



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# **Comparecencia ante la Comisión de la Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral en España del Consejo Económico y Social**

## **El Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR)**

Cristina Herrero  
Presidenta de la AIReF  
3 de febrero de 2022

# Contenido

1

**La importancia del PRTR**

2

**Impacto Macroeconómico**

3

**Impacto Fiscal**

4

**Gobernanza y Evaluación**

5

**Conclusiones**

# 1

## La importancia del PRTR

---

# Los fondos Next Generation EU constituyen el mayor paquete de estímulo de la UE hasta la fecha...

## Next Generation EU (NGEU)

- Mitigar efectos de la crisis COVID-19 e impulsar una transformación estructural
- 750 MM€ (5% PIB UE) (2021 – 2026)
- Paquete NGEU **compuesto por:**
  - **MRR (89,7%)** y REACT-EU (6,3%)
  - Otros (4,0%)

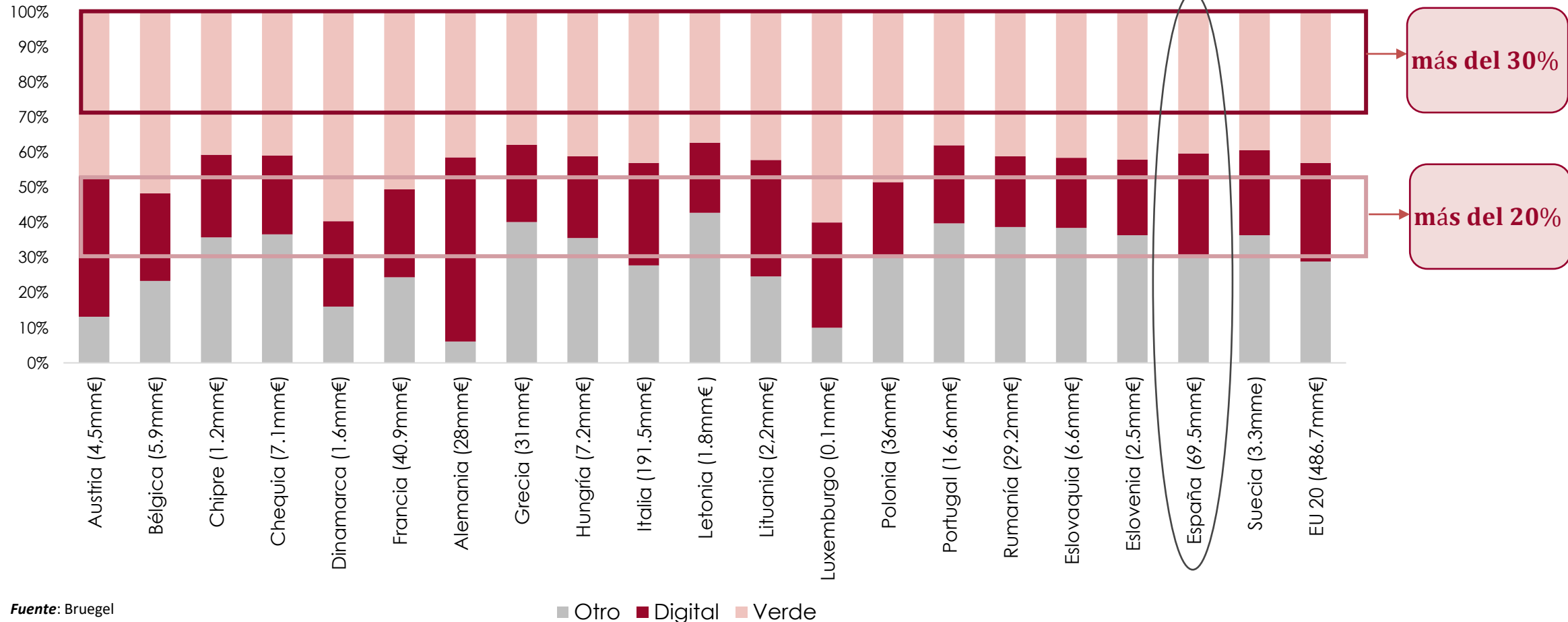
2020	ESPAÑA	ZONA EURO
PIB REAL	-10,8 %	-6,6%
DÉFICIT	11%	7,6%
DEUDA	24,5%	12,9%

## Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

- 672,5 MM€ (46% transferencias y 54% préstamos)
- **Desembolsos condicionados** a la presentación de Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) nacionales
- **PRTR:** incluir reformas e inversiones siguiendo las prioridades marcadas por la UE

# En todos los países, el principal destino de los fondos recae sobre las transiciones digital y verde (objetivos prioritarios del MRR)

## Asignación de los recursos dentro de los Planes Nacionales de Recuperación (% del total)

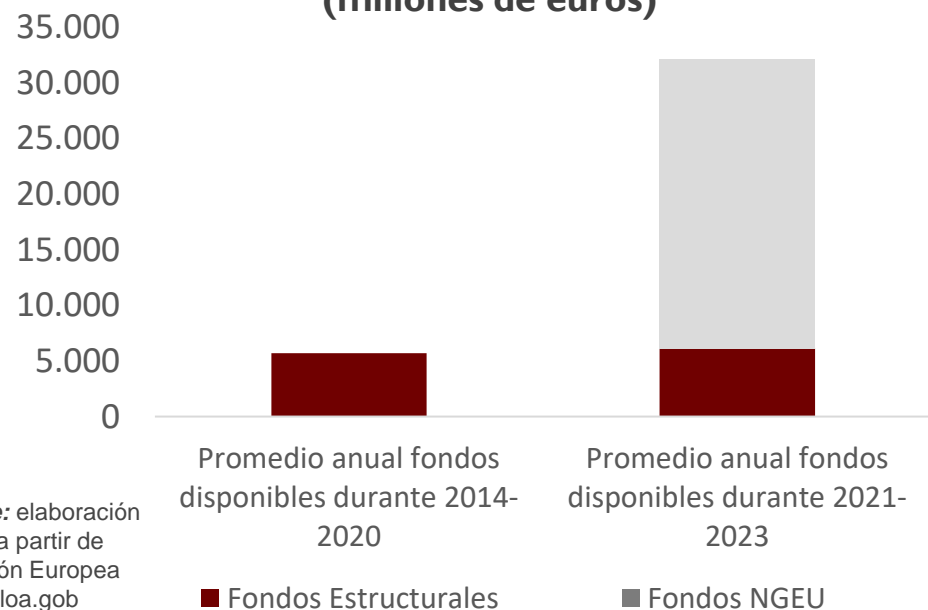


# España es uno de los países más beneficiados: en el periodo 2021-2023 recibirá una cuantía sin precedentes

En total, sumando todos los fondos España recibirá de la UE cerca de 35MM€ al año durante 2021-2023

Del NGEU recibirá transferencias por 69,5 MM€ siendo el primer receptor

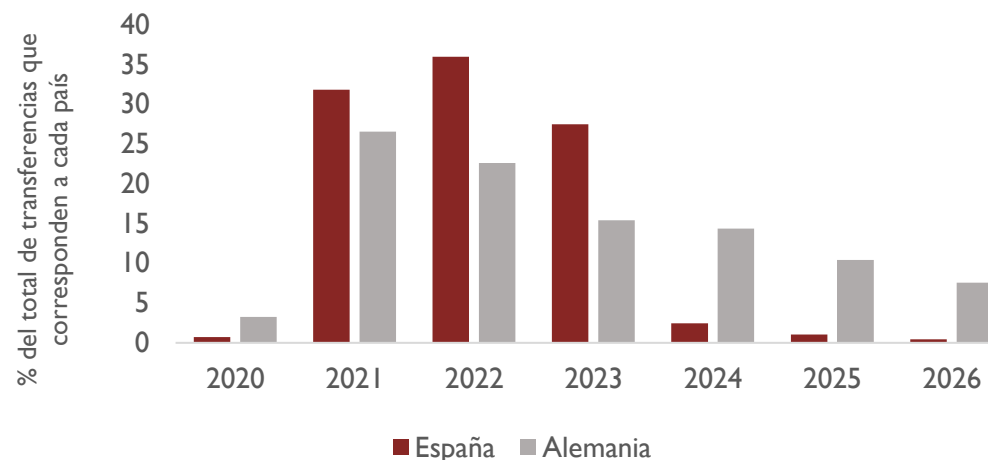
Promedio anual de fondos disponibles (millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y Moncloa.gob

Entre España e Italia absorben el 41% de los fondos NGEU

Distribución temporal de las transferencias del MRR (%)



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y Moncloa.gob

Nota: distribución fijada en cada uno de los planes a abril de 2021

- Elevada concentración de las transferencias entre 21-23
- Posibilidad de acceder a 70 MM€ adicionales en préstamos

# **AIReF no ha tenido ningún papel en la preparación del Plan nacional, ni tiene función específica ad hoc dentro de la arquitectura prevista para la ejecución, seguimiento y control**

**Sin embargo, AIReF incorpora el Plan en sus informes preceptivos: reglas fiscales suspendidas no implican falta de supervisión**

**AIReF debe informar y “avaluar” las previsiones macroeconómicas que sustentan los documentos presupuestarios**

El objetivo del PRTR es transformar la economía. Área crítica de análisis de la AIReF desde los PGE para 2021 para evaluar impacto macroeconómico a corto y a largo plazo

**AIReF debe informar las “referencias fiscales” que se vienen adoptando desde 2020**

Implica incorporar las previsiones de gasto derivadas del Plan aún cuando por decisión contable, el Plan no tenga efectos en el déficit global en términos de contabilidad nacional

**AIReF debe velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas**

Debe adoptar una visión de medio plazo e incorporar el Plan en sus análisis de sostenibilidad. Las orientaciones europeas ponen el acento en la sostenibilidad

## **Pero el Plan ha tenido repercusiones concretas para la actividad de la AIReF a través del Componente 29**

**Refuerzo de la capacidad del evaluador: división de evaluación en AIReF**

**Lanzamiento de la fase III del Spending Review:** Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a los sectores productivos de la economía española y la gestión de los residuos urbanos

**El Componente 29 del PRTR marca un hito: mejora de la eficiencia del gasto público**

**Incorporar al proceso de toma de decisiones las recomendaciones del Spending Review extendiendo el compromiso de cumplir o explicar**

**Nuevo proceso de revisión y evaluación del gasto público (2022-2026):** Mutualismo administrativo, Ingreso mínimo vital y prestación por incapacidad temporal, Ayuda Oficial al Desarrollo, Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos. Políticas de empleo Marco Financiero Plurianual 2014-2020



# 2

## Impacto Macroeconómico

---

# La estimación del impacto macroeconómico del Plan no es tarea sencilla para ninguna institución y, en particular para la AIReF

AIReF debió pronunciarse ya con ocasión de las previsiones macroeconómicas presentadas en los PGE para 2021 (octubre 2020) y el Plan no fue aprobado hasta julio de 2021

Numerosos interrogantes...

**Naturaleza concreta e impacto** de cada una de las más de 100 medidas de **inversión** anunciadas por el Gobierno

Falta de concreción de las principales **reformas estructurales** (Ref. Fiscal, Ref. de pensiones, etc.)

Gran **incertidumbre** de los efectos de las inversiones y reformas **sobre la oferta**

...que obligan a formular supuestos, destacando:

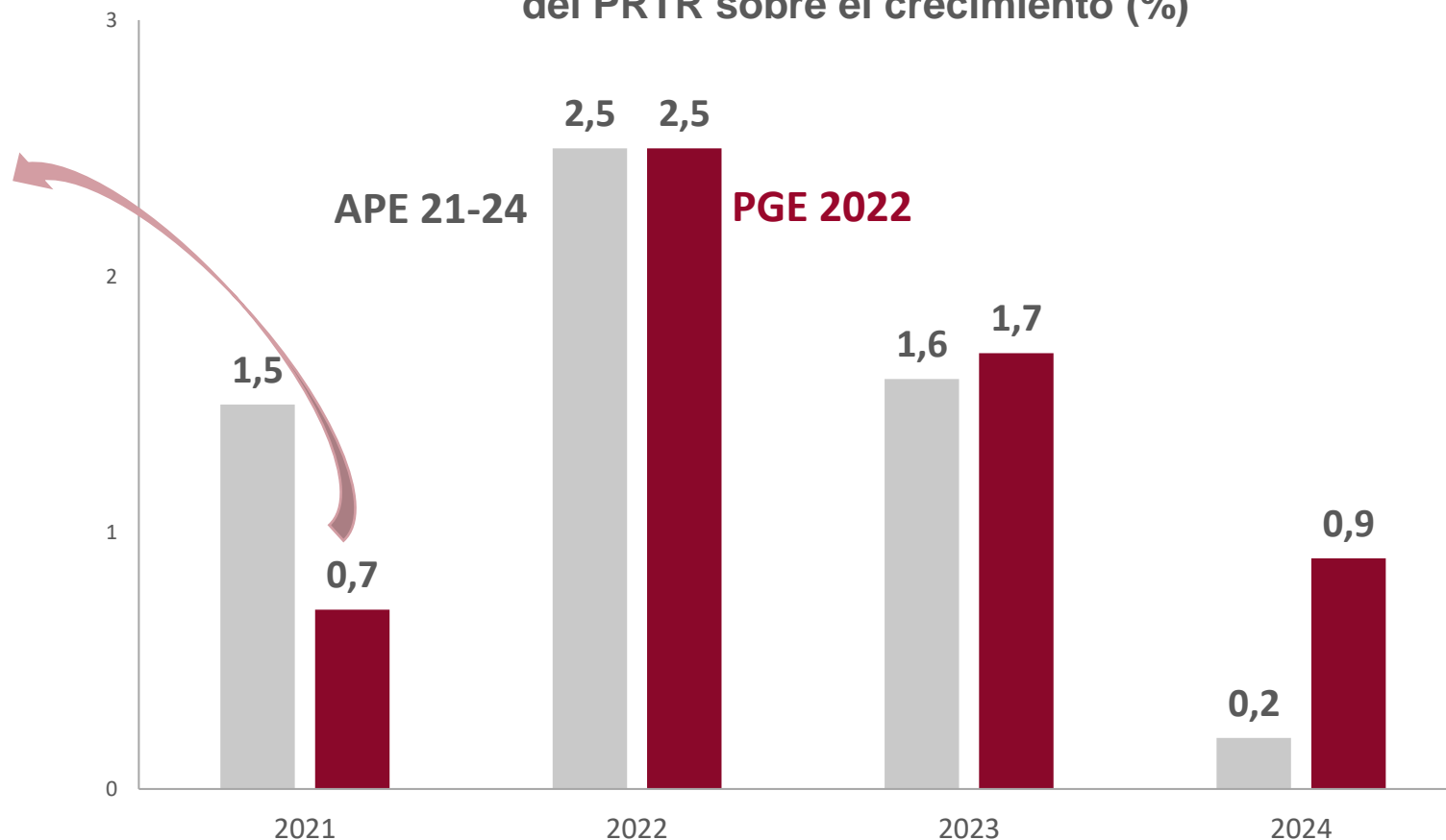
**El ritmo de ejecución:** a falta de información, inicialmente se adoptaron los ritmos previstos en los documentos presupuestarios

**El momento de impacto:** en el momento de realización del gasto final (no del desembolso)

**Canal de impacto:** a falta de información, se supuso un shock solo por el lado de la demanda pero con un multiplicador “alto” del 1,2

# A medida que avanzaba 2021, el menor ritmo de ejecución al inicialmente asumido ha obligado una revisión del mismo con ocasión del informe sobre los PGE 2022

Estimación Informe APE 2021-2024 y PGE 2022 del impulso anual del PRTR sobre el crecimiento (%)



Revisión el 17 de enero junto con otros factores llevan a reducir el crecimiento económico en 4 décimas hasta el 5,1%

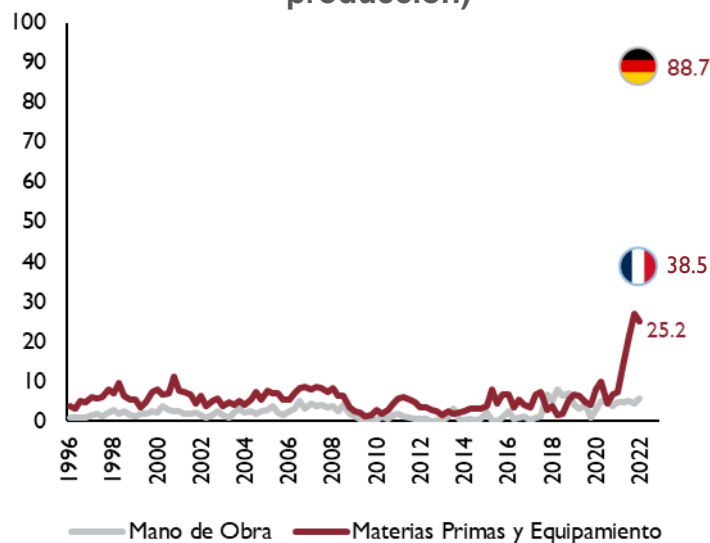
Fuente: informes de la AIReF sobre la APE 21-24 (mayo 2021) y sobre los PGE 2022 y DBP 2022 (octubre 2021)

# El impacto macroeconómico será revaluado con ocasión del informe sobre el Programa de Estabilidad 2022-2025

Un contexto económico menos benigno podría afectar negativamente al multiplicador

## Cadenas de Valor

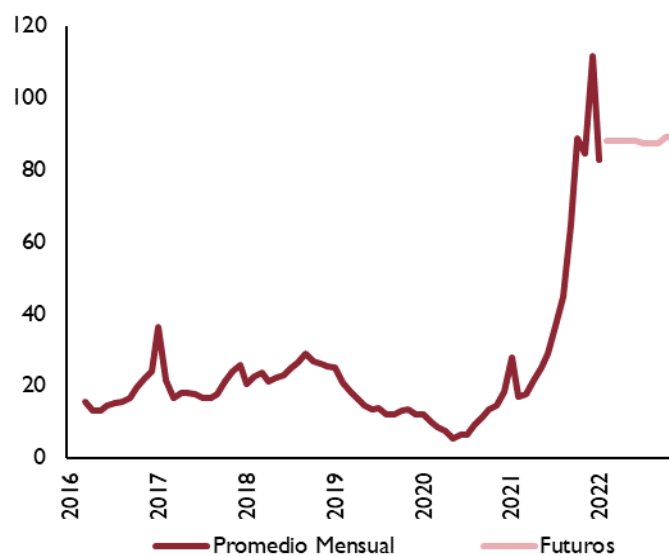
Factores limitativos de la producción en la industria (% de empresas con restricciones a la producción)



Fuente: Comisión Europea

## Precio Materias Primas Energéticas

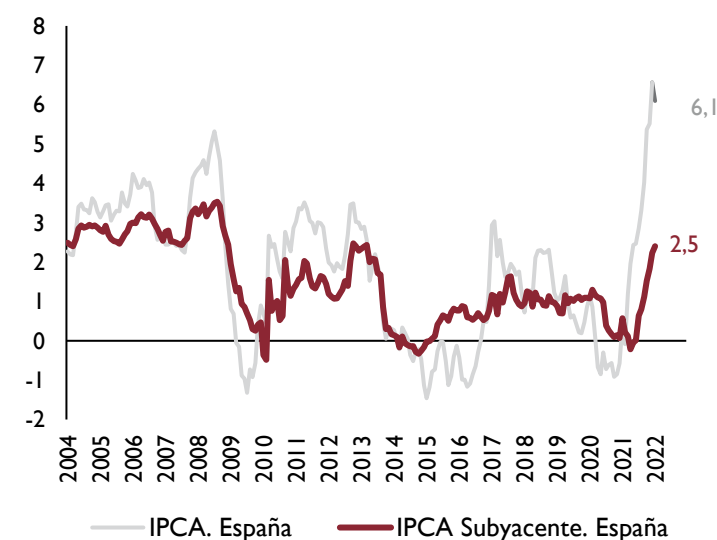
Precio Gas Natural en el Mercado Ibérico del Gas. Promedios mensuales (€/MWh)



Fuente: MIBGAS

## Inflación

IPC España. Tasa de variación interanual (%)



Fuente: INE

# El impacto macroeconómico será revaluado con ocasión del informe sobre el Programa de Estabilidad 2022-2025

El propio Gobierno ha ido revaluando el ritmo de ejecución, pero manteniendo un elevado nivel de ejecución en 2021

Evolución previsiones del Gobierno (M€)

	2021	2022	2023	2024	2024	2026
DBP 21 (Oct. 20)	27.436	-	-	-	-	-
APE (May. 21)	22.158	25.033	19.109	1.688	743	295
DBP 22 (Oct.21)	21.484	25.622	19.248	1.675	730	266

Los informes emitidos en octubre de 2020 sobre los PGE 2021 y en mayo 2021 sobre la APE 2021-2024 asumieron el ritmo de ejecución del Gobierno aunque alertando de riesgos a la baja en ejecución

El informe sobre los PGE 2022 del pasado octubre revisó a la baja la estimación para 2021 y 2022. En 2022 se ejecutaría la parte pendiente de 2021 y el 40% de la prevista en 2022

El informe de la APE 22-25 revalorará el ritmo de ejecución y el consiguiente impacto macroeconómico

AIReF

9.000

25.600

# 3

## Impacto Fiscal

---

# El análisis de las implicaciones presupuestarias del PRTR tampoco es sencillo

**No hay una integración plena del PRTR en los documentos presupuestarios**

**Acceso a la información pública y la que suministran las CCAA**

**Tratamiento contable complejo: Eurostat ha determinado la neutralidad del PRTR en términos de contabilidad nacional**

**En contabilidad presupuestaria puede generar un déficit o superávit presupuestario en función de si los desembolsos recibidos son menores o mayores que los gastos realizados**

Información muy granular en los PGE pero información deficiente en el Plan presupuestario y en la APE

**Cuando el gasto llega a destino final**

**Se registra gasto destino final**

**Se registra ingreso por idéntico importe**

**Sin impacto en déficit ni a nivel de AAPP ni en cada uno de los subsectores**

## Tres niveles para analizar la ejecución

	Criterio	Transparencia	Nivel de ejecución
Programa de Estabilidad y DBP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contabilidad nacional (22.158M€ en 2021)</li> <li>Más relevante para evaluar el impacto macro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay ninguna información</li> <li>El MINHFP dejó de publicar datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por debajo de lo previsto</li> </ul>
Presupuestos Generales Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución presupuestaria (24.198M€ en 2021)</li> <li>Relativo a la AGE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevado grado de detalle</li> <li>Creación de un servicio específico en la estructura presupuestaria</li> <li>Información mensual</li> </ul>	<p>Alto nivel de ejecución concentrado al final de año:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autorizaciones: 91,4%</li> <li>Compromisos: 86,7%</li> <li>Obligaciones rec.: 82,8%</li> <li>Pagos realizados: 45,5%</li> </ul>
PRTR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hitos y objetivos</li> <li>Cumplimiento necesario para realizar desembolsos</li> <li>Comprobado por la Comisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de ejecución</li> <li>Solo de carácter cualitativo</li> <li>Formato inadecuado (sólo PDF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Primera solicitud validada, según calendario previsto en PRTR</li> <li>Hitos normativos y administrativos en 2021 y 2022</li> </ul>



# La AIReF debe realizar sus análisis en términos de contabilidad nacional y ha ido incorporando en sus análisis el impacto esperado del PRTR en las AAPP y subsectores

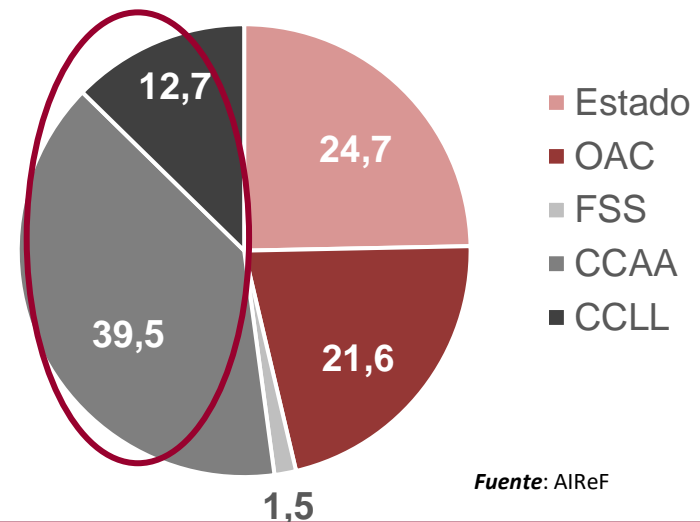
Con la escasa información disponible, las últimas estimaciones de AIReF para 2022

Distribución PRTR en 2022 (% PIB)	Total AAPP
RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS	2,0
CORRIENTES	0,2
CAPITAL	1,8

Fuente: AIReF

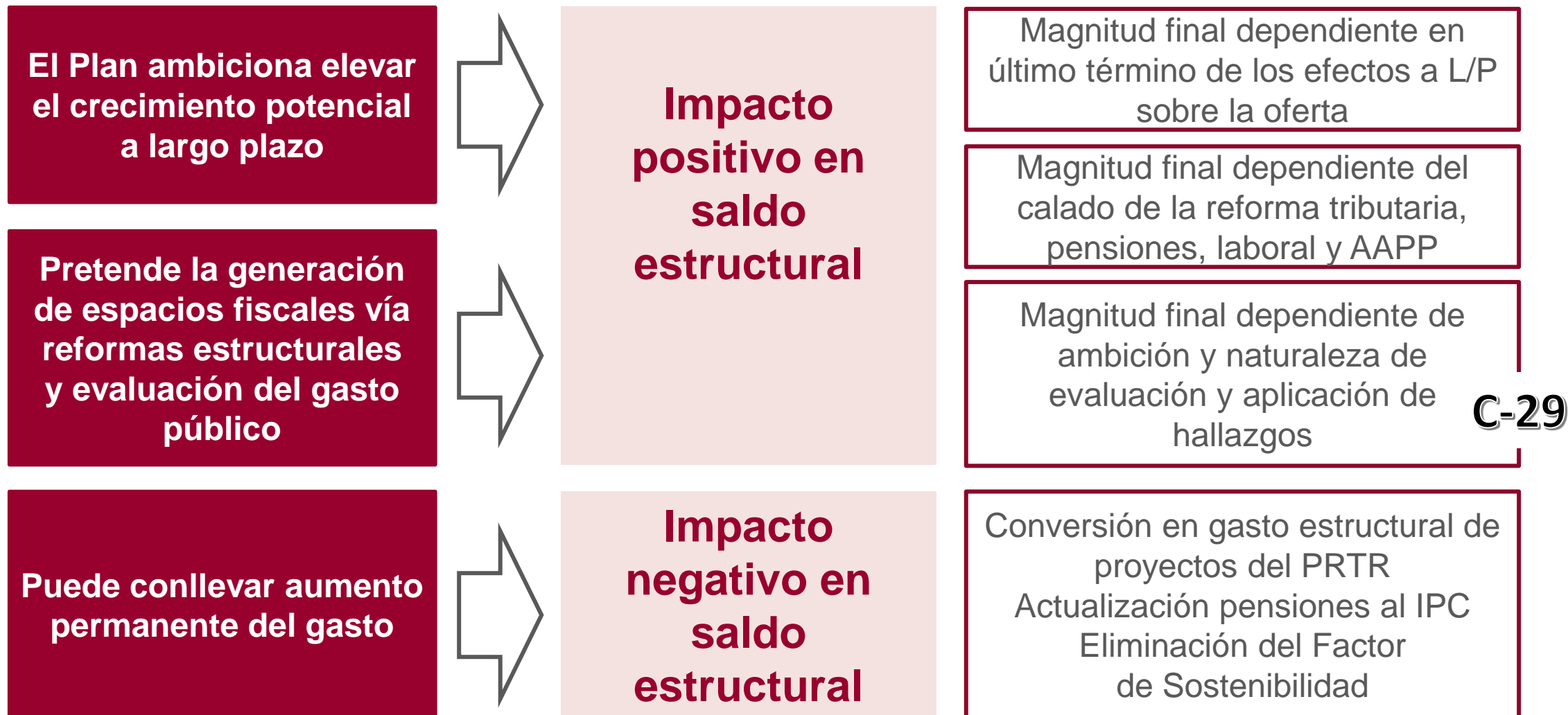
Más del 50% de los fondos gestionados por las Administraciones Territoriales

Distribución (%) PRTR 2022



Fuente: AIReF

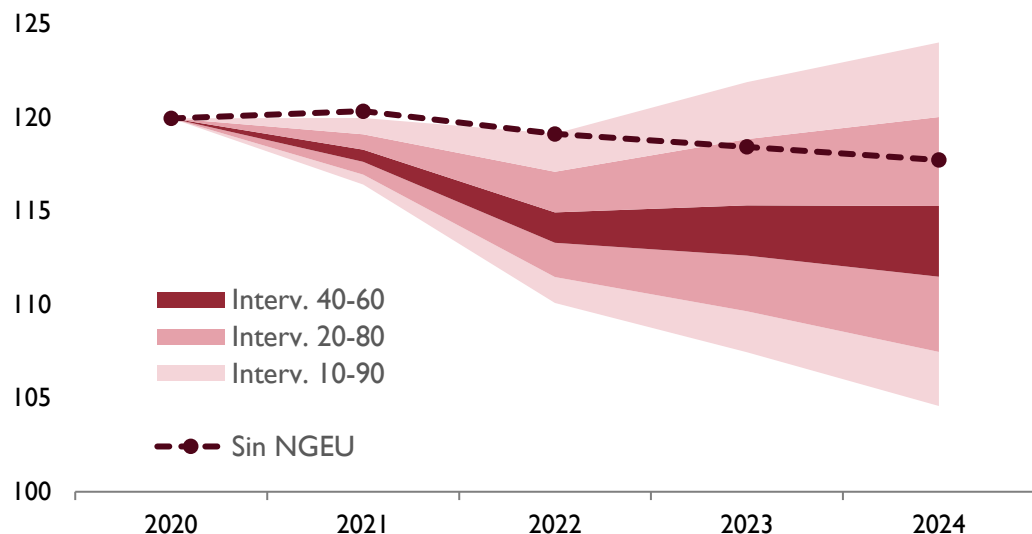
# A pesar de la neutralidad contable, a largo plazo el PRTR incidirá en la posición subyacente de las finanzas públicas...



**C-29**

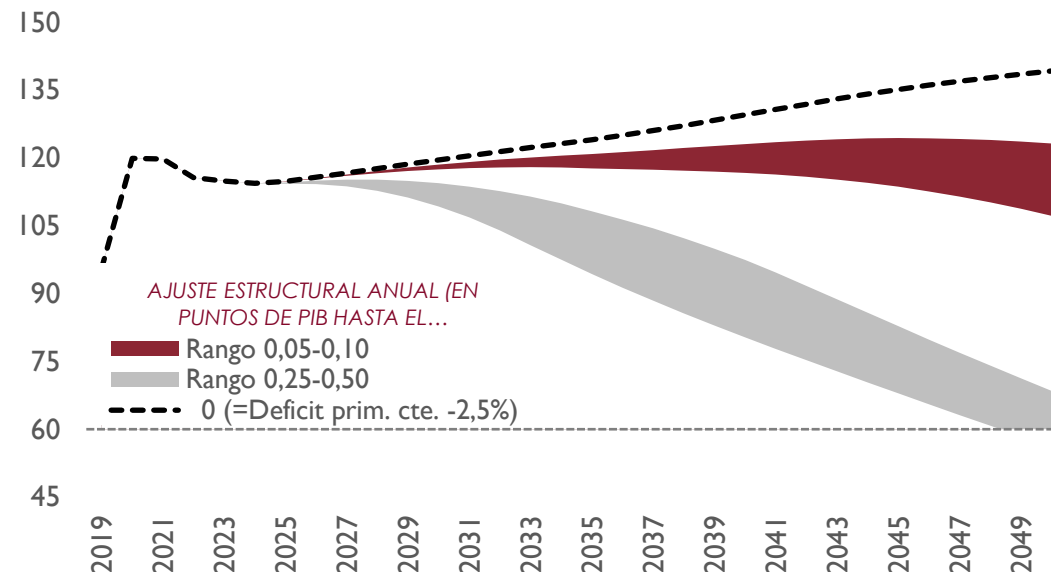
# ...y en la propia dinámica de deuda pública

Proyecciones estocásticas de deuda (% PIB)



Fuente: AIReF. Informe APE 21-24

Simulación de deuda (% PIB) según escenarios de evolución del déficit



Fuente: AIReF. Observatorio de deuda pública

La crisis de la Covid ha tenido impacto muy elevado en deuda (95,5% → 120%)

El PRTR tendrá un efecto positivo con una reducción de la ratio de deuda de entre 3 y 6 puntos en 2024

Sin una estrategia fiscal de medio plazo, la deuda se mantendría en una senda creciente sin llegar a estabilizarse

## En este contexto, desde el informe de la APE 21-24, la AIReF ha formulado dos tipos de recomendaciones

**Diseñar una estrategia fiscal de medio plazo que reduzca la vulnerabilidad fiscal**

- Es algo **establecido en la propia LOEPSF**: no está suspendida
- Los proyectos y reformas a financiar con los **recursos de la UE tienen una perspectiva plurianual**
- La propia **incertidumbre**, aunque dificulta la planificación, también hace necesario no perder de vista las implicaciones de largo plazo de las decisiones actuales

**Mejorar la integración del impacto del PRTR en los documentos presupuestarios**

Integrar en la **estrategia de medio plazo de la APE** las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR e incorporar en el **Plan Presupuestario** todas las medidas previstas por el Gobierno y el **impacto de los fondos REACT – UE** y del PRTR sobre los ingresos y gastos de las AAPP, así como el desglose por subsectores de los recursos y empleos en términos de contabilidad nacional

# 4

## Gobernanza y evaluación

---

# Los fondos NGEU suponen un cambio de paradigma en el esquema básico de funcionamiento de los fondos...

## Desembolsos

Los **hitos y objetivos** pasan a ser el **centro de gravedad** en torno al cual gira la gestión y el control y que desencadena los desembolsos. Desaparece la certificación para el reembolso y la cofinanciación

## No regionalización

Fondos **NGEU** persiguen **objetivos adicionales** (Digital, Verde e Igualdad de Género → Bienes Comunes) **a los estructurales** (cohesión) por lo que no se produce una regionalización directa de los mismos

## Condicionalidad

Contra la condicionalidad ex-ante de los estructurales ahora **las reformas se incluyen entre los hitos y objetivos necesarios para el desembolso** de los fondos que se destinarán a inversiones

...lo que permite una ejecución más ágil de los mismos

~~Certificación~~  
~~Reembolso~~  
~~Cofinanciación~~

Las inversiones se prefinancian con los fondos

Aplicación que integra todas las actuaciones

Nuevas estructuras de coordinación

Alto nivel de prioridad política

## ...pero dada la gestión descentralizada, ¿serán suficientes los incentivos articulados para garantizar la absorción en los plazos previstos?

**Existen algunos mecanismos previstos: incentivos financieros**

- **Pérdida de fondos:** algunas órdenes de bases abren la posibilidad a redistribuir fondos en caso de riesgo de incumplimiento de hitos y objetivos
- **Apropiación de ahorros por el gestor:** ejecución por debajo de los costes estimados. Caso contrario: asunción extra coste en caso de desbordamiento

**¿Serán suficientes?  
3 reflexiones**

Algunos ajustes y redistribuciones pueden ser inevitables para garantizar la absorción

Posibilidad de reforzar los incentivos a través del CPFF o de la Conferencia Sectorial del Plan

Gran reto para gestores como las CCAA que se enfrentan en mismo espacio temporal a gestionar REACT, fondos tradicionales y PRTR

# El PRTR no prevé una evaluación específica para conseguir mayor eficiencia y eficacia de reformas e inversiones

Se queda en los sistemas de seguimiento y control de la ejecución aún cuándo hay algunos elementos que posibilitan otro tipo de evaluación

El establecimiento de hitos y objetivos orienta las reformas e inversiones a resultados

Se deberán reportar algunos indicadores de resultados

Las unidades gestoras están sometidas a cuestionarios de autoevaluación y control

Se debe aprovechar toda esta información y plantear evaluaciones que ayuden a mejorar la eficacia y eficiencia y redefinición de políticas



# Evaluación que sí se plantea en el ámbito comunitario como parte también de la necesaria rendición de cuentas ante el Parlamento y el Consejo

**Julio 2022 informe de revisión global de la Facilidad Financiera (MRR)**

- **Contribución de Planes nacionales** al objetivo y sus pilares
- Evaluación cuantitativa de la contribuciones de los Planes nacionales a los objetivos de **clima y digital** y cada uno de los pilares
- **Estado de ejecución** de los Planes nacionales

**Informes anuales similares, más rendimiento del mecanismo según cuadros de indicadores aprobados en diciembre 2021 (14 indicadores) y gastos financiados **Scoreboard****

**Evaluaciones independientes intermedia y ex post**

- **Febrero 2024: evaluación de la implementación y posible propuesta reforma**
  - En qué medida se han logrado los objetivos
  - Eficiencia en utilización de los recursos
  - Valor añadido europeo
  - Si siguen siendo pertinentes las acciones y objetivos
- **En 2028 - evaluación ex post global, incluyendo impacto en el largo plazo**

# 5

## Conclusiones

---

## Conclusiones

Los fondos NGEU y el PRTR ofrecen una gran **oportunidad para transformar** la economía

La AIReF debe analizar el impacto en la economía y en las finanzas públicas:

- **A lo largo de 2021** el impacto macro y fiscal se ha ido rebajando respecto a las previsiones iniciales.
- **Se espera que en 2022**, el ritmo de avance en el ámbito presupuestario pueda ser más ágil y en línea con las expectativas. **El impacto macro está más condicionado** por el propio contexto económico, el impacto asociado a la calidad de los proyectos y el timing de realización.
- **El PRTR puede mejorar la dinámica de deuda.** Pero se parte de una deuda elevada y el efecto en la dinámica de deuda a largo plazo a día de hoy se estima reducido

EL PRTR **contempla un refuerzo sustantivo de la evaluación**, con implicaciones para la actividad de la AIReF. Sin embargo, a nivel nacional no está prevista ninguna evaluación específica del mismo, como sí sucede en el ámbito comunitario

***La AIReF recomienda una estrategia fiscal de medio plazo así como una mejor integración de la información e impacto del PRTR en los documentos presupuestarios***



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

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