

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2024

INFORME 49/23

RESUMEN EJECUTIVO

26 de octubre de 2023



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

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 26 de octubre de 2023

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) debe informar los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.). Ante la ausencia de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, el Plan Presupuestario se configura como el hito principal de la estrategia fiscal de España para ese año. Por lo tanto, la AIReF informa las previsiones macroeconómicas que lo sustentan, así como su escenario presupuestario y las líneas fundamentales de los presupuestos de las comunidades autónomas (CC. AA.). Además, el presente informe actualiza las previsiones macroeconómicas y fiscales a políticas constantes hasta 2028 para reforzar la orientación de medio plazo de la situación fiscal de las AA. PP. 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.

Previamente, la AIReF avaló el 16 de octubre las previsiones macroeconómicas contenidas en el Plan Presupuestario, señalando riesgos relevantes a la baja. Además, este informe se complementa con los informes individuales de CC. AA. que, como novedad, incluyen también un escenario fiscal hasta 2028 a políticas constantes, así como con el informe sobre Corporaciones Locales (CC. LL.) objeto de seguimiento individual.

La elaboración de este informe, así como los procedimientos presupuestarios de las diferentes administraciones, está fuertemente condicionado por la incertidumbre institucional, que se une a la incertidumbre económica existente. En primer lugar, la situación en funciones del gobierno central ha impedido la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado

(PGE) para 2024, que afecta también al resto de administraciones. Además, el Gobierno no ha publicado ni comunicado el cálculo de las entregas a cuenta y liquidación de los sistemas de financiación de las administraciones territoriales.

Otra fuente de incertidumbre institucional es la aplicación de las reglas fiscales a partir de 2024 tras estar suspendidas durante cuatro ejercicios. Por un lado, el marco fiscal europeo se encuentra inmerso en un proceso de reforma. Las instituciones europeas han manifestado su objetivo de concluir las negociaciones antes de final de año para que sea aplicable el próximo ejercicio, aunque no se pueden descartar retrasos. Por otro lado, el resultado de esta reforma a nivel europeo deberá trasladarse al marco fiscal nacional, aunque todavía no se han iniciado los trabajos para su reforma. Adicionalmente, los objetivos de estabilidad presupuestaria no han podido ser aprobados por la situación en funciones del gobierno. Por último, el Gobierno no ha publicado el Informe sobre la situación de la Economía Española que recoge la tasa de referencia de la regla de gasto, aunque se situaría en el entorno del 3% para 2024 según estimaciones de la AIReF de acuerdo con la normativa vigente.

Ante esta indefinición del marco fiscal, existe el riesgo de que las administraciones elaboren presupuestos que no se ajusten al cumplimiento del marco fiscal europeo y nacional como se ha señalado también en informes anteriores. En este sentido, la AIReF considera que existen mecanismos de coordinación que podrían reducir la incertidumbre institucional.

En su escenario macroeconómico, la AIReF prevé un crecimiento real del PIB del 1,7% en 2024 que va convergiendo a medio plazo al potencial alcanzando el 1,4% en 2028. En el ámbito fiscal, la AIReF considera que la retirada de las medidas permitirá reducir el déficit de las AA. PP. hasta el 3% en 2024, para estabilizarse posteriormente en torno al 3,2% del PIB hasta 2028. El análisis de sostenibilidad indica que la deuda iniciaría una senda ascendente tras alcanzar un 106% del PIB en 2028. Esto pone de relieve, una vez más, la necesidad de contar con una estrategia fiscal de medio plazo realista y creíble que sitúe la deuda en una trayectoria descendente a largo plazo.

El escenario macroeconómico a medio plazo

La economía española ha mostrado mayor resiliencia que el resto de las economías europeas en el año 2022 y en el período transcurrido de 2023, dada su menor exposición a la mayoría de las perturbaciones vividas tras la pandemia. Las disrupciones en las cadenas de valor, la crisis energética y,

más recientemente, el debilitamiento de China, en conjunto, han afectado más a otras economías europeas con mayor especialización industrial. No obstante, el endurecimiento de las condiciones de financiación de la economía, el deterioro de la confianza de hogares y empresas y la debilidad del crecimiento económico del área del euro apuntan a una desaceleración del crecimiento en España, que ya se detecta en la información disponible para el tercer trimestre del año. En este contexto, la previsión de crecimiento del PIB de la AIReF para 2023 se mantiene en un 2,3%, pero se revisa a la baja el avance esperado para 2024, hasta el 1,7%, tasa que todavía se mantiene por encima del 1% proyectado por el Banco Central Europeo (BCE) para el conjunto del área del euro.

Por otro lado, se espera que la inflación -medida por el deflactor del consumo privado- se mantenga en el 3,9% en 2023 y en 2024, mientras que el crecimiento del deflactor del PIB se reduciría desde el 5,8% estimado en 2023 hasta el 3,2%. La contención de los precios que cabría esperar a medida que se completa la traslación de los pasados aumentos de costes de producción y los efectos base asociados a los precios de la alimentación en 2024 se verán compensados por la aceleración de los salarios nominales, la desaparición de las medidas implementadas para mitigar los efectos de la inflación sobre la renta de las familias en diciembre de 2023 y el aumento reciente de los precios del petróleo.

Sobre la base de estas previsiones, la AIReF avaló el pasado 16 de octubre el escenario macroeconómico del Gobierno 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 términos nominales, las previsiones del Gobierno se sitúan por encima de las de la AIReF, aunque dentro de un rango de probabilidad que se considera factible. Con todo, la AIReF considera que en 2024 predominan riesgos a la baja sobre el crecimiento económico estimado por el Gobierno. En particular, el escenario del Gobierno incorpora una aceleración notable de la demanda interna, que puede resultar optimista en el contexto actual de deterioro de la confianza de los consumidores y de las empresas y de endurecimiento de sus condiciones de financiación.

Conforme a las previsiones efectuadas por la AIReF, tras la desaceleración del crecimiento en 2023 y 2024, la economía española convergería de manera gradual a su crecimiento potencial, que la AIReF estima en torno al 1,3%. El crecimiento económico estaría asentado principalmente en la contribución de la demanda nacional. La aportación del sector exterior al

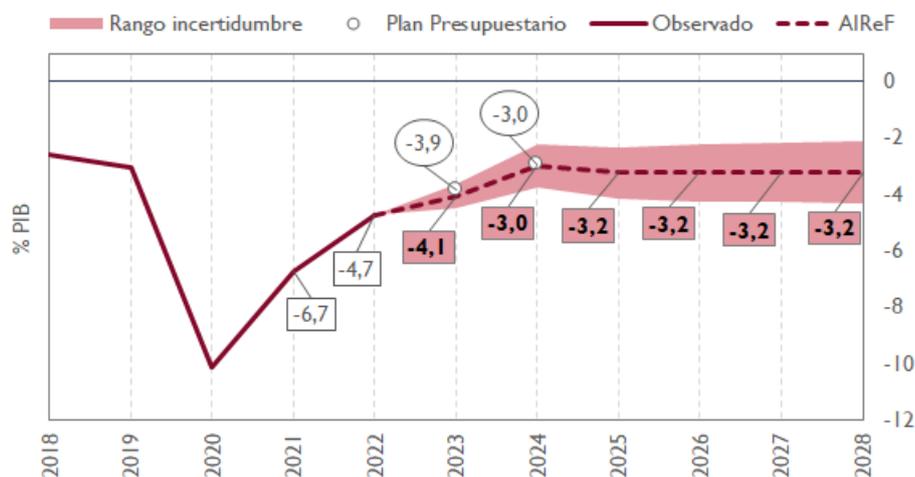
crecimiento sería positiva, pero de magnitud reducida (0,2 puntos porcentuales en promedio).

