

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2024

INFORME 2/24

RESUMEN EJECUTIVO

11 de abril de 2024



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: 11 de abril de 2024

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene el mandato legal de evaluar los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA. PP.) desde la perspectiva de su adecuación a los objetivos fiscales, centrando su valoración, de acuerdo con lo establecido en su ley orgánica, en los principales cambios respecto a los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos previamente informados el 26 de octubre de 2023. El ejercicio 2024 resulta crítico en la medida que supone el retorno a las reglas fiscales tras cuatro años de suspensión, así como la transición hacia la implementación del ya acordado nuevo marco fiscal europeo, que también supondrá la reforma del marco fiscal nacional.

En este informe la AIReF actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales hasta 2028 incorporando el impacto de las medidas aprobadas o prorrogadas desde el último informe, así como los últimos datos disponibles. En este contexto, la AIReF presenta un nuevo escenario macroeconómico que eleva las previsiones de crecimiento real del producto interior bruto (PIB) para 2024 hasta el 2%, mientras que a medio plazo la previsión converge progresivamente al crecimiento potencial de la economía.

La AIReF mantiene en su escenario central la previsión de déficit del conjunto de las AA. PP. en el 3% del PIB para 2024. El coste de las medidas adoptadas o prorrogadas desde el anterior informe, dos décimas de PIB, se ve compensado por la revisión al alza de las previsiones macroeconómicas. Asimismo, la revisión de las previsiones de medio plazo confirman la estabilización del déficit por encima del 3% en ausencia de medidas adicionales.

Este año también se configura como el ejercicio de partida sobre el que se sustentará la estrategia fiscal de medio plazo que deberá plasmarse en el plan estructural fiscal de medio plazo que España tendrá que presentar en septiembre. En este sentido, las instituciones europeas dirigieron a España una recomendación específica de carácter cuantitativo dirigida a limitar el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos en 2024 al 2,6%. Según las estimaciones de la AIReF, el crecimiento se situará en el 4%, lo que supone un incumplimiento de la recomendación, situando el gasto neto seis décimas de PIB por encima del que derivaría del cumplimiento de la recomendación. Bajo el escenario de ingresos de la AIReF, el cumplimiento de la recomendación supondría alcanzar una cifra de déficit en 2024 del 2,4% en lugar del 3% actualmente previsto por la AIReF, es decir, una reducción del déficit de 1,2 puntos de PIB respecto al registrado en 2023.

Hasta que se trasponga el nuevo marco fiscal europeo en el ordenamiento jurídico nacional, las reglas fiscales nacionales vuelven a estar vigentes en su configuración actual en 2024. Por un lado, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública propuestos por el gobierno fueron rechazados por el Senado. Por otro lado, la publicación del informe sobre la situación de la economía española ha permitido conocer que la tasa de referencia de la regla de gasto nacional se sitúa en el 2,6% para 2024, lo que resulta de obligado cumplimiento según la normativa vigente para la Administración Central, las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y las Corporaciones Locales (CC. LL.).

La AIReF considera que existe riesgo de incumplimiento de la regla de gasto nacional en 2024 por parte de la Administración Central, todas las CC. AA. y diez de las CC. LL. que son objeto de seguimiento individual por parte de la AIReF. Además, el incumplimiento de la regla de gasto nacional también compromete el cumplimiento de la recomendación específica para España del Consejo. Más allá de las consecuencias legales que pudieran derivarse del incumplimiento formal del actual marco fiscal nacional o de la recomendación específica, un elevado crecimiento del gasto computable en 2024 implica un deterioro de las finanzas públicas a medio plazo en un contexto de elevada deuda pública, que, además, elevaría el ajuste exigido por el nuevo marco fiscal europeo.

En consecuencia, la AIReF recomienda a estas administraciones que vigilen la ejecución de su presupuesto adoptando las medidas que estimen pertinentes para corregir el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto y evitar así el deterioro estructural de sus cuentas a medio y largo plazo.

Además, este año resulta crítico como punto de partida para la determinación de la senda de gasto primario neto de medidas de ingresos que estarán obligadas a seguir las AA. PP. españolas tras la aprobación del plan estructural fiscal de medio plazo. Este plan deberá elaborarse durante el próximo verano sobre la base de la trayectoria de referencia que la Comisión Europea facilitará en junio y marcará ya el proceso de elaboración de los presupuestos para 2025, teniendo como punto de partida la previsión de cierre de 2024.

