Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Una respuesta integral para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
RIFDE, 8 de mayo de 2024

La sostenibilidad de las finanzas públicas se debe abordar desde una visión integral

No tiene sentido compartimentar la sostenibilidad de las finanzas públicas: interconexión entre subsectores
Decisiones sobre finanzas regionales afectan a la sostenibilidad agregada

¿Cuál es la visión de la AIReF a largo y medio plazo?

Visión general a medio plazo

2024 punto de partida del plan de medio plazo

Año de vuelta a las reglas fiscales caracterizado por una incertidumbre que no ayuda

Ámbito nacional

- Objetivos fiscales no aprobados por las Cortes (informe Abogacía del Estado)
- Regla de gasto nacional aplicable

Ámbito europeo

- Informe PDE con datos 2023-2024
- CSR para 2024
- Plan fiscal estructural 2025-2028

Análisis de la AIReF

Perspectivas económicas

Revisión al alza del crecimiento hasta el 2% en 2024 pero desaceleración a medio plazo convergiendo al crecimiento potencial del 1,3%

Perspectivas fiscales

El déficit para el conjunto de las AAPP se estima en el entorno del 3% del PIB en 2024 y se estabiliza en dicho nivel a medio plazo, agotándose el margen de reducción

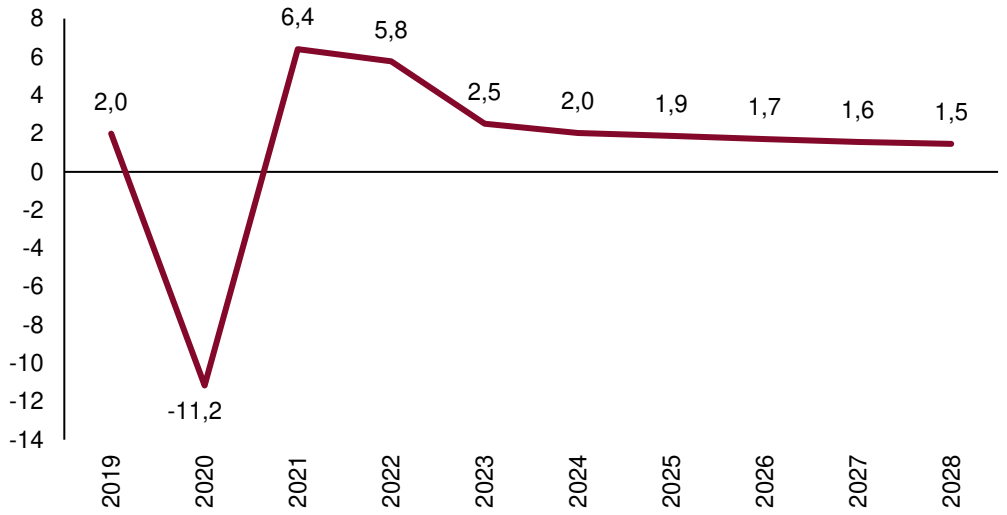
La deuda pública se estabiliza a medio plazo, el crecimiento deja de ser el principal factor de reducción como en estos últimos años, y a largo plazo se inicia una senda desfavorable

El nuevo marco fiscal europeo exigirá un plan fiscal estructural a medio plazo que sitúe la deuda en una senda descendente

Previsiones económicas y fiscales a medio plazo e incertidumbres a medio y largo plazo

Visión de medio plazo: desaceleración hasta el 1,5% en 2028

PREVISIONES DE TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL PIB 2024-2028. VOLUMEN %



Fuente: INE y AIReF

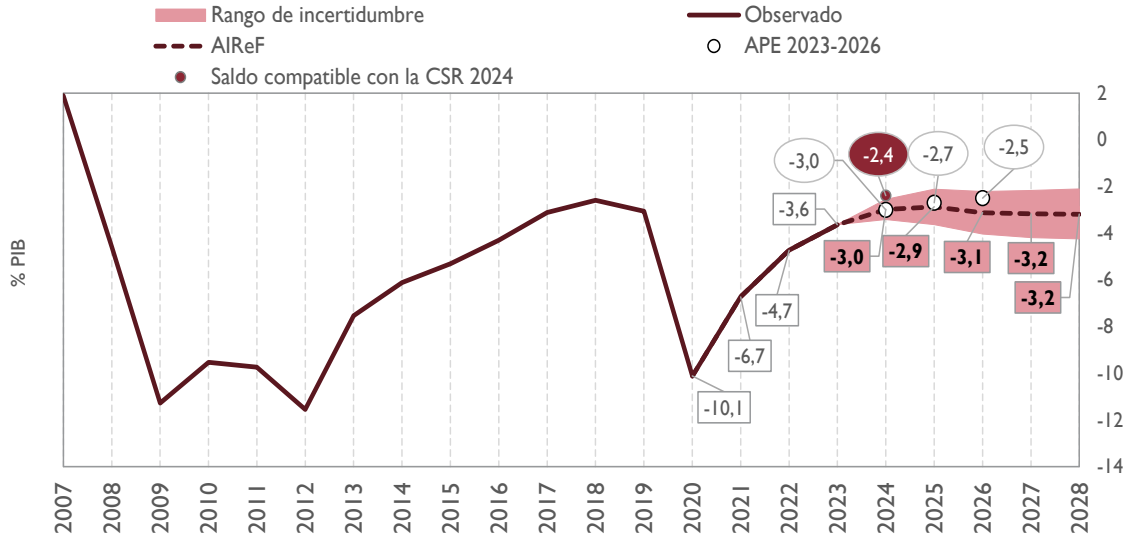
Crecimiento va convergiendo al potencial a largo plazo del 1,3%

Incertidumbres:

- ¿Cambios en el mercado de trabajo tendrán impacto en el crecimiento potencial?
- ¿Implicaciones a largo plazo de la debilidad de la inversión?
- ¿Efecto transformador del PRTR?

Visión de medio plazo: el déficit se estabilizará alrededor del 3,2% del PIB

EVOLUCIÓN SALDO AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

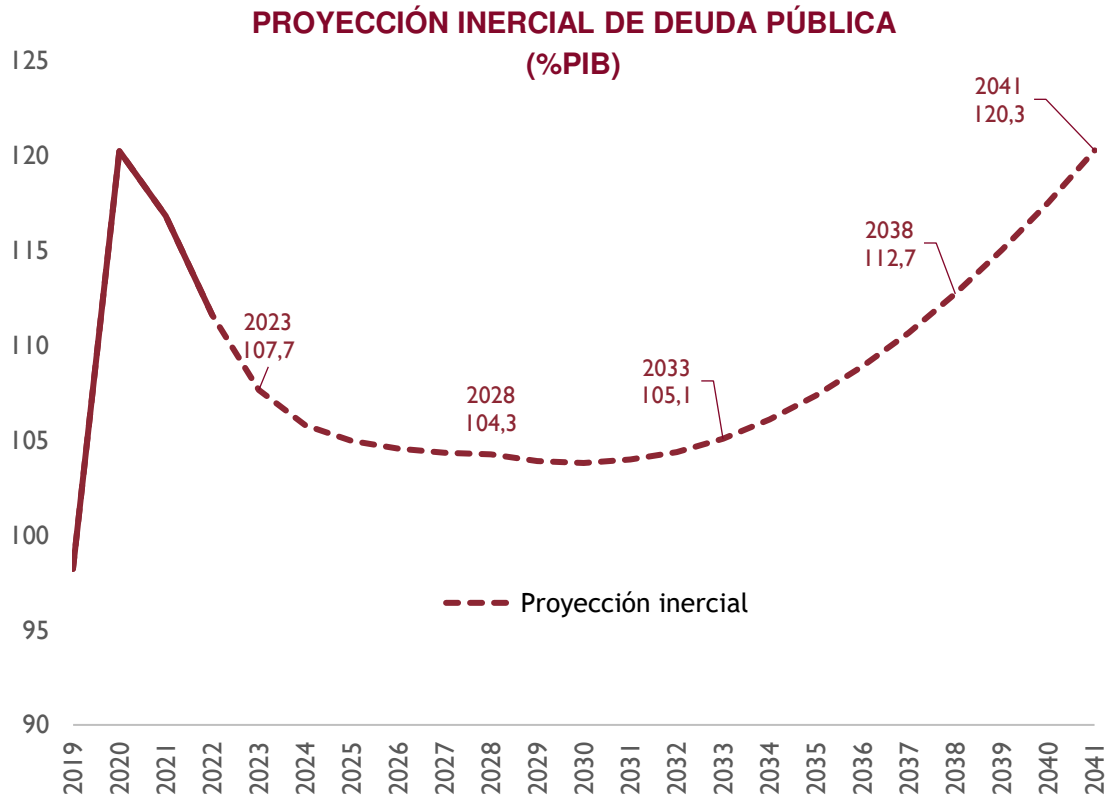
El déficit se estabilizará ligeramente por encima del 3%

Incertidumbres:

- ¿Reforma tributaria?
- ¿Cómo moderar el crecimiento de gasto promedio inercial ante los retos y compromisos?
- ¿Cómo avanzar en eficacia y eficiencia a través de la evaluación?

A medio plazo la ratio de deuda pública se estabiliza, pero a principios de la década próxima inicia una senda ascendente

Perspectivas más recientes: Informe de presupuestos iniciales 2024 y Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP a largo plazo



Fuente: AIReF. Informe de presupuestos iniciales AAPP 2024

- Se ha asistido a una importante corrección de la deuda desde los máximos alcanzados tras la pandemia
- Medio plazo: perspectivas de estabilización
- Pero persiste una situación de vulnerabilidad
- Largo plazo: el mero crecimiento no parece suficiente para seguir reduciendo el déficit y la deuda de forma sostenida

Pese a la estabilización de la deuda a medio plazo, subyacen desequilibrios en gobierno central y regionales

En términos de déficit, tras normalización de los flujos del SFA y la retirada de medidas, se amplía el desequilibrio de AC y persiste en FSS y CCAA

SALDO DE LAS AAPP (% PIB)

	2023 (observado)	AIReF				
		2024	2025	2026	2027	2028
AAPP	**-3,6**	**-3,0**	**-2,9**	**-3,1**	**-3,2**	**-3,2**
AC	-2,1	-2,7	-2,2	-2,4	-2,5	**-2,6**
FSS	-0,6	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
CCAA	-0,9	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	**-0,2**
CCLL	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: AIReF e IGAE

Deuda concentrada en AC y con presiones en los FSS

CCAA: tendencia a corrección del subsector, pero con heterogeneidad y mayor dispersión

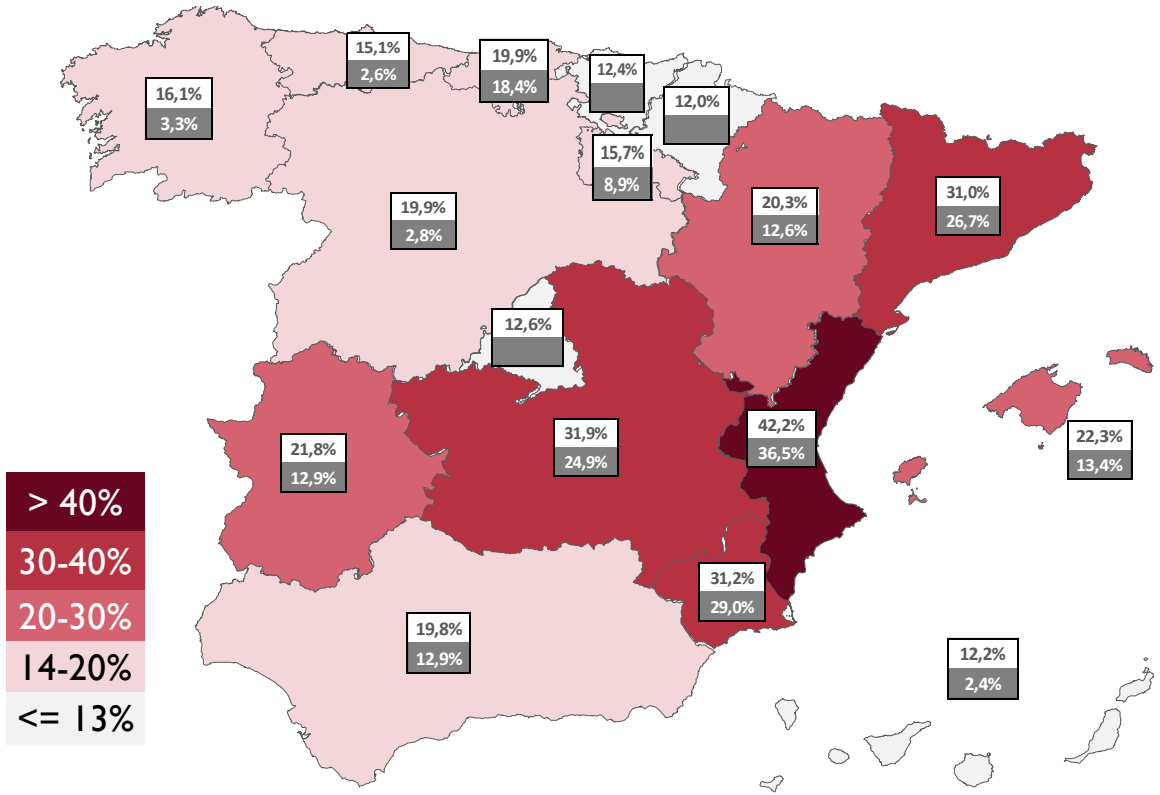
DEUDA PÚBLICA DE LAS AAPP (% PIB)

	2023 (observado)	AIReF				
		2024	2025	2026	2027	2028
AAPP	**107,7**	**105,8**	**105,0**	**104,6**	**104,3**	**104,2**
AC	**76,1**	**75,0**	**74,7**	**74,5**	**74,4**	**74,5**
FSS	**7,7**	**7,7**	**7,8**	**7,9**	**8,1**	**8,2**
CCAA	**22,2**	**21,6**	**21,0**	**20,5**	**20,1**	**19,7**
CCLL	**1,6**	**1,5**	**1,6**	**1,7**	**1,8**	**1,9**

Fuente: AIReF y BdE

Situación por CCAA en 2023: heterogeneidad en los niveles de deuda pública y elevado peso de los mecanismos extraordinarios

RATIO DEUDA SOBRE PIB REGIONAL 2023 (% PIB)



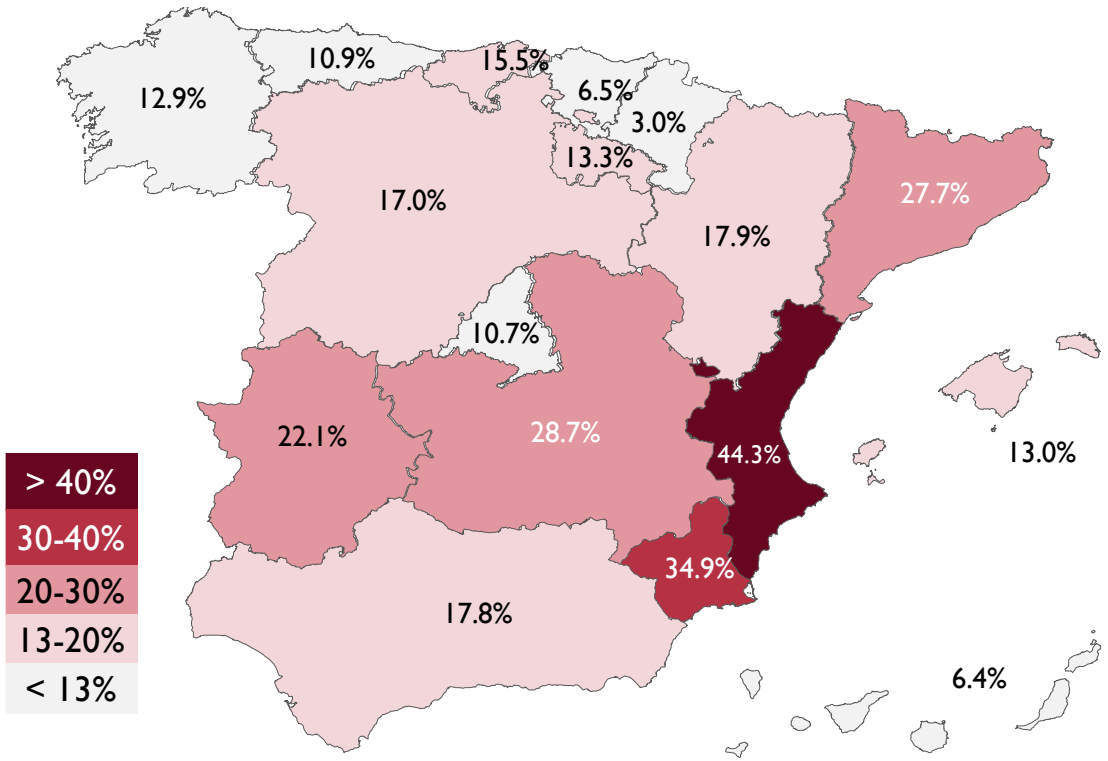
Las CCAA más endeudadas:

- **Deuda > 40% PIB: Comunitat Valenciana**
- **Deuda > 30% PIB: Castilla La Mancha, Murcia y Cataluña**

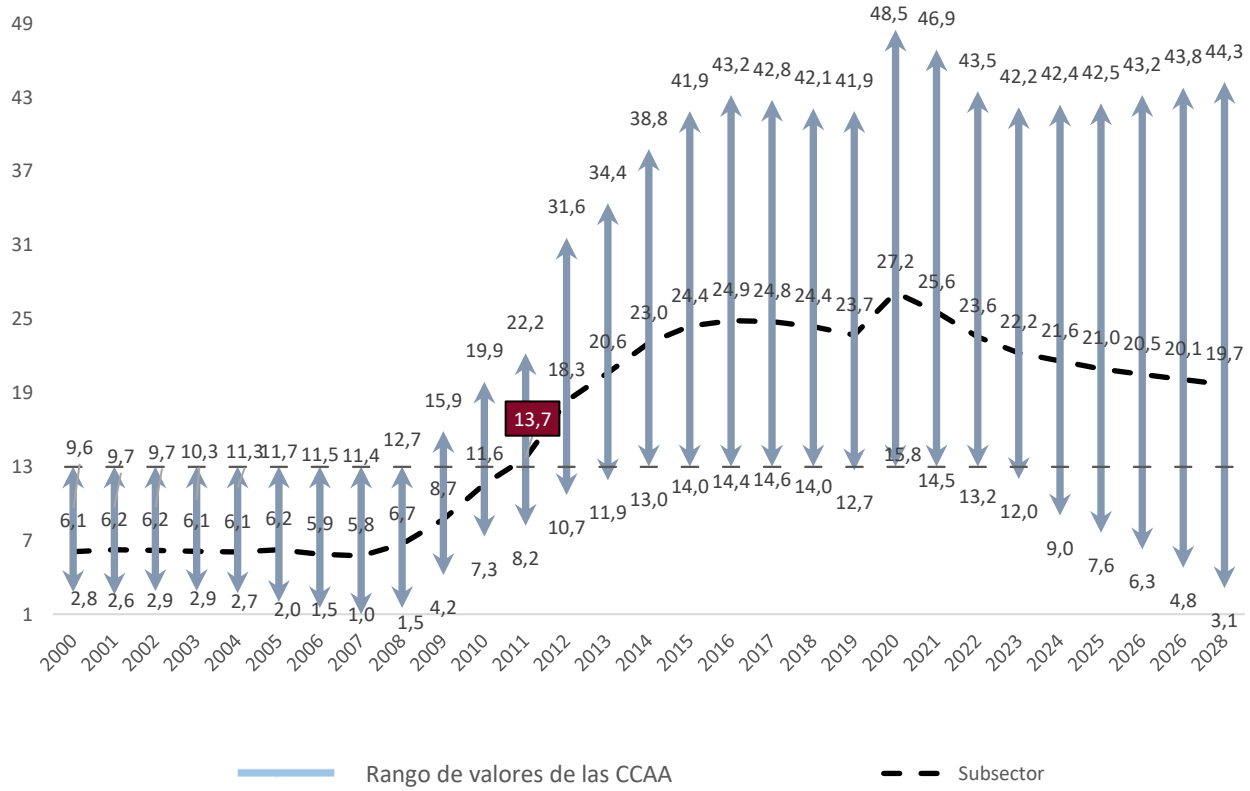
En 2023, los mecanismos de financiación tienen, para el total del subsector, un peso de 13,5 % del PIB, siendo la deuda sobre PIB del 22,2%

A medio plazo casi todas las CCAA reducen su nivel de deuda, pero se acrecientan las diferencias

RATIO DEUDA SOBRE PIB REGIONAL PREVISIONES 2028 (% PIB)



EVOLUCIÓN DEUDA CCAA: RANGO DE VALORES (%PIB)



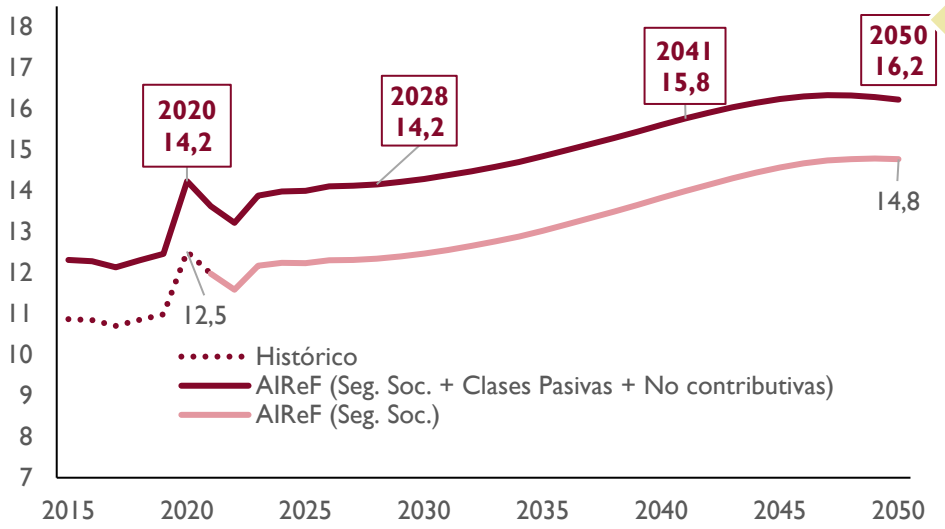
La proyección a 2028: agrava la dinámica de C.Valenciana y de Murcia y mejora la de Castilla La Mancha y Cataluña

Desde el 13,7% del PIB registrado en 2011, el nivel de endeudamiento del subsector ha ido creciendo tanto en ratio como en dispersión de valores entre CCAA

A largo plazo hay presiones de gasto en todos los subsectores

Presiones en gobierno central

PROYECCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES (%PIB)



Fuente: AIReF. Opinión sobre la Sostenibilidad de las AA.PP a largo plazo

Además:

- **Compromisos en materia de defensa que supondrán un incremento del 1% del PIB hasta 2029**
- **Otros compromisos como transición ecológica**

Crecimiento anual medio 2028- 2041

Pensiones 4,1%

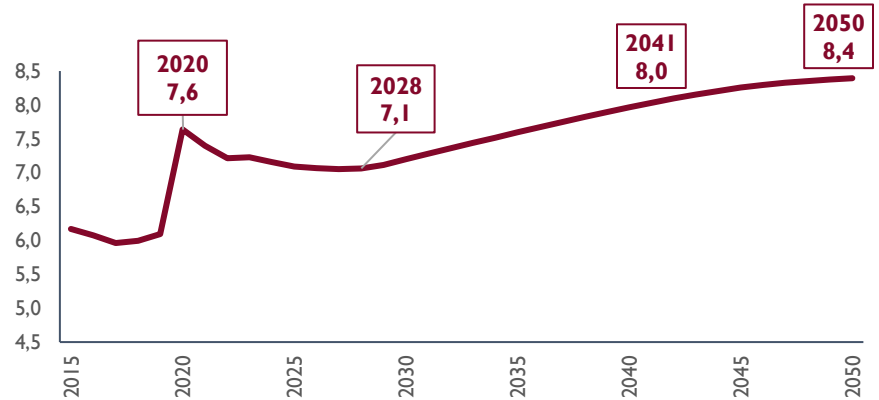
Sanidad 4,2%

Cuidados de larga duración 6,7%

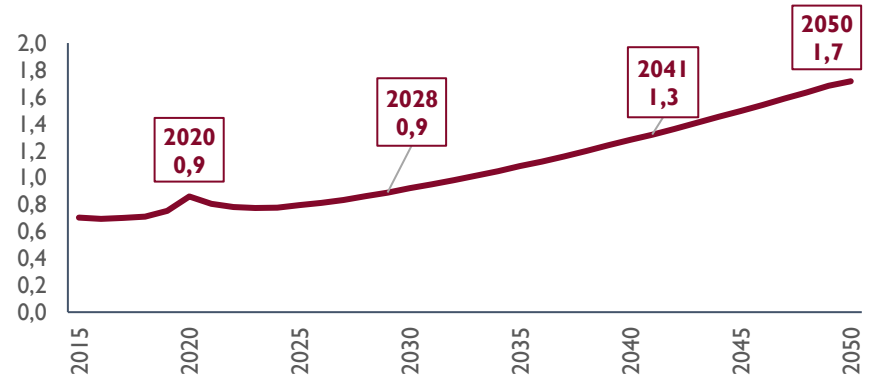
Frente crecimiento medio del PIB nominal del 3,3%

Presiones en gobiernos regionales

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SANIDAD (% PIB)



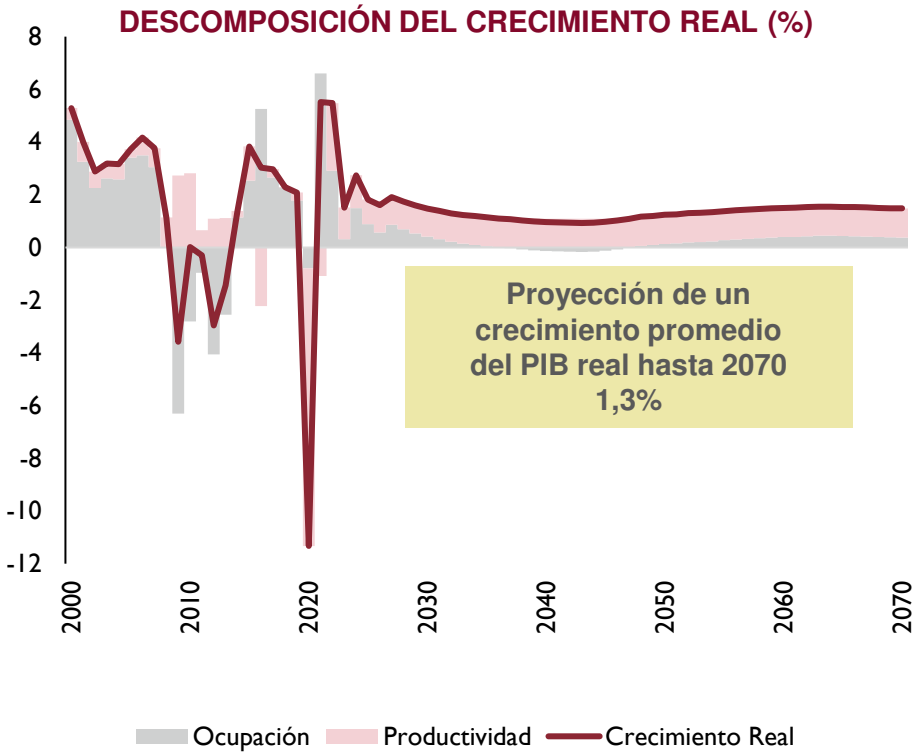
GASTO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN (% PIB)



Fuente: AIReF. Opinión sobre la Sostenibilidad de las AA.PP a largo plazo

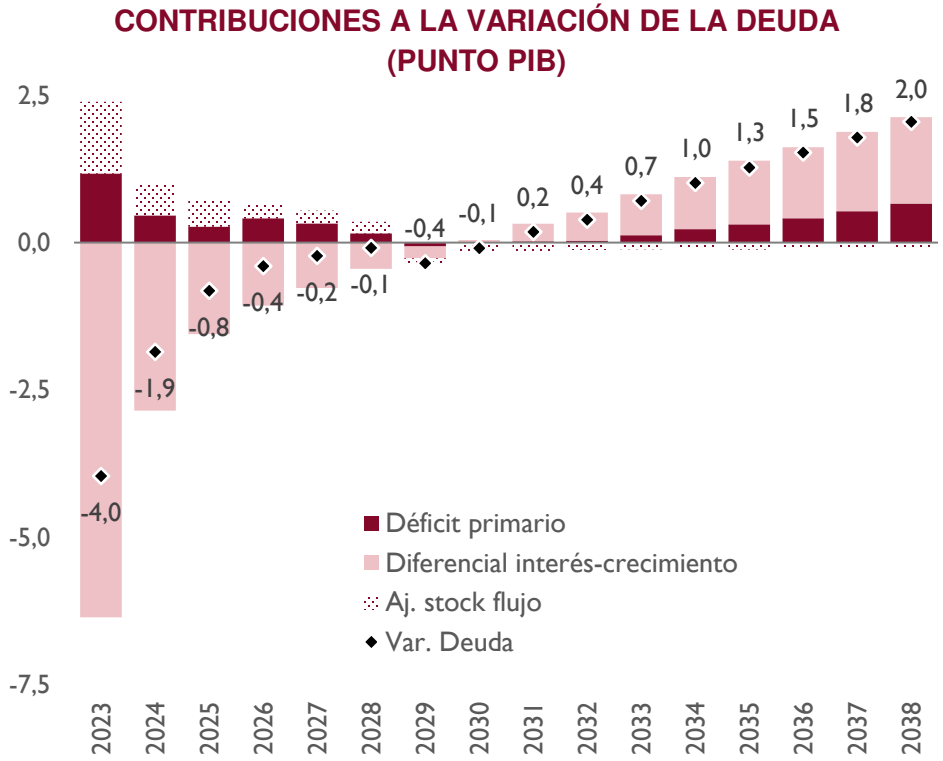
Y un reto de crecimiento

La productividad debe tomar el relevo del factor trabajo para sostener el crecimiento potencial de la economía



Fuente: INE y AIReF. Opinión de sostenibilidad a largo plazo

Factor adicional de presión del gasto: reversión del *snowball effect*



Fuente: AIReF. Informe de presupuestos iniciales AAPP 2024

Estrategia integral

- **Crecimiento y finanzas públicas**
- **Todos los subsectores**

Gobernanza fiscal

¿Es compatible esta visión con las exigencias del marco europeo?

El nuevo marco va a exigir adaptaciones cuantitativas e institucionales de la política fiscal española

La estabilización de la deuda pública a medio plazo es insuficiente

El marco europeo adopta una visión de largo plazo que lleva a requerir una reducción sostenida de la deuda

En países con deuda superior al 60% del PIB, la política fiscal deber garantizar, entre otros requisitos:

- que la deuda se mantenga en una senda descendente en el período 2025-2038
- y que el déficit se sitúe por debajo del 3% del PIB

En septiembre deberá presentarse un plan fiscal estructural a 4 años (2025-2028) que garantice estas condiciones

Institucional

Se modifica la supervisión fiscal, con implicaciones para la gestión y definición de la política presupuestaria: relevancia del control del gasto

(1) Visión de largo plazo: reducción sostenida de la deuda

Evidenciado recientemente por las expectativas de la Comisión

Debt Sustainability Monitor **publicado en marzo 2024 por la Comisión Europea**

Estima riesgos elevados para la sostenibilidad de las cuentas públicas españolas en el medio plazo

La deuda inicia una senda ascendente desde 2026

Este análisis corrobora que será necesario algún ajuste

En junio la CE facilitará a los países (parece que no será público) el ajuste compatible con el nuevo marco ¿De qué dependerá su magnitud?

- **Metodología**
- **Supuestos**
- **Proyecciones inerciales**
- **Periodo de ajuste**
- **Reformas e inversiones**

(2) Una nueva forma de supervisión europea que va a exigir cambios en la gestión presupuestaria nacional

Gasto: compromisos y control en términos de gasto neto de medidas de ingresos

Plurianual: compromisos para 2025-2028

El foco pasa a la variable: gasto primario neto de medidas de ingresos

Fijos: sin revisiones anuales salvo excepciones tasadas

Inversiones y reformas habilitarían mayor gradualidad en el ajuste

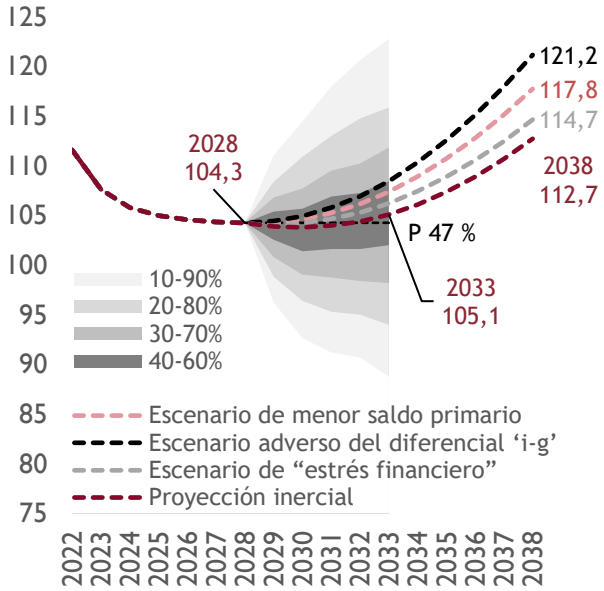
Incorporación de las especificidades nacionales: se traslada al país la iniciativa para definir su estrategia (*ownership*)

La AIReF ha realizado ejercicios de calibración sobre el posible orden de magnitud del ajuste

Esfuerzo anual dependiente, entre otros, del plazo de ajuste
Rango: 0,63% del PIB en 4 años y 0,43% de PIB anual en 7 años

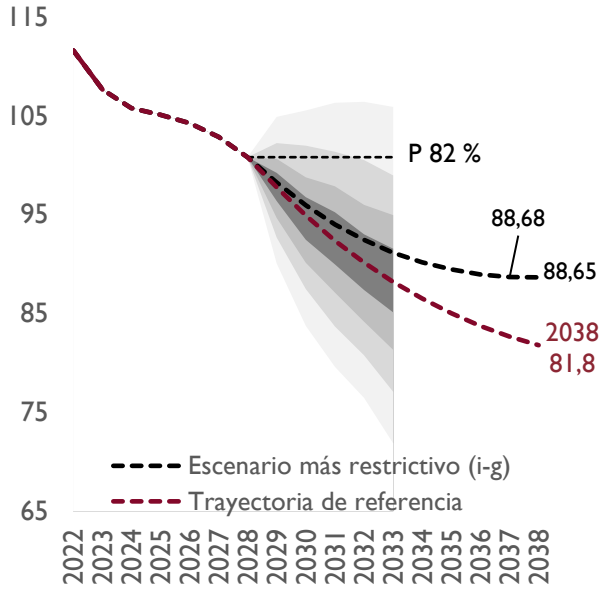
El escenario inercial de la AIReF implica una estabilización del déficit por encima del 3% del PIB y un aumento de la deuda con un crecimiento promedio anual del gasto primario neto de medidas de ingresos del 3,8%

PROYECCIÓN INERCIAL DEUDA (%PIB), BANDAS DE INCERTIDUMBRE Y ESCENARIOS

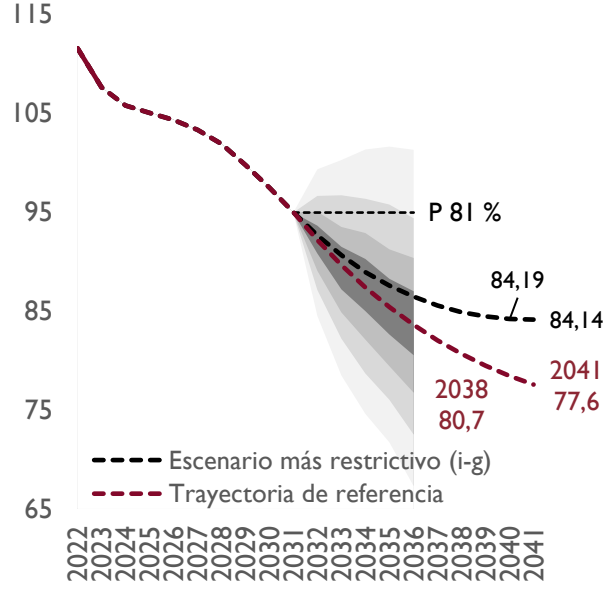


TRAYECTORIA DE REFERENCIA, BANDAS DE INCERTIDUMBRE Y ESCENARIO MÁS RESTRICTIVO

PLAN DE AJUSTE A 4 AÑOS



PLAN DE AJUSTE A 7 AÑOS



Fuente: AIReF

En 7 años

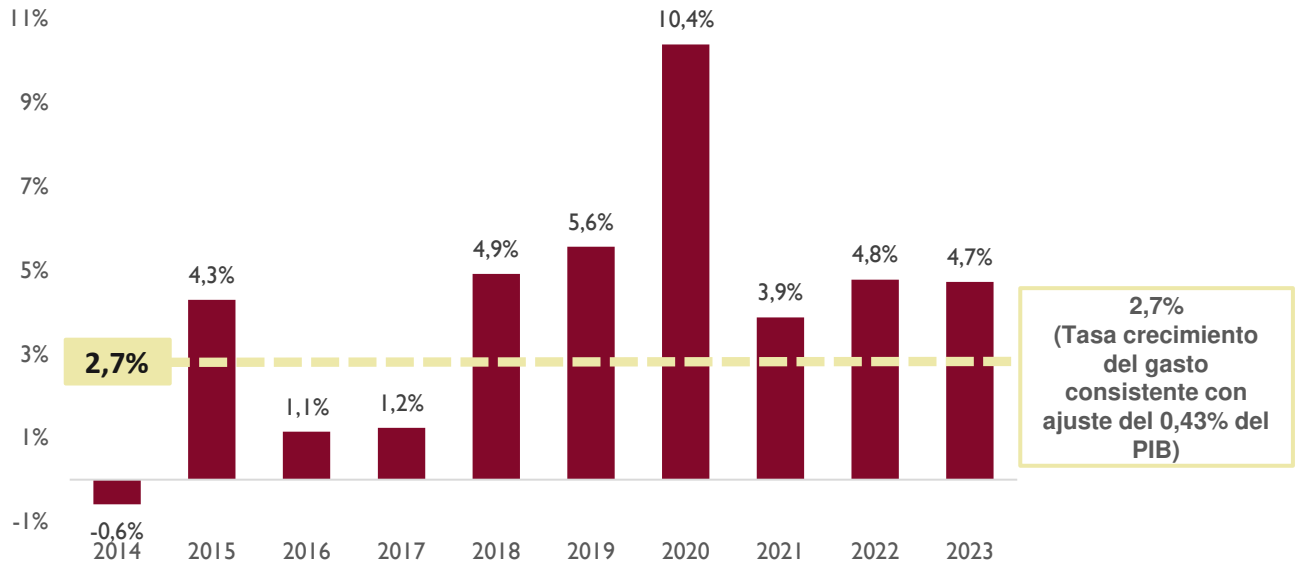
El ajuste anual del 0,43% PIB implica que el crecimiento promedio del gasto neto del conjunto de todas AAPP no puede exceder del 2,7%

Esta limitación de gasto supone un reto para el agregado AAPP y para los subsectores: evolución reciente del gasto primario neto de medidas

El crecimiento del gasto neto se ha situado por encima del 4,5% desde 2018, con la excepción de 2021

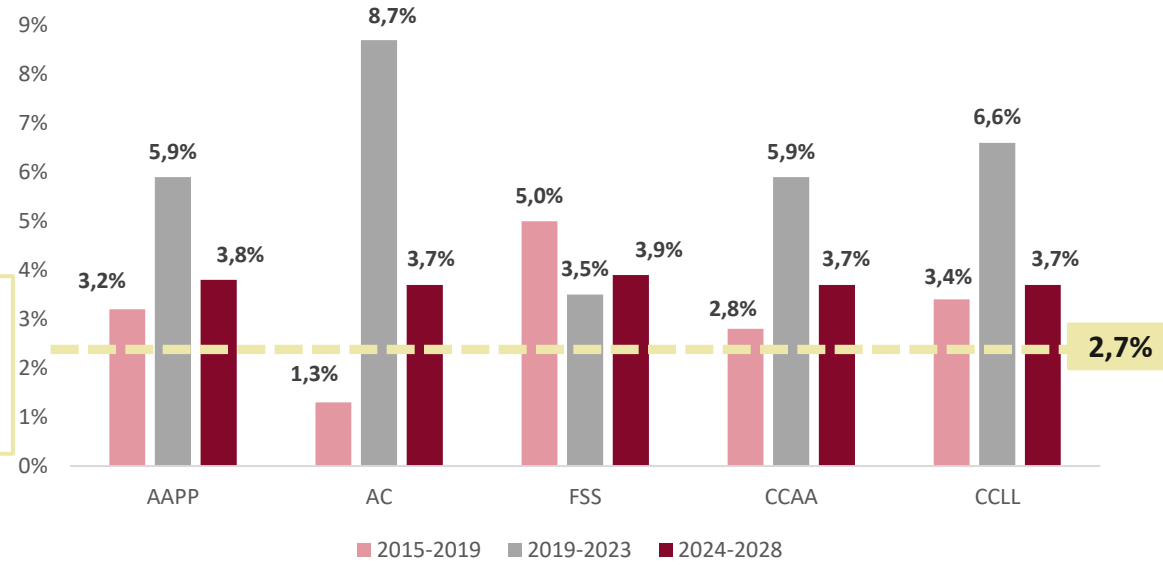
En promedio el gasto neto creció un 5,9% entre 2019 y 2023 frente al 3,2% en el cuatrienio anterior

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS (% VAR)



Fuente: AIReF e IGAE

DESGLOSE POR SUBSECTORES DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS (%)



Fuente: AIReF e IGAE

Los años de consolidación entre 2014 y 2017 presentan tasas más reducidas

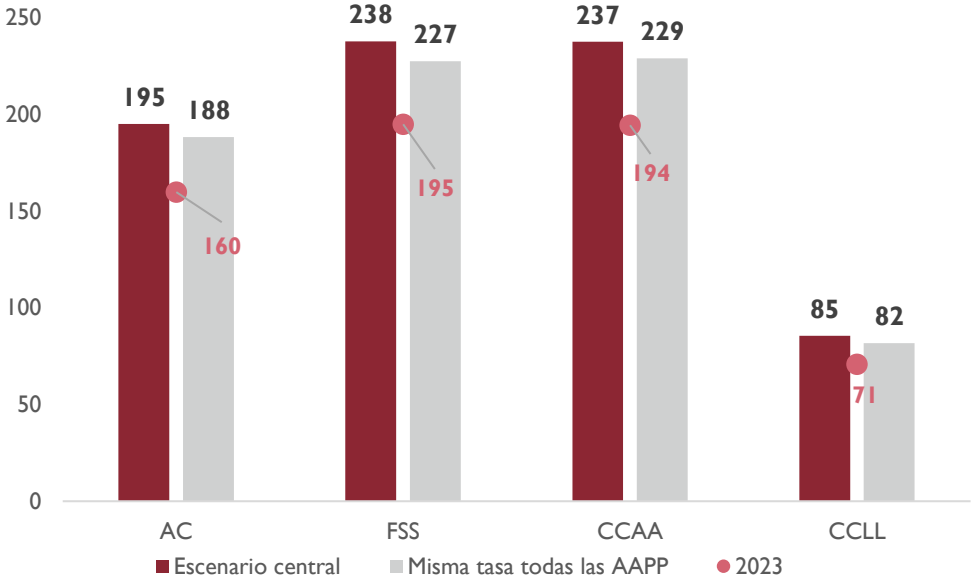
A medio plazo será necesario un ajuste menor al de la anterior crisis, pero mantenido en el tiempo

¿Cómo abordarlo?
¿Cómo realizar el reparto entre las AAPP?

La respuesta más similar a la normativa actual y práctica española: misma tasa para todas las administraciones, incluidos FSS

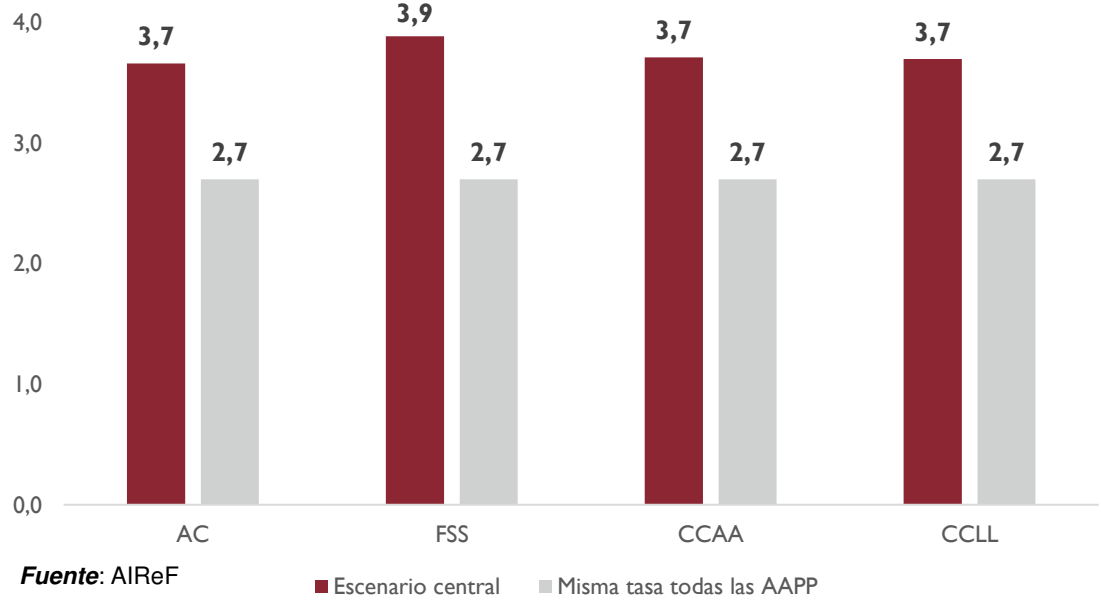
Todas las AAPP contribuyen al ajuste: mayor esfuerzo las que tienen un mayor crecimiento inercial

GASTO PRIMARIO NETO MEDIDAS INGRESOS EN 2028 (MM€)



Fuente: AIReF

GASTO PRIMARIO NETO MEDIDAS INGRESOS (% VAR PROMEDIO ANUAL 2024 – 2028)



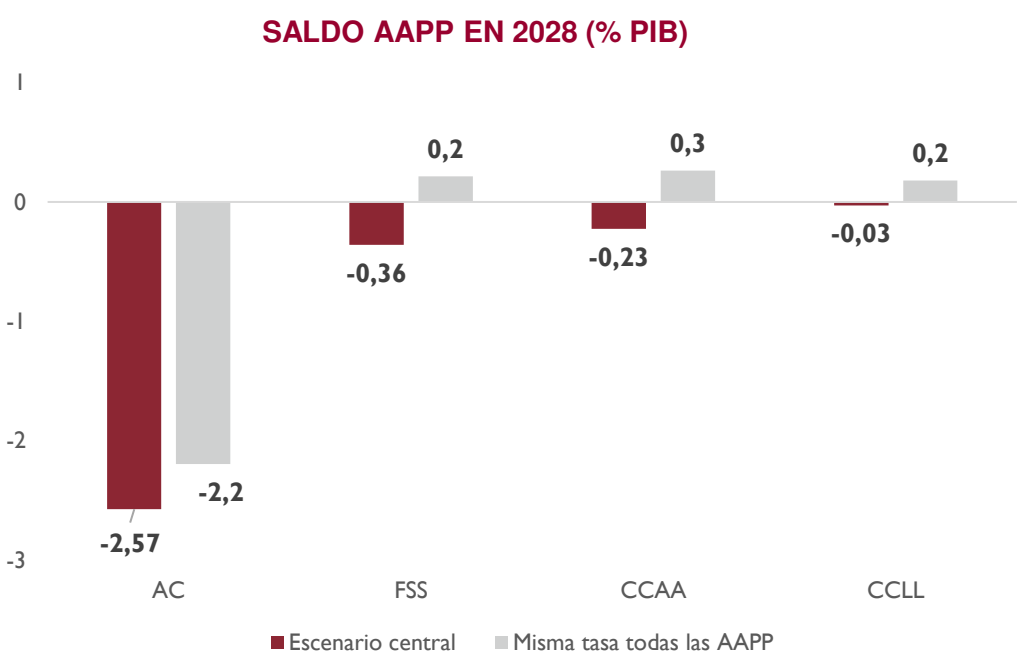
Fuente: AIReF

Ventajas

- ✓ **Sencillez**
- ✓ **Transparencia**
- ✓ **Continuidad: similar a la actual regla de gasto**

Esta aproximación conduce a desequilibrios verticales y horizontales al no tener en cuenta la situación de partida

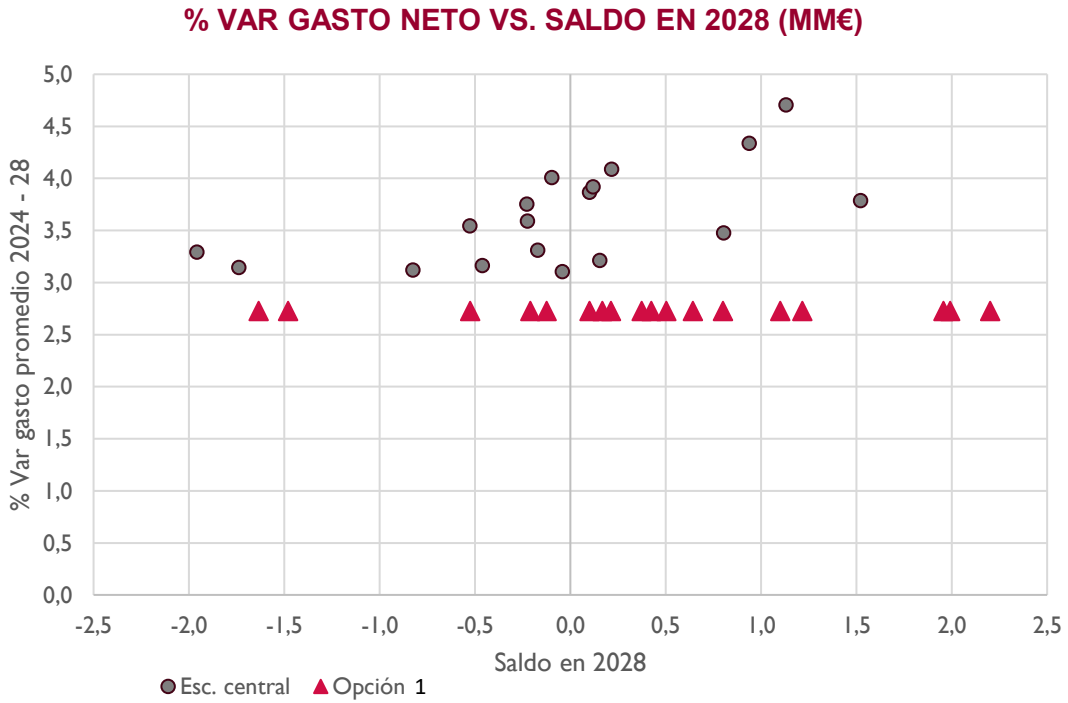
Desequilibrios verticales



Fuente: AIReF

Déficit AC y superávit resto de subsectores (FSS incluido)

Desequilibrios horizontales



Fuente: AIReF

Mayor heterogeneidad entre CCAA en términos de saldo

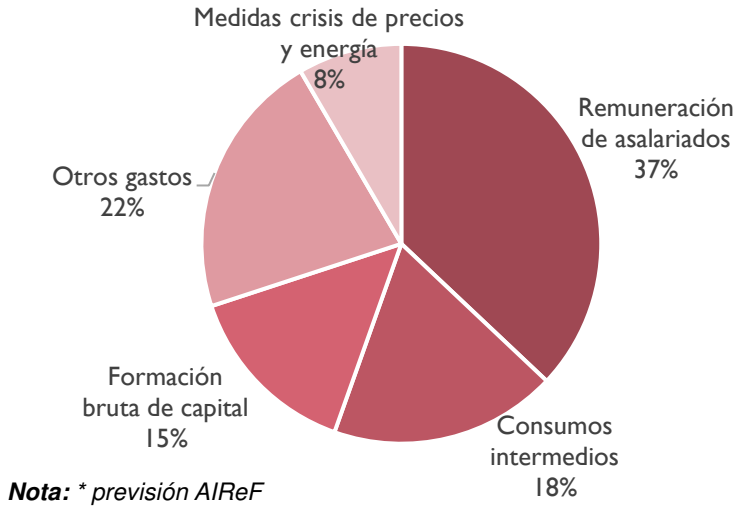
Factibilidad:
para la AC, FSS y CCAA supondría un reto cumplir con la tasa

AC: su gasto representa un 22% del PIB, pero sólo tiene capacidad discrecional sobre una cuarta parte

La AIReF prevé que el gasto discrecional de la AC se estabilice en torno al 5,3% del PIB en el medio plazo

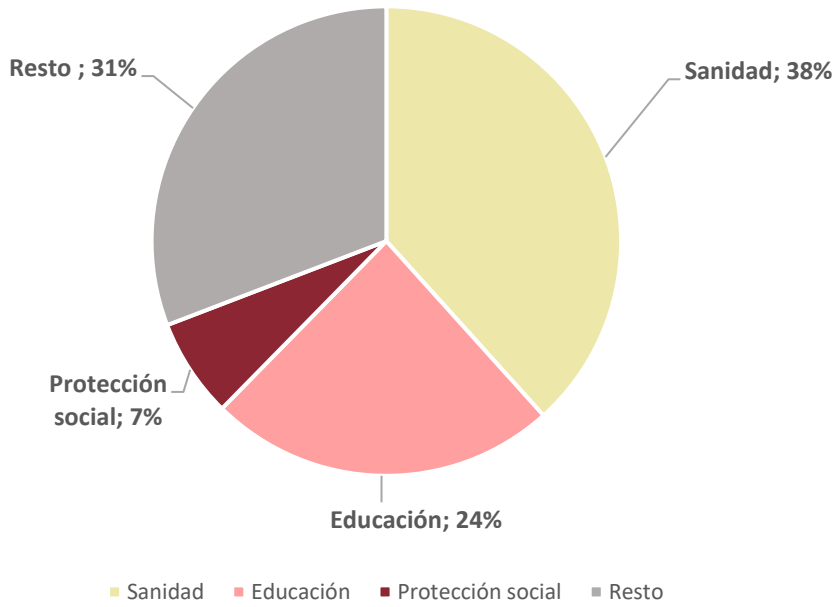
CCAA: el 70% de su gasto se destina a educación, sanidad y cuidados de larga duración. Estas dos últimas partidas muy influidas por las presiones demográficas

DESGLOSE DEL GASTO DISCRECIONAL DE LA AC POR RÚBRICAS DE CONTABILIDAD NACIONAL EN 2023 (%)



Nota: ** previsión AIReF*
Fuente: AIReF e IGAE

DISTRIBUCIÓN GASTO (NETO) POR FUNCIONES CCAA 2023 (ESTIMACIÓN AIREF)

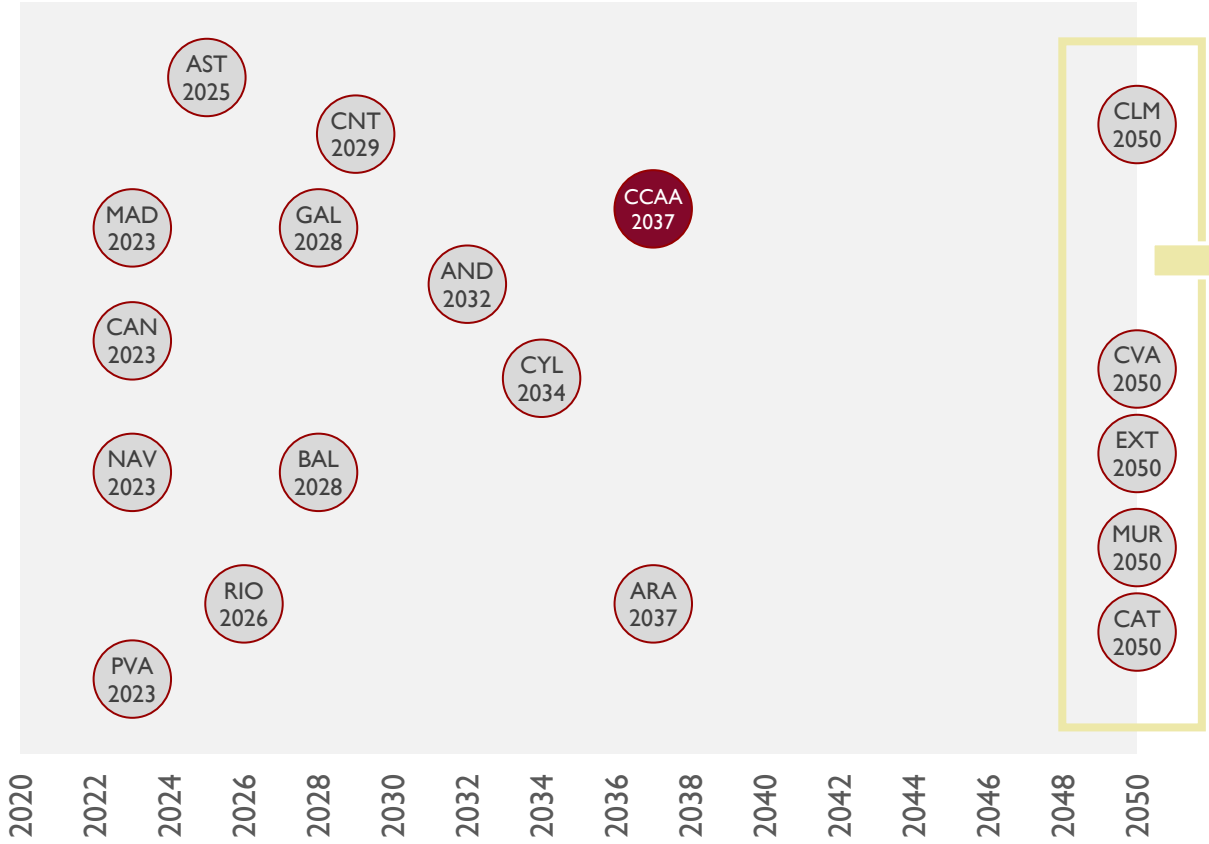


Fuente: AIReF e IGAE

FSS: gasto en pensiones afectado por las presiones demográficas

Y no soluciona los problemas de sostenibilidad

AÑO EN EL QUE SE ALCANZA EL UMBRAL VIGENTE DEL 13% DEL PIB BAJO LA OPCIÓN DE MISMA TASA



Fuente: AIReF

No todas las CCAA alcanzarían en el medio plazo el actual umbral de deuda del 13% del PIB

- CLM, Extremadura y Cataluña: alcanzarían el 13% en la década de 2060
- C.Valenciana y Murcia: deuda creciente que no consigue converger al 13%

Interacción con los otros ejes, misma tasa para todas las administraciones

¿Una reforma del SFA con mayores recursos para las CCAA mejora la factibilidad y sostenibilidad?

Se modifican los niveles de ingreso y gasto de la AC a la baja y CCAA al alza

Mejora la factibilidad de las CCAA y empeora para la AC

Sólo si no se hace uso del margen el año de entrada en vigor, se corregiría el déficit y los problemas de sostenibilidad de algunas administraciones

¿A quién? ¿Tratamiento de CCAA sin necesidad de condonación? ¿Cómo determinar el importe?

Alivia los problemas de deuda de algunas AAPP, pero no a nivel agregado

Condonación elevaría el déficit y la deuda de la AC y agravaría la dicotomía entre variable objetivo y de control

¿El ahorro de intereses se debe tener en cuenta en la reforma del SFA?

Abordar de forma simultánea: planteamiento conjunto

Necesario explorar otras opciones ¿aproximación similar a la nueva gobernanza europea incorporando las especificidades de cada administración?

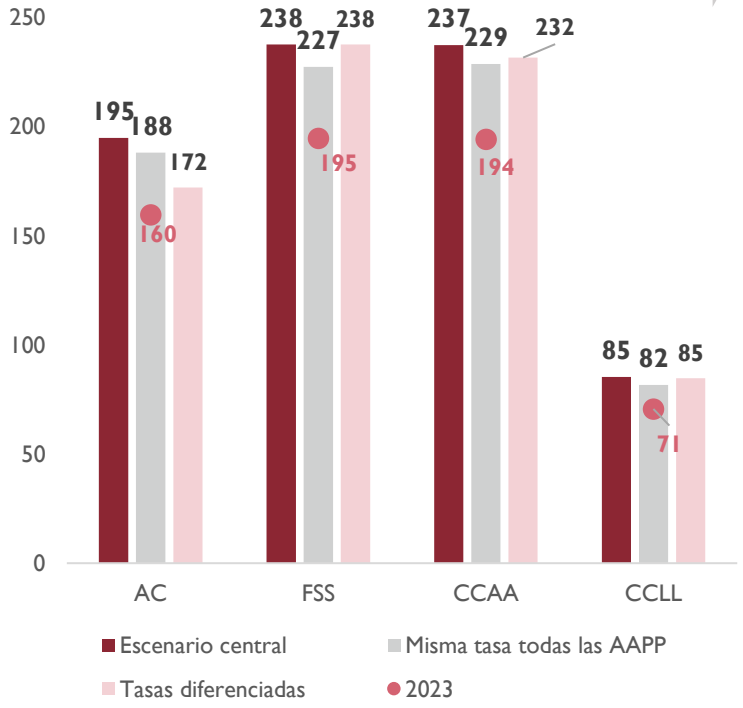
No es fácil, existen múltiples aproximaciones

AAPP saneadas	¿Cumplir con un límite de gasto? Varias opciones: PIB nominal, una tasa de referencia inercial.. Se explora límite con PIB nominal
FSS	Sujeta a su propia regla de gasto, ¿tiene sentido?
CCAA con desequilibrios	¿Consecución equilibrio en 2028 condicionado a factibilidad (crecimiento máximo del 2%)?
CCLL con desequilibrios	¿Sujeción a normativa de haciendas locales (equilibrio presupuestario y límites de deuda/ingresos corrientes)?
AC	¿Residuo para cumplir con agregado?

Los resultados en términos de déficit varían

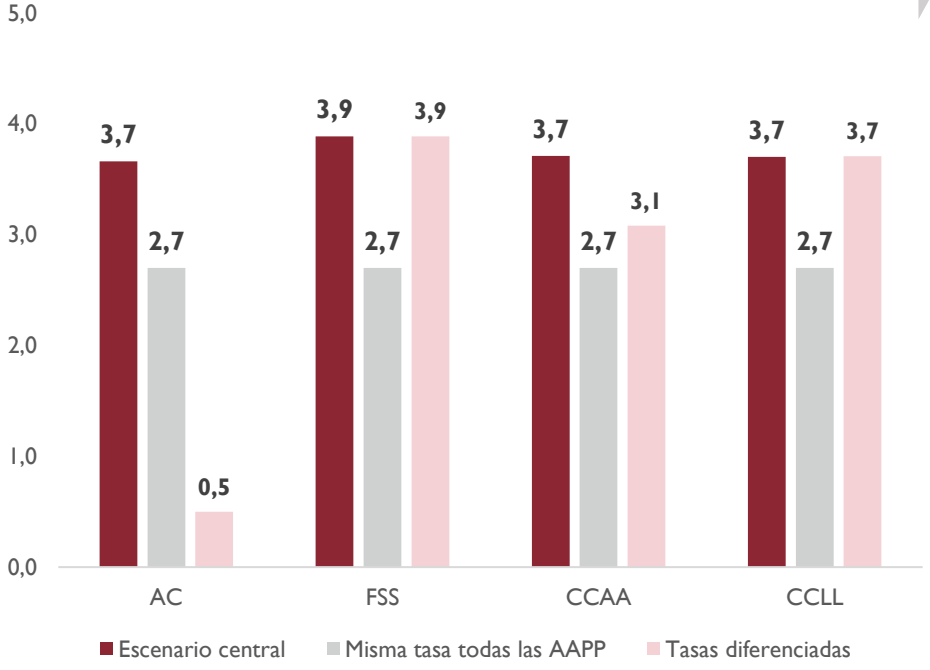
Todas las AAPP moderarían el crecimiento de su gasto primario neto de medidas de ingresos

GASTO PRIMARIO NETO MEDIDAS INGRESOS EN 2028 (MM€)



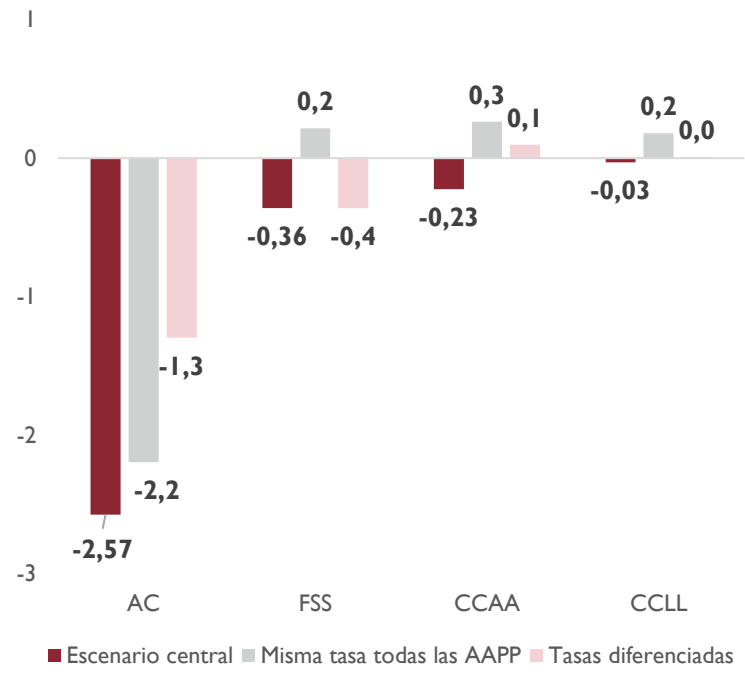
Fuente: AIReF

GASTO PRIMARIO NETO MEDIDAS INGRESOS (% VAR PROMEDIO ANUAL 2024 – 2028)



Fuente: AIReF

SALDO AAPP EN 2028 (% PIB)

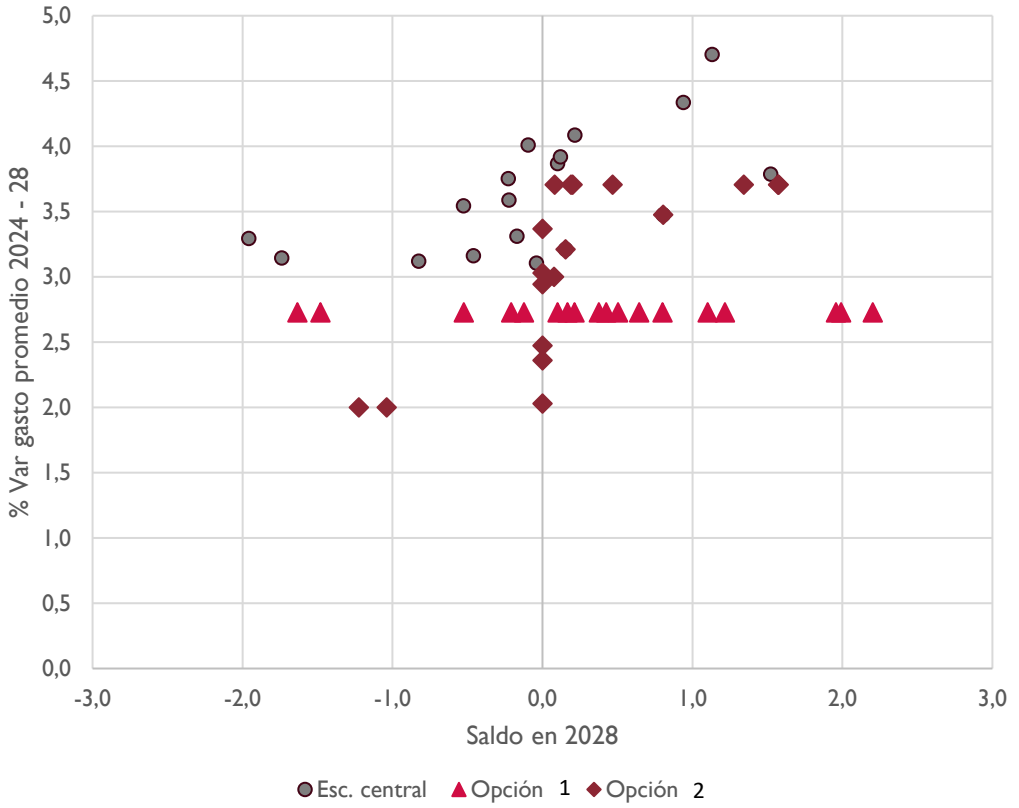


Fuente: AIReF

Se acentúan las dificultades de factibilidad para la AC y persisten desequilibrios en CCAA

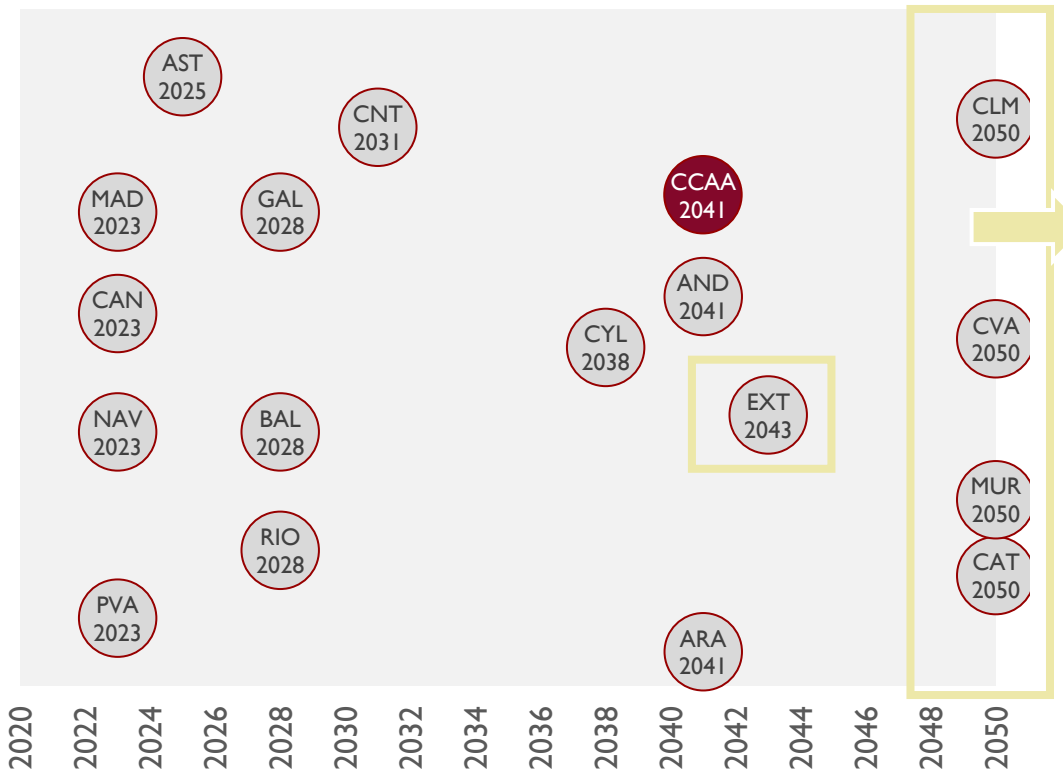
CCAA: persisten desequilibrios en 2028 y CCAA lejos del umbral

% VAR GASTO NETO VS. SALDO EN 2028 (MM€)



Fuente: AIReF

AÑO EN QUE SE ALCANCE EL UMBRAL VIGENTE DEL 13% DEL PIB BAJO LA OPCIÓN DE TASAS



Fuente: AIReF

- Esta opción mejora el año de llegada al 13% de EXT (2043), CLM y Cataluña (entre 2050/60)
- Pero no soluciona la situación de C.Valenciana y Murcia: deuda sigue siendo creciente y no converge al 13%

Interacción con los otros ejes, considerando la situación de partida y asumiendo su cumplimiento

Reduce desequilibrio vertical

Corrige los desequilibrios horizontales, pero persisten

Problema de factibilidad de la AC se acrecienta

¿Habría que plantearse una reforma que no implique más recursos para las CCAA sino una redistribución entre ellas?

¿A quién? ¿Tratamiento de CCAA sin necesidad de condonación? ¿Cómo determinar el importe?

Alivia los problemas de deuda de algunas AAPP, pero no a nivel agregado

Condonación elevaría el déficit y la deuda de la AC y agravaría la dicotomía entre variable objetivo y de control

¿El ahorro de intereses se debe tener en cuenta en la reforma del SFA?

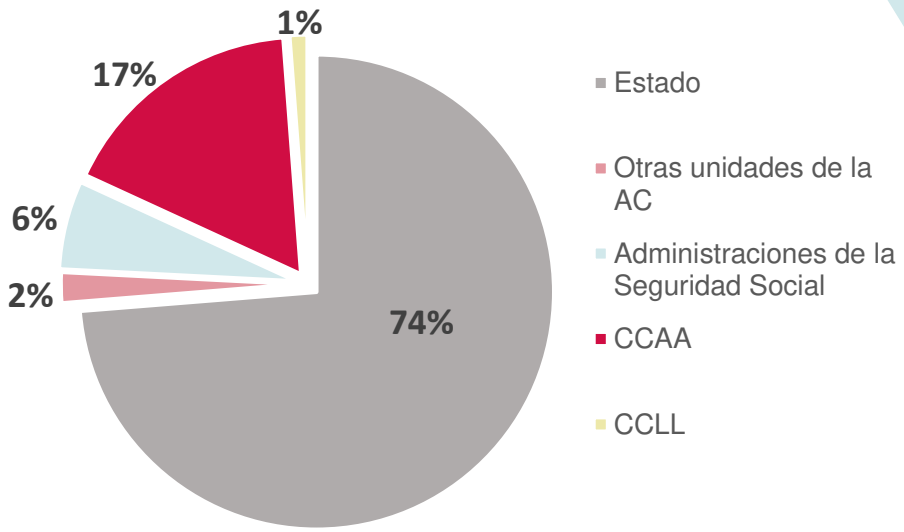
Considerar la situación de partida tampoco soluciona todos los problemas

En cualquier aproximación, la dicotomía entre la variable objetivo (deuda) y la variable de control (gasto) puede generar resistencia a contribuir por las AAPP menos endeudadas

OBJETIVO: REDUCIR LA DEUDA

Las AATT tienen un 18% la deuda pública frente al 74% de la Administración central

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2023 POR SUBSECTORES



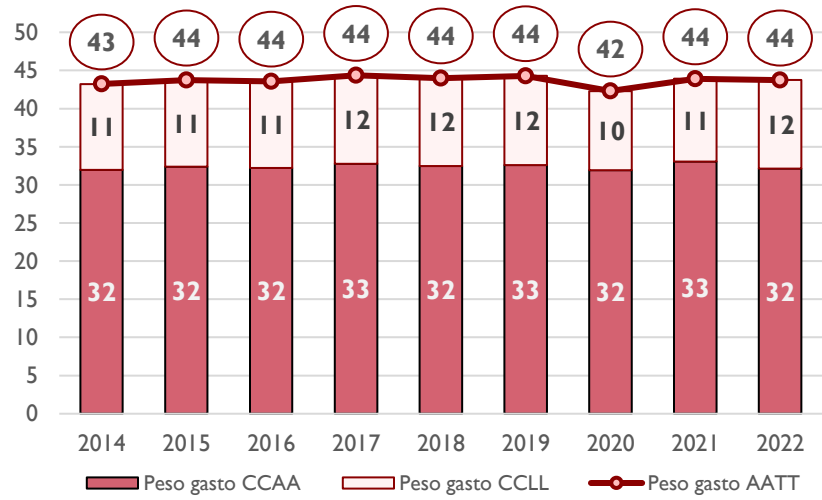
Fuente: Banco de España

ASIMETRÍA EN EL CONTROL DE LAS VARIABLES CLAVE DEL NUEVO MARCO

VARIABLE OPERATIVA: GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS

Las AATT gestionan el 44% del gasto público

PESO DE LOS EMPLEOS DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES SOBRE EL TOTAL DE LAS AAPP (%)



Fuente: AIReF

El gran reto será encontrar el equilibrio institucional desde una visión integrada

Razones para la contribución de todas las AAPP

- **La AC ha asumido parte del déficit de FSS y el incremento de la deuda motivado por la pandemia**
- **Gran parte de la deuda de las CCAA está en manos de la AC a través de los mecanismos extraordinarios de financiación**
- **Reforma del sistema de financiación autonómica pendiente:**
  - Desde 2019, la financiación autonómica creció un 24,3%, igual que el conjunto de las AAPP
  - Entre 2013 y 2019, creció algo más la financiación autonómica que el conjunto de las AAPP
- **Mayor margen de la AC para actuar sobre los ingresos, pero las CCAA también cuentan con capacidad tributaria**
- **El envejecimiento impacta sobre todos los subsectores sectores, CCAA incluidas**

Factibilidad en CCAA y en la AC

Sigue siendo necesario abordar la reforma del SFA y la situación de los mecanismos extraordinarios de financiación

La evaluación en 2025 de la regla de gasto en pensiones puede determinar la necesidad de ajuste en los FSS, reduciendo los ajustes necesarios en la AC

La reforma del marco fiscal nacional desde esta perspectiva integral es ya inaplazable

La entrada en vigor de la reforma europea deja aún más desfasado el marco fiscal nacional

ELEMENTOS DEL MARCO FISCAL NACIONAL A REVISAR

- Visión de medio plazo. Planes fiscales estructurales como verdadero instrumento de planificación
- Sistema de fijación de objetivos para todas las AAPP que contribuyan al objetivo del plan fiscal estructural
- Revisión de los mecanismos de coordinación, CPFF y CNAL
- Revisión del seguimiento e implicaciones de las desviaciones

- Atención al crecimiento y calidad de las finanzas públicas. Refuerzo del principio de eficiencia
- Reforma del Sistema de Financiación Autonómico y Local y consideración de los mecanismos extraordinarios de financiación
- Mejora del procedimiento presupuestario: información (escenarios plurianuales, ajustes CN, riesgos fiscales, presupuesto por resultados) y procedimiento

José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)
@AIReF_es