

AVAL DE LAS PREVISIONES
MACROECONÓMICAS DEL
PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES
DEL ESTADO PARA 2025 Y DEL PLAN FISCAL
ESTRUCTURAL DE MEDIO PLAZO

41/24



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



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, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

AVAL DE LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2025 Y DEL PLAN FISCAL ESTRUCTURAL DE MEDIO PLAZO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) ha recibido del Gobierno la petición de informe sobre el escenario macroeconómico que acompaña al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2025 (PGE-2025) y al Plan Fiscal Estructural de medio plazo. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, las Administraciones Públicas deben solicitar a esta institución la emisión de un informe sobre las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos o en el Plan Fiscal Estructural de medio plazo -antigua Actualización del Programa de Estabilidad (APE)-, en el que se indicará si dichas previsiones son avaladas. Este último informe es el documento de planificación presupuestaria a medio plazo que introduce el nuevo marco de gobernanza fiscal europeo. La AIReF recibió el pasado 22 de septiembre la solicitud oficial para la emisión del informe sobre las previsiones macroeconómicas hasta 2026, que se incorporarán tanto al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2025 como al Plan Fiscal Estructural de medio plazo.

La AIReF avala el escenario de crecimiento del PIB del Gobierno para 2025 y 2026. No obstante, más adelante, cuando se disponga de información completa sobre el contenido del Plan Fiscal Estructural de medio plazo y sobre los datos de la Contabilidad Nacional, la AIReF actualizará sus previsiones y llevará a cabo una valoración completa del escenario macroeconómico del Plan Fiscal Estructural de medio plazo.

La solicitud de aval se produce en un momento complejo ya que el Gobierno se encuentra en pleno proceso de negociación con la Comisión Europea de la senda de ajuste que contendrá el Plan Fiscal Estructural de medio plazo. El escenario macroeconómico del Gobierno constituye uno de los elementos necesarios para la elaboración del Plan Fiscal Estructural de medio plazo que prevalecerá durante los próximos cuatro años y que, a diferencia de los antiguos programas de estabilidad, no podrá ser modificado si no concurren circunstancias excepcionales previstas en los reglamentos del nuevo marco. Pero a su vez, la magnitud del ajuste y la naturaleza de las medidas que se

acuerden en el marco de este Plan retroalimentan el escenario de crecimiento esperado del PIB.

En la actualidad no se dispone de información completa sobre el ajuste y la naturaleza de las medidas que conformarán el Plan Fiscal Estructural de medio plazo ni los presupuestos para 2025 que deberán ser plenamente consistentes con ese Plan. El pasado 21 de junio, la CE remitió a los gobiernos de la UE una trayectoria de referencia y, en la actualidad, el Gobierno se encuentra negociando con la Comisión Europea (CE) la senda de gasto primario (neto de medidas de ingresos) para los próximos 4 o 7 años que permitirá situar la ratio de deuda pública en una trayectoria descendente durante los próximos 14 o 17 años, según los requisitos del nuevo marco de gobernanza. En consecuencia, en la actualidad no es posible tener información completa sobre el ajuste requerido para cumplir con el nuevo marco fiscal ni sobre las medidas necesarias que se pretenden implementar para alcanzarlo.

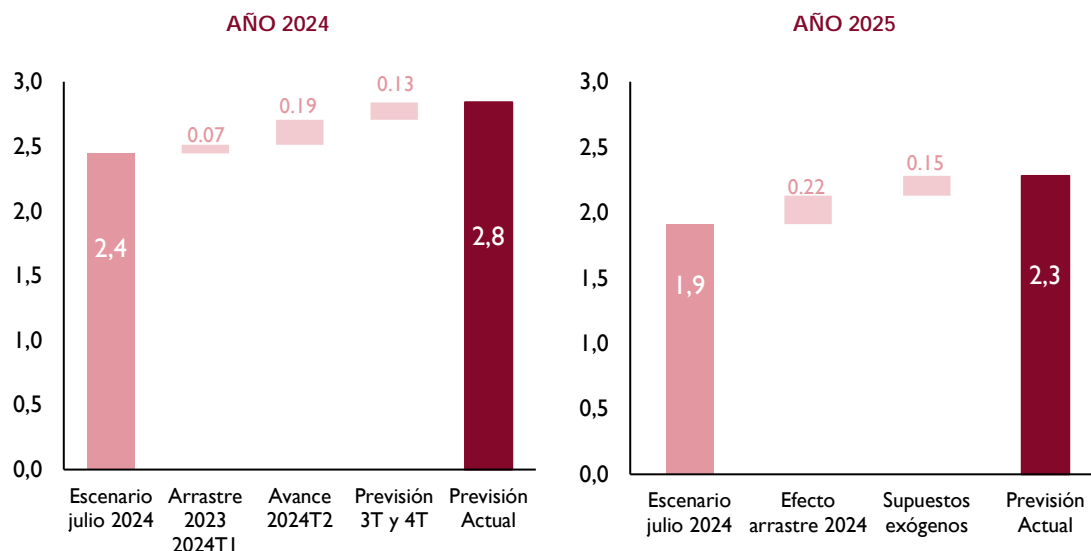
Además, la AIReF hace notar que la solicitud de aval se produce en medio de un proceso de revisión estadística que añade mayor dificultad al ejercicio. El pasado 18 de septiembre el Instituto Nacional de Estadística (INE) dio a conocer los principales resultados de la Revisión Estadística 2024 de las series de la Contabilidad Nacional para los años 1995 a 2023. A fecha de finalización de este informe no se dispone de las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR) congruentes con esta revisión estadística, ni de las Cuentas no Financieras de los Sectores Institucionales¹. Esta información resulta esencial para valorar la senda de crecimiento de la economía o el comportamiento de determinados agregados como, por ejemplo, el consumo privado, cuya evolución futura depende de variables como la tasa de ahorro que no se conoce todavía.

Con todo, la AIReF ha actualizado sus previsiones de crecimiento para incorporar la información estadística y coyuntural más reciente. En ausencia de grandes revisiones en el patrón de crecimiento de los años 2023 y 2024 en los datos que difundirá el INE el próximo viernes 27 de septiembre, la estimación de crecimiento del PIB real para el año 2024 se revisaría hasta el 2,8%, frente al 2,4% del escenario de julio. A ello contribuyen notablemente las sorpresas positivas de las cifras de contabilidad nacional publicadas en el avance de la CNTR publicadas en julio de 2024. También se revisan las previsiones para el año 2025 en la misma magnitud, hasta el 2,3% (frente al 2% anterior). En este año la revisión se justifica tanto por la nueva información estadística y coyuntural, como por la revisión de los supuestos exógenos que se concreta en unos menores tipos de

¹ El próximo 27 de septiembre se publicarán las series trimestrales consistentes con la Contabilidad Nacional Anual revisada, y el 30 de septiembre la información relativa a las Cuentas no Financieras de los Sectores Institucionales y el detalle de las Tablas de Origen y Destino y de la Contabilidad Nacional Anual.

interés y precios del petróleo, algo inferiores a los contemplados previamente en ese año. En cambio, la debilidad en el crecimiento del área del euro se mantiene como uno de los posibles lastres para la economía española en el próximo año. Para 2026 el crecimiento esperado se sitúa ahora en el 2%, frente al 1,8% anterior debido principalmente a la revisión de los supuestos externos.

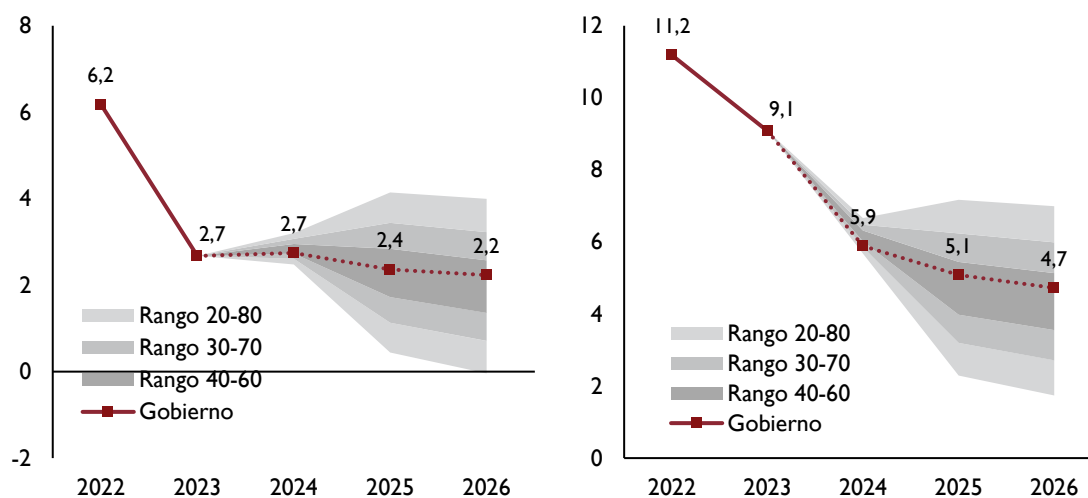
GRÁFICO 1. DESCOMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DE REVISIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN RESPECTO AL ESCENARIO MACROECONÓMICO DE LA AIREF DE JULIO DE 2024



Fuente AIReF

De acuerdo con estas estimaciones, las previsiones de crecimiento del PIB del Gobierno que acompañan a los presupuestos y al Plan Fiscal Estructural se situarían en la banda central de probabilidad tanto en términos nominales como reales. No obstante, el escenario de la AIReF no incorpora el ajuste estructural que con seguridad tendrá que implementar el Gobierno a partir de 2025 y que en la actualidad se desconoce.

GRÁFICO 2. PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO. ESCENARIO INERCIAL
TÉRMINOS DE VOLUMEN (%) **TÉRMINOS CORRIENTES (%)**

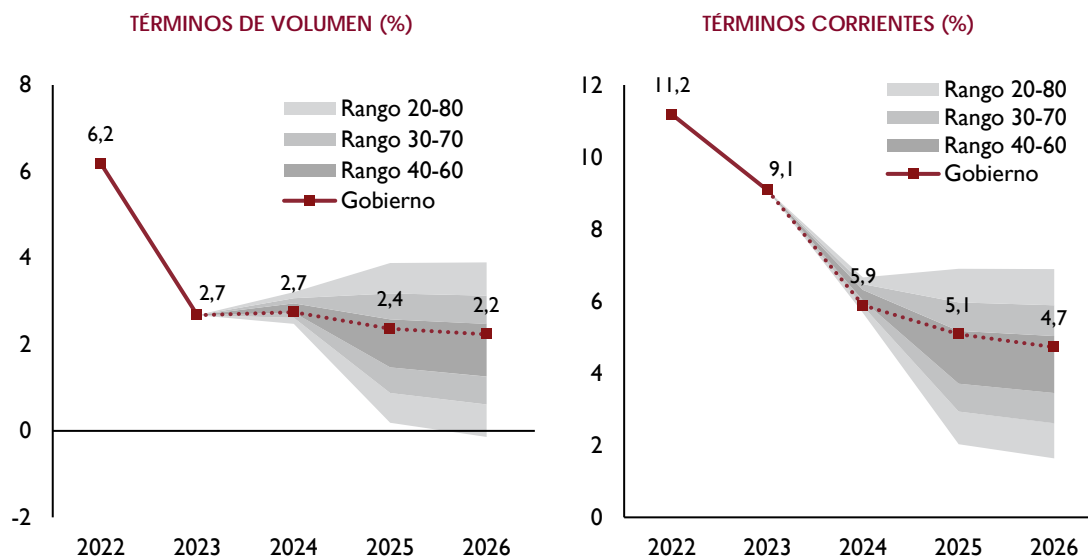


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y AIReF.

Por ello se elabora un segundo escenario de crecimiento de carácter preliminar que incorpora un eventual ajuste estructural estimado por la AIReF de 0,43 pp del PIB al año, para los próximos 7 años. De acuerdo con los escenarios de la AIReF, situar la senda de deuda en una trayectoria descendente requeriría un ajuste estructural de 0,43 pp o 0,60 pp por año durante los próximos 7 o 4 años, respectivamente. Por ello la AIReF presenta un escenario alternativo en el que se trata de incorporar de manera tentativa el impacto que tendría la implementación de un ajuste estructural de 0,43 pp del PIB por año, durante los próximos 7 años, sobre el crecimiento del PIB real y nominal. Este ejercicio resulta necesario para valorar si la senda de crecimiento del Gobierno es o no factible en un escenario de ajuste fiscal. Con todas las cautelas necesarias, ya que el impacto de un determinado ajuste depende de manera fundamental de la naturaleza de las medidas que lo conforman y del perfil temporal de su implementación, que todavía se desconoce, la AIReF calcula que la implementación de un eventual programa de ajuste estructural de la magnitud calculada por esta institución (0,43% al año, en un horizonte de 7 años) reduciría el crecimiento del PIB en 2025 en 0,3 pp y en 2026 en 0,2 pp, de manera que el crecimiento del PIB real se situaría próximo al 2% en 2025 y al 1,8% en 2026.

De acuerdo con este escenario, las previsiones del Gobierno se situarían en el límite superior de la banda central de previsión. Ello permite a la AIReF avalar el escenario de crecimiento del PIB del Gobierno para 2025 y 2026, sin perjuicio de que más adelante, cuando se disponga de información completa sobre el contenido del Plan Fiscal Estructural de medio plazo y sobre la Contabilidad Nacional se actualicen las previsiones y se lleve a cabo una valoración más completa.

GRÁFICO 3. PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO. ESCENARIO CON MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL DE 0,43 PP DEL PIB EN 2025 Y 2026



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y AIReF.

Recomendaciones nuevas

La AIReF ha reiterado en diversas ocasiones la necesidad de disponer de más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas en el escenario macroeconómico. En las circunstancias actuales en que el Gobierno tiene que diseñar un Plan Fiscal Estructural de medio plazo que incorpore las medidas necesarias para situar la deuda pública en una senda descendente en un horizonte de medio plazo, disponer de información sobre el signo y la magnitud de las medidas fiscales que acompañan a los presupuestos y al Plan Fiscal Estructural de medio plazo resulta esencial para elaborar un cuadro macroeconómico consistente y coherente con el escenario fiscal y evitar así posibles errores en el diseño de un plan que estará vigente durante los próximos 4 años.

Por ello la AIReF reitera a los Ministerios de Economía, Comercio y Empresa y de Hacienda que faciliten más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas en el escenario macroeconómico.

En caso contrario, la AIReF estimaría oportuno que, siguiendo las buenas prácticas de otros países de nuestro entorno, el proceso de aval se realizase en dos etapas: en la primera de ellas se solicitaría aval para un cuadro macroeconómico inercial, que no incorporaría ninguna medida de naturaleza fiscal que en el momento de aval se encuentre en proceso de negociación. En una segunda fase, cuando se conozca el detalle de las medidas propuestas, se solicitaría aval al cuadro macroeconómico completo.

Aunque en la actualidad asistimos a un proceso de revisión extraordinaria de las cuentas nacionales, los calendarios de publicación del Instituto Nacional de Estadística suponen que la práctica habitual sea elaborar los presupuestos sin disponer de información sobre las cuentas de los sectores institucionales que se publican a finales de septiembre. Esta circunstancia limita la formulación de escenarios macroeconómicos no sólo en el caso del Gobierno sino también de la AIReF, en especial teniendo en cuenta los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros de la UE, tal y como especifica en su artículo 4 la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, modificada parcialmente mediante la Directiva 2024/1265/UE, de 29 de abril de 2024.

Por ello la AIReF recomienda al Instituto Nacional de Estadística que valore la implementación de las recomendaciones recogidas en el *Informe del grupo de trabajo técnico sobre el uso en el contexto de la pandemia de las fuentes de información coyuntural subyacente a los principales indicadores macroeconómicos*, en especial las relativas a la adecuación de los calendarios de publicación de las estadísticas a las necesidades del ciclo presupuestario. En particular, se debería valorar la viabilidad del adelanto de la difusión de los principales resultados de la Contabilidad Nacional, asegurando la coherencia con la Contabilidad Nacional Trimestral, o la reintroducción de una estimación adicional de las cuentas trimestrales, en t+60 días después de finalizado el trimestre de referencia, además de las ya existentes en t+30 y t+90².

Orientación de buenas prácticas

La AIReF considera que el nuevo marco fiscal europeo ha de descansar en una estrategia genuina de planificación presupuestaria a medio plazo para aumentar la probabilidad de que los gobiernos puedan hacer frente a las exigencias de gasto que requiere hacer frente a los desafíos sociodemográficos asociados entre otros a la transición demográfica y climática y reducir al mismo tiempo los elevados niveles de deuda. En el contexto de este aval, esto implica la elaboración de un escenario económico completo al menos con un horizonte de cuatro años, donde se incorporen las necesidades de inversión y gasto junto con el detalle de las medidas de naturaleza fiscal necesarias para cumplir los compromisos del nuevo marco europeo.

Aunque la CE sólo exige a los gobiernos que presenten un escenario de previsión completo hasta 2026 y, a partir de ese año, los escenarios se construyen siguiendo la metodología publicada por la Comisión en el informe [Debt Sustainability Monitor](#), sobre la base de supuestos técnicos de cierre del output gap o cálculo del crecimiento potencial, entre otros, homogéneos para todos los países. Desde la perspectiva de la AIReF, esta manera de proceder supone un paso atrás en la estrategia de presupuestación a medio plazo que, en

² Véase las recomendaciones R08 y R09 del [informe del grupo de Trabajo técnico](#).

principio, se pretendía fortalecer con el nuevo marco fiscal. Los antiguos programas de estabilidad incorporaban un horizonte temporal mayor. Dado que los Planes Fiscales Estructurales se establecen por un horizonte de cuatro años (o cinco en aquellos países cuya legislatura abarque esos años), al menos se debería contar con escenarios de previsión completos para ese período.

La presidenta de la AIReF

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'C.H.S.', is centered below the text.

Cristina Herrero Sánchez