Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2023 de las AAPP

AIReF

6 de julio de 2023

Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2023 de las AAPP

1 Introducción

2 Escenario macroeconómico

3 Escenario fiscal

4 Recomendaciones

1 Introducción

Mandato legal de informar antes de 15 de julio sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto (artículo 17 de la Ley 6/2013)

Vuelve a producirse en contexto de suspensión de reglas fiscales

- ✓ Se actualizan las previsiones económicas y fiscales para 2023 incorporando la información nueva disponible
- ✓ Análisis del conjunto de las AAPP y todos los subsectores (AC, FSS, CCAA, CCLL)
- ✓ Análisis individual de las 17 CCAA. Elecciones autonómicas llevan a posponer los escenarios de medio plazo de la AIReF
- ✓ No incluye análisis individual de las 24 grandes EELL y entes locales con riesgos de sostenibilidad que se publicará en la última semana de julio

Con elevada incertidumbre respecto a la aplicación del marco fiscal de cara al proceso de elaboración de los presupuestos 2024 que se desarrollará en la segunda mitad del año

- ✓ El ciclo presupuestario y el proceso de fijación de objetivos se ha visto alterado con la convocatoria de elecciones generales y disolución de las Cortes Generales
- ✓ Además, incertidumbre sobre la reforma del marco fiscal europeo y nacional
- ✓ Certidumbres:
  - Desactivación de la cláusula de escape europea y también nacional ➡ Habrá reglas fiscales en 2024
  - CSR 2024: limitación al crecimiento del gasto
- ✓ AIReF formula recomendaciones para acotar la incertidumbre de 2024 y promover la consistencia de los presupuestos nacionales con las orientaciones europeas

2

Escenario macroeconómico

La AIReF actualiza su cuadro macroeconómico para el año 2023 y mejora su previsión de crecimiento del PIB hasta el 2,3%

Evolución más reciente de los indicadores de coyuntura

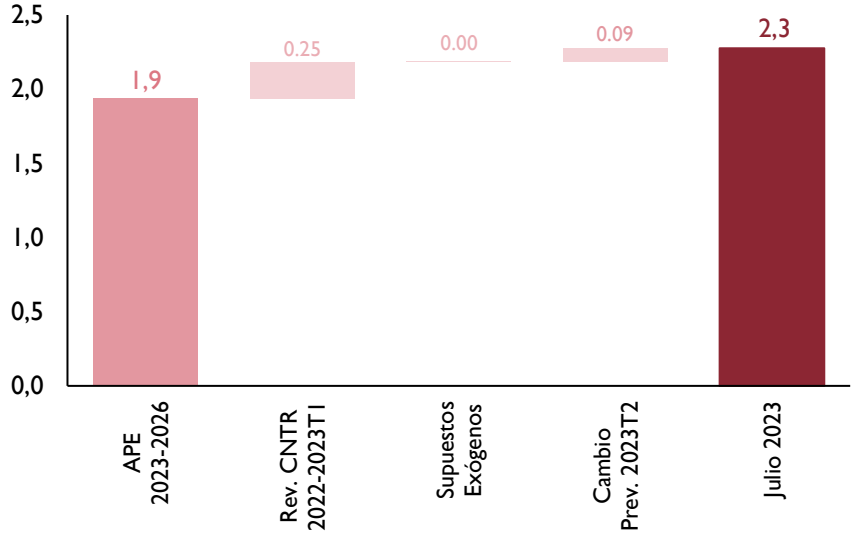
Actualización de supuestos exógenos (precios de materias primas, crecimiento zona euro, tipos de interés, etc.)

Últimos datos de contabilidad nacional

Tasas de Variación Interanual	*2022*	*2023*	*Revisión Año 2023*
Gasto en Consumo Final Nacional Privado	4.4	0.8	-0.2
Gasto en Consumo Final de las AA.PP.	-0.7	1.3	0.0
Formación Bruta de Capital	3.5	2.0	0.3
FBCF Bienes de Equipo y Activos Cultivados	*4.1*	*1.0*	-0.2
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	*4.9*	*2.6*	0.0
Demanda Nacional*	***3.1***	**1.1**	**-0.03**
Exportación de Bienes y Servicios	14.4	6.1	0.1
Importación de Bienes y Servicios	7.9	3.5	-0.8
Saldo Exterior*	***2.4***	**1.1**	**0.37**
Producto Interior Bruto	**5.5**	**2.3**	**0.34**
Producto Interior Bruto Nominal	**10.0**	**7.2**	**0.36**
Deflactor del Producto Interior Bruto	**4.3**	**4.8**	**0.00**
IPC	**8.4**	**3.7**	**-0.31**
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	3.8	1.5	0.1
Coste Laboral Unitario	0.4	4.0	0.1
Productividad por Ocupado a Tiempo Completo	1.6	0.8	0.3
Remuneración por Asalariado	2.0	4.8	0.4
Tasa de Paro (% de la Población Activa)	12.9	12.4	-0.1
Tasa de Ahorro de los Hogares e ISFLSH (% Renta Bruta Disponible)	7.2	8.3	1.1

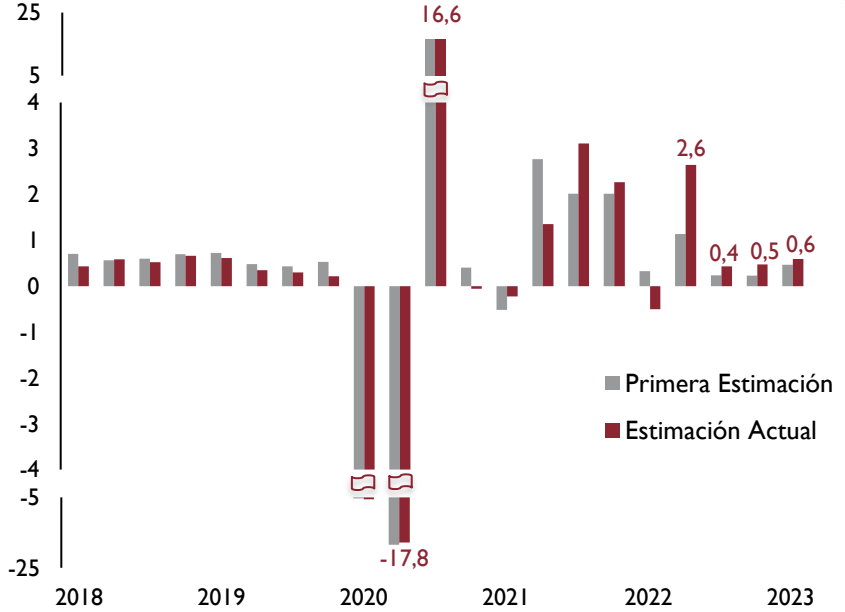
La revisión obedece en su mayor parte a la incorporación de las cifras de la contabilidad nacional conocidos en junio

DESCOMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DE REVISIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN PARA 2023 RESPECTO AL ESCENARIO MACROECONÓMICO DE LA APE



Fuente: AIReF

TASA INTERTRIMESTRAL DE VARIACIÓN DEL PIB REAL. PRIMERA ESTIMACIÓN FRENTE A ESTIMACIÓN ACTUAL (%)



Fuente: INE

La revisión al alza en las cifras de crecimiento del PIB para el primer trimestre de 2023 respecto a lo publicado en el avance de la CNTR de abril, junto con el cambio en el perfil trimestral de crecimiento para el año 2022 suponen una revisión mecánica de la estimación para el año 2023 de 0,25 puntos porcentuales

La revisión de los supuestos exógenos apenas tiene incidencia sobre las perspectivas de crecimiento del año 2023

SUPUESTOS EXÓGENOS DEL CUADRO MACROECONÓMICO DE LA AIREF 2023

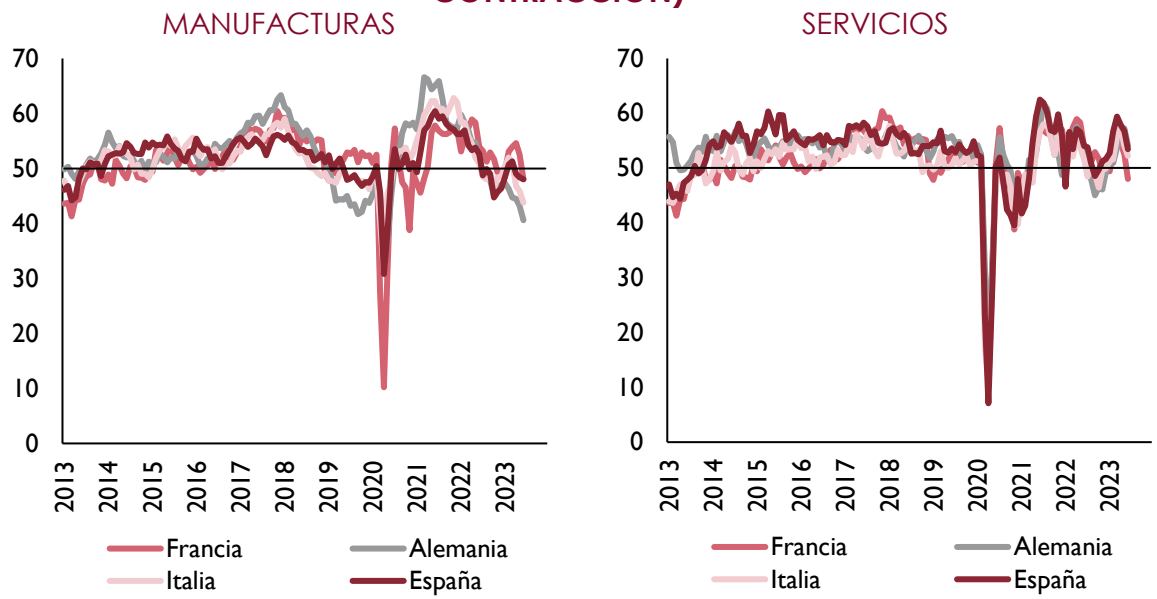
	2022	2023	Revisión 2023
Euribor 3 meses (%)	0.3	3.4	0.1
Tipo de Interés Deuda del Estado 10 años (%)	2.2	3.3	-0.2
TCEN amplio	116.8	121.9	0.5
Tipo de cambio $/€	1.05	1.08	0.0
Petróleo ($/Barril)	103.7	77.7	-5.3
Gas TTF (€/Mwh)	132.2	43.6	-6.5
MIBGAS (€/Mwh)	99.0	41.8	-4.5
Mdos. exportacion (% anual)	7.9	1.9	0.0

Fuente: FMI, Refinitiv y MIBGAS

El impacto en el crecimiento económico esperado de la contención en las perspectivas de avance de los precios de las materias primas energéticas y de los tipos de interés a largo plazo es modesto y se ve contrarrestado con la peor evolución esperada de los tipos a corto plazo

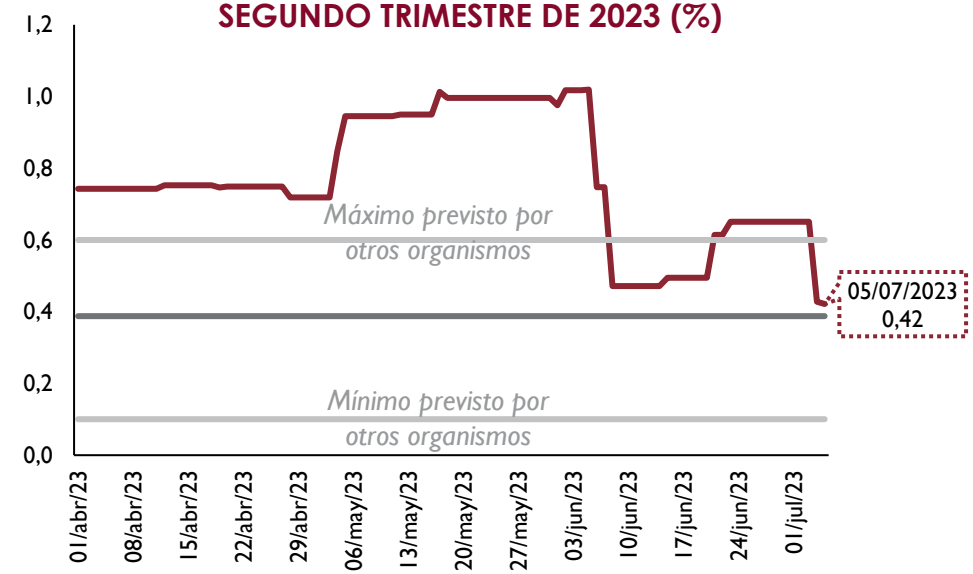
La buena marcha de los indicadores de coyuntura llevaría también a una revisión al alza en las expectativas de crecimiento para 2023

PMIS DE LOS SERVICIOS Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN DIVERSOS PAÍSES DE LA ZONA EURO (>50 INDICA EXPANSIÓN/<50 INDICA CONTRACCIÓN)



Fuente: S&P Global

COMPARATIVA DE LAS ESTIMACIONES EN TIEMPO REAL PARA LA TASA INTERTRIMESTRAL DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN. SEGUNDO TRIMESTRE DE 2023 (%)



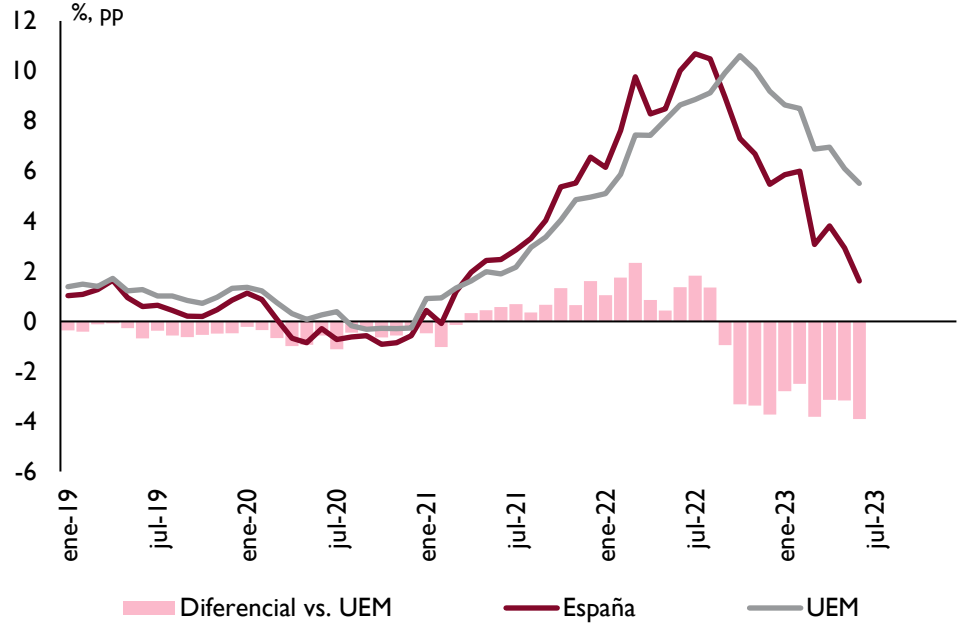
Fuente: AIReF, Panel de FUNCAS, Consensus Forecasts, EsadeEcPol y Oxford Economics

Los indicadores relacionados con la actividad industrial apuntan a un estancamiento o disminución de la producción de este sector, en tanto que los servicios se mantienen en expansión, aunque con perspectivas menos favorables respecto a los primeros meses del año dado el deterioro del contexto global

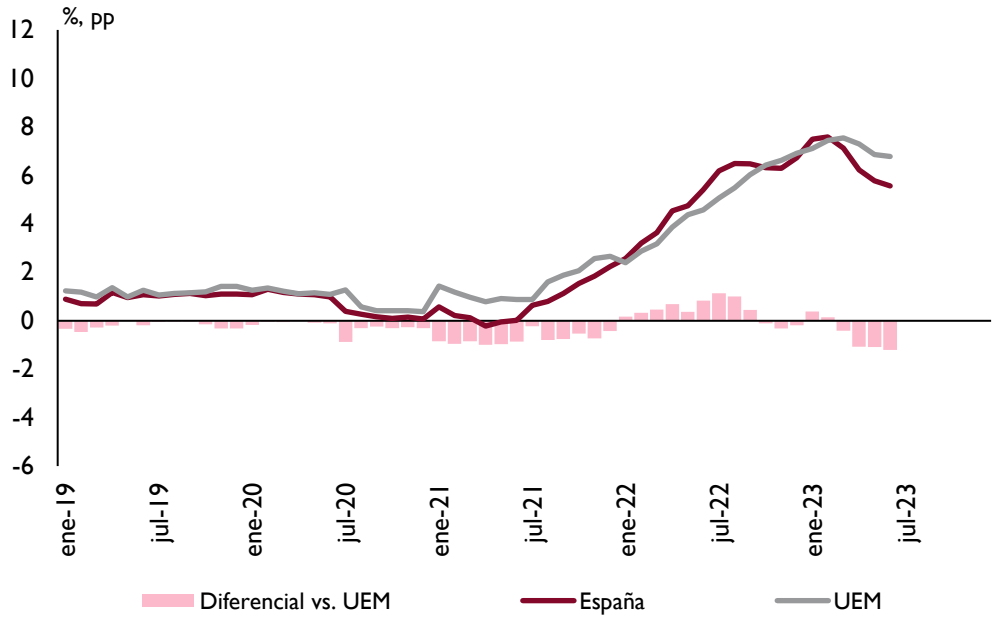
La inflación general se ha moderado de manera notable, aunque se observa una fuerte persistencia en la inflación subyacente

ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO ARMONIZADO (IPCA). COMPARACIÓN ESPAÑA-UEM VARIACIÓN INTERANUAL

IPCA



IPCA EXCLUIDO ENERGÍA Y ALIMENTOS NO ELABORADOS



Fuente: Eurostat

Una vez desaparezcan los fuertes efectos base observados durante el tercer trimestre de 2022, la contención de la inflación podría verse frenada por la sequía, por la aceleración de los salarios negociados tras la moderación del año anterior y por la expansión de los márgenes empresariales

Factores de riesgo: persistencia de la inflación, debilidad de la actividad económica global y agravamiento de las tensiones geopolíticas

PRINCIPALES FACTORES DE RIESGO AL CUADRO MACROECONÓMICO

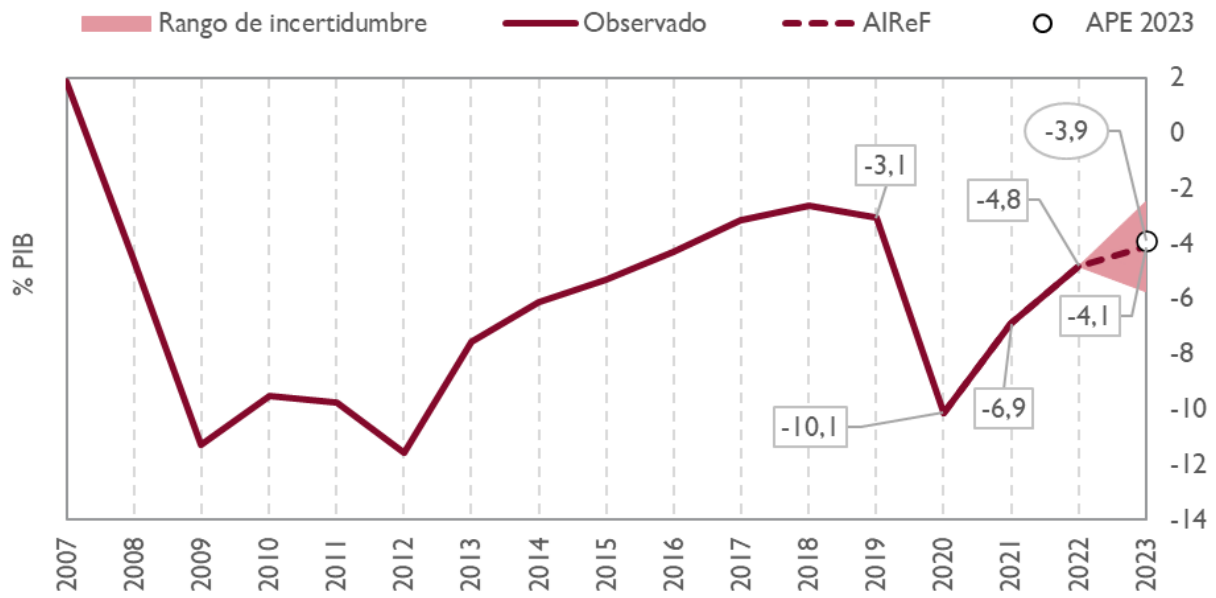
- Persistencia de una inflación subyacente elevada en el conjunto de la zona euro
- Continuación o agravamiento de las tensiones geopolíticas y comerciales globales
- Deterioro de las perspectivas de crecimiento de la economía mundial
- Ritmo de implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

3

Escenario fiscal

La AIReF estima un déficit de las AAPP para 2023 del 4,1% del PIB

EVOLUCIÓN SALDO AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

La AIReF mantiene su previsión de déficit para 2023 respecto al informe anterior y se revisan al alza tanto los recursos como los empleos

La mejora del escenario macroeconómico y la nueva información compensan el coste de las nuevas medidas

Informe APE
(12 de mayo de 2023)

Déficit AAPP 2023

- 4,1% PIB

AA. PP.	-4,1
A. C.	-3,4
F. S. S.	-0,6
CC. AA.	-0,3
CC. LL.	0,2

Medidas:
-0,2% PIB

- Medidas contra la crisis energética y la sequía RDL 4/2023 y RDL 5/2023

Nueva información:
+0,1% PIB

- Cambio valoración medidas
- Datos ejecución y recaudación

Efecto macro:
+0,1% PIB

- Efecto denominador
- Aumento cotizaciones sociales

Informe Ejecución Presupuestaria
(6 de julio de 2023)

Déficit AAPP 2023

- 4,1% PIB

AA. PP.	-4,1
A. C.	-3,4
F. S. S.	-0,5
CC. AA.	-0,4
CC. LL.	0,2

El déficit de los FSS mejora una décima, mientras que se deteriora el saldo de las CCAA (una décima) y el de la AC (menos de una décima)

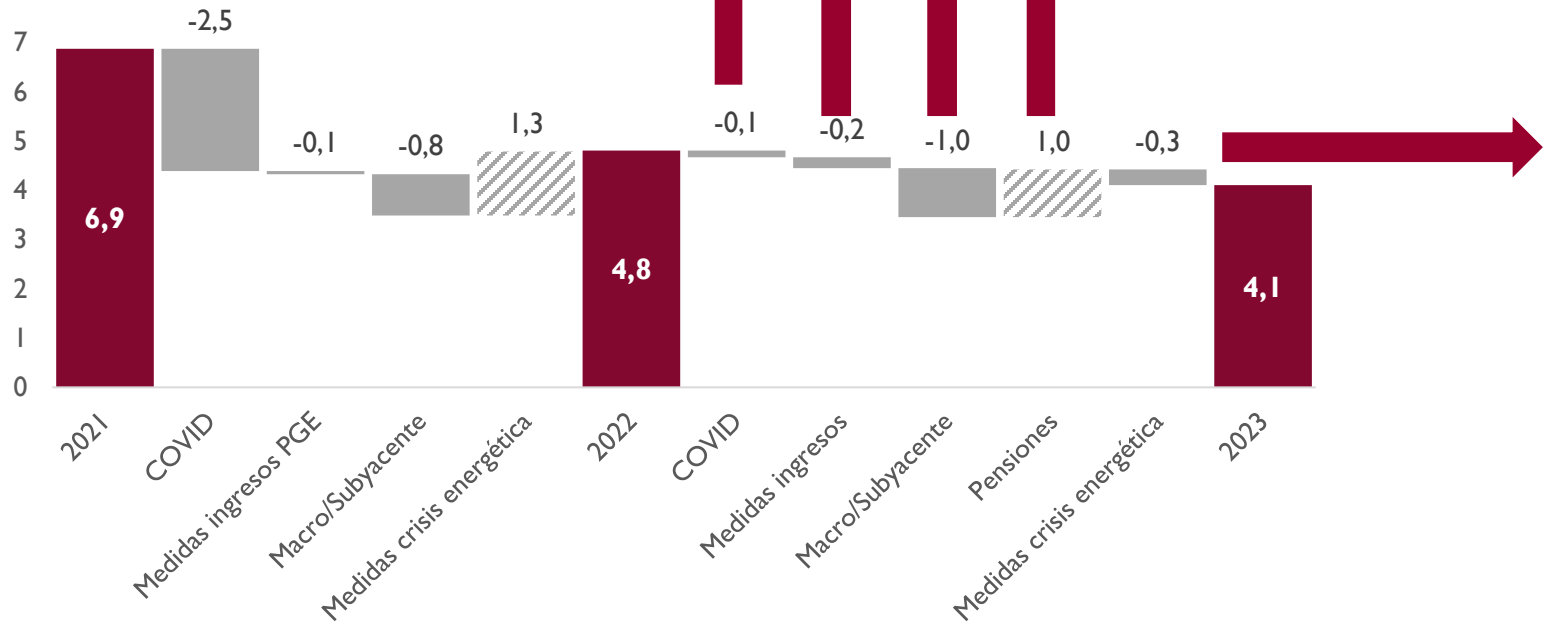
La reducción del déficit de 7 décimas de PIB respecto a 2022 se fundamenta en varios factores

Medidas COVID:
El coste de la medidas COVID todavía aporta una décima de reducción

Medidas de ingresos:
- MEI
- Bases de cotización máximas

Macro/subyacente:
Evolución ingresos y gastos inercial…

Pensiones:
… que queda compensada por la subida de las pensiones



Medidas del RDL 20/2022, RDL 4/2023 y 5/2023
- Medidas para paliar la crisis energética, subida de los precios y la sequía
- Reducción de su coste respecto al 2022

El coste de las medidas para paliar la crisis energética, la subida de los precios y la sequía en 2023 es de 1,1% del PIB

Impacto en 2023 En términos de Contabilidad Nacional (millones €)	Medidas aprobadas antes de inicio 2023	Medidas aprobadas en 2023 (RDL 4/2023 y RDL 5/2023)	Impacto total en 2023
Medidas de Ingresos	**-5.907**	**-521**	**-6.428**
IVA	**-3.869**	**-521**	**-4.390**
IVA Electricidad			
Reducción al **10%** tipo electricidad (RDL 12, 17 y 29 /2021 y 6/2022 hasta 30-06-2022) Reducción al **5%** desde 1 julio 2022 (RDL 11/2022 y 20/2022 hasta 31-12-2023)	-2.383		-2.383
IVA gas, briquetas y pellets			
Reducción al **5%** tipo gas (RDL 17/2022 y 20/2022 hasta 31-12-2023)	-704		-704
IVA alimentos			
Reducción del **4% al 0%** alimentos primera necesidad	-643	-429	-1.072
Reducción del **10% al 5%** aceites y pastas alimenticias (RDL 20/2022 hasta 30-6-2023, RDL 5/2023 hasta 31/12/2023)	-139	-92	-231
IIEE	**-2.038**		**-2.038**
IE Electricidad			
Reducción tipo electricidad (RDL 17, 29/2021 y 6, 11/2022 hasta 31-12-2022) (RDL 20/2022 hasta 31-12-2023)	-2.038		-2.038
Medidas de Gastos	**7.198**	**1.706**	**8.904**
Bonificación al carburante	1.355	312	1.666
Ayudas sectoriales	2.680	849	3.529
Ayudas directas a particulares	600		600
Resto de ayudas a particulares	2.396	546	2.942
Ayudas a refugiados	167		167
TOTAL	**-13.105**	**-2.227**	**-15.332**
TOTAL (% PIB)	**-0,9**	**-0,2**	**-1,1**

La AIReF incluye en su estimación el coste de las medidas aprobadas en los RDL 4/2023 y RDL 5/2032, que suponen un incremento de coste de 2 décimas de PIB

La AIReF también ha revisado la valoración de las medidas en función de la nueva información disponible y el nuevo cuadro macroeconómico

El resto de las medidas de ingresos aprobadas aumentarán los ingresos de 2023 en más de 2 décimas del PIB

