

LA AIReF SEÑALA QUE EL PLAN DE REEQUILIBRIO NO SE AJUSTA A LA LEY DE ESTABILIDAD Y RECOMIENDA DISEÑAR UNA ESTRATEGIA FISCAL ANTE LA VUELTA DE LAS REGLAS FISCALES

- **La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sostiene que el Plan de Reequilibrio aprobado no incluye la información prevista en la Ley de Estabilidad, sino que remite a la senda de consolidación prevista en la Actualización del Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario**
- **No recoge explícitamente el cuadro macroeconómico que subyace a la senda fiscal planteada, ni contiene medidas que sustenten la reducción del déficit hasta 2026**
- **El documento no explicita si la senda de reducción del déficit cumple con los requisitos del futuro marco europeo de reglas fiscales y no aclara si el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2024 y la actualización del Plan Presupuestario alterarán las previsiones**
- **La AIReF considera que el Plan de Reequilibrio se verá superado por el plan estructural fiscal a medio plazo que las autoridades españolas deberán elaborar en primavera como resultado de la reforma del marco fiscal europeo**
- **La AIReF recomienda el diseño de una estrategia fiscal a medio plazo exigente y acorde a las nuevas reglas fiscales para afrontar la situación de vulnerabilidad de las finanzas públicas**
- **También recomienda que se inicien los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional**

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy en su página web el Informe sobre el Plan de Reequilibrio aprobado por el Consejo de Ministros este martes. El contenido y el alcance del Plan, tal y como recoge la AIReF en su Informe, no se ajusta a lo establecido por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), sino que remite a la senda de consolidación fiscal de la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 del pasado mes de abril y al Plan Presupuestario de octubre.

La AIReF explica en su Informe que la concurrencia de circunstancias excepcionales que permitan la suspensión de las reglas fiscales prevista en la LOEPSF obliga a la aprobación de un Plan de Reequilibrio para corregir el déficit estructural incurrido durante la suspensión, teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento. Desde el estallido de la pandemia de la COVID-19 el Congreso ha apreciado la concurrencia de circunstancias excepcionales en tres ocasiones: octubre de 2020, septiembre de 2021 y septiembre de 2022, aunque en esta ocasión como consecuencia de la crisis de precios. En ninguna de las tres ocasiones el Gobierno ha presentado un Plan de Reequilibrio. La AIReF, por su parte, informó en las tres ocasiones sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales, tal y como exige la Ley de su creación.

Tras cuatro años de suspensión de las reglas fiscales, el Consejo de Ministros ha aprobado el Plan de Reequilibrio de la Administración Central, y el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha solicitado a la AIReF el Informe correspondiente sobre dicho Plan antes de su remisión a las Cortes Generales.

En su valoración, la AIReF señala que el contenido y el alcance del Plan de Reequilibrio aprobado no se ajusta al contenido que marca la Ley de Estabilidad Presupuestaria. El artículo 22 de la LOEPSF indica que el Plan de Reequilibrio, a diferencia de otros documentos presupuestarios, no tiene un alcance global para el conjunto de las Administraciones Públicas, sino que debe estar dirigido a la administración concreta que ha incurrido en las circunstancias excepcionales. Además, debe contener, igual que los Planes Económico-Financieros, previsiones tendenciales de ingresos y gastos, la descripción y calendario de las medidas a adoptar para cumplir con los objetivos y las previsiones de las variables económicas y fiscales, los supuestos en los que se basan y un análisis de sensibilidad. Además, se debe añadir información adicional en materia de objetivos de estabilidad y deuda.

El Plan de Reequilibrio aprobado, según la AIReF, no incorpora este contenido, sino que remite a la senda de consolidación fiscal de la Actualización del Programa de Estabilidad 2023 – 2026 del pasado abril y al Plan Presupuestario de octubre, dos documentos presupuestarios con un alcance que no se circunscribe solo a la Administración Central. Además, estos documentos tampoco cuentan con una previsión de ingresos y gastos para la Administración Central, como exige la Ley. Dado su contenido, el informe de la AIReF se remite a la valoración hecha ya tanto de la Actualización del Programa de Estabilidad como del Plan Presupuestario, informados en [mayo](#) y en [octubre](#) de este año, respectivamente. De hecho, las instituciones europeas también se han pronunciado sobre estos documentos. En ambos Informes, la AIReF actualizó sus previsiones macroeconómicas y fiscales de medio plazo. En Informe publicado hoy, la AIReF contrasta la senda recogida en el Plan de Reequilibrio con las previsiones de octubre de la Institución, que son las más actualizadas.

La AIReF ya señaló en el informe de mayo que la Actualización del Programa de Estabilidad no constituye un instrumento de planificación de medio plazo genuino. De la misma forma, la Institución ha señalado en sucesivas ocasiones los problemas de la fragmentación del proceso presupuestario por la falta de coherencia entre los presupuestos de las Administraciones Públicas y los instrumentos de planificación a medio plazo: el Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario. En el actual Informe, la AIReF señala que estas debilidades son extensibles al Plan de Reequilibrio en la medida en que remite a ambos documentos.

Además, el Plan de Reequilibrio no recoge explícitamente el cuadro macroeconómico que subyace a la senda fiscal. La AIReF señala que, implícitamente, podría entenderse que sería el contenido en el Plan Presupuestario para 2024 y la Actualización del Programa de Estabilidad para 2025 y 2026. En este sentido, la institución prevé en su informe de octubre un crecimiento real del PIB del 1,7% en 2024, frente al 2% estimado por el Gobierno en el Plan Presupuestario para ese mismo año. Para 2025 y 2026 las discrepancias son menores, ya que la AIReF estima un avance del PIB real del 1,8% y del 1,6%, respectivamente, en esos años, similar al 1,8% y el 1,7% de la Actualización del Programa de Estabilidad.

Por otro lado, el escenario central de la AIReF presenta una estabilización del déficit de las Administraciones Públicas en torno al 3,2% del PIB en ausencia de medidas adicionales, frente a una reducción progresiva hasta el 2,5% en 2026 del Plan de Reequilibrio. Tras alcanzar el 3% en el 2024 en línea con el escenario central de la AIReF, el Plan de Reequilibrio presenta una reducción adicional del déficit de cinco décimas en dos años, hasta el 2,5% del PIB, mientras que la AIReF asume un repunte del déficit en 2025 y posterior estabilización en el 3,2%. En particular, en 2025 la

AIReF estima que el déficit subiría hasta el 3,2% debido principalmente a la retirada de las medidas temporales de incremento de ingresos. Una vez se materialice la retirada de las medidas en 2024, la AIReF estima que el margen para la reducción del déficit sin adoptar medidas de corrección adicionales se agota, resultando un nivel ligeramente superior al límite del 3% fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Sin medidas para sustentar la reducción del déficit

Por otro lado, la AIReF señala que el Plan de Reequilibrio no contiene medidas que sustenten la reducción del déficit hasta 2026. Las medidas contenidas coinciden con las recogidas en el Plan Presupuestario para 2024, con alguna excepción. En ausencia de nuevas medidas, la AIReF prevé una pequeña reducción del peso de los recursos en 2025 por la retirada de las medidas temporales de ingresos y una recuperación hasta el 43,1% en 2028. En cuanto a los empleos, tras reducirse casi medio punto en 2024 por la desaparición de las medidas, incrementarán su peso sobre el PIB hasta el 46,3% en 2028. Este incremento se ve impulsado por el crecimiento del gasto en pensiones y los intereses. En la medida en que el Plan de Reequilibrio no actualiza la evolución de recursos y empleos hasta 2026, no es posible realizar una comparación con la estimación más actualizada de la AIReF.

Por subsectores, el déficit de la Administración Central en 2026 coincide en el escenario central de la AIReF y el Plan de Reequilibrio, pero con algunas diferencias en su evolución. En cambio, la AIReF estima que el déficit de los Fondos de la Seguridad Social se estabilizará en el entorno del 0,4% del PIB durante todo el horizonte de proyección, frente a la reducción prevista en el Plan de Reequilibrio. En el caso de las Administraciones Territoriales, el Plan de Reequilibrio estima que alcanzarán tres décimas de superávit en 2026, mientras la AIReF prevé una situación cercana al equilibrio.

En materia de deuda, la AIReF ya consideró factible la proyección decreciente de deuda incluida en la Actualización del Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario, si bien advirtió que, tras su estabilización a medio plazo, retomarí­a una senda creciente en ausencia de medidas adicionales. Más allá del año 2024, cuando desaparezca la notable contribución del crecimiento nominal, la AIReF proyecta una ralentización del ritmo de reducción de la deuda, con una estabilización en el entorno del 105% del PIB. En el largo plazo, la evolución de la deuda es desfavorable debido al elevado endeudamiento inicial sumado a unas cuentas públicas no equilibradas y lastradas por el impacto del envejecimiento y del endurecimiento de las condiciones monetarias.

El futuro marco fiscal

Por otro lado, la AIReF señala que el Plan de Reequilibrio no explicita si la senda presentada cumple con los requisitos del futuro marco europeo de reglas fiscales. La Institución considera que, aunque no se ha cerrado la negociación sobre la reforma del marco fiscal, existen elementos suficientes para analizar la trayectoria de deuda desde la óptica de la propuesta de reforma de la Comisión Europea. Esta propuesta establece que la ratio de deuda debe mostrar una senda descendente con un nivel de plausibilidad de al menos el 70%, así como una senda descendente en una serie de escenarios de estrés financiero. Según las estimaciones de la AIReF, el ajuste necesario para cumplir con el nuevo marco sería de 0,64 puntos del PIB al año durante el periodo 2025-2028 que, en términos de déficit y asumiendo las previsiones de ingresos de la AIReF, supondría alcanzar un déficit del 2% del PIB en 2026 y 0,8% en 2028, frente al déficit del 2,5% del PIB en 2026 planteado en el Plan de Reequilibrio. En todo caso, el ajuste que finalmente requiera el nuevo marco dependerá del resultado final de la reforma.

La AIReF señala también que la distribución del déficit por subsectores del Plan de Reequilibrio no garantiza el cumplimiento del límite de incremento del 2,6% del gasto primario neto de medidas de

ingresos establecido por la recomendación europea. Según las estimaciones de la AIReF, el déficit del 0,1% de las CCAA permitiría crecimientos del gasto primario financiado nacionalmente neto de medidas de ingresos cercanos al 9%, lo que sería incompatible con el cumplimiento de la recomendación. Además, en la medida que estos incrementos de gasto neto sean de carácter estructural, supondrían un deterioro adicional de la sostenibilidad de las cuentas públicas. En cambio, el cumplimiento de la regla de gasto nacional (por debajo del 3% según el Informe de situación de la economía española) supondría una evolución de gasto más contenida que la contemplada en el escenario central de la AIReF y conduciría a un déficit en 2026 inferior al contemplado en el Plan de Reequilibrio.

No se aclara si los Presupuestos alterarán las previsiones

El Plan de Reequilibrio no aclara si el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2024 y la correspondiente actualización del Plan Presupuestario alterará sus previsiones. El Plan Presupuestario remitido a la Comisión Europea es de carácter inercial, lo que excluye, por ejemplo, la prórroga ya anunciada por el Gobierno de determinadas medidas, así como las medidas que pudieran aprobarse. En este sentido, la AIReF considera probable que el proyecto de PGE altere las previsiones inerciales, al tratarse del principal instrumento de política fiscal. De hecho, la Comisión señaló en su evaluación la necesidad de presentar una actualización del Plan Presupuestario cuando se conozca el proyecto de PGE para 2024.

Finalmente, la AIReF señala que el Plan de Reequilibrio se verá superado por el plan estructural fiscal a medio plazo que las autoridades españolas deberán elaborar en primavera como resultado de la reforma del marco fiscal europeo. El nuevo marco determinará previsiblemente una senda más exigente, que obligará a reformular la senda prevista en el Plan de Reequilibrio. En todo caso, habrá que ampliar su horizonte temporal al menos hasta 2028. En este sentido, la AIReF deberá actualizar su valoración cuando se conozca su contenido.

Recomendaciones

En este contexto, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda y Función Pública que inicie cuanto antes los trabajos para elaborar una estrategia fiscal de medio plazo realista y creíble que permita situar la senda de deuda en una trayectoria descendente y cumpla con los requisitos de sostenibilidad que previsiblemente derivarán de la reforma del marco fiscal europeo, con independencia de que, si la reforma no se aprueba a finales de este año, la estrategia planteada tenga que adaptarse con posterioridad al contenido final de la misma. También considera que se deben iniciar los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional. En ambos casos se debe contar con la participación de todas las Administraciones Públicas y de los agentes sociales y políticos implicados.

La AIReF señala que la presentación de este Plan de Reequilibrio supone un paso para avanzar en la reducción de la incertidumbre institucional, junto con el inicio del proceso de aprobación de los objetivos de estabilidad, la celebración de las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administraciones Locales, la publicación del Informe sobre la situación de la economía española y la comunicación de los datos de los sistemas de financiación territoriales. Sin embargo, la Institución pone de manifiesto una vez más la vulnerabilidad de la economía española por la persistencia estructural del déficit y el elevado nivel de deuda. Además, advierte de que la implementación de la política fiscal a corto, medio y largo plazo va a requerir forjar amplios acuerdos a nivel político e institucional de manera transversal a todos los niveles de la administración.

La AIReF ya formuló una recomendación en el Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos para 2024 sobre la conveniencia de elaborar una estrategia fiscal de medio

NOTA DE PRENSA
13/12/2023

plazo con los requisitos de sostenibilidad recogidos en la reforma del marco fiscal europeo en tramitación, y la necesidad de reformar el marco fiscal nacional. Ahora considera relevante reforzar y concretar dicha recomendación, tanto por las debilidades señaladas en el Plan de Reequilibrio objeto de este Informe, como por la trascendencia que en la senda que se defina tendrá la próxima presentación del proyecto de PGE para 2024.