En este sentido y en línea con recomendaciones anteriores y las provisiones contenidas en el nuevo marco fiscal europeo sobre la elaboración de estos planes, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que inicie el diálogo y los trabajos con todas las AA. PP. para la elaboración de este plan estructural fiscal de medio plazo tanto a nivel bilateral con las CC. AA. como a través de los mecanismos multilaterales existentes para la coordinación de la política económica como la Comisión Nacional de Administración Local y el Consejo de Política Fiscal y Financiera o, en su caso, la Conferencia de Presidentes. Este proceso debe aclarar la aplicación práctica de las reglas fiscales en 2024 y sentar las bases de un nuevo marco fiscal nacional para la implementación del plan estructural fiscal de medio plazo.

Revisión del escenario macroeconómico para 2023

La AIReF revisa al alza hasta el 2% el crecimiento esperado en 2024. A partir de ese año, en su escenario de medio plazo, considera que el crecimiento del PIB real convergerá de forma gradual al potencial de largo plazo, que la AIReF sigue estimando en torno al 1,3%.

En 2023, el crecimiento del empleo impulsado entre otras causas por la afluencia de la población extranjera ha favorecido una expansión del consumo por encima de lo considerado previamente en los escenarios de la AIReF. También el consumo público aumentó más de lo esperado por la AIReF y por el propio Gobierno. Por su parte, los ingresos por turismo han superado con creces los niveles previos a la pandemia, a lo que ha podido contribuir la inestabilidad geopolítica en mercados de destino competidores, y las exportaciones de algunos servicios empresariales mantienen un dinamismo notable; con todo, las exportaciones crecieron en 2023 en línea con lo esperado por la AIReF. En sentido contrario, la formación bruta de capital se mantuvo muy moderada y creció muy por debajo de lo esperado por la AIReF y el Gobierno.

La debilidad que está mostrando la inversión es uno de los rasgos más destacables del patrón de crecimiento reciente de la economía española, particularmente en un contexto en que se están materializando algunos proyectos ligados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Además, este escaso avance en el grado de capitalización de la economía (o incluso retroceso respecto al 2019 si se tuviera en cuenta la depreciación del capital instalado) ha venido acompañado de un estancamiento de la productividad que, tras los vaivenes asociados a la pandemia, mantiene un nivel algo inferior al registrado en 2015.

En este contexto, la AIReF espera que la economía mantendrá en 2024 un crecimiento notable, del 2%, sustentado por el dinamismo del consumo privado y por una expansión de la inversión condicionada al despliegue de las inversiones asociadas al PRTR. Este avance del PIB supera ampliamente al 0,6% esperado por el BCE para el conjunto del área del euro.

A partir de 2024 la AIReF plantea un escenario de convergencia gradual hacia el crecimiento potencial de largo plazo que se sigue estimando en torno al 1,3%.

En el ámbito de los precios, el descenso de la inflación energética está siendo más rápido de lo esperado en un contexto de corrección de los precios de estas materias primas en los mercados internacionales y, en particular, de los precios del gas que han recuperado niveles similares a los registrados a mediados de 2021, antes del inicio de su escalada. En cambio, algunos servicios relacionados con el turismo mantienen tasas elevadas en un contexto de expansión de su demanda. En este sentido, la AIReF ha revisado a la baja el crecimiento del IPC esperado para 2024 hasta el 3,1% frente al 4% esperado en otoño de 2023. En cambio, se mantiene el crecimiento esperado del deflactor del PIB en el 3,2% en 2024 ya que este indicador refleja en mayor medida las presiones de precios domésticos. Para los años siguientes se espera una convergencia gradual al 2%, la tasa de referencia de la política monetaria.

Como consecuencia de lo anterior, el crecimiento nominal del PIB se revisa ligeramente al alza, hasta el 5,2% en 2024, frente al 5% anterior. En los años siguientes el crecimiento nominal esperado por la AIReF se sitúa en un 4,1% en 2025, 3,7% en 2026, 3,6% en 2027 y 3,4% en 2028. A su vez, se espera que la tasa de paro descienda hasta el 11,6% en 2024, frente al 12,1% observado en 2023, proyectándose una contención progresiva hasta el 10,3% en 2028.

Escenario presupuestario de las AA. PP.

La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA. PP. del 3% del PIB en 2024, en línea con las previsiones del gobierno. A medio plazo, la AIReF considera que el déficit se estabilizará, en ausencia de medidas adicionales, en torno al 3,2% del PIB en línea con el informe anterior.

Antes de finalizar el año, mediante el Real Decreto-Ley 8/2023, el gobierno prorrogó parcialmente las medidas vigentes y aprobó medidas adicionales

para 2024 con un coste estimado en torno a tres décimas del PIB, una de las cuales ya estaba incorporada en el escenario fiscal de AIReF desde el anterior informe. Esto retrasa a su vez la retirada completa de las medidas para paliar los efectos de la crisis energética y de precios hasta 2025. Asimismo, algunos gobiernos autonómicos han aprobado reducciones adicionales de impuestos que tienen carácter permanente en su práctica totalidad.

Por otra parte, el gobierno central decidió finalmente no presentar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2024, por lo que la prórroga presupuestaria se mantendrá durante todo el año. No obstante, el gobierno ha manifestado su intención de incorporar determinados elementos de la política presupuestaria como el incremento salarial de los empleados públicos mediante diferentes instrumentos legislativos. En consecuencia, la confirmación de la prórroga presupuestaria no supone cambios significativos sobre la previsión anterior.

Los cambios en el escenario macroeconómico reducen el déficit en tres décimas en 2024 por la mejora de la recaudación y un menor gasto previsto en prestaciones por desempleo. En relación con los ingresos, destaca el incremento en la previsión de la remuneración de asalariados, que eleva las previsiones de recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de las cotizaciones sociales. Adicionalmente, las mejores previsiones en el ámbito laboral también implican un menor crecimiento del gasto en prestaciones por desempleo.

Por último, la incorporación de la última información disponible, principalmente el cierre de 2023 supone cambios relevantes a nivel de administración y por rúbricas, que de manera agregada supone una décima de PIB de mayor déficit para el conjunto de las AA. PP. Por un lado, el mayor gasto respecto al previsto por la AIReF realizado por las administraciones territoriales en 2023 se traslada a 2024 y a los años siguientes, deteriorando su posición fiscal a medio plazo. Por otro lado, una parte del menor gasto realizado por la Administración Central (A. C.) en 2023 no tiene incidencia sobre la previsión de 2024. Este es el caso de las transferencias de capital asociadas a sentencias judiciales cuyo importe en 2023 fue menor que en ejercicios anteriores, pero que en 2024 volverá a incrementarse por el registro de fallos judiciales ya conocidos. De igual forma, la caída de la inversión militar en 2023 se considera que tiene carácter puntual y que volverá a repuntar en 2024, teniendo en cuenta la ejecución presupuestaria registrada en 2023 y el compromiso político de incrementar el gasto militar.

Como consecuencia de lo anterior, el déficit en 2024 se reducirá en seis décimas del PIB respecto a 2023. La retirada progresiva de las medidas

implementadas para paliar los efectos de la crisis energética y de precios en 2024 supondrá una reducción del déficit de en torno a siete décimas. Por otro lado, la evolución subyacente del resto de gastos e ingresos supone una reducción del déficit de más de una décima de PIB anulada por el incremento de los gastos no recurrentes vinculados a sentencias judiciales. Por el contrario, el resto de las medidas de ingresos tienen un impacto prácticamente neutral en el déficit de una décima, ya que el impacto negativo de las aprobadas en la A. C. y las Comunidades Autónomas (CC. AA.) compensan el impacto positivo de las aprobadas en el ámbito de la Seguridad Social.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	AIReF actual					AIReF octubre 2023				
	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027	2028
AA. PP.	-3,0	-2,9	-3,1	-3,2	-3,2	-3,0	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2
A. C.	-2,7	-2,2	-2,4	-2,5	-2,6	-3,1	-2,8	-2,8	-2,9	-2,9
F. S. S.	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
CC. AA.	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
CC. LL.	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

La AIReF prevé que los ingresos crecerán en 2024 un 6,2%, situándose en el 42,5% del PIB, 43,9% incluyendo los ingresos del PRTR. Este nivel sería dos décimas de PIB inferior a lo previsto en el informe anterior. Una parte de esta reducción, tres décimas, se debe al mayor nivel previsto de PIB nominal para 2024. La prórroga parcial de las medidas impositivas temporales vigentes en 2023 reducen también la previsión de recaudación dos décimas. Por otra parte, el nuevo escenario macroeconómico implica una mayor recaudación en términos generales, especialmente concentrada en el IRPF y las cotizaciones sociales por la mejora en la previsión de la remuneración de asalariados.

A medio plazo, la AIReF estima un incremento progresivo de los ingresos hasta alcanzar el 43% del PIB en 2028, nivel una décima inferior al estimado en el informe anterior. A medio plazo, la mejora del escenario macroeconómico casi compensa el impacto del mayor PIB nominal previsto para 2028.

Los gastos se situarán en 2024, sin incluir el PRTR, en el 45,4% según las estimaciones de la AIReF, también dos décimas por debajo de lo previsto en el informe anterior. Al igual que ocurre en ingresos, la reducción del peso de los gastos sobre el PIB se explica por el efecto de un mayor PIB nominal. Asimismo, la mejora en el mercado laboral, incorporada en el nuevo escenario macroeconómico también reducen el peso de los empleos, mientras que la nueva información eleva la previsión. Incluyendo el PRTR el gasto se situará en el 46,9% del PIB en 2024. A medio plazo, los gastos

incrementarán su peso sobre el PIB hasta alcanzar el 46,2% en 2028, algo más de una décima menos que el informe anterior.

En el nuevo marco fiscal europeo, la variable principal de supervisión pasa a ser el gasto primario neto de medidas de ingresos, por lo que la AIReF ya ha comenzado a prever su evolución a medio plazo tanto a nivel del conjunto de las AA. PP. como de los subsectores. Según las estimaciones de la AIReF, este gasto neto para el conjunto de las AA. PP. crecerá a una tasa promedio entre 2024 y 2028 del 3,8% al año en su escenario central.

Administración Central

La AIReF estima para la Administración Central (A. C.) un déficit del 2,7% del PIB en 2024, lo que supone una reducción de cuatro décimas respecto a la previsión anterior. En cuanto a la regla de gasto, la AIReF estima ahora que el crecimiento del gasto computable se situará en el 6,8%, lo que supone una desviación de más de cuatro décimas de PIB respecto al nivel que se alcanzaría si se cumpliera con el límite del 2,6%. Este fuerte crecimiento está condicionado, entre otros factores, por la imputación en 2024 de determinadas operaciones no recurrentes sin correspondencia en 2023. Asimismo, la previsión de recuperación de la inversión militar tras la caída puntual de 2023 lastra también la evolución del gasto computable.

El déficit de la A. C. se reducirá en 2025 y posteriormente se estabilizará en torno al 2,5% del PIB, una vez se retiren completamente las medidas y se normalicen los flujos derivados de las liquidaciones de los sistemas de financiación territoriales. Entre 2024 y 2028, la AIReF prevé que el gasto primario neto de medidas de ingresos crezca en promedio un 3,7% anual.

Fondos de la Seguridad Social

La AIReF reduce una décima la estimación de déficit de los Fondos de la Seguridad Social hasta un 0,3% del PIB en 2024, pero se mantiene en el 0,4% del PIB a medio plazo. Entre 2024 y 2028, la AIReF estima que el gasto primario neto de medidas de ingresos crecerá el 3,9% anual, incluyendo el impacto de las medidas de ingresos vinculadas a la reforma de pensiones.

Comunidades Autónomas

El déficit de las CC. AA. se reducirá en 2024 hasta el 0,1% del PIB, empeorando tres décimas las previsiones del informe anterior. La mejora en el déficit de las CC. AA. en 2024 sobre el cierre de 2023 se debe fundamentalmente a los ingresos extraordinarios provenientes de la liquidación del sistema de financiación autonómica. Adicionalmente, las entregas a cuenta también crecen un 8,3%. No obstante, la previsión de déficit se ha incrementado respecto al informe anterior como consecuencia, fundamentalmente, del

cierre de 2023 y la nueva información sobre los recursos del sistema de financiación previstos para 2024.

Por otra parte, las previsiones de la AIReF para 2024 sitúan el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto en el 5,7%, cuatro décimas del PIB por encima del nivel marcado por la tasa de referencia del 2,6%. A nivel individual, todas las CC. AA. incurren en riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

Tras la liquidación extraordinaria recibida en 2024, a partir de 2025 el saldo de las CC. AA. se deteriorará hasta estabilizarse en torno al 0,2% del PIB de déficit. Asimismo, entre 2024 y 2028, el gasto primario neto de medidas de ingresos crecerá un promedio del 3,7% anual.

Corporaciones Locales

Las Corporaciones Locales (CC. LL.) mejorarán en 2024 su saldo hasta volver a un superávit del 0,1% del PIB, una décima inferior al informe anterior. El cambio en las previsiones obedece principalmente al cierre de 2023, con un déficit de 0,1% frente al superávit previsto. De manera análoga a las CC. AA., el paso a superávit se explica principalmente por la liquidación del sistema de financiación, que será extraordinariamente alta en 2024. Adicionalmente, también impacta de manera positiva la compensación por la liquidación negativa de 2022 que recibirán en 2024 las CC. LL. Por otro lado, según las estimaciones de la AIReF, el gasto computable a efectos de la regla de gasto nacional en 2024 crecería en torno al 3,7%, lo que pone de manifiesto el riesgo de incumplimiento de esta regla para numerosas entidades a nivel individual.

A medio plazo, la AIReF estima que el saldo de las CC. LL. se estabilizará en torno al equilibrio y que el gasto neto de medida de ingresos crecerá entre 2024 y 2028 a una tasa promedio del 3,7% anual.

Orientación de la política fiscal y evaluación de las Recomendaciones Específicas del Consejo Europeo en materia fiscal para 2023 y 2024

Las Recomendaciones Específicas por País de 2023 y 2024 establecen unas referencias cuantitativas para la política fiscal en España.

En concreto, en 2023 se recomendaba a España que el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional y netos de medidas de ingresos no superara el crecimiento potencial nominal de medio plazo de la economía, que en este momento se estima en el 7,3%. Dado que la variable de gasto neto a la que se refiere la Recomendación creció un 4,7% el año pasado, España habría cumplido con holgura. En un contexto de altos deflatores, esta contención del gasto primario corriente neto habría imprimido un tono claramente contractivo al componente nacional del tono

de la política fiscal en 2023, solo parcialmente compensado por el impulso asociado a los fondos NGEU. Por su parte, la inversión pública financiada nacionalmente habría contribuido de manera neutral al tono agregado el año pasado.

Para 2024 la Recomendación Específica para España señala que el incremento de los gastos primarios financiados a nivel nacional y netos de medidas de ingresos no deberá superar el 2,6% en 2024. Sin embargo, para el conjunto de AA. PP. la AIReF prevé en 2024 un crecimiento de esta variable del 4%, lo que supone un exceso de gasto primario neto respecto al límite de la recomendación de 0,6 puntos de PIB.

Cumplir con la recomendación supondría alcanzar una cifra de déficit en 2024 del 2,4% en lugar del 3% actualmente previsto por la AIReF. A su vez, esto resultaría en un tono neutral del conjunto de la política fiscal: la contracción asociada al componente nacional quedaría compensada por el impulso de los fondos del PRTR.

Además, y en términos de composición de las finanzas públicas, se recomienda a España preservar en 2024 la inversión pública financiada nacionalmente. Este elemento de la Recomendación sí se cumpliría este año ya que, si bien se aprecia una cierta contención del dinamismo inversor de las AA. PP., en términos de PIB su peso se mantendría estable.

Retos que se aprecian desde el punto de vista de la sostenibilidad de las finanzas públicas

La reducción del déficit público junto con el crecimiento de la actividad y una inflación mucho más alta de lo esperado han logrado corregir aproximadamente dos tercios 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 1,8 puntos este año situándola en el 105,8%, reducción que vendrá sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal, donde el deflactor tendrá una contribución muy notable. Esta previsión mejora ligeramente la presentada por el Gobierno en el borrador de Plan Presupuestario para 2024 (106,3%), y está en el rango de las últimas previsiones del FMI (104,7%) y la Comisión Europea (106,5%).

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, el acuerdo de reforma del marco fiscal representa 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 de referencia contenidas en la propuesta de reforma requeriría tomar medidas durante el periodo 2025-2028 por valor de 0,63 puntos al año. Este ajuste (2,52 puntos acumulados en 4 años) generaría una reducción de la ratio de deuda de 25 puntos de PIB en los próximos 15 años, situándola en una dinámica claramente descendente. La ampliación del plan de ajuste a 7 años reduciría el ajuste anual dos décimas hasta los 0,43 puntos de PIB, pero supondría un ajuste mayor en términos acumulados (3 puntos).