

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2024 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

INFORME 64/23





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, 2-4, 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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO.....	7
1.1. Previsiones para 2023 y 2024.....	7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	11
1.3. Perspectivas a medio plazo (2025-2028)	12
2. DEUDA PÚBLICA	15
2.1. Nivel de deuda	15
2.2. Perspectivas a medio plazo (2025-2028)	17
3. RECOMENDACIONES	19
3.1. Seguimiento de recomendaciones.....	19

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas. Como en ejercicios anteriores, la AIReF ha pospuesto su elaboración hasta disponer de la información necesaria para realizar un adecuado análisis de las perspectivas fiscales para el ejercicio siguiente.

Las reglas fiscales volverán a estar en vigor en 2024, aunque en un entorno de incertidumbre institucional. Hasta el año 2023 las reglas fiscales estuvieron suspendidas por las excepcionales circunstancias acaecidas desde 2020 (pandemia y crisis energética por la guerra de Ucrania). El año 2024 es el año de vuelta a las reglas fiscales. Sin embargo, hasta la fecha, debido a la convocatoria de elecciones y la demora en la constitución de un nuevo gobierno central, no se han podido aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2024 y siguientes. Además, la ausencia de publicación del informe de Situación de la Economía Española impide conocer el valor oficial de la tasa de referencia de la regla de gasto, aunque la AIReF estima que se situará en el entorno del 3% de acuerdo con la normativa vigente. A ello se une la incertidumbre sobre la reforma del marco fiscal europeo, que se encuentra en proceso de negociación. De acuerdo con las propuestas conocidas hasta la fecha, esta reforma implicaría la obligación de cada estado miembro de elaborar un plan fiscal a medio plazo nacional que contemplara una senda de consolidación fiscal hasta 2028.

Este informe incluye por primera vez un escenario presupuestario hasta 2028 para reforzar la orientación a medio plazo del análisis de la situación fiscal de cada comunidad autónoma. El objeto de este informe se centra en el análisis de las líneas fundamentales de presupuestos de la comunidad para 2024 con la finalidad de valorar si las mismas permiten el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para ella en dicho ejercicio. En este contexto, la AIReF centra su pronunciamiento en las perspectivas esperadas para la comunidad en

2023 y 2024 con la información actual disponible, acompañadas de una visión de medio plazo acorde con el plan que podría exigir el marco fiscal europeo.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 49/23 sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.) 2024. Sobre la información disponible en el Plan Presupuestario presentado el 15 de octubre, la AIRcF ha emitido su pronunciamiento sobre las previsiones para 2024 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector, que se extiende a las perspectivas a medio plazo. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA. El análisis de la Comunidad Autónoma de País Vasco se ha efectuado sobre la información general disponible, las estimaciones y modelos de la AIRcF y los datos globales proporcionados por la comunidad sobre algunas magnitudes que orientarán su presupuesto, ya que no ha facilitado el escenario completo de sus líneas fundamentales de presupuestos para 2024 y no han sido publicadas las cifras del proyecto de Ley de presupuestos que se encuentra en tramitación. La AIRcF ha publicado el informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas que acompañarán al proyecto de presupuesto autonómico, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIRcF¹.

¹ [Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Presupuesto 2024 del País Vasco](#)

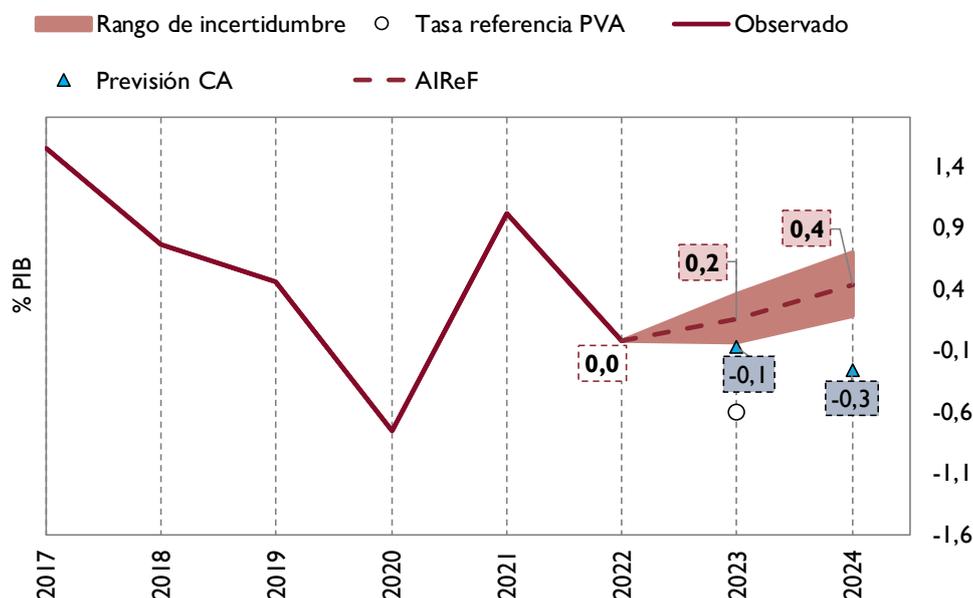
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2023 y 2024

La AIReF estima que la Comunidad Autónoma del País Vasco alcanzará un superávit del 0,2% del PIB en 2023, más favorable que el déficit del 0,1% que prevé la comunidad y la referencia del -0,6% acordada para la comunidad para este año. La AIReF empeora una décima sus estimaciones respecto al informe de julio sobre el cierre en 2023 de País Vasco, si bien sigue previendo que alcanzará un superávit de dos décimas. Los datos de ejecución a la fecha muestran un crecimiento del gasto superior al estimado en el informe anterior que supera la mejora apreciada en los ingresos. La comunidad mantiene sus estimaciones de julio, que suponen un crecimiento interanual del gasto superior al estimado actualmente por la AIReF y un nivel ligeramente inferior de ingresos.

Para 2024, la AIReF prevé que la comunidad alcance un superávit de 4 décimas, mientras la comunidad ha elaborado su proyecto bajo un déficit del 0,3% del PIB. El saldo de la comunidad en 2024 mejorará dos décimas respecto al esperado en 2023, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. Esta mejora se producirá fundamentalmente por la evolución esperada en los ingresos a percibir de las Diputaciones Forales (DD. FF.) que permitirá absorber un crecimiento del gasto ajenos al PRTR que, sin información sobre las medidas concretas que prevé poner en marcha la comunidad, estará condicionado por el crecimiento de los salarios y la evolución inercial de otras partidas. La comunidad considera un saldo dos décimas peor al estimado en 2023 bajo una evolución más moderada que la estimada por la AIReF en las aportaciones de las Diputaciones Forales, desconociéndose las variaciones que prevé en otros ingresos y empleos.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. PAÍS VASCO (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF e información de la comunidad

La AIReF prevé que los recursos de la comunidad en 2024, sin tener en cuenta los fondos del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), aumenten un 5%, alcanzando el 16,2% del PIB. El aumento del 7% de las aportaciones de las DD. FF. compensa la minoración esperada en otros recursos de menor peso. Si bien la AIReF espera un crecimiento moderado de los ingresos asociados a la producción, se prevé que los fondos europeos ajenos al NGEU reduzcan su importe después de registrar un volumen significativo en 2023, tal y como se aprecia en los datos de ejecución a la fecha, por la finalización del Programa operativo 14-20.