Medidas de ingresos de la Administración Central	Normativa	Impacto total en 2023	
		M€	%PIB
Medidas estructurales de ingresos		**-565**	**0,0**
IRPF		**-1.334**	**-0,1**
Reducción límite aportación a planes pensiones de 2.000 a 1.500	PGE22	149	0,0
Incremento de la reducción de rendimientos del trabajo y mínimo de tributación	PGE23	-1.247	-0,1
Ampliación de la deducción por maternidad	Plan Presup. 2023	-222	0,0
IRPF - Ampliación exención garantía aplaz hasta 50.000 €	Orden HFP/311/2023	-14	0,0
Impuesto sobre Sociedades		**421**	**0,0**
Establecimiento tipo mínimo 15% sobre la base imponible.	PGE22	400	0,0
Reducción al 40% bonificación régimen arrend. viviendas.	PGE22	21	0,0
IVA		**-258**	**0,0**
Rebaja tipo al 5% en productos higiene femenina	PGE23	-24	0,0
Ampliación exención garantía aplaz hasta 50.000 €	Orden HFP/311/2023	-234	0,0
OTROS		**606**	**0,0**
Impuesto sobre Plásticos de un solo uso.	Ley 7/2022	606	0,0
Medidas temporales de ingresos		**4.047**	**0,3**
IRPF		**-346**	**0,0**
Deducciones por rehabilitación de vivienda.	RDL 19/2021	-30	0,0
Reducción rendimiento estimación objetiva agraria y ganadera	Orden HFP/405/2023	-123	0,0
Aumento de los gastos de difícil justificación (est. directa)	PGE 2023	-51	0,0
Reducción adicional sobre el rendimiento neto (est. objetiva)	PGE 2023 y HFP/1172/2022	-142	0,0
IS		**851**	**0,1**
Limitación compensación de pérdidas en grupos consolidados.	PGE23	851	0,1
OTROS		**3.543**	**0,2**
Prestación Patrimonial Entidades Financieras	Ley 38/2022	1.274	0,1
Prestación Patrimonial Sociedades Energéticas	Ley 38/2022	1.634	0,1
Gravamen solidaridad grandes fortunas	Ley 38/2022	635	0,0
TOTAL		**3.482**	**0,2**

- La AIReF considera que el resto de las medidas de ingresos aportarán unos 3.500M€ adicionales durante 2023
- Las medidas estructurales suponen una reducción de los ingresos de más de 500M€
- Las medidas temporales incrementan la recaudación en 4.000M€

- Esta estimación está actualizada con los últimos datos disponibles

La AIReF aumenta ligeramente su estimación del nivel de recursos hasta el 42,7%

	2023 Inf. APE
RECURSOS	**42,6**
IMPUESTOS	24,9
Sobre la producción	11,8
De tipo renta	12,6
Capital	0,5
COTIZACIONES	13,6
Resto de recursos	4,1

Medidas: -0,1% PIB

- Prórroga tipos IVA alimentos

Nueva información: +0,2% PIB

- Cambio valoración medidas

Efecto macro: neutral

- Efecto denominador
- Aumento cotizaciones

	2023 Actual
RECURSOS	**42,7**
IMPUESTOS	24,8
Sobre la producción	11,7
De tipo renta	12,6
Capital	0,5
COTIZACIONES	13,7
Resto de recursos	4,2

- Las nuevas medidas aprobadas se compensan con la nueva información con la que se actualiza el coste de las medidas y los últimos datos de recaudación
- El aumento de las cotizaciones se debe al incremento de la previsión de remuneración de asalariados

La AIReF aumenta su estimación del peso de los gastos ligeramente hasta el 46,8% del PIB

	2023 Inf. APE
EMPLEOS	**46,7**
Remuneración asalariados	11,3
Consumos intermedios	5,8
Transf. sociales en especie vía mdo.	2,9
Prestaciones sociales en efectivo	17,5
Intereses	2,4
Formación bruta de capital	2,8
Subvenciones y otros gastos	4,1

Medidas: +0,1% PIB

- RDL 4/2023
- RDL 5/2023

Nueva información: +0,1% PIB

- Mayor ejecución de la prevista

Efecto macro: -0,2% PIB

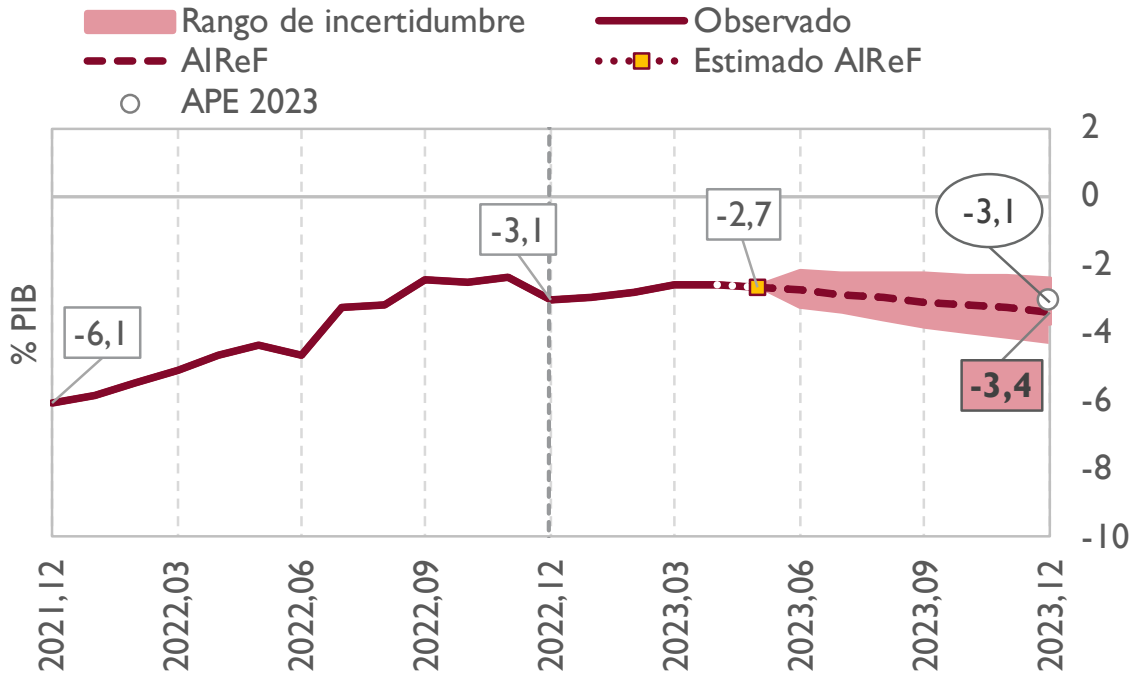
- Efecto denominador

	2023 Actual
EMPLEOS	**46,8**
Remuneración asalariados	11,3
Consumos intermedios	5,8
Transf. sociales en especie vía mdo.	2,8
Prestaciones sociales en efectivo	17,5
Intereses	2,4
Formación bruta de capital	2,8
Subvenciones y otros gastos	4,1

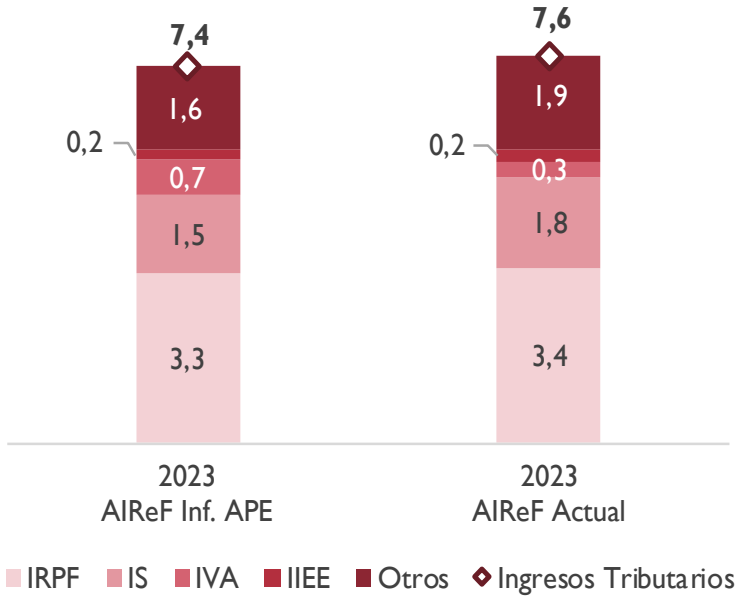
El efecto denominador por un PIB mayor compensa el aumento de los gastos por la aprobación de nuevas medidas y la nueva información

Administración Central: la AIReF estima un déficit del 3,4% del PIB en 2023, en línea con la previsión anterior

PREVISIONES AIREF SALDO AC (% PIB)



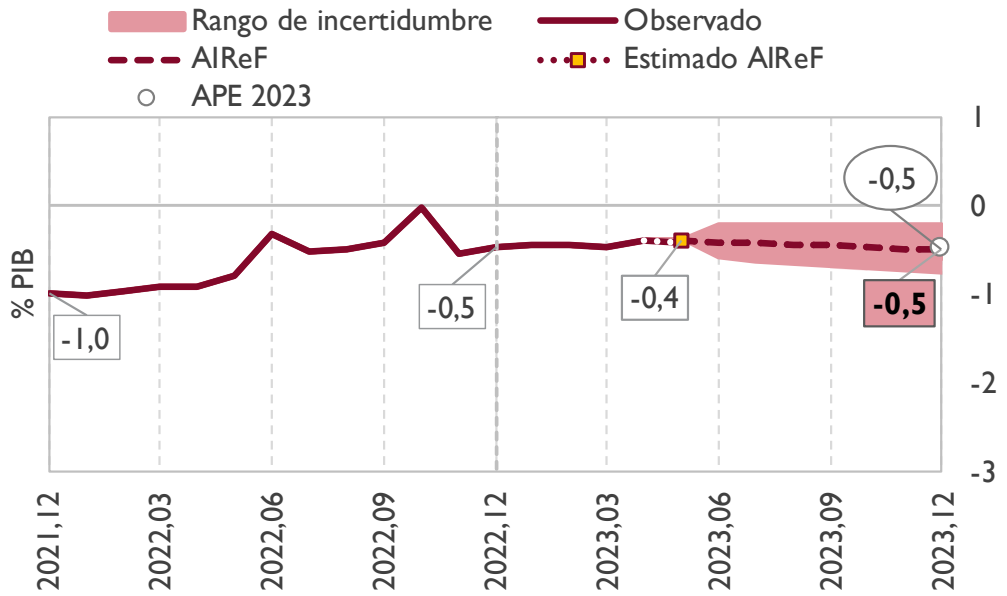
INGRESOS TRIBUTARIOS DE RÉGIMEN FISCAL COMÚN. CONTABILIDAD NACIONAL (% VAR)



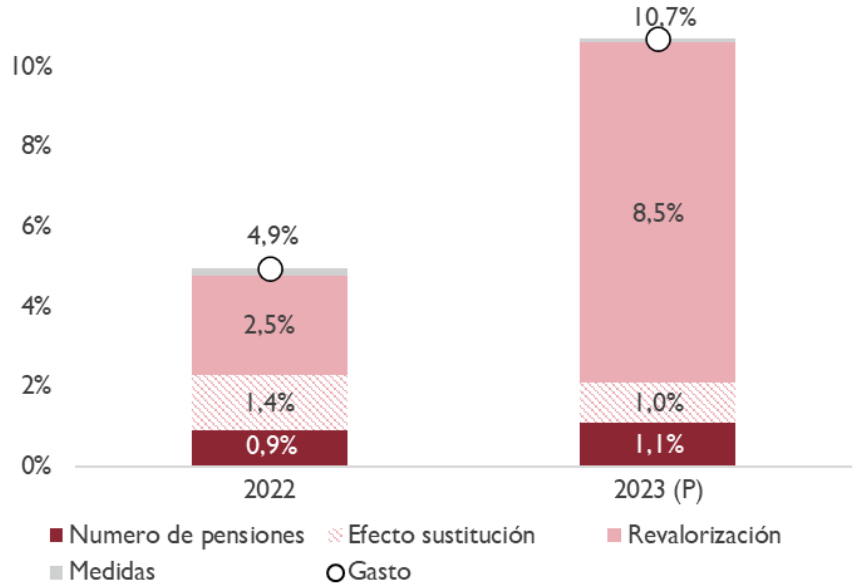
- La previsión de déficit sube ligeramente menos de una décima, por lo que se mantiene en el 3,4% del PIB
- El coste de las nuevas medidas, asumidas por la AC, queda compensado en gran parte por la mejora en la previsión de recaudación por la última información disponible

Fondos Seguridad Social: la AIReF reduce el déficit una décima respecto al informe anterior

PREVISIONES AIREF SALDO FSS (% PIB)



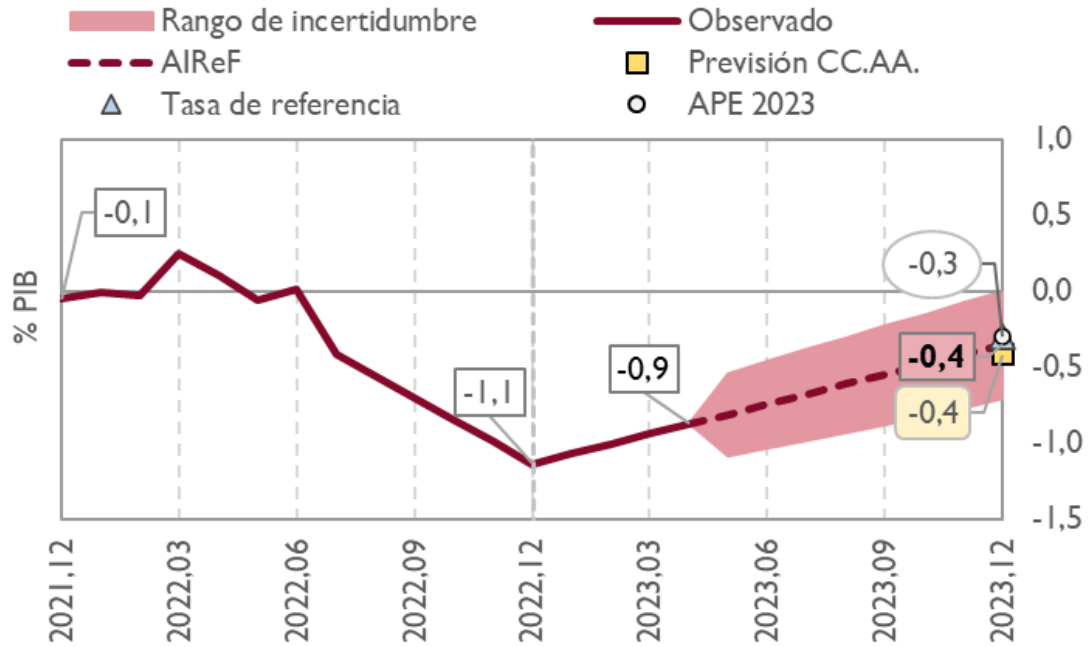
CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES (% VAR)



- La AIReF aumenta su estimación del gasto en pensiones para 2023 por la nueva información publicada hasta el 10,7%
- Sin embargo, el dinamismo de las cotizaciones más que compensa el aumento del gasto y lleva a la revisión del déficit de los FSS una décima a la baja

CCAA: la AIReF aumenta el déficit de las CCAA en una décima respecto al informe anterior

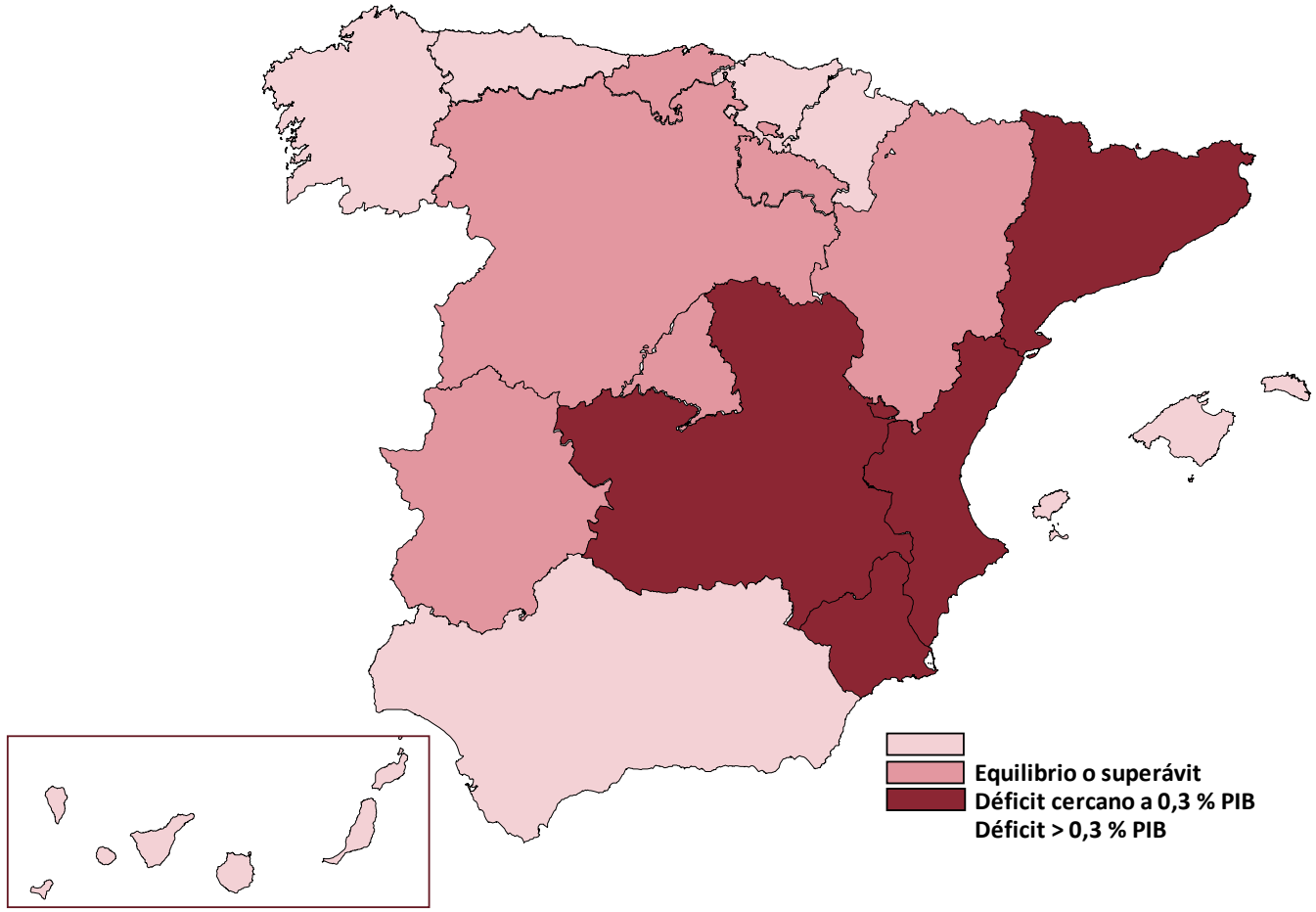
PREVISIONES AIREF SALDO CCAA (% PIB)



	Cierre 2022	Previsión AIReF 2023	% var 23/22
Recursos netos sin PRTR	**200**	**221**	*10*
SFA neto	110	136	*24*
Compensaciones	8		
ITPAJD	12	11	*-6*
ISD	3	3	*-2*
Otros impuestos no SFA	11	12	*7*
Otros recursos	56	58	*4*
Ingresos REACT	*3*	*3*	*5*
Resto	*54*	*56*	*4*
Empleos netos sin PRTR	**215**	**226**	*5*
Sanidad*	86	91	*6*
Educación*	52	55	*6*
Otros gastos*	77	80	*3*
De ellos, gastos REACT	*3*	*3*	*5*
Ayudas a empresas Línea COVID	*1*		*-100*
Cap/nec financiación	**-15**	**-5**	
Cap/nec financiación % PIB	**-1,1**	**-0,4**	

- La revisión del déficit del subsector hasta el 0,4%del PIB se explica por el incremento de la previsión de gastos
- Las previsiones agregadas de las CCAA también empeoran una décima, situándose en línea con las estimaciones de la AIReF
- La mejora del saldo en 2023 sobre 2022 se explica por el sistema de financiación autonómico (SFA):
  - ✓ Liquidación: pasa de negativa en 2022 a positiva en 2023
  - ✓ Entregas a cuenta crecen un 10,7%

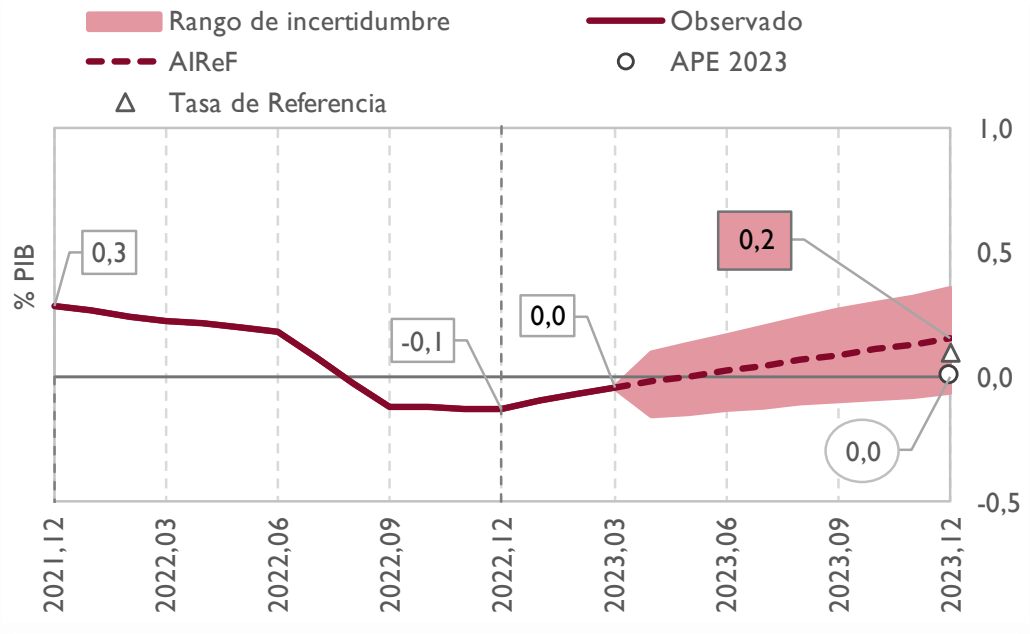
A nivel individual, solo 4 CCAA cerrarán 2023 con un déficit superior al 0,3% fijado para el subsector



- Empeoran las previsiones en ocho CCAA y mejoran para tres:
  - Seis CCAA cerrarán el año en un déficit cercano a la tasa de referencia y cuatro con un déficit superior
  - El resto cerrará con equilibrio o superávit
- Se publican los informes individuales por CCAA
- La información detallada sobre previsiones y datos observados también se puede encontrar en el OBSERVATORIO DE CCAA

CCLL: la AIReF mantiene sus previsiones de superávit

PREVISIONES AIREF SALDO CCLL (% PIB)



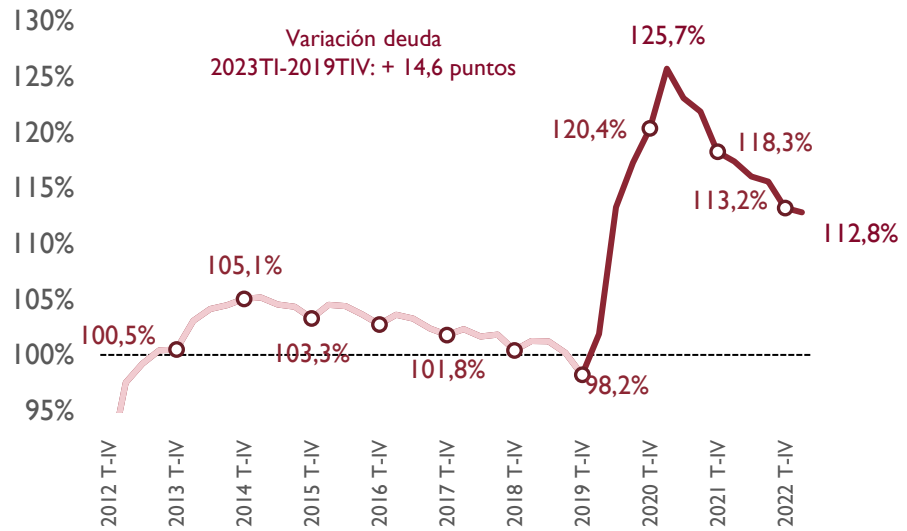
- La AIReF prevé un crecimiento del gasto computable en 2023 del 4%, tras un crecimiento en 2022 del 11%

- En el superávit previsto para 2023 incide el efecto de la compensación recibida del Estado por la liquidación del sistema de financiación de 2020, así como la liquidación positiva de 2021

- Eliminando en 2022 y 2023 las compensaciones extraordinarias y liquidaciones de años anteriores, el saldo en ambos años sería cercano al equilibrio

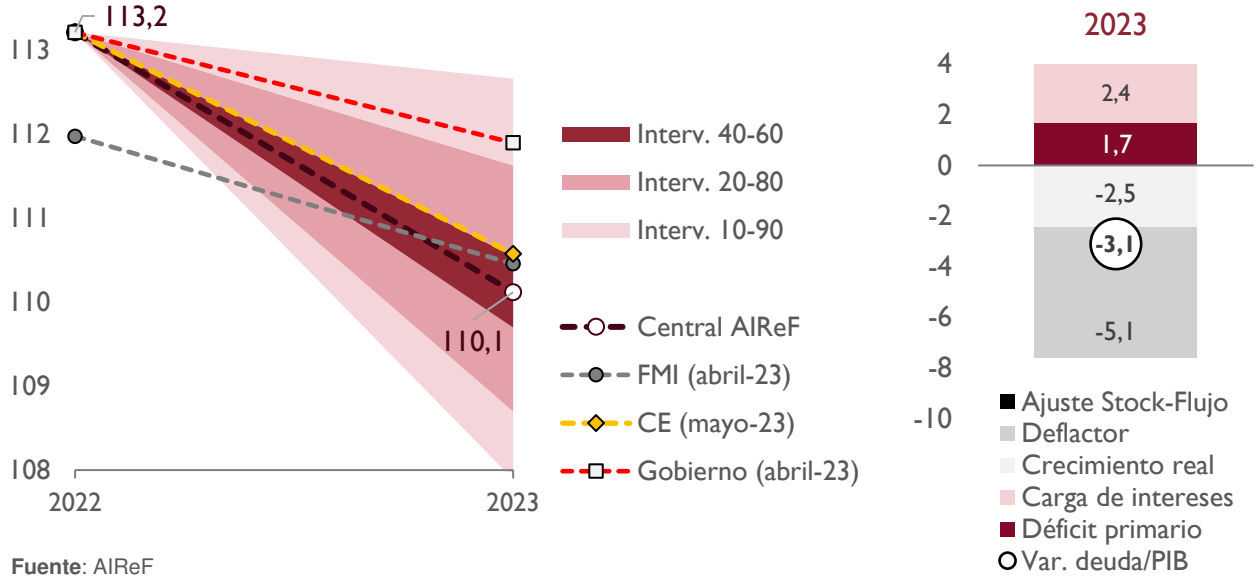
Evolución de la deuda y proyección en 2023

EVOLUCIÓN DEUDA (% PIB)



Fuente: Banco España, INE y AIReF

PROYECCIÓN DE DEUDA (% PIB) Y CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN (PUNTOS PIB)



Fuente: AIReF

- La ratio española de deuda sobre PIB se situó en el primer trimestre de 2023 en el 112,8%, lo que supone una reducción de 4 décimas respecto a final de 2022 y un incremento de 14,6 puntos respecto al nivel previo a la pandemia
- Las previsiones macro-fiscales de AIReF proyectan para este año una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 3,1 puntos sobre el nivel registrado en 2022, que situarían la ratio en el 110,1% a finales del año 2023
- El nuevo ciclo monetario unido al elevado nivel de deuda existente sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en una situación de vulnerabilidad

4

Recomendaciones

Recomendación al Ministerio de Hacienda

De cara a la elaboración de los presupuestos de todas las administraciones, proponga tasas de referencia de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos para las diferentes administraciones considerando el carácter temporal o estructural de los ingresos y gastos de cada subsector para 2024 y de manera que sean coherentes con el cumplimiento de la recomendación específica de país emitida por el Consejo de la Unión Europea

- Incertidumbre institucional: reforma del marco fiscal europeo está en una fase preliminar, la del marco nacional no se ha iniciado, y la convocatoria de elecciones generales se ha producido antes de que se aprueben los objetivos de estabilidad y la regla de gasto

- Recomendación específica de país para 2024: limitación crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos financiado nacionalmente al 2,6% en 2024

- Riesgo de incumplimiento de la recomendación: Si el saldo de los subsectores de CCAA y CCLL se situara en la previsión del Programa de Estabilidad en 2024, el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos de las AAPP podría ser del 4%

Recomendaciones a CCAA y CCLL

CCAA y CCLL régimen común

Eviten incrementos de gastos o reducciones de ingresos de carácter estructural financiadas con cargo al incremento de ingresos temporal que se producirá en 2024 y que tengan en cuenta la aplicación de la regla de gasto en 2024, aunque suponga alcanzar temporalmente una situación de superávit

- Inicio procesos de elaboración de presupuestos 2024 en contexto de incertidumbre institucional
- Las CCAA de régimen común y CCLL recibirán en 2024 ingresos temporales derivados de la liquidación de los sistemas de financiación relativa a 2022
- Riesgo de financiar incrementos de gasto o reducciones de ingresos estructurales con cargo a los ingresos temporales
- De acuerdo con la legislación vigente, la tasa de referencia de la regla de gasto nacional se situaría en el entorno del 3%

CCAA y CCLL forales

Eviten incrementos de gastos o reducciones de ingresos que no tengan financiación permanente y que tenga en cuenta la aplicación de la regla de gasto en 2024

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

@AIReF_es