



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Coyuntura presupuestaria: evaluación y perspectivas

Cristina Herrero
Presidenta de la AIREF
FUNCAS, 20 de noviembre de 2024

AIReF publicó el 5 de noviembre el Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos 2025 y el Informe sobre el PFEMP

ALCANCE DE LOS INFORMES

Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos de las AAPP 2025

Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025-2028

- Se actualiza el escenario macroeconómico y fiscal a medio plazo hasta 2029 para el conjunto de AAPP, los subsectores y las CCAA: escenario a políticas constantes ante falta de información
 - Se informan las líneas y proyectos de presupuestos de CCAA y CCLL: buena parte de CCLL y 9 CCAA han aprobado sus proyectos de presupuestos para 2025, el resto de las comunidades han remitido sus líneas fundamentales
 - Sólo se valora la regla de gasto nacional (3,2% para 2025)
-
- La AIReF tiene el mandato legal de informar el PFEMP que sustituye a la Actualización del Programa de Estabilidad en el nuevo marco europeo de gobernanza fiscal y se convierte en el principal documento fiscal a medio plazo del Gobierno
 - La AIReF avaló el 24 de septiembre las previsiones macroeconómicas hasta 2026 que sustentan el PFEMP

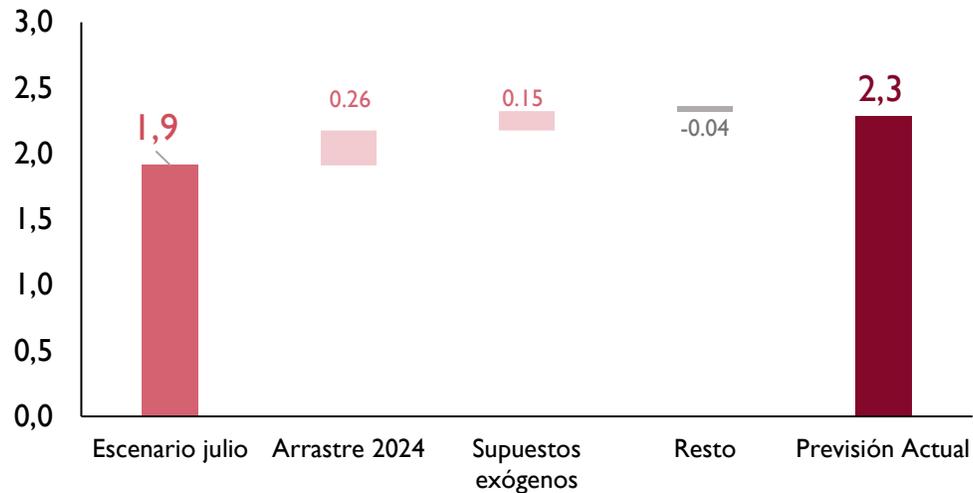
Cuando se presente el proyecto de PGE para 2025, la AIReF emitirá un informe sobre el mismo y actualizará la valoración de las líneas fundamentales del conjunto de las AAPP

Perspectivas económicas y presupuestarias 2024-2029

Revisión del crecimiento al alza en el corto plazo 2024-2025 y posterior desaceleración en el medio plazo (2029)

Revisión al alza del crecimiento en 2024 hasta el 2,9% y en 2025 al 2,3%

FACTORES EXPLICATIVOS DE LA REVISIÓN PARA 2025 FRENTE A LA PREVISIÓN DE JULIO

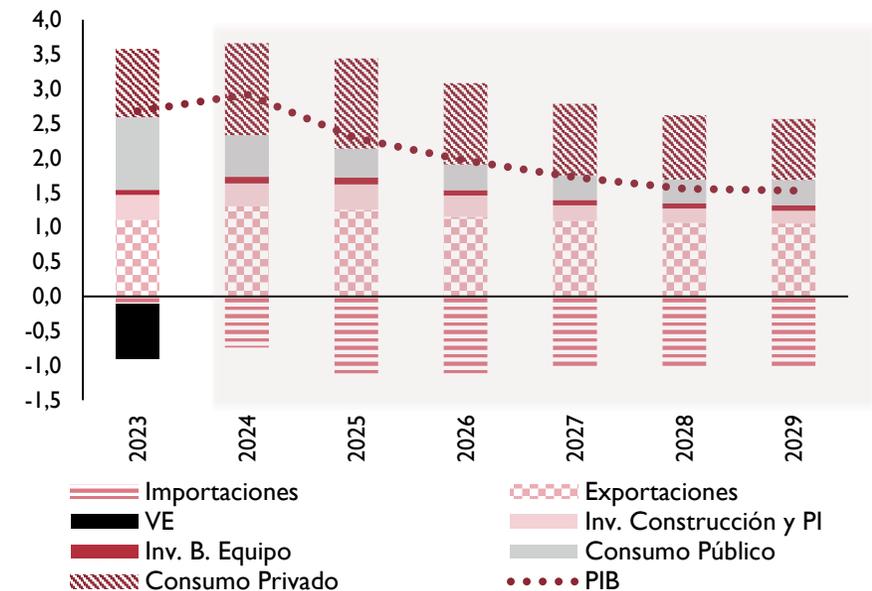


Fuente: INE y AIReF

- 2024: sorpresas positivas en la segunda mitad del año. Incremento de la fuerza laboral extranjera, política fiscal que sigue impulsando la demanda interna y aportación positiva de la demanda exterior neta
- 2025: efecto arrastre y mejora de los supuestos externos

Visión de medio plazo: desaceleración del crecimiento hasta el 1,5% en 2029

CRECIMIENTO DEL PIB Y APORTACIONES AL CRECIMIENTO



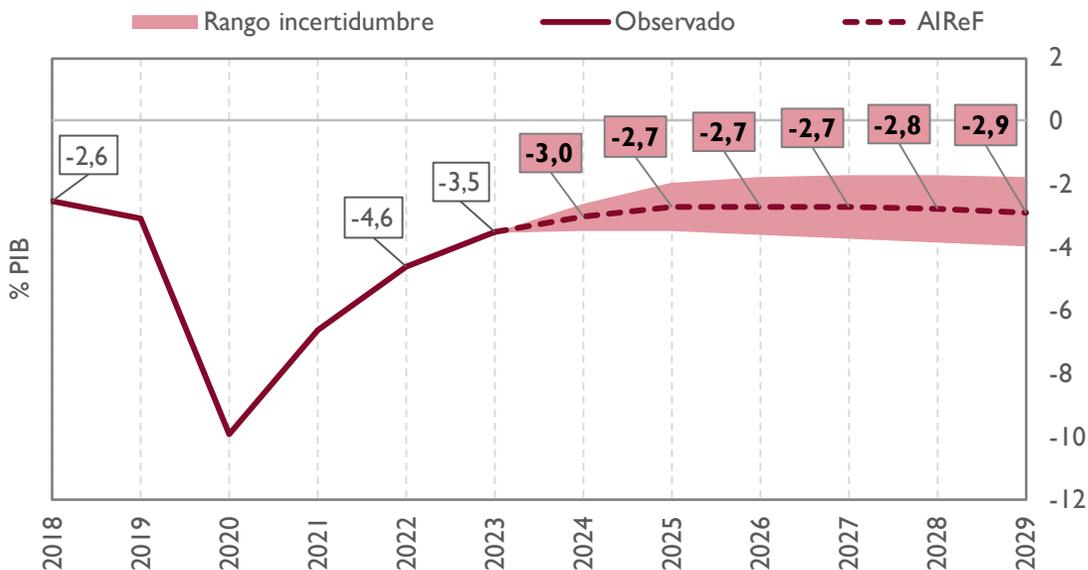
- Desaceleración: agotamiento del impulso de la demanda nacional
- Política fiscal menos expansiva y disipación de los efectos sobre la inversión del PRTR

Se mantienen unas perspectivas fiscales de un déficit público estabilizado en el entorno del 3% del PIB

Saldo total AAPP estabilizado en el entorno del 3% del PIB

El grueso del déficit se concentra en la Administración Central

EVOLUCIÓN SALDO AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

Previsión AIReF para 2024: 3% del PIB, en línea con Gobierno

SALDO POR SUBSECTORES (% PIB)

| | AIReF actual | | | | | | |
|-----------------|--------------|------|------|------|------|------|------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| AA. PP. | -3,5 | -3,0 | -2,7 | -2,7 | -2,7 | -2,8 | -2,9 |
| A. C. | -2,0 | -2,4 | -2,0 | -2,0 | -2,3 | -2,5 | -2,5 |
| F. S. S. | -0,6 | -0,4 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| CC. AA. | -0,9 | -0,3 | -0,5 | -0,5 | -0,4 | -0,3 | -0,3 |
| CC. LL. | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

¿Regla de gasto nacional?

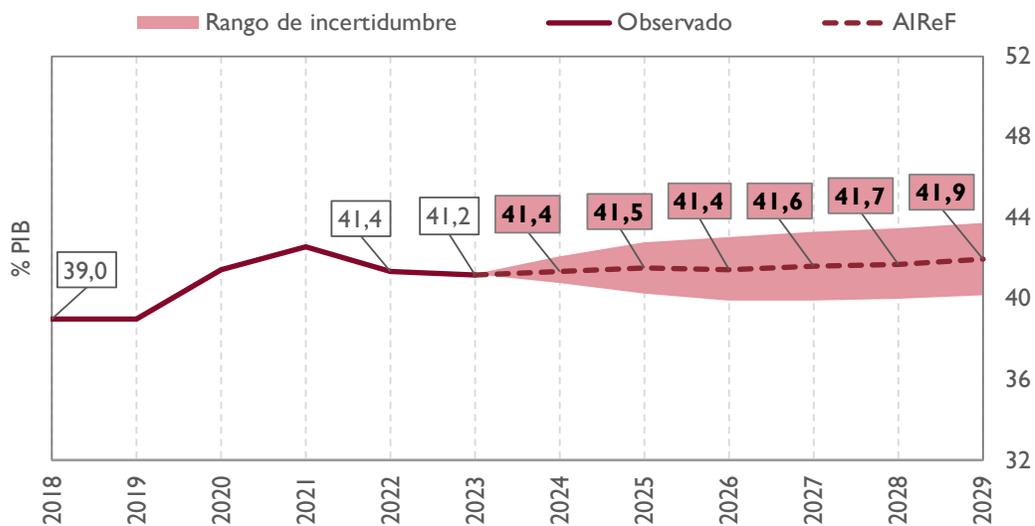
- 2024 (2,6%): cumplimiento por AC, incumplimiento por todas las CCAA y subsector CCLL
- 2025-2027 (3,3% promedio): incumplimiento AC, todas las CCAA y subsector CCLL (salvo 2026 para locales)

Recursos y empleos sobre PIB muestran una tendencia de ligero crecimiento hasta 2029

El alza en el peso de los recursos sobre PIB a partir de 2026 se debe a los impuestos tipo renta y a las cotizaciones sociales

Los empleos crecen a medio plazo por la presión de los intereses y aumento de la formación bruta de capital

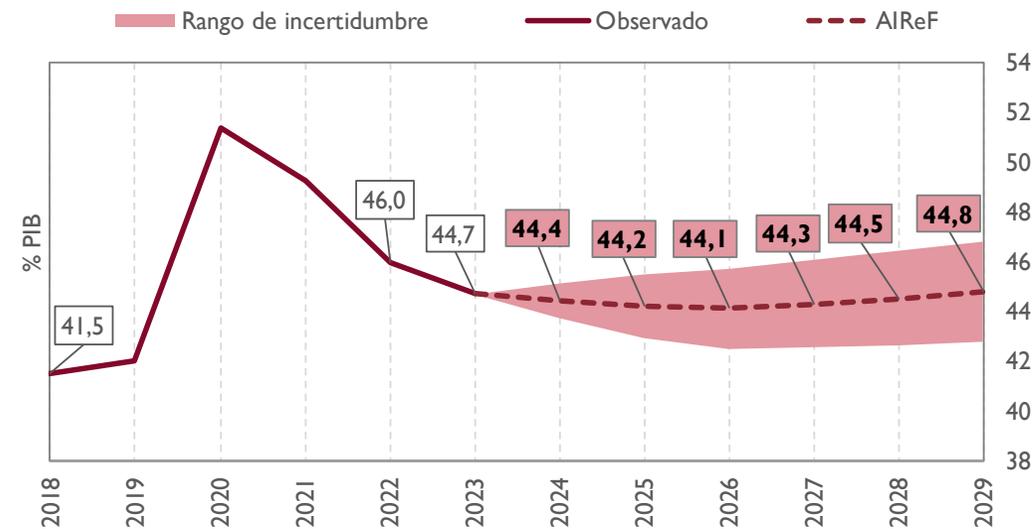
EVOLUCIÓN INGRESOS AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

- Los recursos mantienen una tendencia ascendente desde 2019. 2,2 puntos de PIB de aumento entre 2019-2023 (renta y cotizaciones). Medio punto debido a progresividad en frío; 1,7 pp a la macro
- En 2024 y 2025: aumento también por retirada de medidas

EVOLUCIÓN EMPLEOS AAPP (% PIB)



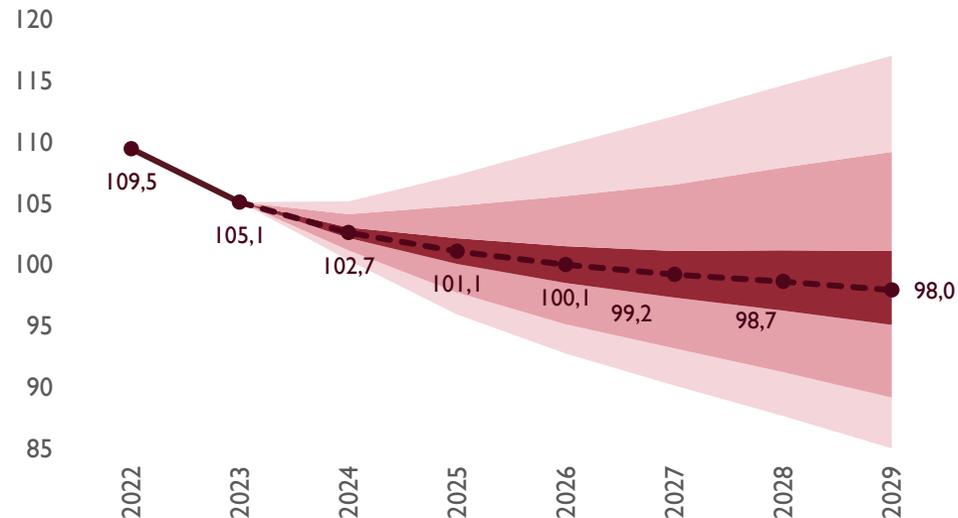
Hasta 2026, la retirada de medidas y la finalización acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Función Pública reducen los empleos

A medio plazo se proyecta una reducción del peso de la deuda pública sobre PIB

Reducción de la deuda, pero agotamiento a finales de la década

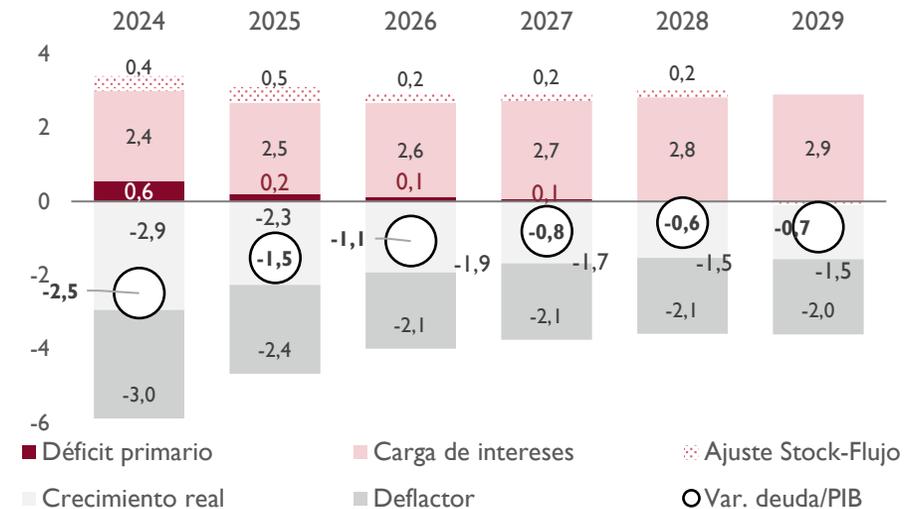
Reducción sustentada en el crecimiento nominal

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA SOBRE PIB



Fuente: AIReF e IGAE

CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA SOBRE PIB



Fuente: AIReF

- Revisión punto de partida 2023: casi 3 puntos por revisión del PIB
- Reducción 2023-2029: algo más de 7 puntos de PIB

- Saldo primario, tendencia a aportación nula
- Peso creciente de la carga de intereses

Valoración del Plan Fiscal Estructural 2025-2028

El 15 de octubre España remitió a las instituciones comunitarias su Plan Fiscal Estructural 2025-2028

Principales rasgos del Plan

COMPROMISO FISCAL 2025-2031. GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DISCRECIONALES DE INGRESOS (TASAS ANUALES DE VARIACIÓN)

| | 2024 | Promedio 2025-2031 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|--|------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Propuesta PFEMP español | 5,3 | 3,0 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,0 | 3,0 | 2,5 | 2,4 |
| Trayectoria de referencia de la Comisión | 3,8 | 2,8 | 3,2 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,5 |

Fuente: PFEMP

Plan a cuatro años, 2025-2028, con solicitud de extender el plazo a 7 años, hasta 2031: reformas e inversiones del PRTR y otras adicionales

Previsión de cierre 2024 distinta a la Comisión

Senda difiere de la trayectoria de la Comisión: 2 décimas de diferencia en el promedio (uso proyecciones población más actualizadas e impacto en ingresos de reforma pensiones) y distinto perfil temporal

Las mayores limitaciones del gasto se posponen al final coincidiendo con menores crecimientos del PIB

- Publicado en el momento de su remisión a Bruselas y sin ser objeto de debate en el Parlamento ni haber sido sometido a un proceso de consulta con la sociedad civil, agentes sociales y autoridades regionales
- Solo se aporta escenario macroeconómico completo para 2025 y 2026 (avalado por la AIReF, única participación en el proceso)
- Proyecciones presupuestarias solo para 2024: senda de gasto 2025-2031 sin desglose por subsectores, ni detalle de medidas para alcanzar dicha senda

AIReF ha informado el Plan en base a su escenario a políticas constantes 2024-2029: diferencias en gasto promedio, déficit y deuda pública

TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO NETO 2024-2031. PFEMP VS AIReFpc
(%VAR Y MILES DE MILLONES DE EUROS)

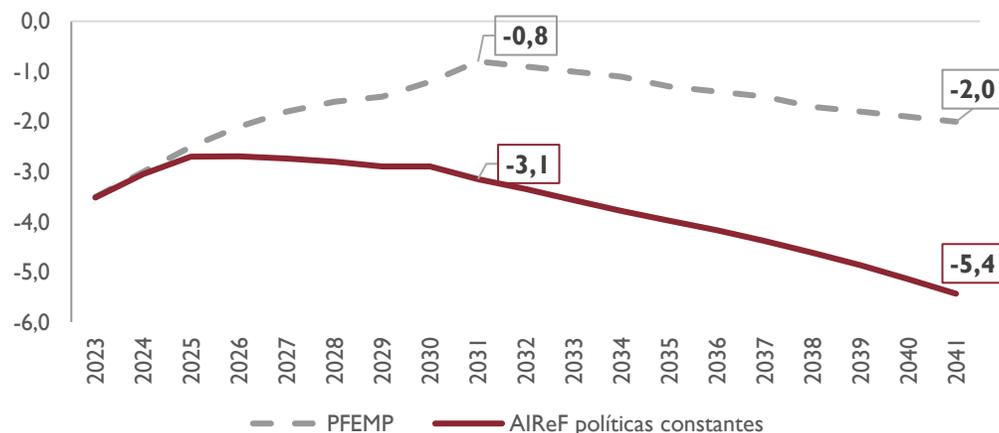
| Tasa crecimiento del gasto computable | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gobierno PFEMP | Promedio 3,0% | | | | | | | |
| Anual | 5,3 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,0 | 3,0 | 2,5 | 2,4 |
| Acumulado | | 3,7 | 7,3 | 10,8 | 14,1 | 17,5 | 20,4 | 23,3 |
| AIReF política constantes | Promedio 3,6% | | | | | | | |
| Anual | 4,1 | 3,7 | 4,0 | 3,7 | 3,4 | 3,8 | 3,4 | 3,3 |
| Acumulado | | 3,7 | 7,9 | 11,9 | 15,7 | 20,1 | 24,3 | 28,5 |
| Gasto primario neto (MM€) | 650,3 | 681,5 | 707,5 | 735,7 | 763,4 | 794,9 | 824,6 | 854,9 |
| Medidas discrecionales de ingresos (MM€) | 6,5 | 7,4 | -1,6 | 2,3 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 2,8 |
| Gasto primario neto de medidas de ingresos (MM€) | 643,8 | 674,2 | 709,1 | 733,5 | 760,7 | 792,1 | 821,8 | 852,1 |

Fuente: PFEMP y AIReF

El escenario a políticas constantes de la AIReF incluye medidas de ingresos ya adoptadas

| Medidas discrecionales de ingresos | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|------------------------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Retirada medidas contra crisis | 3,0 | 4,3 | -1,2 | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Retirada gravámenes temporales | | | -2,9 | | | | | |
| Reforma pensiones | 0,7 | 1,1 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| No deflactación IRPF | 3,4 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Otras | -0,5 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 6,5 | 7,4 | -1,6 | 2,3 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 2,8 |

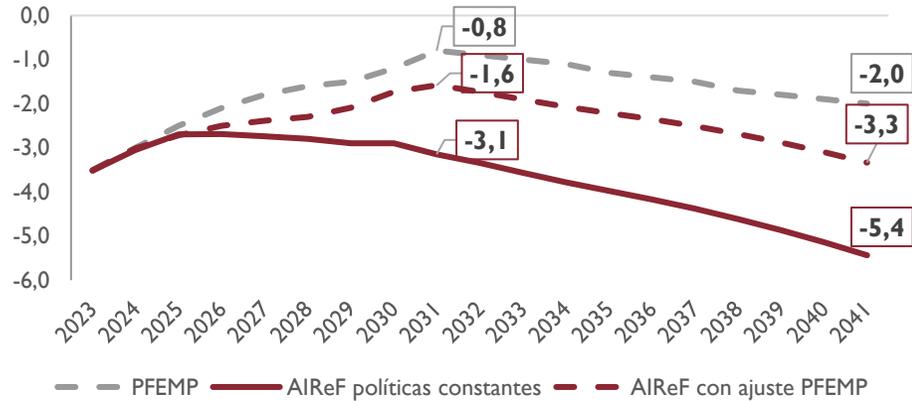
EVOLUCIÓN DEL SALDO PÚBLICO. PFEMP VS AIReFpc (%PIB)



- En 2025 no es necesario un ajuste adicional para cumplir con la tasa de referencia del Plan
- Desde entonces, la AIReFpc considera que el crecimiento del gasto neto se mantiene alrededor del 3,5%, mientras que el PFEMP continua una reducción de la tasa de crecimiento
- Esta evolución del gasto da lugar a una senda de déficit más negativa en el caso de la AIReFpc desde 2026

¿Qué debería ocurrir para que se cumpla la senda de déficit del Gobierno?

EVOLUCIÓN DEL SALDO PÚBLICO. PFEMP Vs AIREF (%PIB)

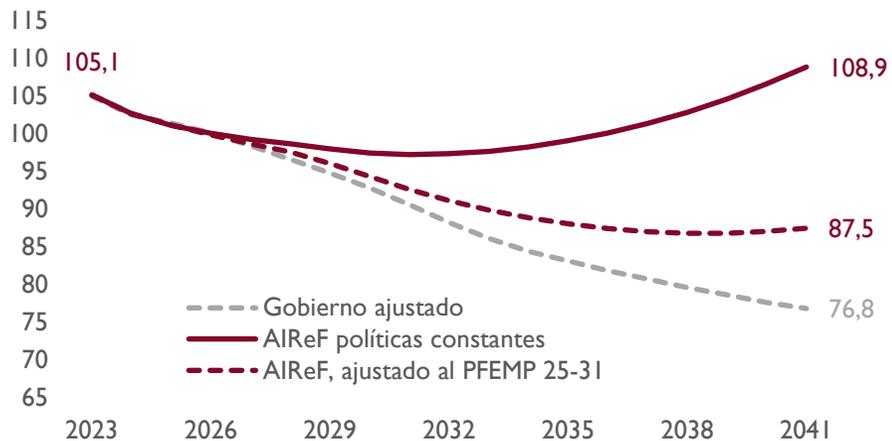


Para alcanzar el saldo del 0,8% del PFEMP, el gasto primario neto de medidas, según el escenario de la AIREF, debería crecer al 2,8%, frente al 3% estimado por el PFEMP