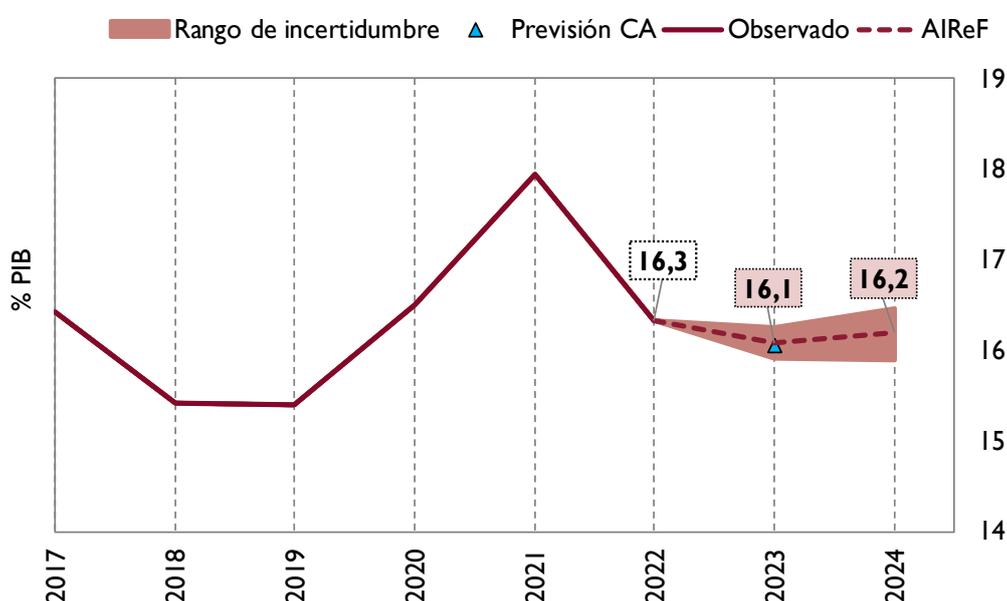
CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2023/2024. PAÍS VASCO (% PIB Y % VARIACIÓN)

Comunidad Autónoma del País Vasco	Previsión AIReF 2023	Previsión AIReF 2024	% var 24/23
	%PIB	%PIB	
Recursos netos sin PRTR	16,1	16,2	5
Aportaciones Diputaciones Forales	14,1	14,3	7
Otros recursos	2,0	1,9	-3

Fuente: AIReF

La comunidad no ha facilitado su escenario completo de ingresos para 2024, pero considera una cifra inferior a la de la AIReF en las aportaciones de las DD. FF. Se desconoce el importe global de los recursos que la comunidad prevé alcanzar en 2024, así como el detalle de previsiones de ingresos distintos de las aportaciones de las DD. FF. La comunidad únicamente ha indicado que estima que dichas aportaciones aumenten un 6,6% sobre la cifra presupuestada en 2023, y espera 130M€ de los nuevos gravámenes temporales establecidos por el Estado.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. PAÍS VASCO (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF e información de la comunidad.

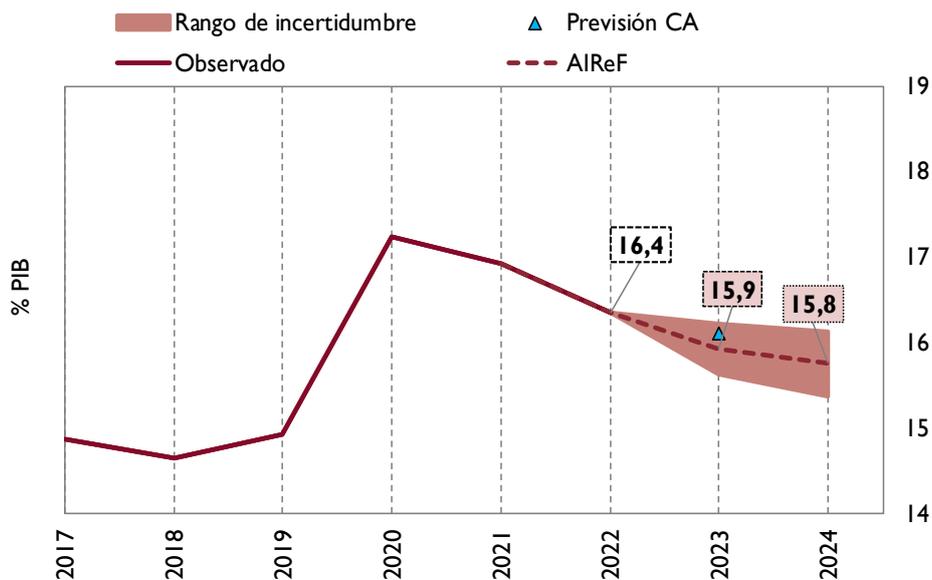
Según las previsiones de la AIReF, los empleos autonómicos en 2024, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 4% sobre el año anterior alcanzando el 15,8% del PIB. La AIReF estima que los empleos corrientes ajenos a proyectos del PRTR aumentarán en la comunidad un 4%. La actualización de los salarios derivada de la normativa básica estatal llevará a un crecimiento cercano al 5% en la remuneración de asalariados, mientras se estima un aumento del 4% de los gastos de funcionamiento y del 3% en los asociados a farmacia y conciertos y otros empleos corrientes, así como en los gastos de capital, todo ello sin tener en cuenta el PRTR.