Escenario presupuestario

La AIReF estima para el conjunto de las AA. PP. un déficit en 2024 del 3% del PIB en línea con el Plan Presupuestario, tras cerrar 2023 con un déficit en el entorno del 4,1%, dos décimas por encima de la previsión del Plan Presupuestario y sin cambios respecto al informe de julio. La reducción del déficit de 1,1 puntos sólo se materializaría en el caso de que no se prorrogasen las medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis energética y de la subida de precios y las CC. AA. y las CC LL no agoten el margen de incremento de gastos o reducción de ingresos que les otorga los ingresos temporales por la extraordinaria liquidación de los sistemas de financiación.

A medio plazo, la AIReF estima que el déficit de las AA. PP. se estabilizará en torno al 3,2% del PIB entre 2025 y 2028. Una vez se materialice la retirada de las medidas, 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 (PEC). En 2025, el déficit volvería a subir hasta el 3,2% debido principalmente a la retirada de las medidas temporales de incremento de ingresos.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AA. PP.



Fuente: Estimaciones AIReF e IGAE

Los ingresos, sin incluir el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), alcanzarán el 42,7% del PIB en 2024, tras cerrar 2023 en el 42%. Estas previsiones se sitúan por encima de lo previsto en el Plan Presupuestario, una décima en 2023 y siete décimas de PIB en 2024. La diferencia en 2024 proviene de que la AIReF estima un mayor nivel nominal de ingresos, dos

décimas, y un menor nivel nominal de PIB, que incrementa en casi cinco décimas el peso de ese mayor nivel de ingresos sobre el PIB.

La AIReF prevé en 2024 un crecimiento de los ingresos del 6,5% impulsado por la retirada de las medidas y el crecimiento nominal de la actividad económica. En sentido contrario, el final de la ejecución de los fondos REACT-EU en 2023 reducirá el resto de los recursos. Respecto al Plan Presupuestario, la AIReF prevé en 2024 mayores ingresos en impuestos sobre la producción y en el resto de recursos y menor recaudación de impuestos de tipo renta. Incluyendo los ingresos asociados al PRTR, con impacto neutral en déficit, los recursos alcanzarán el 42,9% del PIB en 2023 y el 44,2% en 2024.

A medio plazo, la AIReF prevé una pequeña reducción del peso de los recursos en 2025 por la retirada de las medidas temporales de incremento de los ingresos, tales como los gravámenes sobre el sector energético y bancario o el impuesto sobre las grandes fortunas. Posteriormente, los recursos recuperarán su senda ascendente hasta alcanzar el 43,1% en 2028 impulsados principalmente por la progresividad de los impuestos de tipo renta.

La AIReF estima que los empleos, sin incluir el PRTR, bajarán al 45,7% del PIB en 2024, tras alcanzar el 46,1% en 2023. En ambos ejercicios el Plan Presupuestario presenta un menor nivel de empleos. De forma análoga a los recursos, en 2024, la diferencia entre ambas previsiones, siete décimas, se explica por el mayor PIB previsto por el Gobierno, cinco décimas, y por el mayor nivel de gasto previsto por la AIReF, dos décimas.

Según las estimaciones de la AIReF, los gastos crecerán un 4% en 2024, moderando su crecimiento respecto al estimado para 2023 con un comportamiento heterogéneo por componentes. La retirada de las medidas también supone un menor gasto al que se une la moderación del crecimiento de los componentes del consumo público. Aunque las pensiones reducirán su crecimiento con una revalorización del 4% frente al 8,5% de 2023, el peso de las transferencias sociales en efectivo crecerá una décima. Asimismo, los intereses seguirán creciendo a tasas elevadas en 2024. Respecto al Plan Presupuestario, la AIReF estima para 2024 un mayor gasto en remuneración de asalariados, intereses y transferencias sociales en efectivo.

Los empleos a medio plazo incrementarán su peso sobre el PIB hasta alcanzar el 46,3% en 2028. Este incremento se ve impulsado por el crecimiento del gasto en pensiones y los intereses que irán aumentando progresivamente su peso. Por el contrario, los componentes del consumo público y la inversión mantendrán aproximadamente su peso sobre el PIB a lo largo de todo el periodo, mientras que el resto de empleos caerá ligeramente.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES DE LAS AA. PP.

	AIReF					
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
AA. PP.	-4,1	-3,0	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2
AC	-3,2	-3,1	-2,8	-2,8	-2,9	-2,9
FSS	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
CC. AA.	-0,6	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
CC. LL.	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Estimaciones AIReF

Administración Central

A pesar de la retirada de las medidas, la Administración Central sólo reducirá una décima su déficit en 2024 hasta el 3,1% por el incremento extraordinario de la liquidación de los sistemas de financiación territoriales. Posteriormente, el déficit se estabilizará en torno al 2,9% del PIB hasta 2028, compensando el incremento de la carga de intereses con el crecimiento de la recaudación y la moderación del crecimiento del resto de gastos.

Fondos de la Seguridad Social

El déficit de los Fondos de la Seguridad Social se estabilizará en el 0,4% del PIB durante todo el horizonte de proyección. El crecimiento del gasto en pensiones se moderará una vez superadas las tensiones inflacionistas que se trasladan directamente a la revalorización de las pensiones. Por su parte, tras el fuerte crecimiento observado en 2023 del gasto en prestaciones por desempleo, la AIReF estima que evolucionará en línea con la tasa de desempleo y reducirá su peso sobre el PIB. Por el lado de los ingresos, las cotizaciones moderarán su crecimiento en los ejercicios siguientes en línea con la evolución del empleo y los salarios, incorporando también el impacto de la introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y de la tasa de solidaridad.

Comunidades Autónomas

Según las previsiones de la AIReF, el saldo de las CC. AA. mejorará sustancialmente en 2024 registrando un superávit del 0,2% del PIB, tras cerrar 2023 en un déficit del 0,6%. La mejora del saldo en 2024 se explica principalmente por la evolución de los recursos del sistema de financiación, que crecerán más de un 16% impulsados por el crecimiento de las entregas a cuenta y, en mayor medida, por la liquidación excepcionalmente elevada correspondiente a 2022. Posteriormente, tras un débil crecimiento en 2025 por la vuelta a niveles normales de la liquidación del sistema, el flujo de recursos

del sistema de financiación se normalizará. Por el lado de los empleos, se espera una moderación de su crecimiento una vez remitan las tensiones inflacionistas y se materialice la vuelta a las reglas fiscales. Como consecuencia, el saldo se situará en equilibrio en 2025 y posteriormente se deteriorará ligeramente hasta alcanzar un déficit del 0,1% en el resto del periodo.

Corporaciones Locales

La AIReF estima un superávit en 2024 del 0,2% del PIB en las CC. LL., tras alcanzar un 0,1% en 2023. 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. se estabilizará en 2025 en el 0,1% del PIB consolidándose ese nivel hasta 2028, una vez se moderen los crecimientos del gasto observados en los ejercicios de suspensión de las reglas fiscales.

Orientación de la política fiscal y evaluación de la Recomendación Específica del Consejo Europeo en materia fiscal

Las Recomendaciones Específicas por País adoptadas este año establecen para los países de deuda alta, como España, una referencia cuantitativa para la política fiscal en 2024.

En concreto se recomienda a España que el incremento de los gastos primarios financiados a nivel nacional y netos de medidas de ingresos no supere el 2,6% el próximo año. Para el conjunto de AA. PP. la AIReF prevé en 2024 un crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos en el límite de la recomendación emitida, de modo que el escenario a políticas constantes planteado en el Plan Presupuestario agotaría el margen de incremento de gasto. Por subsectores, la caída del gasto primario neto de medidas de ingresos de la A. C. permite compensar el crecimiento por encima del límite en el resto de los subsectores.

Cumplir con esta recomendación supondrá un tono restrictivo de la política fiscal financiada nacionalmente que, sin embargo, por efecto del impulso de los fondos del PRTR adoptará en conjunto un tono prácticamente neutral.

Sostenibilidad de la deuda

La reducción del déficit público junto con el rebote de la actividad y una inflación mucho más alta de lo esperado han logrado corregir algo más de la mitad del incremento de la ratio de deuda generado en el primer año de la pandemia, situándola en una senda descendente. La actualización de las previsiones macro-fiscales elaboradas por la AIReF proyectan una

disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 5,3 puntos en los próximos dos años situándola en el 106,3% en 2024, reducción que vendrá sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal, donde el deflactor tendrá una contribución muy notable. De esta forma, la AIReF considera factible la proyección de deuda del Gobierno incluida en la DBP para 2024, ya que, en el conjunto del periodo, tanto la reducción de la ratio como la composición de los factores que determinan su evolución son similares a las estimadas por la AIReF.

El nuevo ciclo monetario unido al elevado nivel de deuda existente sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en un punto de partida de vulnerabilidad. La AIReF proyecta en su escenario inercial a largo plazo una ratio de deuda creciente tras un periodo inicial de cierta estabilización, siendo el previsible aumento del gasto asociado al envejecimiento de la población uno de los principales desafíos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo. La moderación de la contribución del crecimiento nominal, que se deslizará ligeramente a la baja, junto con una evolución al alza de los intereses que excede la reducción del déficit primario, se acabará traduciendo en una dinámica desfavorable de la ratio de deuda. El elevado endeudamiento inicial sumado a unas cuentas públicas no equilibradas generará una mayor carga financiera incluso en un escenario de contención del coste de la deuda.

La generación de un espacio fiscal que permita abordar en el futuro perturbaciones como las ocurridas en los últimos años, obliga al diseño de un plan a medio plazo que guíe las cuentas públicas hacia una situación de equilibrio. En este sentido, las orientaciones de la Comisión Europea junto con su propuesta de reforma del marco fiscal representan una oportunidad y una guía en la elaboración de un plan fiscal-estructural. Según los cálculos de la AIReF, la senda fiscal que cumpliría con las directrices para el cálculo de la trayectoria técnica contenidas en la propuesta de reforma requeriría tomar medidas durante el periodo 2025-2028 por valor de 0,64 puntos al año. Este ajuste (2,56 puntos acumulados en 4 años) generaría una reducción de la ratio de deuda de 34 puntos de PIB en los próximos 16 años respecto a su proyección inercial, situándola en una dinámica claramente descendente.

Recomendaciones

La orientación a medio plazo del análisis del escenario macroeconómico y fiscal realizado por la AIReF junto con el análisis de sostenibilidad muestran una vez más la vulnerabilidad de la economía española por la persistencia estructural del déficit y el elevado nivel de deuda. En este contexto, la incertidumbre institucional existente tanto a nivel europeo como nacional tras cuatro años de suspensión de las reglas fiscales supone un riesgo adicional

para la sostenibilidad de las cuentas públicas en la medida que puede amparar incrementos de gastos y reducciones de ingresos de carácter estructural.

De hecho, el riesgo de incumplimiento de la recomendación específica de país para 2024 se incrementará si las CC. AA. elaboran sus presupuestos con la única referencia del 0,1% de déficit previsto en el Plan Presupuestario para el subsector. Según las previsiones de la AIReF, el déficit del 0,1% sería compatible con crecimientos de los empleos cercanos al 9%, lo que sería incompatible con el cumplimiento de la recomendación.

No obstante, la AIReF considera que existen mecanismos formales e informales que permitirían reducir hasta cierto punto esta incertidumbre de origen institucional, lo que se ha plasmado en las recomendaciones del informe. En este sentido, la AIReF ya ha recomendado en el informe de aval al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital 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.

Siguiendo la misma línea, la AIReF recomienda al Gobierno que publique sus previsiones de entregas a cuenta y liquidación de los sistemas de financiación territoriales.

Asimismo, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que convoque los mecanismos de coordinación de la política fiscal existentes, Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración Local para:

- consensuar tasas de referencia de capacidad/necesidad de financiación y 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.
- iniciar cuanto antes los trabajos para elaborar una estrategia fiscal de medio plazo realista y creíble que cumpla con los requisitos de sostenibilidad que previsiblemente se plasmarán en la reforma del marco fiscal europeo.
- iniciar cuanto antes los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional.