

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2024

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME 22/24





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: 17 de julio de 2024

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene el mandato legal de informar sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2024 de las distintas Administraciones Públicas (AA. PP.). En este informe, la AIReF actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales de acuerdo con los últimos datos de ejecución presupuestaria disponibles y las nuevas medidas adoptadas por los gobiernos. Este informe se publica junto con los informes individuales de cada comunidad autónoma y el informe complementario sobre las Corporaciones Locales (CC. LL.).

La AIReF proyecta un crecimiento del PIB real para el conjunto de 2024 del 2,4%, frente al 2% estimado en mayo. El dinamismo de las exportaciones de servicios y la afluencia de población inmigrante, que está sosteniendo el gasto en consumo a la vez que impulsa el comportamiento favorable del mercado de trabajo, son los principales factores que justifican esta revisión.

En cuanto al escenario fiscal, la AIReF mantiene su previsión de déficit del conjunto de las AA. PP. en el 3% del PIB en 2024. El deterioro de la previsión de déficit de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) por la incorporación de los datos de ejecución, se ve compensada por la mejora en las previsiones de la Administración Central (A. C.). No obstante, el cumplimiento de estas previsiones está condicionado por la materialización de determinados riesgos. Por un lado, el impacto de determinadas sentencias sobre impuestos podría ser mayor en 2024 al recogido en las previsiones de la AIReF. Por otro lado, la incertidumbre sobre la aplicación de las reglas fiscales en 2024 y la implementación del nuevo marco fiscal europeo en 2025 podría estar alentando comportamientos estratégicos de incrementos de gastos y reducciones de ingresos en el presente.

En este sentido, la AIReF continúa apreciando riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2024 para la A. C., todas las CC. AA. y trece de las CC. LL.

sometidas a análisis individual. Asimismo, según estimaciones de la AIReF, el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos se situará en el 4,3% en 2024, frente al límite del 2,6% establecido por la recomendación específica para España del Consejo. Más allá de las consecuencias legales, el incremento del gasto computable previsto supone un deterioro de la situación fiscal a medio plazo de las AA. PP. Además, de cara a la elaboración del plan fiscal estructural de medio plazo, también eleva el ajuste necesario que habrán de realizar las AA. PP. españolas para cumplir con los requisitos de sostenibilidad del nuevo marco europeo de gobernanza fiscal.

Por todo lo anterior, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda (MINHAC) que active las medidas preventivas recogidas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) para todas las CC. AA. y trece de las CC. LL. objeto de análisis individual. Asimismo, en la medida que el artículo 19 no es aplicable a la A. C., la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que comparezca en el Congreso¹ para explicar el crecimiento del gasto neto de medidas discrecionales de ingresos y las posibles desviaciones, por un lado, a efectos de la regla de gasto nacional de la A. C. y, por otro, en relación con la recomendación específica de país para 2024.

¿Cómo ha evolucionado el escenario macroeconómico?

La AIReF ha revisado al alza el crecimiento del PIB esperado en 2024, hasta el 2,4%, frente al 2% anterior. Por su parte, la previsión de incremento del deflactor del PIB se mantiene inalterada respecto a la estimación anterior, en un 3,2%, de manera que el avance del PIB nominal se revisa hasta un 5,7%, frente al 5,4% estimado anteriormente.

En los meses recientes la economía española ha seguido mostrando ritmos de crecimiento del PIB elevados, superiores a los proyectados hace solo unos meses y a los registrados por las economías del área del euro. El comportamiento favorable de los ingresos por turismo y de las exportaciones de otros servicios, junto con la afluencia de población extranjera que ha permitido sostener la creación de empleo y el gasto de las familias constituyen los factores que explican este comportamiento. A su vez, la

¹ Aunque no se incluye referencia a la A. C. en el apartado de medidas preventivas de la LOEPSF, sí se contempla la aplicación de medidas correctivas. Así, el artículo 23.2 de la LOEPSF señala que *“El plan económico-financiero y el plan de reequilibrio de la Administración central será elaborado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 15.6 de esta Ley”*.

inflación ha detenido su trayectoria descendente debido a la resistencia a la baja de los incrementos de precios en las actividades de servicios que, en general, se enfrentan a fuertes presiones de demanda.

De cara al futuro, la relajación esperada de las condiciones de financiación de la economía, las elevadas tasas de ahorro de los hogares y el buen comportamiento del mercado de trabajo permitirán sostener ritmos de crecimiento elevados a corto plazo, aunque inferiores a los registrados en el primer trimestre de 2024 (0,8%).

Con todo, el retroceso de la productividad y el reducido esfuerzo inversor de la economía plantean riesgos a la baja sobre el escenario de proyección a medio plazo que el Gobierno publicó el pasado 16 de julio en su Informe de Situación Económica. En concreto, a corto plazo, el escenario macroeconómico del Gobierno proyecta un crecimiento del PIB real del 2,4% en 2024, idéntico al estimado por la AIReF, y del 2,2% en 2025 que, aunque se sitúa por encima del consenso de previsiones, podría ser alcanzable dado el buen momento cíclico de la economía. No obstante, a partir de ese año los crecimientos del PIB previstos por el Gobierno se sitúan sistemáticamente por encima de los estimados por la AIReF y otras instituciones. Además, frente a sus estimaciones previas, el Gobierno incorpora ahora en este escenario un ajuste fiscal de 0,6 puntos porcentuales en 2025 y de 0,5 puntos porcentuales en 2026 y 2027. En este sentido, el Gobierno debería ser más explícito sobre el contenido y el impacto de las reformas que le llevan a proyectar un aumento del crecimiento de medio plazo de la economía hasta el 2%, y compensar con creces el impacto negativo sobre el crecimiento de la consolidación fiscal prevista.

¿Cómo ha modificado la AIReF sus previsiones presupuestarias?

La AIReF mantiene una previsión de déficit de las AA. PP. del 3% del PIB en 2024, en línea con las previsiones del gobierno para este ejercicio. La actualización de las previsiones macroeconómicas supone un incremento de las previsiones de recaudación de dos décimas. Por el contrario, la nueva prórroga de las medidas para afrontar la subida de los precios energéticos y los efectos de la guerra en Ucrania, junto con otras medidas, suponen un incremento del déficit de una décima del PIB. Además, los últimos datos de ejecución presupuestaria y recaudación implican revisiones contrapuestas de ingresos y gastos por subsectores que, de manera agregada, suponen un incremento del déficit de una décima del PIB.

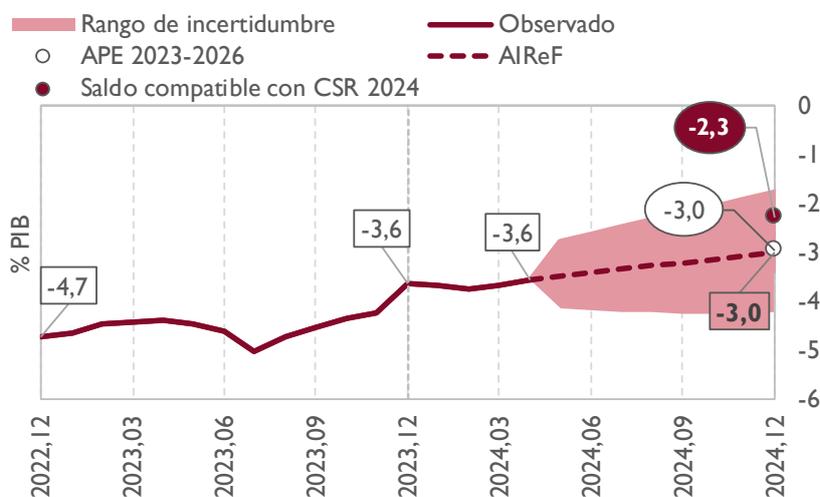
En consecuencia, la reducción del déficit en 2024 sería de seis décimas del PIB desde el 3,6% de 2023. Tras la aprobación de los reales decretos leyes 3/2024 y 4/2024, las medidas adoptadas para paliar los efectos de la guerra

en Ucrania y la crisis energética suponen un 0,3% del PIB en 2024, cinco décimas menos que en 2023. Por otra parte, el incremento del gasto asociado a sentencias judiciales y el incremento del gasto en pensiones casi compensa la evolución del resto de gasto y el incremento de la recaudación. Por último, el resto de las medidas de ingresos tendrán un efecto neutro sobre el déficit en 2024 al compensarse las adoptadas en los diferentes subsectores.

Los ingresos alcanzarán en 2024, sin incluir el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), el 42,5% del PIB, mismo nivel previsto en el informe anterior. Esto supone un crecimiento del 6,8% respecto a 2023. El incremento de la previsión del PIB para 2024 determina una reducción de la ratio de ingresos sobre el PIB de casi dos décimas. Este efecto denominador se compensa por el impacto positivo sobre la recaudación del nuevo escenario macroeconómico, principalmente en cotizaciones sociales y, en menor medida, en IRPF e IVA. Asimismo, los nuevos datos disponibles suponen un incremento de la previsión de una décima del PIB. Por el contrario, la nueva prórroga de la reducción de los tipos de IVA supone una reducción de la recaudación de algo más de 800 millones.

Los gastos, también sin PRTR, se situarán en el 45,5% del PIB, menos de una décima por encima del nivel previsto en el informe anterior. El crecimiento de los gastos en 2024 se situará en el 5,2%. Los datos de ejecución presupuestaria llevan a elevar la previsión de gastos en los Fondos de la Seguridad Social y en las CC. AA., incluyendo las nuevas medidas adoptadas por algunas comunidades en materia de personal. También se ha revisado a la baja la previsión de ejecución del PRTR hasta casi un punto de PIB, lo que situará el nivel de empleos en el 46,4% del PIB incluyendo el PRTR.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: AIRcF, IGAE y APE

¿Qué cambios se han producido a nivel de subsector?

Respecto al informe anterior, la AIReF eleva la previsión de déficit de las CC. AA. hasta el 0,3% del PIB, mientras que la previsión de déficit de la A. C. mejora hasta el 2,5% del PIB. Por otra parte, en los Fondos de la Seguridad Social se mantienen la previsión de déficit en el 0,3% del PIB, puesto que el incremento de los ingresos por cotizaciones sociales debido a la mejora del escenario macroeconómico se ve compensado por el incremento de la previsión de gastos que se desprende del análisis de los datos de ejecución presupuestaria. Por último, las CC. LL. mantienen la previsión de superávit de 0,1% del PIB.

Frente a una tasa de referencia del 2,6% en la regla de gasto nacional, la AIReF prevé que la A. C. alcance un crecimiento del gasto computable del 4,8%. Asimismo, la previsión de crecimiento del gasto computable del subsector de CC. AA. y CC. LL. es del 6,7% y 7,3% respectivamente. En consecuencia, en línea con el informe anterior, la AIReF aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto nacional en la A. C., todas las CC. AA. y en diez de las grandes CC. LL. objeto de seguimiento individual. Concretamente, se trata de los ayuntamientos de València, Palma, Las Palmas de Gran Canaria, Gijón/Xixón, Vitoria - Gasteiz; las diputaciones de Barcelona y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife, el Consell Insular de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES

	Estimación Gobierno 2024	Estimación AIReF 2024		Diferencia
	APE 2023-2026	Inf. Presup. Iniciales	Actual	Actual - Presup. Iniciales
AA. PP.	-3,0	-3,0	-3,0	0,0
A. C.	-3,0	-2,7	-2,5	0,2
F. S. S.	-0,2	-0,3	-0,3	0,0
CC. AA.	0,0	-0,1	-0,3	-0,2
CC. LL.	0,2	0,1	0,1	0,0

Fuente: AIReF, IGAE y APE

¿Qué implicaciones tiene desde el punto de vista del cumplimiento de la Recomendación Específica por País dirigida a España y desde el punto de vista de la sostenibilidad?

El cierre previsto de este año representará el punto de partida sobre el que se sustente la estrategia fiscal de medio plazo, plasmada en el plan fiscal-estructural que España tendrá que presentar en otoño. En este sentido, las instituciones europeas dirigieron a España una recomendación específica de carácter cuantitativo dirigida a limitar en 2024 el crecimiento del gasto

primario, neto de medidas de ingresos, al 2,6%. Según las estimaciones de la AIReF, el crecimiento de esta variable se situará en el 4,3%, es decir, por encima de la referencia establecida. Dadas las previsiones actuales, cumplir con la recomendación exigiría medidas adicionales de contención del gasto y/o incremento de ingresos con un impacto total de 10.700 millones de euros (0,7 puntos de PIB). Bajo el escenario actual de la AIReF, el cumplimiento de la recomendación supondría alcanzar una cifra de déficit en 2024 del 2,3% en lugar del 3,0% actualmente previsto por la AIReF, es decir, una reducción del déficit de 1,4 puntos de PIB respecto al registrado en 2023.

Las previsiones macro-fiscales de AIReF proyectan para este año una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 2,3 puntos sobre el nivel registrado en 2023, que situarían la ratio en el 105,3% a finales del año 2024. La actualización de la proyección de la ratio de deuda supone una mejora de cinco décimas respecto a la realizada por AIReF en el "Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las AA. PP. 2024". Por otro lado, la reducción de la ratio sigue sustentada en el crecimiento nominal del PIB, donde el deflactor sigue teniendo una contribución notable.

¿Qué recomendaciones realiza la AIReF en este contexto?

Además de las recomendaciones ya mencionadas respecto al cumplimiento de la regla de gasto nacional, la AIReF realiza dos recomendaciones al Ministerio de Hacienda para incrementar la transparencia del marco fiscal:

- Publicación de una guía para el cálculo del gasto neto de medidas discrecionales de ingresos conforme al nuevo marco europeo, tanto para el total de las Administraciones Públicas (AA. PP.) como para cada uno de los subsectores, incluyendo los Fondos de la Seguridad Social (FSS). Esta guía deberá detallar las especificidades de cálculo para cada subsector.
- Reanudar la publicación de la evolución del gasto computable a efectos del cálculo de la regla de gasto nacional para los subsectores de la A. C., de las CC. AA., incluyendo un desglose individual por comunidades, y de las CC. LL., en los mismos términos que antes de la pandemia.