



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# **Sostenibilidad: una responsabilidad de todas las Administraciones Públicas**

## **Jornada IvieLAB “Deuda y sostenibilidad de las finanzas autonómicas”**

**Cristina Herrero**  
**Presidenta de la AIReF**  
**1 de marzo de 2023**

# ¿Por qué hablar de sostenibilidad?

Situación de tránsito hacia restricciones económicas, institucionales y exógenas

Los shocks extraordinarios necesitan espacio fiscal



Protagonismo de la sostenibilidad tras años en los que los bajos tipos de interés favorecieron la idea:

Sostenibilidad = austeridad innecesaria y con efectos contrarios al crecimiento

La sostenibilidad está vinculada a una orientación de medio plazo lo que permite integrar los efectos que sobre el crecimiento económico tiene una determinada estrategia fiscal

Niveles persistentemente altos de deuda tienen un efecto negativo sobre el crecimiento económico

Niveles altos de deuda en un contexto de subida de tipos de interés suponen un elevado coste de oportunidad

El fin del programa de compra de activos del BCE, implica una mayor financiación en los mercados, lo que exige confianza y credibilidad en la situación de las finanzas públicas

**Todos los gobiernos declaran estar comprometidos con la sostenibilidad: ¿Qué hace falta para materializar este compromiso?**

1

**Sostenibilidad:  
una responsabilidad  
compartida**

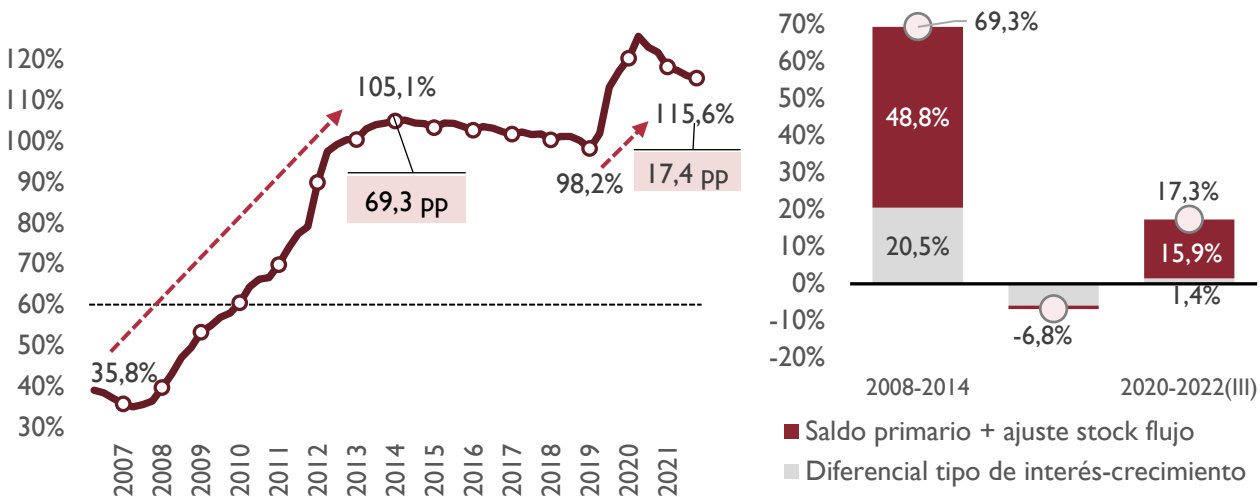
---

# El conjunto de las AAPP acumula niveles de deuda históricamente altos a la que han contribuido todas las AAPP

La acumulación de niveles históricos de deuda ha venido marcada por la crisis financiera de 2008 y la provocada por la pandemia en 2020...

...si bien la respuesta a ambas crisis ha sido muy distinta: AC y FSS asumen la mayor parte del coste de la última crisis limitando el impacto en las administraciones territoriales

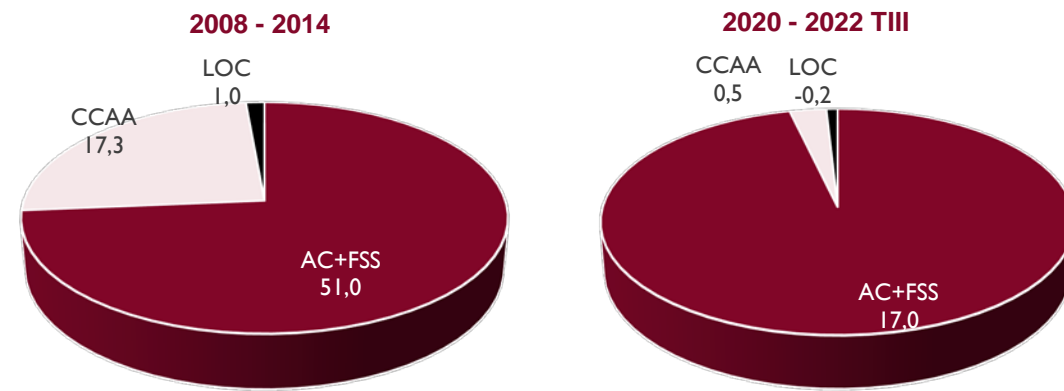
DEUDA PÚBLICA (%PIB) Y CONTRIBUCIONES A SU VARIACIÓN



Fuente: Banco de España

La crisis de 2008 supuso un fuerte incremento de deuda, debido principalmente al deterioro del saldo fiscal

CONTRIBUCIONES POR SUBSECTORES (PUNTOS DE PIB)

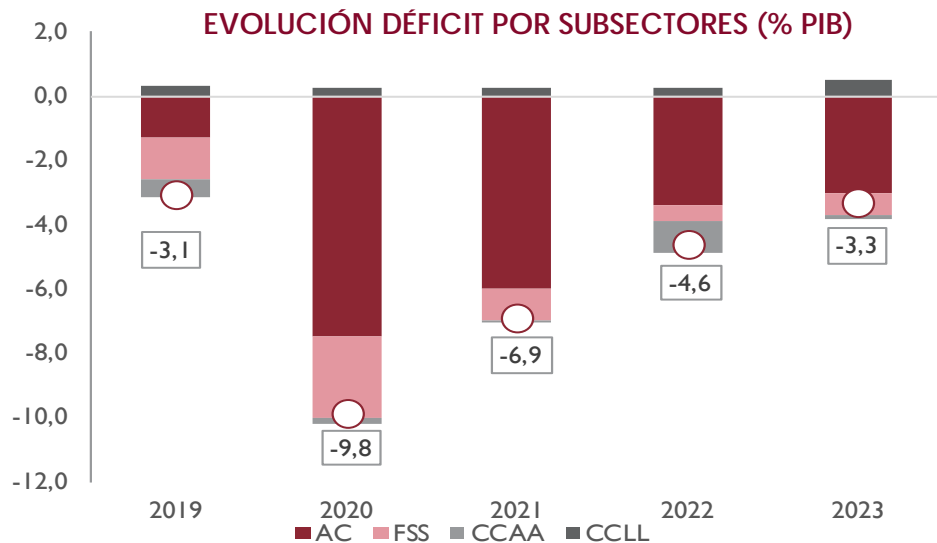


Fuente: Banco de España

- En la crisis de 2008, las CCAA acumularon 17,3 puntos de deuda y se optó por la creación de los Fondos de Financiación “extraordinarios”.
- En la crisis del COVID, las transferencias extraordinarias y la no repercusión de la caída de los ingresos en las entregas a cuenta han amortiguado el aumento de la deuda de las CCAA que se ha incrementado tan solo en 0,5 puntos entre 2020 y 2022

# La AC ha absorbido el coste en términos de deuda pública de la pandemia y crisis energética ...

La AC ha absorbido el coste de las medidas contra los efectos de la pandemia y la crisis energética y de precios a través de transferencias al resto de subsectores



Fuente: AIReF, MINHAFP

- El déficit empeoró por el coste de las medidas y por la menor recaudación asociada a la caída de actividad
- La AC concentró el incremento de este déficit

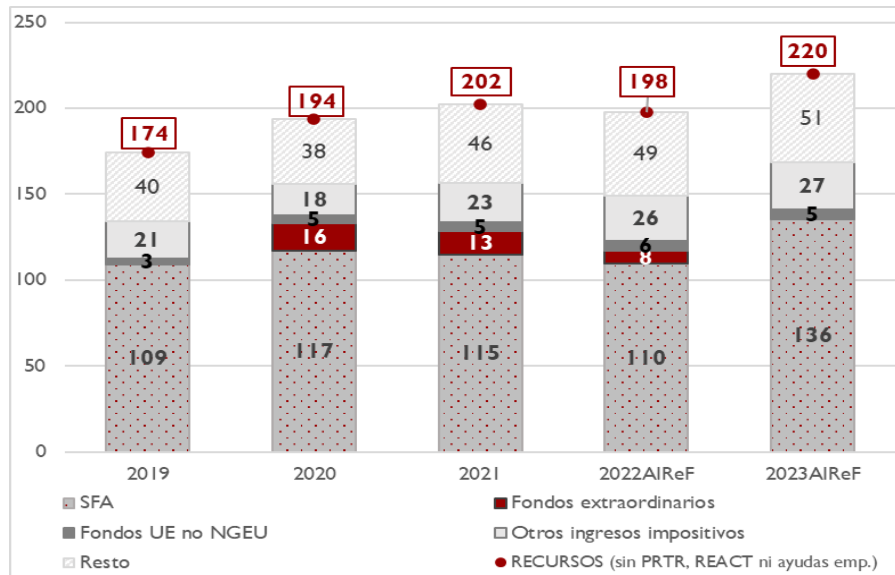


Fuente: AIReF, MINHAFP

- Sin embargo, la pandemia impactó principalmente sobre los gastos de los FSS y de las CCAA
- Las medidas para la crisis actual recaen directamente sobre la AC

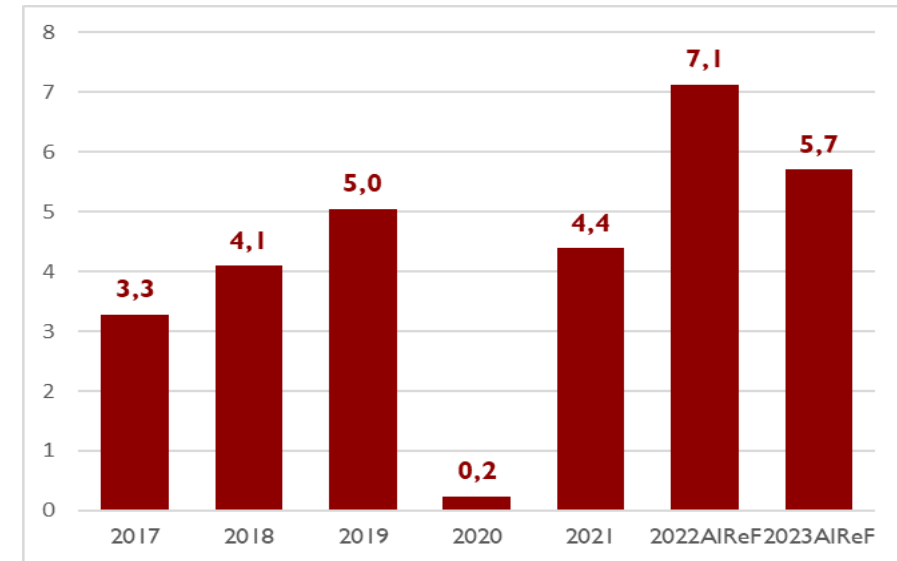
# ... sosteniendo el nivel de ingresos de las CCAA, con implicaciones en el crecimiento del gasto autonómico

**RECURSOS NETOS CCAA**  
(SIN NGEU NI AYUDAS EMPRESAS) (MME€)



Fuente: AIReF, MINHAFF

**VARIACIÓN EMPLEOS NETOS NO COVID CCAA**  
(SIN NGEU NI AYUDAS A EMPRESAS) (%)



Fuente: AIReF, MINHAFF

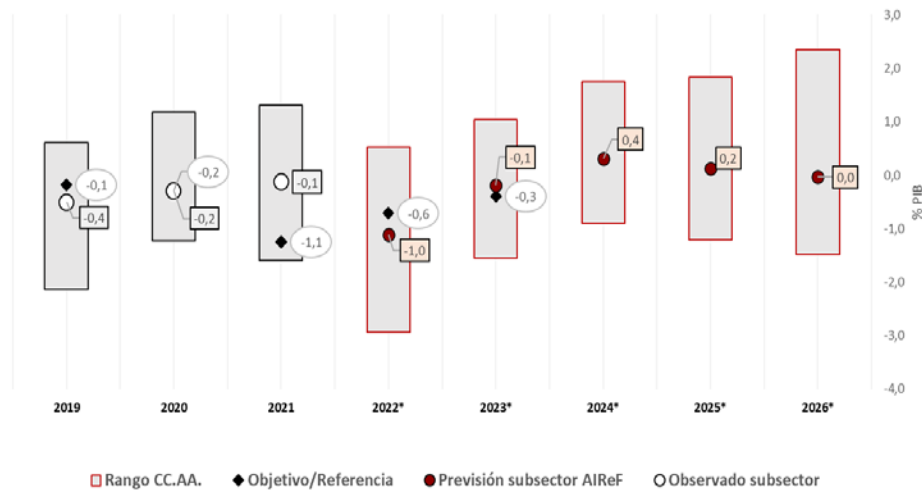
- La AC ha sostenido los recursos de las CCAA en niveles superiores a 2019
- Esto ha distorsionado las entregas a cuenta, liquidaciones y transferencias extraordinarias repartidas con diferentes criterios

- Parte del gasto COVID (cerca del 45% en total; un 60% del sanitario) puede ser estructural
- Pero, además, el gasto no asociado al COVID ha crecido con fuerza en ausencia de reglas fiscales

# Tendencia a agotar el margen de las tasas de referencia

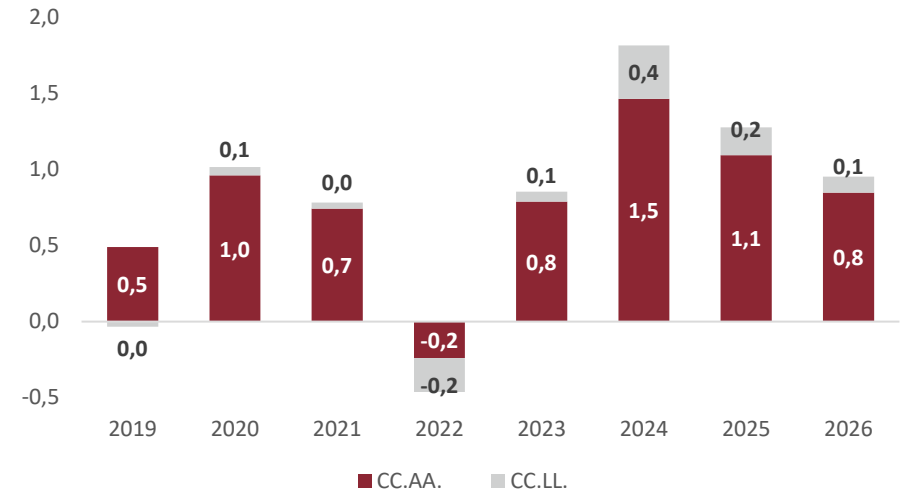
## Las tasas de referencia no han tenido en cuenta la distorsión del SFA: referencias laxas o no realistas

CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN 2019-2026. TOTAL SUBSECTOR Y RANGO DE VALORES CCAA (% PIB)



Fuente: AIReF, MINHAFP

LIQUIDACIONES SISTEMA FINANCIACIÓN (% PIB)



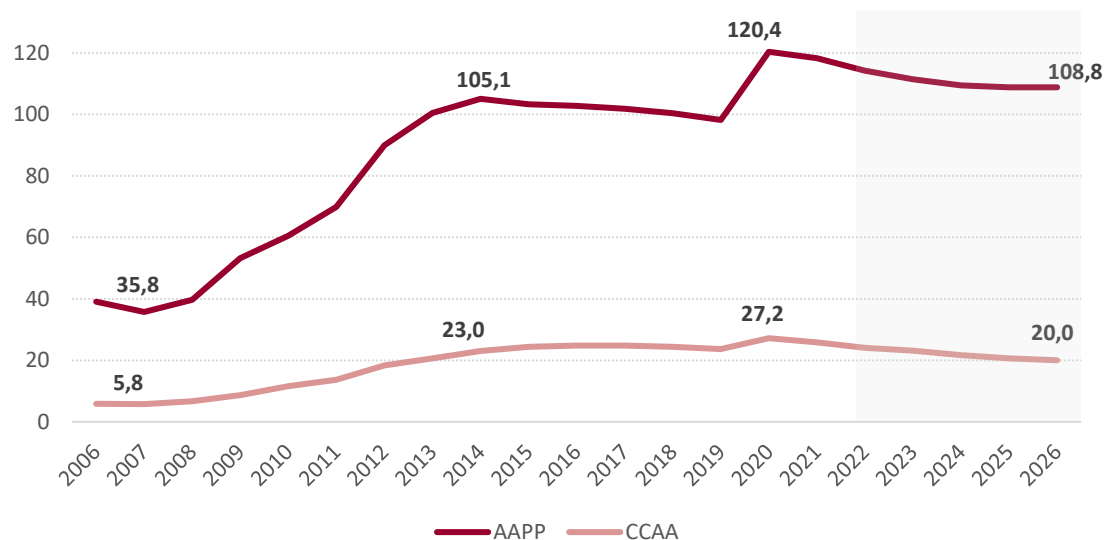
Fuente: AIReF, MINHAFP

- La mayor recaudación por encima de lo previsto en los PGE en 2022 y 2023 provee de recursos adicionales a la AC, que deberá transferir a CCAA y CCLL en 2024 y 2025
- El perfil irregular de las liquidaciones no es coherente con una senda lineal descendente de déficit de las CCAA, lo que genera presiones al alza de los gastos
- En 2026, las previsiones señalan una normalización de los flujos entre subsectores

# La situación global de las finanzas públicas requiere la implicación de todos los niveles de las AAPP

Las CCAA también acumulan niveles elevados de deuda, con una situación dispar entre comunidades

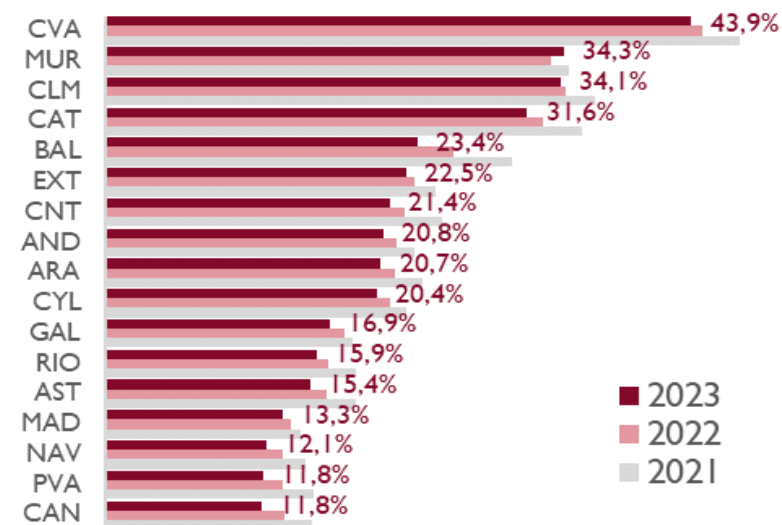
DEUDA AAPP Y CCAA (%PIB)



Fuente: MINHAF y previsiones AIReF

La reducción de la ratio de deuda se frena a partir de 2025 y está fundamentada principalmente en el crecimiento del PIB nominal y la retirada de medidas

RATIO DEUDA SOBRE PIB REGIONAL 2023



Fuente: AIReF

- Las CCAA no son ajenas a esa evolución de la deuda ni a los retos que con más certidumbre se vislumbran a medio plazo como es el envejecimiento de la población
- La situación es muy dispar entre CCAA



# Es necesaria una estrategia nacional y reformas estructurales en el ámbito de las finanzas públicas

***Todos los subsectores han contribuido al deterioro de las finanzas públicas***

***Además, todos ellos tienen presiones al alza en el gasto por lo que es necesaria la participación de todos en una reforma integral que aborde al menos...***

**Marco fiscal nacional**

**Sistema de Financiación Autonómico y Local**

**Crecimiento y deuda pública**

# 2

## Reformas fiscales

---

## **2.1. Marco fiscal**

---

# ***Marco fiscal nacional: una reforma inevitable por las deficiencias derivadas del marco europeo...***

Complejidad por pluralidad de reglas y uso de variables no observables

(Incumplimientos y discrecionalidad ha generado desafección)

Cortoplacismo, centrado en el cumplimiento de unos objetivos

(No ha evitado acumulación de deuda)

Escasa atención al crecimiento económico y calidad de las finanzas públicas

(Pérdida de legitimidad)

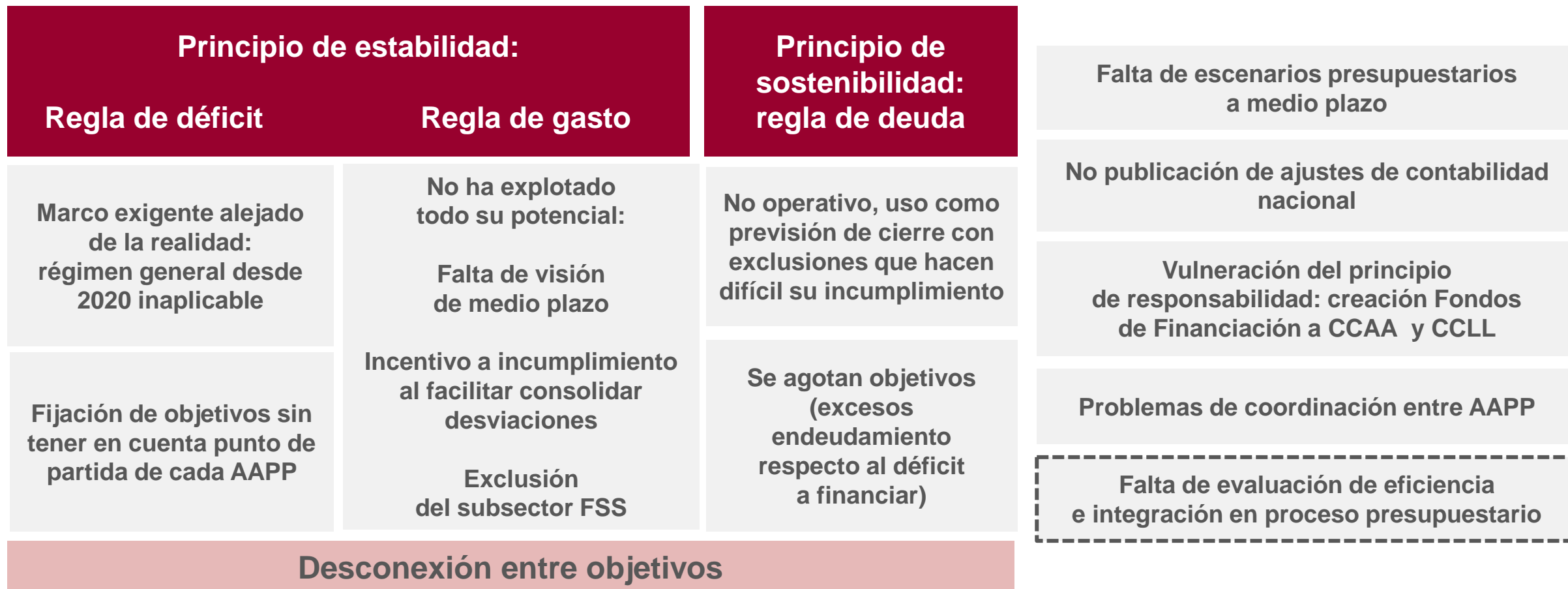
**Fallos comunes al marco europeo**

***Las deficiencias propias del marco nacional hacen necesaria una reforma específica***

***Se identifican elementos con margen de mejora haya o no una reforma europea***

**Complejidad extra por modelo descentralizado**

## ...y sus propios problemas de diseño e implementación

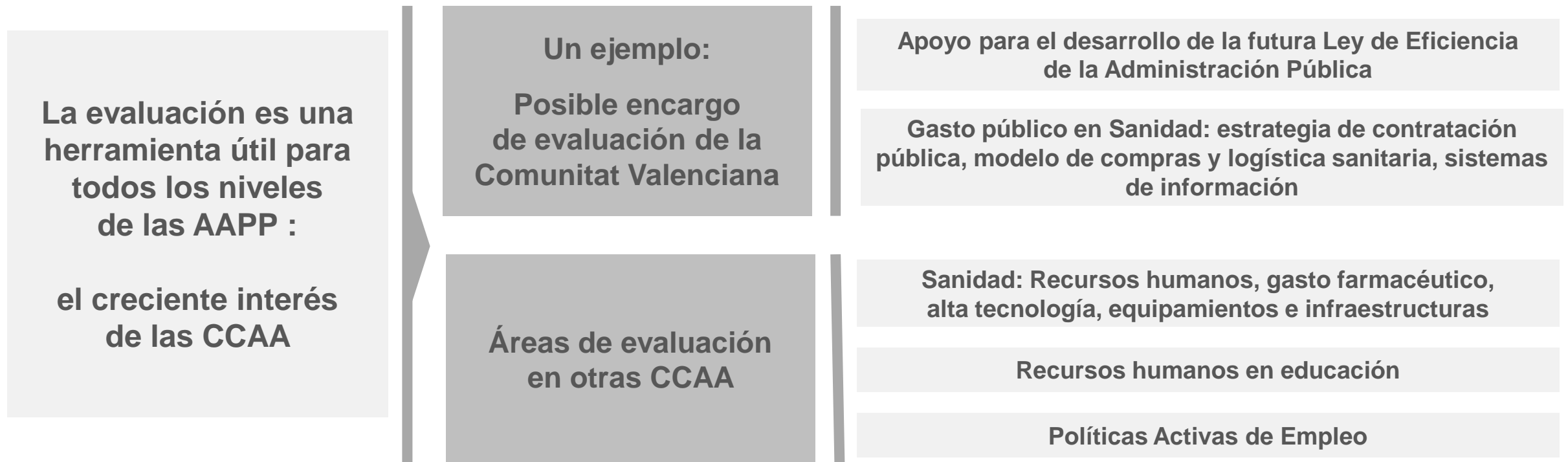


***Este marco fiscal no ha generado los incentivos adecuados para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas***

## Dos aspectos a cuidar:

### 1: falta de análisis de eficiencia, eficacia y equidad basado en la evidencia y...

- Principio reconocido en la LOEPSF pero no desarrollado
- Desde la AIReF, con su nueva función evaluadora, se contribuye a extender un nuevo enfoque de análisis, lejos de aproximaciones fiscalizadoras y de reducciones lineales del gasto (AND)
- Los compromisos del PRTR suponen un paso para su integración en el proceso presupuestario



## 2. deficiencias identificadas en el proceso presupuestario

La AIReF elaborará una Opinión que tendrá en cuenta la experiencia acumulada, completando la opinión ya emitida en 2014

Debilidades sobre la información disponible

- Ausencia de escenarios plurianuales
- No publicación de ajustes de CN
- Deficiente información sobre riesgos fiscales y medidas
- Deficiente elaboración de Presupuesto por resultados

Debilidades sobre el procedimiento

- Fragmentación del proceso
- Falta información de medidas en el escenario macroeconómico
- Información a AIReF previa a notificación CE y aval macro

***La AIReF formulará propuestas para mejorar el procedimiento***

## **2.2. Sistema de financiación**

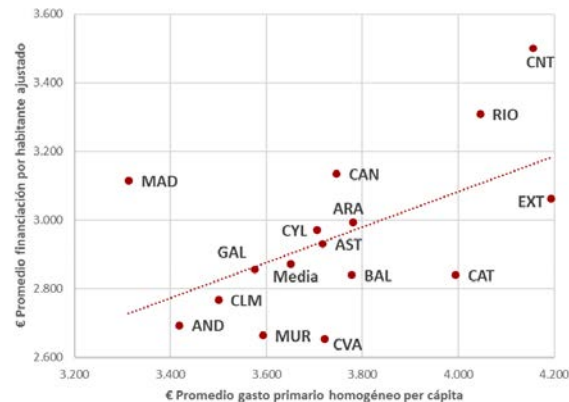
---



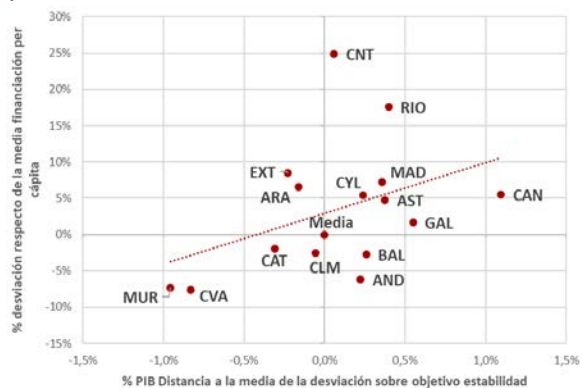
# Una reforma necesaria aunque no suficiente para solucionar el problema de sostenibilidad

La financiación del sistema no es el único condicionante del nivel de gasto y del cumplimiento de los objetivos en las CCAA

PROMEDIO 2018-2021 DE LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA Y EL GASTO PRIMARIO HOMOGÉNEO (€ PER CÁPITA)



DESVIACIÓN A LA MEDIA DE LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA (€ PER CÁPITA) Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD 2012-2019

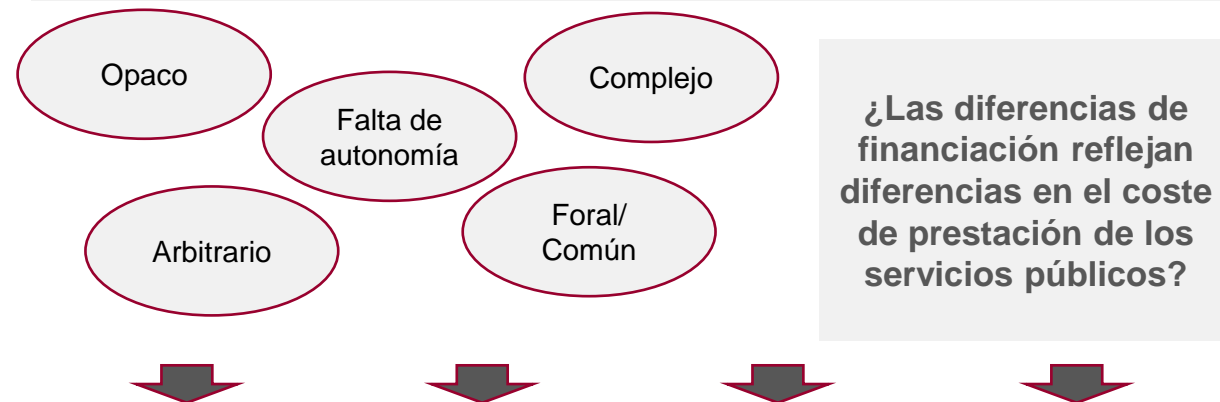


Fuente: AIReF, MINHAFP

En la Ley de 2009 ya se contemplaba su posible revisión quinquenal

Desde 2013 se realizan evaluaciones en distintos ámbitos sin ningún efecto: grupos de trabajo del CPFF, Comisión de Expertos, grupo de decisión, propuesta del Estado sobre población ajustada de 2021...

La mera expectativa de reforma genera comportamientos estratégicos



Mientras haya dudas, seguirán los problemas de exigibilidad, desafección y legitimidad del marco fiscal cualquiera que este sea

# 3

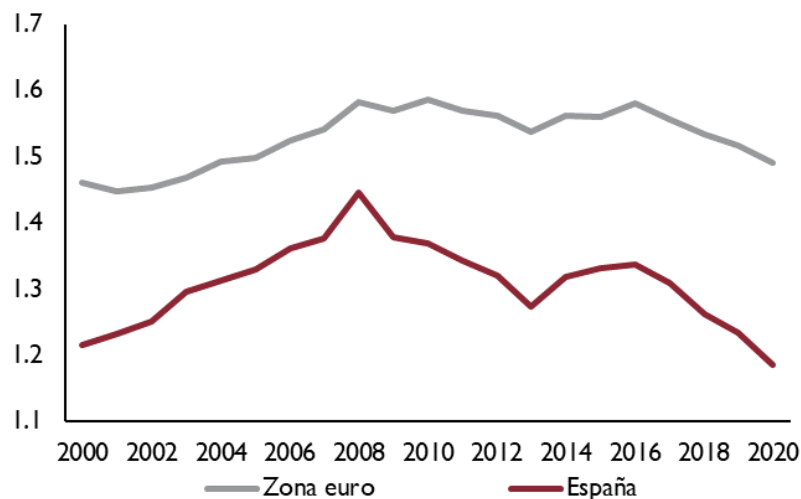
## Crecimiento y deuda pública

---

# En el largo plazo se identifican factores que propician una dinámica desfavorable de la deuda pública...

En pocos años podría comenzar a disminuir la población en edad de trabajar

INDICE SINTÉTICO DE FECUNDIDAD

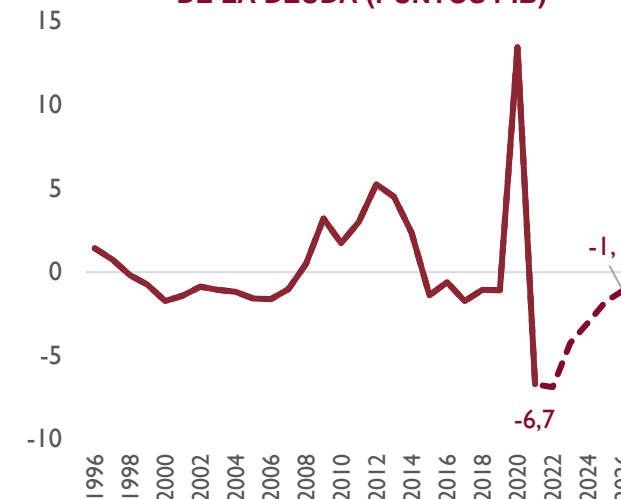


Fuente: INE y Comisión Europea

España es uno de los países con menores tasas de fecundidad. Se reflejará en las previsiones de AIReF de la opinión de sostenibilidad

Agotamiento del ciclo favorable de condiciones monetarias

DIFERENCIAL INTERÉS- CRECIMIENTO, CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (PUNTOS PIB)

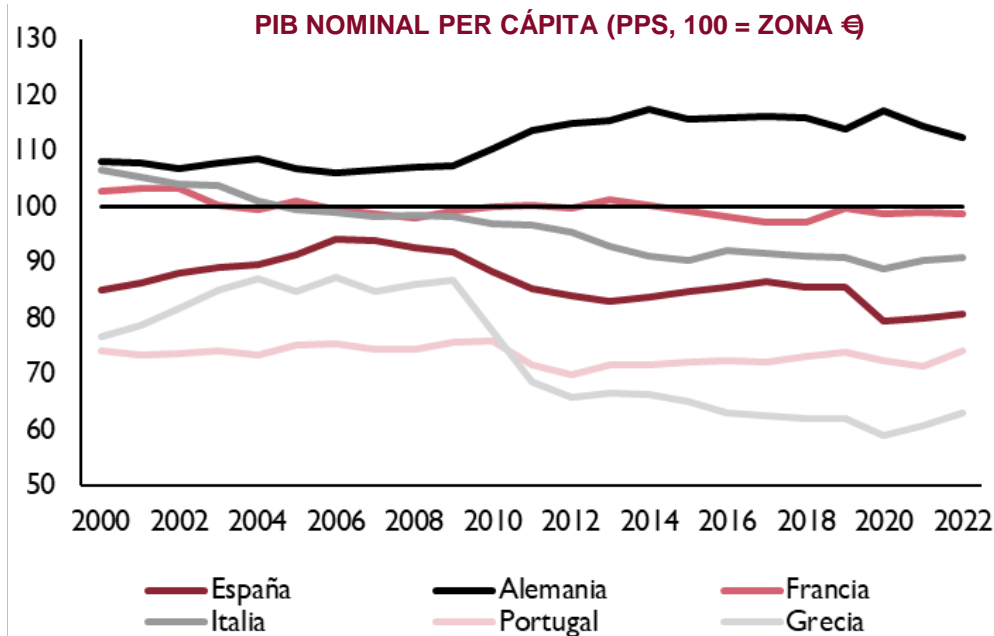


Fuente: AIReF. Informe de proyectos de PGE 2023

La reducción de la deuda ya no se puede fiar al favorable diferencial

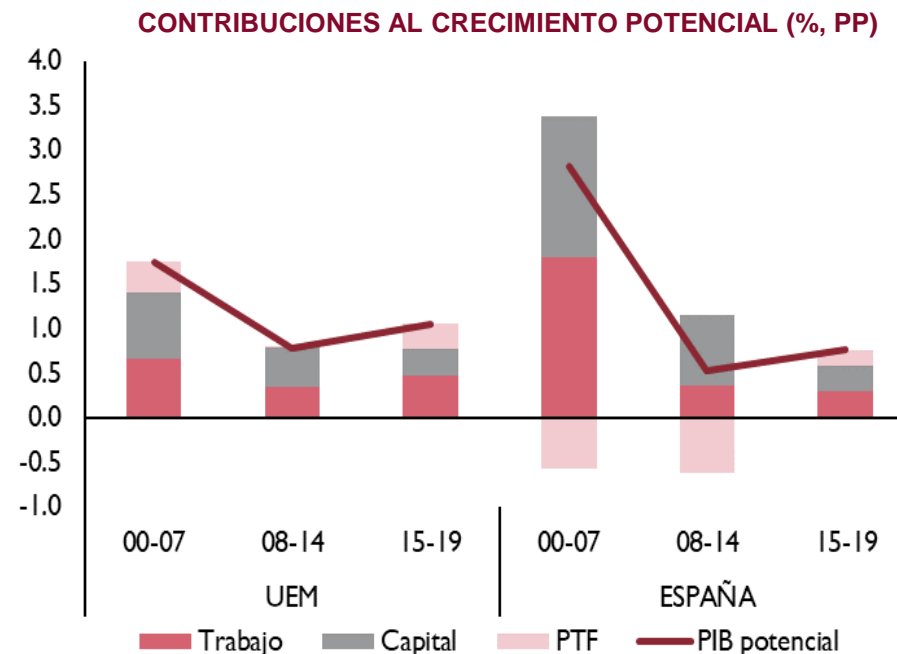
# ...y unas perspectivas económicas que evidencian un reto de convergencia real

## La convergencia real con nuestro entorno se ha detenido



Fuente: Comisión Europea, previsiones de otoño de 2022

## Evolución desfavorable de la productividad total de los factores (PTF)



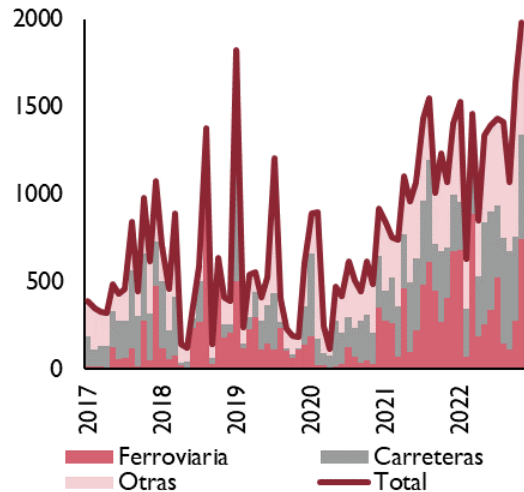
Fuente: Comisión Europea, previsiones otoño 2022

***Estrategia integral que opere no solo sobre finanzas públicas de todas las AAPP sino también sobre el crecimiento***

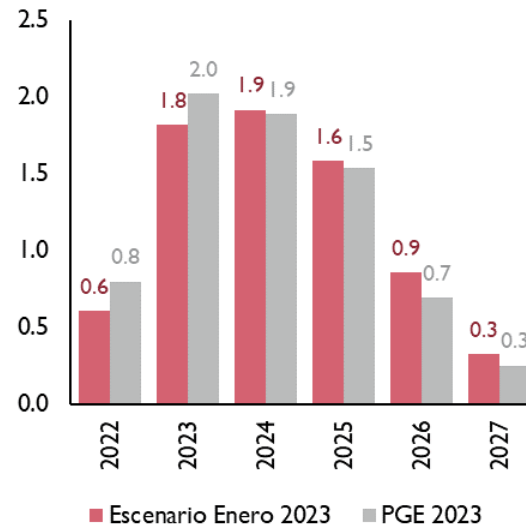
# El PRTR supondrá una cantidad de fondos europeos sin precedentes y en tiempo récord

El despliegue del PRTR se percibe en el dinamismo de la inversión pública

LICITACIÓN OBRA PÚBLICA (M €)



IMPACTO EN EL PIB (% DE DESVIACIÓN CON RESPECTO A UN ESCENARIO SIN PRTR)



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Fuente: AIReF

*Pero es fundamental que el PRTR impulse el crecimiento y la transformación estructural de la economía*



*Necesaria una mayor transparencia y coordinación de todas las AAPP*

# 4

## Conclusiones

---

# Tenemos un reto de sostenibilidad que, además, se apunta como el eje central del futuro marco de gobernanza económica de la UE en proceso de reforma

**Propuesta de la Comisión (noviembre 2022):  
busca el compromiso nacional frente  
a unas reglas impuestas**

**Foco en sostenibilidad:** sendas de reducción de deuda diferenciadas entre países

**Simplificación del seguimiento:** en base a referencias cuantitativas observables

**Consolidación y refuerzo de IFIs:** mayor papel ex ante (implicación en fase más temprana). Valoración de planes

**Planes integrales de medio plazo  
son el elemento central**



- ECOFIN debe aprobar el Plan elaborado a nivel nacional
- **El Plan definirá una senda de reducción de deuda de 4 o 7 años**
- A la finalización del Plan, la deuda debe quedar durante 10 años ubicada en una senda descendente y el déficit por debajo del 3% del PIB

***Por tanto, es necesario no demorar la definición de esta estrategia integral, cuyo éxito pasa por la implicación y corresponsabilidad de todas las AAPP***

# La Opinión de sostenibilidad a largo plazo que publicará próximamente la AIReF, va en ese sentido

Es necesario definir un escenario base que recoja la posible evolución de la situación económica y fiscal en ausencia de cambios normativos y reformas

Hay muchos factores, retos y compromisos a tener en cuenta, pero si hay uno cierto, este es **el envejecimiento de la población**

**La utilidad de este escenario base es:**

- Dar una idea de los retos a los que nos enfrentamos derivados del envejecimiento
- Llamar la atención sobre la oportunidad que supone el PRTR y la importancia de su efecto transformador
- Hacer hincapié en la necesidad de realizar reformas más allá de los compromisos del PRTR
- Identificar el punto de partida para la planificación de la senda de reducción de deuda que previsiblemente exigirá el marco fiscal europeo y que en cualquier caso sería necesaria
- Servir de punto de partida para la mejora del marco fiscal nacional

***Con todas las limitaciones de un ejercicio a largo plazo, es necesario ofrecer datos que permitan debatir, discrepar y sustentar la toma de decisiones***





Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

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



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