

Comité Directivo de 11 de abril de 2024

En Madrid, siendo las 09:00 horas del día 11 de abril de 2024, se reúne el Comité Directivo de la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (en adelante, "AIReF"), con asistencia de:

Presidenta:

Doña Cristina Herrero Sánchez.

Vocales:

Don Ignacio Fernández-Huertas Moraga.
Director de la División de Análisis Presupuestario.

Doña Esther Gordo Mora. Directora de la División de Análisis Económico.

Don José María Casado García. Director de la División de Evaluación del Gasto Público.

Secretario- Vocal:

Don Diego Pérez Martínez.
Director de la División Jurídico-Institucional.

Se ha enviado por correo electrónico la documentación referente a los asuntos a tratar y se abre la sesión con la lectura del orden del día, que incluye los siguientes puntos:

1. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.

El Comité Directivo aprueba por unanimidad el acta de la sesión anterior.

2. Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2024, Informes individuales de Presupuestos Iniciales de las Comunidades Autónomas 2024 e Informe complementario de evaluación individual de los Presupuestos Iniciales de las Corporaciones Locales 2024.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, corresponde a esta institución elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas, en el que también se recoja el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

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, 2ª planta 28003 Madrid. Tel. +34 910 100 895

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.

El Director de la División de Análisis Presupuestario y la Directora de la División de Análisis Económico presentan al Comité Directivo la principales líneas del borrador de Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2024, así como de los Informes individuales de Presupuestos Iniciales de las Comunidades Autónomas 2024 y del Informe complementario de evaluación individual de los Presupuestos Iniciales de las Corporaciones Locales 2024.

En estos Informes se actualizan las previsiones macroeconómicas y fiscales y los escenarios a medio plazo, tras incorporar la última información disponible y el impacto de las últimas medidas aprobadas o prorrogadas.

Se prevé que la economía crezca un 2% en 2024 y que el déficit público baje el 3% del PIB. A medio plazo, se estima que el crecimiento convergerá progresivamente a la cifra potencial, que el déficit se estabilizará por encima del 3% y que la deuda permanecerá por encima del 100% del PIB, por lo que serán necesarios ajustes para cumplir con el nuevo marco fiscal europeo.

Sobre la aplicación de las reglas fiscales, que se reactivan este mismo año, se estima que en 2024 se incumplirá la recomendación específica europea, con un incremento total del gasto primario neto de medidas de ingresos de las Administraciones Públicas del 4%, superior al 2,6% exigido por Bruselas. Además, existe riesgo de incumplimiento de la regla de gasto nacional por la Administración Central (AC), todas las Comunidades Autónomas (CCAA) y diez Corporaciones Locales (CCLL) objeto de seguimiento individual por parte de la AIR^eF. Más allá de las consecuencias legales que

podieran 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.

Se evalúan los presupuestos desde la perspectiva de su adecuación a los objetivos fiscales, con los cambios respecto a los proyectos y líneas fundamentales del mes de octubre. Este año se hace en un contexto singular, caracterizado por la reactivación de las reglas fiscales y la incertidumbre que rodea su implementación. A nivel nacional y hasta que se transponga el nuevo marco fiscal europeo, las reglas fiscales nacionales vuelven a estar vigentes en su configuración actual. Los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública propuestos por el Gobierno fueron rechazados por el Senado, pero sí se aplicaría la regla de gasto a todas las Administraciones públicas (AAPP), fijada en el 2,6% en el informe sobre la situación de la economía española. En el ámbito europeo, España debe cumplir la recomendación de Bruselas que limitaba el incremento del gasto computable neto de medidas de ingreso al 2,6% y tendrá que presentar en septiembre el Plan Fiscal 2025-2028.

En este contexto, se analizan los documentos presupuestarios disponibles: la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, los presupuestos y las previsiones de las CCAA y los presupuestos y las previsiones de las CCLL. Además, se incorpora la última información publicada y el impacto de las últimas medidas aprobadas y prorrogadas y se actualizan las previsiones

macroeconómicas y fiscales y los escenarios de medio plazo para todas las AAPP.

Escenario macroeconómico

Se eleva hasta el 2% el crecimiento del PIB esperado en 2024. A partir de ese año, en el escenario de medio plazo, se considera que el crecimiento del PIB real convergerá de forma gradual al potencial de largo plazo, que se sigue estimando en torno al 1,3%. En concreto, se estima que el PIB crecerá un 1,5% en 2028.

Igualmente, se estima que, en el año 2023, el crecimiento del empleo ha favorecido una expansión del consumo por encima de lo considerado previamente. 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 los niveles previos a la pandemia y las exportaciones de algunos servicios empresariales mantuvieron un dinamismo notable. 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. De hecho, la debilidad que está mostrando la inversión es uno de los rasgos más destacables del patrón de crecimiento reciente de la economía, particularmente en un contexto en que se están materializando algunos proyectos ligados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Además, ha venido acompañado de un estancamiento de la productividad que, tras los vaivenes de la pandemia, mantiene un nivel algo inferior al registrado en 2015.

En este contexto, se estima 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 esperado por el BCE para el conjunto del área del euro (0,6%). A partir de 2024, se plantea un escenario de convergencia gradual hacia el crecimiento potencial de largo plazo, que se sigue estimando en torno al 1,3%. En concreto, se estima que la economía crecerá un 1,5% en 2028.

En el ámbito de los precios, se constata que 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. En cambio, algunos servicios relacionados con el turismo mantienen tasas elevadas. En este sentido, se revisa a la baja el crecimiento del IPC esperado para 2024, hasta el 3,1%. En cambio, mantiene el crecimiento esperado del deflactor del PIB en el 3,2% ya que este indicador refleja en mayor medida las presiones de precios domésticas. 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. 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

En el escenario central, se estima un déficit de las AAPP del 3% del PIB en 2024, en línea con las previsiones del Gobierno. A medio plazo, se mantiene que el déficit se estabilizará, en ausencia de medidas

adicionales, en torno al 3,2% del PIB en línea con el informe anterior.

Se han tenido en cuenta las últimas medidas aprobadas, la prórroga presupuestaria, los cambios en el escenario macroeconómico y la última información disponible. Las nuevas medidas y las prorrogadas suponen un coste estimado en torno a tres décimas del PIB, aunque una de esas décimas ya estaba incorporada en el escenario fiscal de la AIR^eF desde el anterior informe. La prórroga presupuestaria no supone cambios significativos sobre la previsión anterior, puesto que el Gobierno ha manifestado su intención de incorporar elementos como el incremento salarial de los empleados públicos mediante diferentes instrumentos legislativos. 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. Y 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 AAPP.

En concreto, el mayor gasto 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 AC 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 todo 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 AC y las CCAA compensan el impacto positivo de las aprobadas en el ámbito de la Seguridad Social.

Se 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. A medio plazo, se 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. Por su parte, los gastos se situarán en 2024, sin incluir el PRTR, en el 45,4%, también dos décimas por debajo de lo previsto en el informe anterior. 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 este Informe, se constata que, 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 ya se ha comenzado a prever su evolución a medio plazo tanto a nivel del conjunto de las AAPP como de los subsectores. Según las estimaciones realizadas, este gasto neto para el conjunto de las AAPP crecerá a una tasa promedio entre 2024 y 2028 del 3,8% al año en su escenario central.

Subsectores

Se estima para la AC 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, se estima que el crecimiento del gasto computable de este subsector se situará en el 6,8%, más de cuatro décimas de PIB más respecto al nivel que se alcanzaría si se cumpliera con el límite del 2,6%. Este crecimiento está condicionado por la imputación en 2024 de determinadas operaciones no recurrentes sin correspondencia en 2023 y la recuperación de la inversión militar tras la caída puntual de 2023. A medio plazo, se estima que el déficit de la AC se estabilizará en torno al 2,5% del PIB y el gasto primario neto de medidas de ingresos crecerá en promedio un 3,7% anual.

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

Para las CCAA, se empeora tres décimas el déficit previsto para 2024, hasta el 0,1% del PIB. Sin embargo, la cifra supondrá una mejora sobre el cierre de 2023 que se debe, fundamentalmente, a los ingresos extraordinarios de la liquidación del sistema de financiación. Adicionalmente, las entregas a cuenta también crecen un 8,3%. Por su parte, el gasto computable del subsector a efectos de la regla de gasto aumenta un 5,7% en 2024, cuatro décimas de PIB por encima de la tasa de referencia (2,6%). A nivel individual, todas las CCAA incurren en riesgo de incumplimiento. A medio plazo, se estima que a partir de 2025 el saldo de las CCAA se deteriorará hasta estabilizarse en torno al -0,2% del PIB y el gasto primario neto de medidas de ingresos del subsector crecerá un promedio del 3,7% anual.

En el caso de las CCLL, se empeora una décima el superávit previsto para 2024, situado ahora en el 0,1% del PIB. Esta cifra, sin embargo, supone una mejora respecto al cierre de 2023 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 CCLL. Por otro lado, según las estimaciones realizadas, el gasto computable de este subsector a efectos de la regla de gasto 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, se estima que el saldo de las CCLL se estabilizará en torno al equilibrio, y el gasto neto de medidas de ingresos crecerá a una tasa promedio del 3,7% anual.

Recomendaciones del Consejo Europeo

En 2023, el Consejo Europeo recomendó 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%. España habría cumplido con holgura dicha recomendación, pues dicha variable creció un 4,7% en 2023. Esta contención 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, se ha recomendado a España que el incremento de los gastos primarios financiados a nivel nacional y netos de medidas de ingresos no supere el 2,6%. Sin embargo, se prevé un crecimiento de esta variable del 4% en 2024 para el conjunto de las AAPP. Se estima que cumplir con la recomendación supondría alcanzar una cifra de déficit en 2024 del 2,4%, frente al 3% actualmente previsto. 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 ha recomendado 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 AAPP, en términos de PIB su peso se mantendría estable.

Sostenibilidad de las finanzas públicas

La actualización de las previsiones macro-fiscales proyecta una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 1,8 puntos este año, situándola en el 105,8%. Su reducción 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%).

En el escenario inercial a largo plazo, se proyecta una ratio de deuda creciente tras un periodo inicial de cierta estabilización. La generación de un espacio fiscal que permita abordar en el futuro perturbaciones como las de 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, se considera que el acuerdo de reforma del marco fiscal representa una oportunidad y una guía en la elaboración de un plan fiscal-estructural. Según los cálculos efectuados, 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 (3,01 puntos).

Recomendaciones

Más allá de las consecuencias legales que pudieran derivarse del incumplimiento formal del actual marco fiscal nacional o de la recomendación específica de Bruselas, 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, se 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, se recuerda que 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 AAPP 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, se recomienda al Ministerio de Hacienda que inicie el diálogo y los trabajos con todas las AAPP para la elaboración de este Plan Estructural fiscal de medio plazo. Este proceso, además, 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.

A la vista de lo expuesto, y previa deliberación favorable del Comité Directivo, la Presidenta de la AIReF acuerda: (i) aprobar el Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2024, los Informes individuales de Presupuestos Iniciales de las Comunidades Autónomas 2024 y el Informe complementario de evaluación individual de los Presupuestos Iniciales de las Corporaciones Locales 2024; y (ii) su publicación en la página web de la institución.

3. Ruegos y preguntas.

No hay ruegos ni preguntas.

Y no habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión a las 13:30 horas del día arriba indicado, de todo lo cual, yo como Secretario doy fe.

LA PRESIDENTA DE LA AIREF V.B



Cristina Herrero Sánchez

EL SECRETARIO



Diego Pérez Martínez