

AVAL DE LAS PREVISIONES
MACROECONÓMICAS
DEL PLAN PRESUPUESTARIO
DEL REINO DE ESPAÑA PARA 2024

43/23



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

AVAL DE LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS DEL PLAN PRESUPUESTARIO DEL REINO DE ESPAÑA PARA 2024

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) ha recibido del Gobierno la petición de informe sobre el escenario macroeconómico que acompaña al Plan Presupuestario para 2024 que tiene que publicarse y remitirse a la Comisión Europea no más tarde del 15 de octubre. El artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, establece que las Administraciones Públicas deben solicitar a esta institución la emisión de un informe sobre las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos o la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), en el que se indicará si dichas previsiones son avaladas.

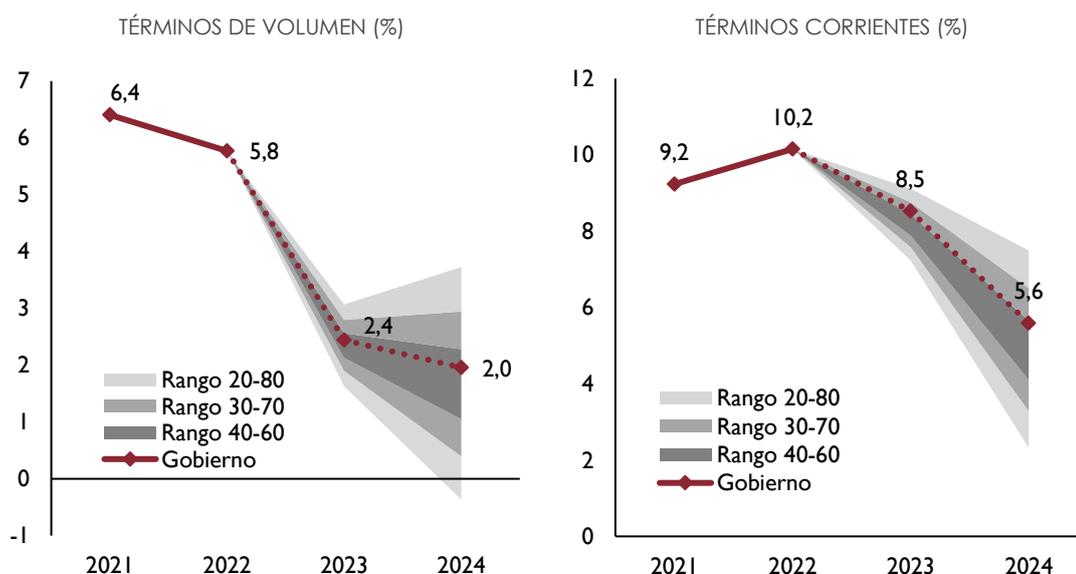
La finalidad de este informe es verificar que las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos del Plan Presupuestario se sustentan en unas previsiones macroeconómicas razonables, dentro de la incertidumbre existente en este momento en el contexto nacional e internacional. A estos efectos se hace una valoración no sólo del crecimiento real o del empleo, sino también de los agregados macroeconómicos en términos nominales dada la elevada correlación de los ingresos tributarios con la evolución de distintos componentes del PIB en términos corrientes y de ciertas partidas de gasto, como, por ejemplo, las pensiones debido a su indexación a la inflación.

La AIReF avala el escenario macroeconómico que acompaña al Plan Presupuestario 2024. El escenario del Gobierno contempla un crecimiento del PIB real del 2,4% en 2023 y del 2,0% en 2024, que se sitúan en el rango central de las bandas de probabilidad que elabora la AIReF a partir de sus propios escenarios de previsión. En el ámbito de los precios internos, el escenario del Gobierno mantiene tasas de crecimiento del deflactor del PIB elevadas tanto en 2023 como en 2024 (del 5,9% y del 3,6% en 2023 y 2024, respectivamente), frente al 5,8% y al 3,2%, esperado por la AIReF. Ello hace que, en términos nominales, las previsiones del Gobierno se sitúen dentro del intervalo central de las bandas estimadas por la AIReF, si bien próximas a su límite superior denotando la existencia de posibles riesgos a la baja (gráfico 1).

La AIReF considera que en 2024 predominan riesgos a la baja sobre el crecimiento económico estimado por el Gobierno. En particular, el escenario

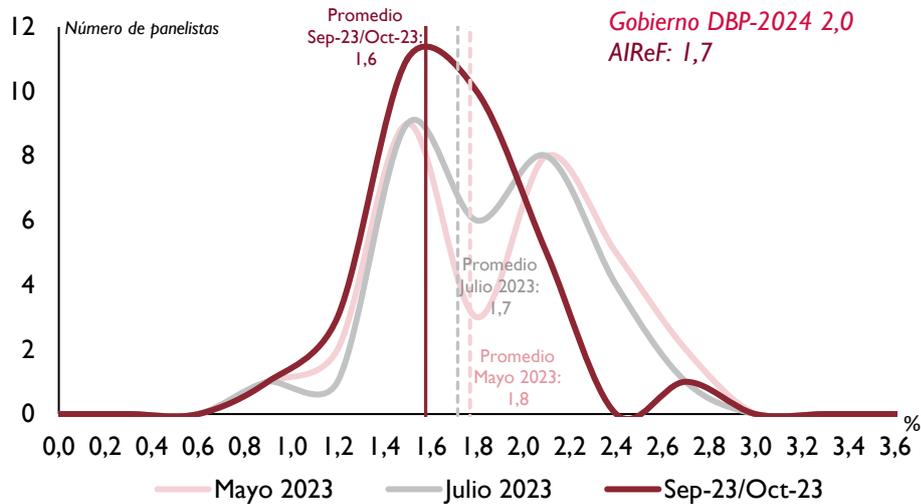
macroeconómico del Gobierno incorpora una aceleración notable del consumo privado (crecería un 2,5% en 2024, en términos reales, frente al 1,5% estimado para 2023), que puede resultar optimista en un contexto de declive de la confianza de los consumidores y de endurecimiento de las condiciones de financiación de los hogares. Asimismo, la formación bruta de capital fijo presenta un avance elevado en 2024 (del 4%) que también conlleva riesgos a la baja dado el impacto que el endurecimiento de las condiciones financieras puede tener en la inversión empresarial, en un entorno de deterioro del entorno exterior -y, en particular, de las economías del área del euro- y en la demanda de vivienda residencial. En conjunto, el crecimiento de la demanda nacional esperado por el Gobierno para el 2024 resulta optimista, dado el endurecimiento de las condiciones de financiación de la economía, la retirada de las medidas que se implementaron para mitigar el impacto de la inflación -prevista en su mayor parte para enero de 2024- y el empeoramiento de la confianza empresarial y de los hogares. En este sentido, resulta clave que los proyectos de inversión asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), cuya llegada a la economía real todavía está sujeta a notable incertidumbre, se desplieguen de manera adecuada. Por otra parte, el escenario del Gobierno plantea una contribución negativa del sector exterior al crecimiento (-0,2 pp). Las previsiones de crecimiento real también se encuentran por encima de la media de las estimaciones más recientes realizadas por los principales analistas y organismos internacionales lo que también indica la existencia de riesgos a la baja en las estimaciones del Gobierno (véase gráfico 2).

GRÁFICO 1. PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y AIReF.

GRÁFICO 2. COMPARATIVA DE LAS PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN PARA EL AÑO 2024



Fuente: paneles de previsión, y elaboración AIReF.

Nota: Los promedios y distribuciones se han calculado empleando únicamente aquellas entidades que desde septiembre y hasta el 10 de octubre han emitido nuevas previsiones.

En el ámbito de los precios, el escenario del gobierno apunta a una persistencia de las tensiones inflacionistas domésticas. El Gobierno plantea un crecimiento del deflactor del PIB del 3,6% en 2024, sustentado en un crecimiento de los salarios ligeramente inferior a la inflación y en la expansión de los márgenes empresariales. La AIReF considera que el avance de los precios internos podría ser algo más moderado que lo previsto por el Gobierno, debido a la desaceleración de la actividad económica y al impacto de las subidas de los tipos de interés de referencia del Banco Central Europeo y de las medidas de reducción de la liquidez de la economía. Además, el escenario del Gobierno incorpora una mejora de la relación real de intercambio de la economía que se encuentra sujeta a riesgos dadas las tensiones que persisten en los mercados de materias primas, particularmente en las energéticas.

La AIReF destaca la incertidumbre existente en estos momentos asociada al contexto geopolítico. La persistencia de la guerra de Ucrania y el estallido de la guerra en Israel pueden provocar un mayor incremento y una elevada volatilidad del precio de las materias primas energéticas en los próximos meses, respecto a los supuestos externos con los que se ha elaborado el escenario del Gobierno. Asimismo, las debilidades de China, una economía que ha contribuido de manera notable al crecimiento global y a la expansión del comercio en las últimas décadas, apuntan a riesgos a la baja en el entorno de crecimiento exterior, aunque la exposición directa de las exportaciones españolas a esta economía no es elevada.

Recomendaciones

La AIReF formula una nueva recomendación y reitera tres, de las que dos son recomendaciones vivas.

Recomendaciones nuevas

Conforme al artículo 15.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), corresponde al Ministerio de Transformación Digital y Asuntos Económicos elaborar anualmente el Informe de Situación de la Economía Española que, además de valorar la situación económica prevista para cada uno de los años a los que se refiere el informe, deberá contener la tasa de referencia de crecimiento de la economía española a efectos de la regla de gasto.

Hasta el momento este informe no ha sido publicado. El pasado 25 de septiembre, el Consejo de Ministros recibió un informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sobre la situación de la economía española. En el caso de que se tratara del informe elaborado según lo previsto en el artículo 15.5, su contenido todavía no ha sido publicado.

Actualmente, de cara al proceso de elaboración de los presupuestos de las diferentes administraciones públicas territoriales la única referencia existente es la previsión recogida en la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 a nivel de saldo por subsectores que, para 2024, en el caso de las CC. AA. corresponde a una situación de equilibrio presupuestario y en las CC.LL. de un superávit del 0,2% del PIB.

En este sentido, existe el riesgo de que las administraciones territoriales elaboren sus presupuestos con la única limitación sobre el saldo, y sin tener en cuenta qué parte de los ingresos por el sistema de financiación con los que contarán en 2024 son de carácter temporal, lo que les permitiría un crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos, sin PRTR y sin REACT, en el entorno del 7% y del 9%, respectivamente. Este margen tan elevado para el crecimiento del gasto sin la existencia de la restricción que pudiera derivar de la regla de gasto podría comprometer la senda fiscal en el futuro e implicar una fuerte contención del gasto difícil de implementar en la práctica.

Por este motivo, la AIReF formula una nueva recomendación al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital:

- 1. Que publique el Informe de Situación de la Economía Española previsto en el artículo 15.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, donde se recoja la tasa de referencia de la regla de gasto para el año 2024.**

Recomendaciones reiteradas

La LOEPSF establece que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital al elaborar anualmente el Informe de Situación de la Economía Española debe consultar previamente al Banco de España y tener en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Sin embargo, al hilo del informe sobre el aval de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, publicado el 4 de octubre de 2022, la AIReF recomendó al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que también le consultara antes de emitir el Informe de Situación de la Economía Española.

Este informe contiene una estimación del escenario económico de carácter plurianual que sirve de base para la elaboración de los PGE y que muchas administraciones toman como punto de partida para la elaboración de sus propios escenarios macroeconómicos y presupuestarios. Por este motivo, la AIReF considera que debería ser consultada antes de su emisión, dado que, posteriormente, tiene que avalar el escenario macroeconómico cuando ya están elaborados los presupuestos.

El Ministerio señaló que la AIReF no puede informar sobre el Informe de Situación de la Economía Española puesto que no está previsto en ley de creación de la AIReF, sin que este hecho pueda soslayarse mediante una petición efectuada por parte del Ministerio.

Sin embargo, la AIReF considera que podrá pronunciarse sobre el Informe de la Situación Económica mediante una Opinión, la cual es una opción prevista en su ley de creación.

Por tanto, la AIReF reitera la recomendación al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital:

2. Que consulte previamente a la AIReF sobre el Informe de Situación de la Economía Española que elabora ese Ministerio según lo previsto en el artículo 15.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Recomendaciones vivas

En línea con las buenas prácticas de los países de nuestro entorno, la AIReF considera conveniente la firma de un “memorando de entendimiento” en el que se acuerden los plazos y el contenido de los intercambios de información necesarios durante el proceso de aval de las previsiones macroeconómicas. Según la contestación del Ministerio cuando AIReF ha formulado esta recomendación en informes previos, la interacción y los flujos de información entre las distintas administraciones y la AIReF se regula de manera exhaustiva y detallada en la Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio, en ejecución de las previsiones contenidas en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de

noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

No obstante, en opinión de la AIReF esta normativa no contiene previsiones específicas necesarias para regular el proceso de aval, que constituye una de las tareas fundamentales de su mandato de acuerdo con la legislación vigente, ni tampoco contiene el detalle suficiente acerca de la información necesaria para desempeñar de manera adecuada y transparente esta función.

Por este motivo, como recomendación viva, la AIReF reitera al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital:

3. Que el proceso de aval de las previsiones macroeconómicas se regule mediante un convenio entre las partes.

Dadas las interrelaciones existentes entre el cuadro macroeconómico y el escenario fiscal, la AIReF considera que para realizar el aval con mayor rigor sería necesario conocer la senda de ingresos y de gastos que acompaña al cuadro macroeconómico del Gobierno y disponer de un mayor detalle sobre las medidas fiscales que se plantea incorporar en los presupuestos. Entre ellas es fundamental disponer de información actualizada del ritmo de ejecución en términos de contabilidad nacional de los proyectos asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y de los supuestos al respecto incorporados en el escenario de previsión del Gobierno.

En este sentido, como recomendación viva, la AIReF reitera a los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de Hacienda y Función Pública:

4. Que faciliten más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas en el escenario macroeconómico en aras de aumentar el rigor del proceso de aval.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez