PRTR tiene entre sus objetivos principales impulsar el crecimiento potencial de la economía española a medio y largo plazo a través de las reformas e inversiones, si bien la cuantificación de su impacto es todavía incierta.

En este sentido, resulta de utilidad analizar el impacto que tendría un incremento del crecimiento potencial de la economía que podría venir asociado tanto a la implementación de políticas migratorias, que mitiguen la caída de la población en edad de trabajar del escenario base, como a la realización de reformas estructurales.

Por ello se incorpora un escenario alternativo en el que se supone un crecimiento económico medio anual 3 décimas superior al escenario base. Este mayor crecimiento de medio plazo discurre a través del mercado laboral, la productividad y las migraciones.

Este análisis permite constatar la relevancia del crecimiento económico a la hora de asegurar la sostenibilidad financiera de las AA. PP. En el escenario alternativo, el peso del gasto de las pensiones sobre el PIB se reduciría hasta el 13,5% del PIB en 2050, 1,3 puntos inferior al escenario base. De manera más general, el déficit público se moderaría alcanzando un máximo de 5,4% en 2053 para reducirse hasta el 2,7% en 2070. A su vez, esto supondría un menor gasto en intereses y un menor nivel de deuda pública que tras alcanzar un máximo del 126% en 2060, se reduciría progresivamente hasta el 117% en 2070.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN EL ESCENARIO BASE Y ESCENARIO DE MAYOR CRECIMIENTO POTENCIAL**



Fuente: IGAE y AIReF

### Escenario de aplicación reglas fiscales

El escenario base presentado excluye los efectos de la activación de reglas fiscales tendentes a reconducir los desequilibrios de las finanzas públicas.

En la actualidad el marco de reglas europeo se encuentra sujeto a revisión. La Comisión Europea publicó unas orientaciones para la reforma el pasado mes de noviembre, que se encuentra todavía pendiente de concreción y aprobación. Los grandes principios que guían la reforma sitúan la sostenibilidad de la deuda en el centro del marco. En particular, los países establecerán compromisos de gasto a medio plazo (cuatro o siete años, dependiendo de si se realizan reformas o no), que garanticen que la deuda mantiene una trayectoria descendente en los diez años siguientes al período de ajuste, incorporando los efectos del envejecimiento.

Estos compromisos de gasto podrían derivarse, entre otras alternativas posibles, a partir de las proyecciones de ingresos y gastos a medio y largo plazo como las presentadas en esta Opinión. Por tanto, a juicio de la AIReF, estas proyecciones proporcionan información de elevada utilidad para establecer la trayectoria de las finanzas públicas en ausencia de medidas de corrección y la factibilidad de los compromisos que puedan establecerse, así como para analizar las razones de un eventual incumplimiento.

Una cuantificación de los compromisos que sería necesario abordar de materializarse la propuesta de la CE -de acuerdo con la interpretación de la AIReF- sugiere que el ajuste requerido para cumplir el compromiso de reducción de la deuda se situaría en una horquilla entre 0,32 y 0,43 puntos del PIB por año en función de los parámetros empleados.

### Cambios discretos en ingresos y gastos

Más allá de las dinámicas descritas en el escenario base, la evolución de los ingresos y gastos está sujeta al conjunto de decisiones discretas adoptadas por los gobiernos para el desarrollo de las políticas públicas. Por un lado, el PRTR contiene, sin cuantificar explícitamente, compromisos de incremento de los recursos principalmente vía reforma fiscal, así como objetivos de modernización de las AA. PP. y refuerza procesos para mejorar la eficiencia como el Spending Review. Asimismo, el mantenimiento de las actuaciones inicialmente financiadas por el PRTR puede suponer un incremento estructural del gasto. Por otro lado, el Gobierno debe afrontar diversos compromisos de incremento de gasto en políticas como defensa, educación o I+D+i derivados de normas de rango legal o de tratados internacionales, cuya financiación no está especificada.

De manera ilustrativa, una reducción estructural del déficit, vía ingresos o gastos, de un punto adicional desde 2027 supondría una reducción de 25 puntos de PIB de deuda en 2050 y 47 en 2070. En el sentido opuesto, un incremento estructural del déficit, vía ingresos o gastos, de un punto adicional desde 2027 supondría un incremento de 25 puntos de PIB de deuda en 2050 y 47 en 2070.

### Análisis de riesgos

La AIReF presenta también un análisis de sensibilidad que muestra el impacto de cambios en las variables fundamentales. En este sentido, una reducción del 15% de los flujos migratorios incrementaría la deuda 28 puntos, mientras que un incremento de los flujos en cuantía similar la reduciría en 25 puntos en 2070. También se ha explorado el impacto asociado a una menor elasticidad de los ingresos respecto al PIB nominal, que mantendría constante el peso de los ingresos sobre el PIB, lo que elevaría la deuda en 85 puntos. Otro elemento

con fuerte impacto sobre las proyecciones de deuda, dados los elevados niveles que presenta esta variable tanto en la situación de partida como en todo el horizonte considerado, es el nivel de los tipos de interés: en particular, un incremento de 50 puntos básicos a lo largo de todo el horizonte del ejercicio supondría un aumento de la ratio de deuda de 30 puntos en 2070, mientras que una reducción paralela reduciría la deuda en 25 puntos.

### Conclusiones

El sector público en España parte de una situación de vulnerabilidad por la persistencia del déficit estructural y el elevado nivel de deuda heredado de las sucesivas crisis. Además, el proceso de envejecimiento de la población impone una elevada presión sobre las finanzas públicas que podría situar la ratio de deuda en un hipotético escenario base sin medidas en el 186% del PIB en 2070. A medida que se alcanzan mayores niveles de deuda, la carga financiera asociada -incluso en un escenario en el que los mercados no reaccionasen exigiendo mayores primas de riesgo- va ejerciendo también una presión notable sobre los propios niveles de deuda.

Las presiones del gasto asociadas al envejecimiento de la población hacen que alcanzar niveles de deuda que permitan sostener una composición del gasto público favorable al crecimiento económico exija un proceso de consolidación fiscal a medio plazo, en la que los ejercicios de revisión del gasto deberían constituir un ingrediente esencial para compatibilizar el crecimiento económico con la reducción del déficit estructural. El diseño de un marco de reglas en línea con la propuesta de la Comisión Europea puede contribuir también a este objetivo. Asimismo, el despliegue de manera efectiva de las reformas e inversiones asociadas al PRTR representa también un pilar de la sostenibilidad financiera de las AA. PP.

### Propuestas

En este contexto se hace necesario abrir un proceso de reflexión, tanto en el conjunto de la sociedad como a nivel interno en cada administración, sobre cómo afrontar los retos de la sostenibilidad de las AA. PP. La celebración a lo largo de este año de diferentes procesos electorales no debe ser un obstáculo en este proceso, sino todo lo contrario. En la medida en que este constituye uno de los principales desafíos a que se enfrenta la economía española en los próximos años, puede ser pertinente que los diferentes partidos expongan sus planteamientos ante la ciudadanía para empezar a construir el consenso social necesario para abordarlo. Tras el ciclo electoral en todos los niveles de la administración, se abrirá una nueva legislatura y con ella una ventana de oportunidad para empezar a materializar planteamientos menos cortoplacistas que conduzcan a alcanzar una

posición más saneada de las cuentas públicas que reduzcan la vulnerabilidad ante posibles cambios en la percepción de los mercados de deuda. Por ello, la AIReF propone articular una estrategia fiscal nacional a medio y largo plazo con la participación de todos los niveles de la administración y que contemple una reforma integral del marco fiscal nacional para garantizar la sostenibilidad de las AA. PP.

La presión que ejercerá el envejecimiento sobre las cuentas públicas y, en particular, sobre el gasto en pensiones y el gasto sanitario debe llevar a profundizar en el análisis y evaluación de sus determinantes, así como del efecto de las reformas que se implementen. En el caso de las pensiones, se deben estudiar las reformas y la evolución del sistema tanto desde la perspectiva de su incidencia en el gasto futuro y la sostenibilidad, como desde la suficiencia, contributividad y equidad intergeneracional. Asimismo, la AIReF también realiza una propuesta sobre la necesidad de continuar con las evaluaciones del gasto sanitario.

Por otro lado, la nueva regla de gasto en pensiones presenta debilidades de diseño entre las que destaca la falta de justificación de los límites cuantitativos escogidos, la ausencia de coherencia con el marco fiscal y las restricciones impuestas a la supervisión independiente por la AIReF. Por todo ello, la AIReF anuncia su intención de acompañar el informe previsto en el Real Decreto – Ley con la actualización de la presente Opinión para poner a disposición de las instituciones y de la sociedad en general un análisis independiente y detallado del gasto en pensiones y de la situación de las finanzas públicas como elemento objetivo para la toma de decisiones. En esta misma línea, realiza varias propuestas al Gobierno tendentes a atajar estas debilidades e incrementar la transparencia del proceso: asegurar la coherencia y consistencia entre todas las reglas fiscales, la asistencia de representantes de la AIReF a las sesiones del Grupo de Trabajo de Envejecimiento como observadores, establecer un convenio entre la AIReF y el Gobierno para la implementación de la regla de gasto en pensiones y que el Gobierno publique las previsiones, supuestos y metodología empleadas para la determinación de los niveles de gasto e impacto de medidas.

La conveniencia de que esta estrategia fiscal venga acompañada de crecimiento económico pone el foco en la importancia de lograr una implementación apropiada del PRTR, tanto en su vertiente de inversión como en la de impulsor de una transformación estructural de la economía. Por ello, la AIReF propone al Gobierno que diseñe un modelo de gobernanza de la evaluación del PRTR para los próximos años. En este sentido, y siguiendo el esquema planteado en el estudio sobre institucionalización de la evaluación elaborado por la AIReF con la asistencia de la OCDE, se propone una gobernanza basada en tres niveles: una institución interna de coordinación y

planificación, la evaluación propia de los centros gestores y la evaluación por parte de agentes independientes y externos.

Por último, la AIReF, tal y como recogía en la Opinión sobre transparencia fiscal<sup>2</sup>, propone elaborar un informe de riesgos fiscales específicos, más allá de los enumerados en esta Opinión, en el que se recojan los posibles riesgos que puedan afectar a las proyecciones fiscales. Una vez identificados y analizados los riesgos fiscales, sería deseable una asignación de probabilidades de que se materialicen y una cuantificación de su impacto. Así mismo, debería explicitarse la estrategia de mitigación de riesgos, bien para el conjunto o para riesgos individuales.

---

<sup>2</sup> [Opinión sobre la Transparencia Fiscal en las AA. PP. en España](#)