CUADRO 2. PREVISIÓN AIREF EMPLEOS 2023/2024. PAÍS VASCO (% PIB Y % VARIACIÓN)

Comunidad Autónoma del País Vasco	Previsión AIReF 2023 %PIB	Previsión AIReF 2024 %PIB	% var 24/23
Empleos netos sin PRTR	15,9	15,8	4
Sanidad	6,0	5,9	4
Educación	4,3	4,3	4
Otros gastos	5,6	5,5	3

Fuente: AIReF.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. PAÍS VASCO (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF e información de la comunidad

La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en 2024 un 5%. Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias de las DD. FF., finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, la AIReF estima que el gasto computable en la Comunidad Autónoma del País Vasco podría aumentar un 4% en 2023 y un 5% en 2024. Este mismo crecimiento se reflejaría en el gasto a considerar para el cálculo de la recomendación específica de país emitida para 2024 por el Consejo Europeo, desagregado para cada administración.

Alcanzar el déficit previsto por la comunidad bajo la previsión de ingresos de la AIReF implicaría un crecimiento superior de empleos y gasto computable.

De cumplirse la previsión de recursos de la AIReF, alcanzar el saldo previsto por la comunidad implicaría un crecimiento de los empleos del 8%, y un aumento del gasto computable del 10%

CUADRO 3. PREVISIÓN AIREF VARIACIÓN EMPLEOS Y GASTO COMPUTABLE REGLA DE GASTO NACIONAL Y EUROPEA 2023/2024. PAÍS VASCO (% VARIACIÓN)

Comunidad Autónoma de País Vasco	Previsión AIReF % var 24/23	Previsión AIReF % var 24/23 bajo déficit del 0,3%
Empleos (sin PRTR)	4%	8%
Gasto computable regla de gasto nacional	5%	10%
Gasto computable CSR 2024	5%	10%

Fuente: AIReF

1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Al cierre de 2022 se ha registrado en País Vasco prácticamente el 100% de los fondos REACT-EU asignados a la comunidad. Con la actualización de los datos de cierre de 2022, se han revisado los fondos REACT-EU registrados por la comunidad a la fecha, que supondrían la práctica totalidad de los fondos asignados (426M€). En consecuencia, apenas queda remanente a ejecutar en 2023.

La AIReF ha revisado la ejecución estimada del PRTR, trasladando a ejercicios siguientes parte del importe esperado en 2023. A partir de los datos disponibles sobre el gasto directo registrado por la comunidad hasta el mes de julio, así como de los datos sobre la evolución de licitaciones y adjudicaciones en proyectos vinculados al PRTR, la AIReF revisa a la baja la ejecución esperada en 2023 de los fondos asociados al PRTR. Se estima que los recursos y empleos derivados de estos fondos supongan en País Vasco un 0,2% del PIB regional en 2023, frente al 0,3% previsto por la comunidad, y un 0,4% en 2024.

1.3. Perspectivas a medio plazo (2025-2028)

A medio plazo y bajo un escenario a políticas constantes, la AIReF estima una mejora progresiva del saldo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La AIReF prevé que el aumento del superávit de 2023 y 2024 continúe hasta 2026 con una intensidad similar, y de forma más moderada en 2027 y 2028. El principal factor condicionante es la evolución esperada de las aportaciones de las haciendas forales, derivada de las perspectivas de crecimiento de los ingresos tributarios de aquéllas, acompañada de un crecimiento inercial de los empleos.

En este periodo, los recursos de la Comunidad Autónoma del País Vasco mantendrán un perfil creciente hasta 2027, volviendo al 16,1% del PIB en 2028. La AIReF estima que las aportaciones de las DD. FF., vinculadas a las estimaciones de evolución de los ingresos tributarios, irán registrando crecimientos progresivamente menores a lo largo del periodo que permitirán un aumento de su peso en PIB hasta 2027 que se reduciría en 2028. Para el resto de los recursos, se estima que mantengan su peso en el PIB en todo el periodo, con la excepción de otras transferencias que recogerán en 2023 y 2024 los gravámenes temporales y recuperarán a partir de 2025 su peso habitual.

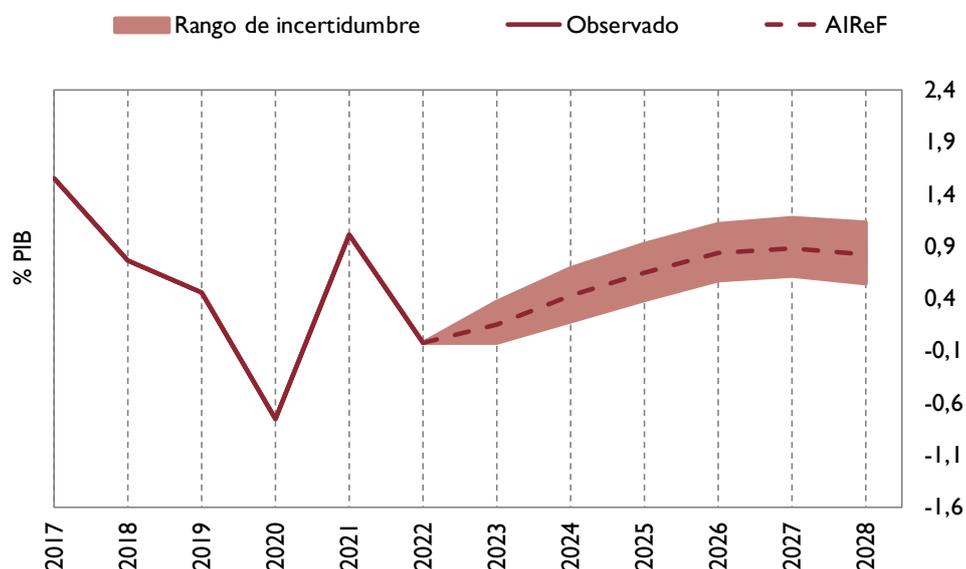
En los empleos la AIReF prevé una minoración progresiva de su peso en el PIB hasta el 15,3% en 2028, condicionada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno de las reglas fiscales. El crecimiento de la remuneración de asalariados vendrá marcado por el acuerdo alcanzado con los sindicatos a nivel nacional, estimándose a partir de 2026 un crecimiento asociado al IPC. Para el resto del consumo público, asociado principalmente a sanidad y educación, se estima su evolución combinando los modelos a largo plazo de la AIReF, que recogen principalmente el impacto del envejecimiento, y el crecimiento promedio de estas partidas en la comunidad en los últimos años. Se prevé que los intereses reduzcan su peso hasta el 0,1% del PIB. Se prevé que los empleos de capital mantengan su peso. Por último, aunque se desconoce el resultado final de la reforma del marco fiscal europeo y nacional, la AIReF considera que a medio plazo el retorno a las reglas fiscales contribuirá a la moderación del crecimiento del gasto, en la línea de las últimas recomendaciones específicas de país formuladas por el Consejo Europeo.

CUADRO 4. PREVISIONES AIREF MEDIO PLAZO 2023-2028. PAÍS VASCO (% PIB Y % VARIACIÓN)

Comunidad Autónoma del País Vasco	Cierre 2022 %PIB	Previsión	Previsión	Previsión	Previsión	Previsión	Previsión
		AIREF 2023 %PIB	AIREF 2024 %PIB	AIREF 2025 %PIB	AIREF 2026 %PIB	AIREF 2027 %PIB	AIREF 2028 %PIB
Recursos netos sin PRTR	16,3	16,1	16,2	16,2	16,3	16,3	16,1
Aportaciones Diputaciones Forales	14,4	14,1	14,3	14,6	14,7	14,7	14,5
Otros recursos	1,8	2,0	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6
Empleos netos sin PRTR	16,4	15,9	15,8	15,6	15,5	15,4	15,3
Consumos intermedios	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Remuneración asalariados	7,8	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5
Transf sociales en especie	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Intereses	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros empleos corrientes	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Empleos capital	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Cap/nec financiación	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9	0,8

Fuente: IGAE y AIReF

GRÁFICO 4. PREVISIONES AIREF CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2023-2028. PAÍS VASCO (% PIB)



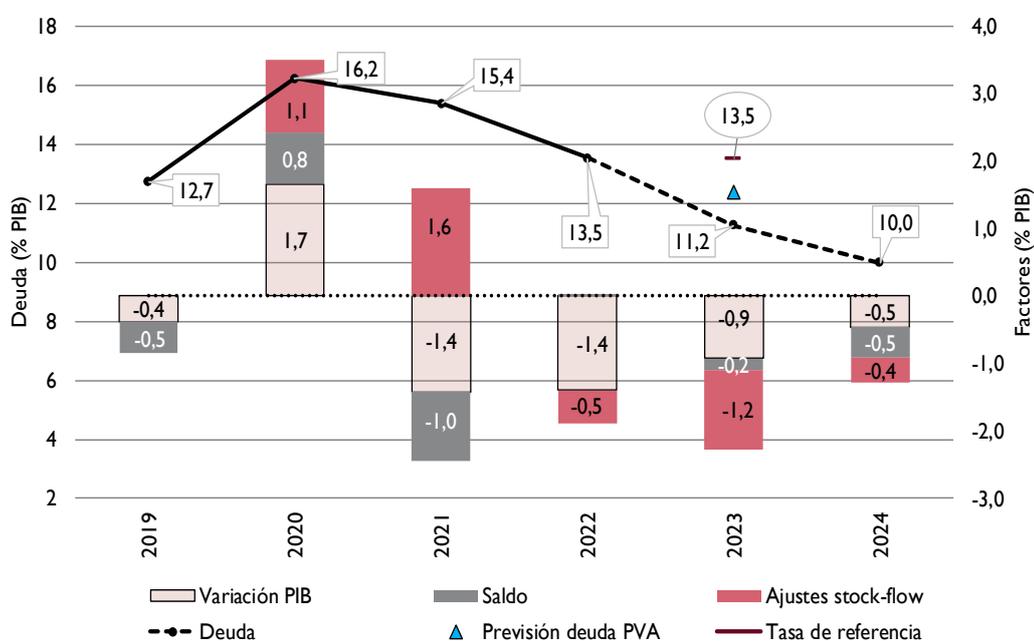
Fuente: IGAE y AIReF

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIReF considera que la deuda de la Comunidad Autónoma del País Vasco se situará al cierre de 2024 en el 10% del PIB. Partiendo de un 13,5% en 2022, la ratio mejoraría en 2023 por efecto de la aplicación de excesos de financiación procedentes de ejercicios anteriores, por el crecimiento previsto del PIB y por el superávit previsto para la comunidad para este ejercicio. En 2024 se produciría una reducción adicional de menor cuantía por estos mismos factores.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. PAÍS VASCO (% PIB)



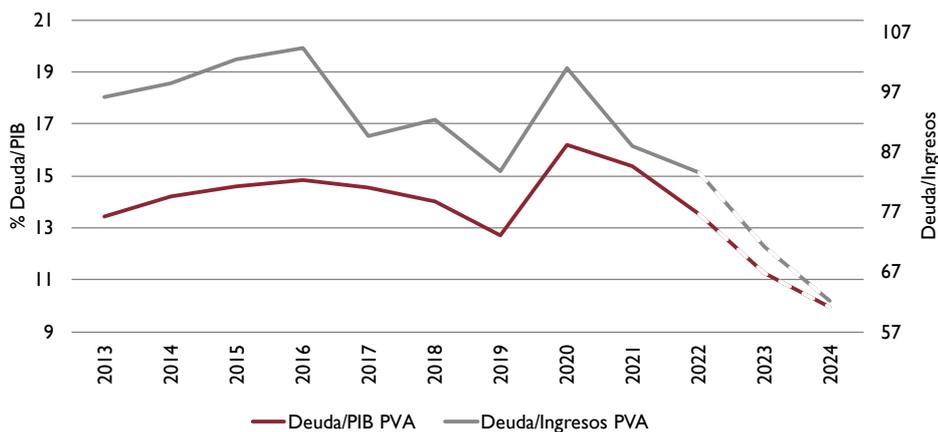
Fuente: Banco de España, AIReF e información de la comunidad

La comunidad estima niveles de endeudamiento superiores para 2023. La comunidad tiene una previsión de deuda superior como consecuencia de una compensación parcial de los excesos de financiación pendientes, en

tanto que el escenario normativo de la AIReF prevé una mayor compensación de excesos pendientes. La AIReF en sus previsiones para 2023, ha tenido en cuenta, bajo un supuesto de distribución lineal, el acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico celebrada el 29 de julio de 2021, en la que la comunidad se comprometió a compensar el exceso de financiación de 2020 en un periodo máximo de 5 años a partir de 2023.

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² registrará en 2023 y 2024 un notable descenso. La deuda sobre ingresos, al igual que la deuda sobre PIB, continuará su senda descendente en 2023-24, debido al crecimiento esperado de los ingresos.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. PAÍS VASCO (% PIB Y % INGRESOS)



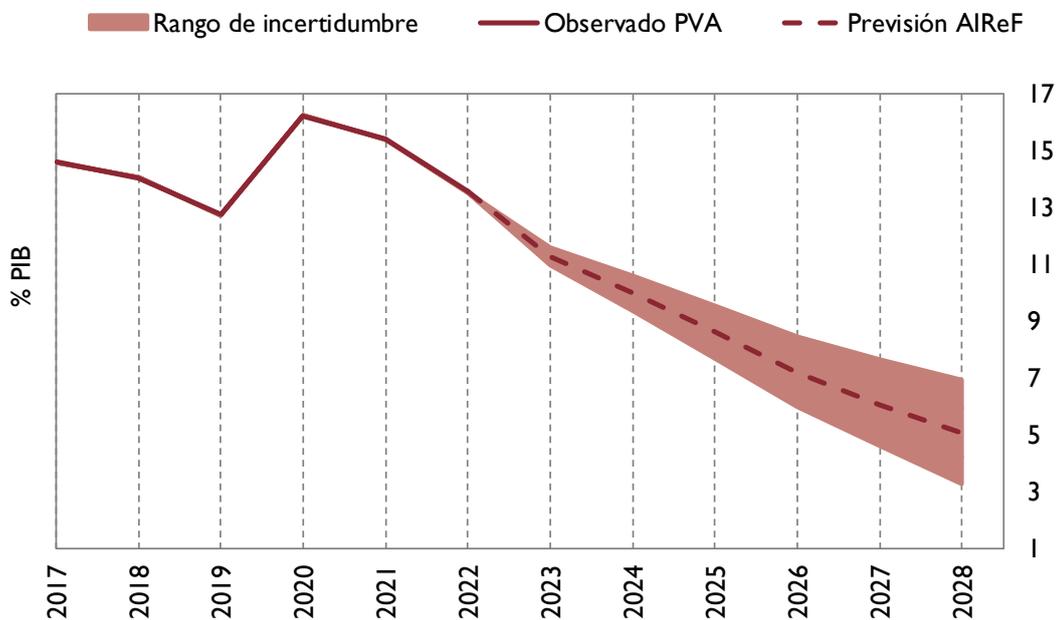
Fuente: Banco de España y AIReF

² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

2.2. Perspectivas a medio plazo (2025-2028)

La AIRcF estima que la ratio de deuda sobre PIB de la comunidad foral seguirá descendiendo a medio plazo bajo un escenario normativo y a políticas constantes. Hasta 2028 se espera que se mantenga la tendencia descendente de la ratio de deuda, debido tanto a los superávits previstos como al crecimiento esperado del PIB. Estas previsiones están sujetas a los supuestos de un escenario normativo en el cual los superávits se destinan a reducir deuda en el ejercicio en el que se producen.

GRÁFICO 7. PREVISIONES DE DEUDA DE PAÍS VASCO EN EL MEDIO PLAZO (2023-2028)



Fuente: Banco de España y AIRcF

3. RECOMENDACIONES

3.1. Seguimiento de recomendaciones

En el anterior informe, de 6 de julio, se anticiparon las excepcionales circunstancias en las que se está produciendo la elaboración de los presupuestos autonómicos para 2024: desactivación de la cláusula de escape de las reglas fiscales sin la aprobación de objetivos de estabilidad ni fijación de tasas de referencia de la regla de gasto. A esta indefinición interna se une la derivada de la reforma del marco fiscal europeo. No obstante, el Consejo Europeo ha emitido una recomendación específica de país que limita el crecimiento del gasto primario del conjunto de Administraciones Públicas, neto de medidas de ingresos, al 2,6%.

En este contexto, la AIReF alertó del riesgo de que las CC. AA. iniciaran el proceso de elaboración de sus presupuestos para el ejercicio siguiente sin una referencia en términos de déficit ni regla de gasto. Ello podría llevar a registrar rebajas fiscales o incrementos de gasto difícilmente compatibles con la regla de gasto nacional y la recomendación específica de país.

Por ello, la AIReF recomendó a la Comunidad Autónoma del País Vasco *“evitar incrementos de gastos o reducciones de ingresos que no tengan financiación permanente y tener en cuenta la aplicación de la regla de gasto en 2024”*.

Como respuesta a estas recomendaciones, la comunidad señaló que *“Desde el punto de vista de los ingresos, no se prevé reducciones ni en las aportaciones a recibir de la Diputaciones Forales (.....) ni de ningún otro concepto presupuestario. Desde el punto de vista de los gastos, 2024 será el año en que se irán desactivando las medidas excepcionales puestas en marcha en ejercicios anteriores para afrontar la crisis sanitaria, la energética y la derivada del conflicto de Ucrania. Sin embargo, consideramos estratégico abordar el problema del reto demográfico para lo que*

pondremos el foco en la atención a la juventud prestando apoyo a los procesos de emancipación."

Se desconoce a la fecha la valoración, contenido y naturaleza concreta de las medidas y políticas abordadas en el proyecto de presupuestos autonómico, pero la AIRcF, en todo caso, verificará el cumplimiento de la recomendación con el seguimiento de la aprobación del presupuesto y de su ejecución en 2024.

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez