

La AIREF publica el Informe sobre los Proyectos de Presupuestos de las Administraciones Territoriales y el Plan Presupuestario

- Este Informe analiza los proyectos de presupuestos de las CC.AA. y CC.LL. y ofrece una visión de conjunto sobre las previsiones presupuestarias del total AA.PP. a través del análisis del Plan Presupuestario remitido a Bruselas.
- La AIREF incorpora unas previsiones de medio plazo ya que la suspensión de las reglas fiscales tanto en el ámbito nacional como en el europeo exige prestar especial atención a la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- La AIREF considera que, a pesar de que las previsiones de crecimiento del PIB nominal son alcanzables, existen riesgos a la baja en el crecimiento real previsto por el Gobierno y al alza en la inflación cuya evolución estará marcada, al margen de estos riesgos, por las medidas que para hacer frente a la crisis energética finalmente se prorroguen o adopten.
- La AIREF estima para el conjunto de las AA.PP. un déficit en 2023 del 3,3% del PIB, tras cerrar 2022 con un déficit en el entorno del 4,6% del PIB, al elevar dos décimas su previsión tras incluir las medidas aprobadas mediante el Real Decreto Ley 18/2022.
- Esta reducción del déficit de 1,3 puntos sólo se materializaría en el caso de que no se prorrogasen las medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis energética y la invasión de Ucrania. Si se prorrogasen o adoptasen medidas por un importe equivalente al actualmente en vigor el déficit de las AA.PP. en 2023 estaría en un nivel similar al que se prevé alcanzar en 2022.
- Tanto en 2022 como en 2023, las estimaciones de la AIREF se sitúan por debajo de los dos escenarios del Plan Presupuestario, que prevén un déficit del 5% para 2022 y 3,9% para 2023. No obstante, los dos escenarios no son plenamente comparables al recoger distintos supuestos sobre las medidas, especialmente en 2023. A pesar de ello ambos escenarios contemplan una misma previsión de déficit y comparten un mismo escenario macroeconómico.
- A medio plazo, la AIREF estima que la deuda pública se estabilizará por encima del 100% del PIB una vez que el crecimiento nominal deje de contribuir a la reducción de la ratio deuda/PIB. Esta evolución sería consecuencia de una estabilización del déficit de las AA.PP. en torno al 3,2% del PIB. El importante stock de deuda pública legado de la crisis sanitaria sumado a un elevado nivel previo, sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo en una posición de vulnerabilidad.
- Según la AIREF, el saldo de las CC.AA. mejorará sustancialmente en 2023 alcanzando un déficit del 0,1% del PIB tras cerrar 2022 en un 1% del PIB. Esta mejora se explica

NOTA DE PRENSA

25/10/2022

principalmente por la evolución de los recursos del sistema de financiación, que crecen un 23,9% impulsados por el crecimiento de las entregas a cuenta y, en mayor medida, por la liquidación que vuelve a ser positiva tras el valor excepcionalmente negativo de 2022.

- Sin embargo, la tasa de referencia fijada para 2023 en el -0,3% empuja a las CC.AA. a presentar proyectos de presupuesto que agotan el margen de gastos permitido por la evolución de los recursos del sistema de financiación y una tasa de referencia, en general, holgada que no refleja la situación global del subsector ni la particular de cada comunidad.
- La AIReF estima un superávit en 2023 del 0,5% del PIB en las CC.LL., tras alcanzar un 0,2% en 2022, debido a las liquidaciones del sistema de financiación, a lo que hay que añadir las compensaciones entre 2022 y 2024 por la liquidación negativa de 2020.
- La AIReF prevé en 2023 un crecimiento del gasto primario corriente neto del 3,5% si no se prorrogan las medidas en el conjunto del año que viene, que se situaría dentro del rango considerado para la evaluación de la Recomendación Fiscal del Consejo Europeo. Si se prorrogarse todas las medidas en 2023, el coste adicional de la prórroga supondría un incremento del gasto primario corriente neto del 6,5% anual en 2023, muy por encima de las referencias compatibles con el cumplimiento de la Recomendación Fiscal.
- La AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que defina tasas de referencia para cada administración teniendo en cuenta su situación de partida, de manera que resulten exigentes, pero factibles de alcanzar.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy el Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas para 2023, incluidas las CC.AA. y CC.LL. En este Informe, la AIReF incluye un escenario a medio plazo, hasta 2026, en el que concluye que el margen para la reducción del déficit sin adoptar medidas adicionales se agota resultando un nivel superior al límite del 3% fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, mientras la deuda se sitúa en torno al 109% del PIB. Este informe analiza además determinadas inconsistencias entre los PGE y los Escenarios Presupuestarios remitidos a la Comisión Europea con posterioridad, y señala que de prorrogarse en 2023 las medidas relacionadas con la crisis energética y la guerra en Ucrania, el crecimiento del gasto primario corriente de las AA.PP. sería del 6,5% anual, por encima del rango de cumplimiento de la recomendación fiscal.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que emitir informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas. Hasta la fecha, la AIReF publicó el 4 de octubre un Informe en el que avaló las previsiones macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (PGE) y emitió un segundo Informe el pasado 18 de octubre sobre los PGE, centrado en la Administración Central (AC) y los Fondos de la Seguridad Social (FSS) y con una primera aproximación a la situación fiscal de las AA.PP.

NOTA DE PRENSA
25/10/2022

Este segundo Informe ya publicado no conlleva ningún aval a los PGE, sino solo una valoración, ya que el mandato legal es que la AIReF debe avalar únicamente las previsiones macroeconómicas que sustentan los PGE, pero en ningún caso ello implica el aval a dichos PGE.

El presente informe completa el análisis del conjunto de las AA.PP. incluyendo un escenario de medio plazo hasta 2026 y de los subsectores de Comunidades Autónomas (CC.AA. y de Corporaciones Locales (CC.LL. Asimismo, la AIReF también publicará los informes individuales de las CC.AA. y de las CC.LL. objeto de seguimiento individual.

Por otro lado, tras presentar el proyecto de los PGE para 2023 el pasado 6 de octubre, el Gobierno remitió el 15 de octubre a la Comisión Europea el Plan Presupuestario 2023 en el que con el mismo escenario macroeconómico de los PGE presentaba dos escenarios presupuestarios con la misma tasa de referencia de déficit, 5% del PIB para 2022 y 3,9% para 2023.

En principio, el escenario 1 estaría alineado con las previsiones contenidas en los PGE 2023 y no contendría la prórroga de las medidas adoptadas desde 2021 para paliar los efectos de la crisis energética y de la guerra en Ucrania. El escenario 2 recogería una previsión de ingresos en 2022 más realista, nuevas medidas para 2022 y la prórroga de parte de las medidas existentes para 2023.

No obstante, la AIReF observa inconsistencias relevantes en la construcción de ambos escenarios que pudieran estar derivadas del hecho de que ambos escenarios comparten una misma previsión de déficit para ambos ejercicios.

Las previsiones fiscales de la AIReF no incorporan la eventual prórroga de las medidas debido a la falta de información al respecto tanto en el Plan Presupuestario como en los PGE. Ni los PGE, ni el escenario 1 del Plan Presupuestario recogen la prórroga de las medidas. Por otro lado, el escenario 2 recoge en términos cuantitativos nuevas medidas tanto en 2022 como en 2023, pero al no identificar las medidas de manera concreta, no es posible incorporarlas a las previsiones de la AIReF.

Por último, las previsiones de la AIReF, como novedad respecto al informe de 18 de octubre, incluyen las nuevas medidas aprobadas mediante el Real Decreto Ley 18/2022. En consecuencia, la comparabilidad entre ambos escenarios, las cifras presupuestarias y las previsiones de la AIReF es limitada por la falta de homogeneidad en sus supuestos de partida.

Adicionalmente, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de la AIReF incorporan una visión de medio plazo a 2026 que ayuda a contextualizar y comprender la situación de las finanzas públicas. Esta visión de medio plazo es también la que la AIReF viene recomendando a las diferentes administraciones como marco para el desarrollo de sus procedimientos presupuestarios.

El escenario macroeconómico a medio plazo

El escenario macroeconómico que sirve de base para la elaboración de este informe coincide exactamente con el que la AIReF publicó el pasado 18 de octubre, tanto para 2023 como a medio plazo, y con el utilizado el pasado 4 de octubre para avalar el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a los PGE 2023.

NOTA DE PRENSA
25/10/2022

La AIReF considera que el crecimiento nominal del PIB que ha servido de base para la elaboración de los PGE 2023 y los escenarios del Plan Presupuestario es factible al situarse en el rango central de los intervalos de probabilidad de la AIReF. No obstante, existe una inconsistencia derivada del hecho de que el escenario macroeconómico del Gobierno no se modifica para tener en consideración el impacto macroeconómico de las distintas medidas fiscales que se incorporan en el escenario 1 y en el escenario 2.

Por otro lado, la AIReF considera que existen riesgos a la baja en el crecimiento real previsto por el Gobierno, cuyo escenario proyecta un crecimiento del PIB real del 4,4% en 2022 y del 2,1% en 2023, mientras que en términos nominales el crecimiento descendería desde el 8,6% en 2022 hasta un 6% en 2023. Por su parte, la AIReF estima un crecimiento real de 4,4% en 2022 y 1,5% en 2023 y un avance nominal de 8,2% y de 5,9%, respectivamente.

En comparación con el escenario de la AIReF, el cuadro macroeconómico del Gobierno supone un crecimiento notable de la inversión y de las exportaciones e importaciones, que resulta poco probable en el contexto de incertidumbre, altos precios de la energía y deterioro de nuestros principales mercados de exportación, que no queda reflejado de manera adecuada en los supuestos técnicos del escenario del Gobierno. Asimismo, el escenario del Gobierno plantea una evolución algo más favorable del empleo que la AIReF y estima que los incrementos salariales se mantienen moderados, lo que conlleva riesgos si los trabajadores tratan de recuperar parte de la capacidad adquisitiva perdida en 2022.

Además, la AIReF considera que existen notables focos de incertidumbre asociados a la reciente escalada de las tensiones geopolíticas con Rusia, las dudas sobre la seguridad en el suministro energético a precios razonables, la persistencia de la inflación y sus efectos sobre la capacidad adquisitiva de los hogares y sobre las condiciones de financiación de la economía, que plantean riesgos a la baja sobre el crecimiento real del PIB y al alza sobre la inflación.

El escenario presupuestario

La AIReF estima para el conjunto de las AA.PP. un déficit en 2023 del 3,3% del PIB, tras cerrar 2022 con un déficit en el entorno del 4,6% del PIB. De esta forma, la AIReF eleva dos décimas su previsión de cierre en 2022 respecto al informe de 18 de octubre al incluir las medidas aprobadas mediante el Real Decreto Ley 18/2022. La reducción del déficit de 1,3 puntos sólo se materializaría en el caso de que no se prorrogasen las medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis energética y la invasión de Ucrania.

La evolución del déficit vendría explicada por varios factores con efectos contrapuestos. En primer lugar, la retirada progresiva de las medidas asociadas al COVID, que explica la mayor parte de la reducción del déficit en 2022, todavía contribuye en 3 décimas en 2023. Asimismo, las medidas de ingresos incluidas en los PGE impulsan una reducción adicional de 3 décimas, una más que en 2022. Por último, la evolución de los ingresos compensada por la evolución inercial de los gastos, excluyendo la revalorización de las pensiones, aportaría 3 décimas a la reducción del déficit. Estos

factores se ven compensados por el incremento del gasto en pensiones por la revalorización asociada al IPC de 2022, 8,9% según las previsiones de la AIReF.

Tanto en 2022 como en 2023, las estimaciones de la AIReF se sitúan por debajo de los dos escenarios del Plan Presupuestario, que prevén un déficit del 5% para 2022 y 3,9% para 2023. No obstante, los dos escenarios no son plenamente comparables al recoger distintos supuestos sobre las medidas, especialmente en 2023. Para 2022, las previsiones de la AIReF continúan por debajo de las previsiones de los dos escenarios pese a incorporar todas las medidas mencionadas en el Plan Presupuestario para el presente ejercicio. Para 2023, las previsiones de AIReF serían comparables de manera directa con el escenario 1 al no incorporar la prórroga de las medidas.

A falta de información más detallada, la comparación con el escenario 2 requiere realizar hipótesis sobre la cuantía del coste de la prórroga de las medidas. Como aproximación, es posible identificar un incremento de los gastos de 7 décimas en el escenario 2 respecto al 1, mientras que en ingresos se afirma que se prorrogan todas las medidas, lo que según la estimación de la AIReF supondría algo menos de 4 décimas de déficit.

En conjunto, el escenario 2 tendría implícito un coste de la prórroga de medidas de 1,1 puntos del PIB. Por lo tanto, la previsión de déficit de la AIReF para 2023, en el supuesto de que se produjera la prórroga prevista en el escenario 2 del Gobierno, se elevaría hasta el 4,4% del PIB, 5 décimas por encima de lo previsto en dicho escenario.

A medio plazo, la AIReF estima que el déficit de las AA.PP. se estabilizará en torno al 3,2% del PIB, observándose un ligero repunte en 2026 hasta el 3,3% del PIB. Asumiendo el carácter temporal de las medidas adoptadas tanto por el lado del gasto como de los ingresos, una vez superada la crisis actual, el margen para la reducción del déficit sin adoptar medidas adicionales se agota resultando un nivel superior al límite del 3% fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

A medio plazo, la AIReF, tras alcanzar un máximo en 2023, estima una reducción del peso de los ingresos sobre el PIB hasta alcanzar el 42,5% del PIB en 2026. Esta reducción se apoya en la retirada progresiva de medidas temporales, que se pondrán en marcha en 2023 y que extienden sus efectos hasta 2025 como son las nuevas prestaciones patrimoniales sobre los sectores de la energía y la banca, el impuesto sobre grandes fortunas y la limitación de compensación de pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades. Por otro lado, los gastos continuarán reduciendo su peso sobre el PIB hasta estabilizarse en el 45, 8% en 2026, destacando el incremento del gasto en intereses de 3 décimas de PIB desde el mínimo alcanzado en 2021.

Comunidades Autónomas

Según las previsiones de la AIReF, el saldo de las CCAA mejorará sustancialmente en 2023 alcanzando un déficit del 0,1% del PIB tras cerrar 2022 en un 1% del PIB. Esta mejora se explica principalmente por la evolución de los recursos del sistema de financiación, que crecen un 23,9% impulsados por el crecimiento de las entregas a cuenta y, en mayor medida, por la liquidación que vuelve a ser positiva tras el valor excepcionalmente negativo de 2022.

NOTA DE PRENSA
25/10/2022

A medio plazo, esta evolución irregular de los recursos del sistema de financiación ligado a la liquidación de años anteriores aportará recursos extraordinarios de carácter principalmente coyuntural.

Así, en 2024, las CC.AA. registrarán un superávit del 0,4% del PIB, que se irá deteriorando hasta alcanzar el equilibrio en 2026, año con una liquidación del sistema de financiación en niveles normales. En cuanto a los gastos, tras un crecimiento más fuerte en 2023, la AIReF proyecta un crecimiento más moderado una vez superadas las tensiones inflacionistas y con la vuelta a las reglas fiscales.

Corporaciones Locales

La AIReF estima un superávit en 2023 del 0,5% del PIB en las CC.LL., tras alcanzar un 0,2% en 2022. De forma análoga a las CC.AA., la evolución del superávit viene marcada por las liquidaciones del sistema de financiación, a lo que hay que añadir las compensaciones entre 2022 y 2024 por la liquidación negativa de 2020. Así, el superávit de las CC.LL. volverá a crecer en 2024 hasta el 0,6% del PIB y se reducirá posteriormente hasta alcanzar el 0,3% en 2026.

Orientación de la política fiscal y evaluación de la Recomendación Específica de Consejo Europeo (CSR) en materia fiscal

La primera Recomendación Específica por País (CSR, en inglés) dirigida a España este año establece que el incremento del gasto primario corriente financiado a nivel nacional debe situarse por debajo del crecimiento potencial a medio plazo.

Para el conjunto de AAPP, la AIReF prevé en 2023 un crecimiento del gasto primario corriente neto de medidas de ingresos del 3,5% si no se prorrogan las medidas en el conjunto del año que viene. Este incremento se situaría dentro del rango considerado por AIReF para la evaluación de la Recomendación fiscal del Consejo. En este escenario la evolución del saldo estructural mostraría un esfuerzo de consolidación de la política fiscal nacional, fruto de la desaparición de las medidas.

Sin embargo, de prorrogarse todas las medidas en 2023, la evolución del gasto primario corriente de las AAPP quedaría claramente por encima del rango de cumplimiento de la recomendación. El coste adicional de la prórroga supondría un incremento del gasto primario corriente neto de medidas de ingresos del 6,5% anual en 2023, quedando muy por encima de las referencias compatibles con el cumplimiento de la recomendación fiscal. Al mismo tiempo, la prórroga supondría un tono levemente expansivo de la política fiscal nacional, atendiendo a la evolución del saldo estructural.

Desde un punto de vista macroeconómico, el tono agregado de la política fiscal debe evaluarse incluyendo el impulso asociado a los fondos *Next Generation EU*. En este caso el indicador de esfuerzo discrecional (DFE) apunta a una considerable expansión fiscal en el año 2023 con Independencia de que se prorroguen las medidas.

La previsión actual de AIReF incorpora un incremento del gasto en 2023 en torno a 25.000 millones de euros con cargo a estos fondos. De materializarse, este impulso determinará el tono agregado de

la política fiscal el próximo año, bien reforzando una leve expansión nacional en el caso de que se prorroguen las medidas, o más que compensando una cierta contención del gasto nacional en caso de que estas no se prorroguen.

Sostenibilidad de la deuda

Tras el fuerte incremento originado por la crisis de la COVID-19, la ratio de deuda ha encadenado un periodo de cinco trimestres consecutivos de reducción, situándose en el primer semestre de 2022 en el 116,1% del PIB. Esta importante reducción acumulada en los últimos trimestres se produce principalmente por el efecto denominador, dado el fuerte rebote de la actividad económica y de los precios, pero sigue suponiendo un incremento neto respecto a finales de 2019 es de 17,9 puntos.

Para el año 2023 la AIReF estima una reducción de la ratio de deuda de 6,9 puntos de PIB respecto al nivel de 2021, sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal (15,3 puntos), donde el deflactor tendrá una contribución muy notable (8,8). De esta forma, y de acuerdo con sus proyecciones estocásticas, la AIReF considera factible la reducción de 5,8 puntos proyectada por el Gobierno para el año 2023. A medio plazo se proyecta una ralentización en el ritmo de reducción de la ratio de deuda y una estabilización en el 108,8% del PIB.

En cuanto a los costes de financiación de la deuda, el año 2022 está suponiendo un punto de inflexión. El escenario de bajos tipos de interés registrado en 2020 y 2021 ha dado un giro brusco en 2022, cuando los bancos centrales de todo el mundo han tenido que reaccionar con históricas subidas de tipos en un intento de ponerle freno a una inflación mucho más elevada y persistente de lo inicialmente anticipado. Los mercados de deuda han incorporado rápidamente este escenario con subidas en lo que va de año de más de 250 puntos básicos en todos los tramos de la curva de rendimientos.

El deterioro de las condiciones de financiación empezará paulatinamente a impactar en la evolución del servicio de la deuda, con unos intereses y unas amortizaciones que irán en aumento, aunque el incremento en porcentaje del PIB no será muy significativo en el corto plazo.

La favorable evolución tanto en el último año como en la proyección a corto plazo del denominador de la ratio de deuda, no debe enmascarar la necesidad de alcanzar una senda de reequilibrio presupuestario en el medio plazo que permita generar un mayor espacio fiscal en un entorno de gran incertidumbre y presiones demográficas, ya que el importante stock de deuda pública legado de la crisis sanitaria sumado a un elevado nivel previo, sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo en una posición de vulnerabilidad.

Recomendaciones

En el actual contexto de reglas fiscales suspendidas durante varios ejercicios, el Gobierno decidió, en ausencia de objetivos de estabilidad presupuestaria, la fijación de tasas de referencia para el conjunto de las AA.PP. y para cada subsector. Estas tasas de referencia pueden considerarse un acierto en la medida que señalan la orientación de la política fiscal y actúan como ancla en el diseño de los presupuestos de cada administración.

NOTA DE PRENSA
25/10/2022

Por este motivo, cuando las tasas de referencia son laxas, como ocurre actualmente, no incentivan la necesaria reducción del déficit estructural. aun cuando, en determinados casos, la situación económica y fiscal lo permite. Este es el riesgo que subyace en 2023 con el subsector de CC.AA. que según las estimaciones de la AIReF podría alcanzar un déficit inferior, 0,1% del PIB frente al 0,3% del PIB de la tasa de referencia del subsector.

Sin embargo, independientemente de su situación previa, todas las CC.AA. han presentado unos presupuestos en línea con la tasa de referencia del - 0,3% del PIB o del -0,6% en el caso de País Vasco y Navarra. Además, la fijación de una misma tasa de referencia para todas las CC.AA. de régimen común no resulta realista, ya que es excesivamente exigente para unas y laxa para otras. Esto es igualmente aplicable al conjunto de las AA.PP.

Por este motivo, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que defina tasas de referencia para cada administración teniendo en cuenta su situación de partida, de manera que resulten exigentes, pero factibles de alcanzar.