Las tasas de crecimiento del gasto neto del PFEMP según los supuestos de la AIREF no serían suficientes para alcanzar el déficit del 0,8% estimado en el PFEMP

La deuda se situaría en el 87,5% del PIB en 2041 frente al 76,8% previsto en el PFEMP

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA. PFEMP VS AIREF (%PIB)



Fuente: PFEMP y AIREF



El nivel de gasto primario neto que se registre finalmente en 2024 tendrá un efecto significativo en la evolución de la senda fiscal y en la ratio de deuda de los años siguientes

¿Permiten los PFE cumplir los objetivos de la reforma del marco de gobernanza fiscal europea que entró en vigor el 30 de abril?

| Objetivos de la reforma | Innovaciones | Plan nacional |
|---|--|---|
| <p>Falta de apropiación nacional</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de los países para configurar su propia estrategia fiscal a medio plazo: compromisos fiscales, reformas e inversiones a al menos 4 años • Incentivar debate en el Parlamento y diálogo con los principales stakeholders (autoridades regionales, agentes sociales, sociedad civil) | <p> <i>Insuficiente</i></p> <p></p> |
| <p>Prociclicidad de la política fiscal: inversión como variable de ajuste</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal contracíclica: compromisos en términos de gasto primario neto de medidas de ingresos permiten generar márgenes en fases expansivas y exclusión de partidas • Reformas e inversiones permiten ampliar periodo de ajuste de 4 a 7 años | <p> <i>Insuficiente</i></p> <p></p> |
| <p>Complejidad: multiplicidad de reglas variables no observables</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Simplificación y mayor transparencia de la supervisión fiscal: pivota sobre una única variable observable • Determinación ex ante compleja: Comisión usa metodología común con escenarios a 17 años. | <p> <i>Insuficiente</i></p> <p></p> |

En general, los primeros planes han evidenciado que son más un compromiso político que una verdadera estrategia nacional fiscal de medio plazo

En parte, responsabilidad del propio marco europeo...

El Reglamento exige solo unos mínimos obligatorios:

- Poco exigente en contenido: menos que APE
- Poco exigente en el anclaje institucional: en esta primera ronda no se requiere diálogo con agentes ni Parlamento

Uso de metodologías comunes que lleva a políticas menos contracíclicas y a posponer mayores ajustes al final del periodo comprometido:

- No se ha aprovechado el potencial de las IFIs para diseñar una senda más ajustada a la realidad nacional

Aún queda incertidumbre sobre su implementación:

- Tratamiento de 2024
- Cuestiones en proceso de negociación, definición y tratamiento de las medidas discrecionales de ingresos, funcionamiento de la cuenta de control
- Traslación al ámbito nacional

...pero también nacional: se queda en mínimos exigidos, perdiendo la oportunidad de elaborar una estrategia completa y consensuada

Sólo escenario macro completo 2025-2026

Sólo proyecciones fiscales completas 2024

Sin debate en Parlamento ni consulta a AAPP

Sin toda la transparencia deseable

Tasas de gasto más moderadas se posponen a final del periodo

Sin implicación de la IFI más allá del aval:

- metodologías comunes vs proyecciones nacionales específicas, completas y por subsectores
- IFI: nexo entre marco nacional y europeo

El plan es un documento probablemente útil para la supervisión fiscal europea pero no es suficiente a nivel nacional. No es el final del proceso

Queda por delante el desarrollo del contenido del Plan y su traslación a la realidad nacional

Concretar la articulación de los objetivos para cada nivel de las AAPP

Detallar proyecciones para cada administración y el agregado, asegurando la consistencia

Identificar anualmente las medidas que permitirán cumplir con la senda comprometida

Debate en los parlamentos: ideal sería buscar el consenso

Adaptar el marco nacional al nuevo marco europeo para que sean coherentes y consistentes

La AIReF formula recomendaciones, en particular:

Que MINHAC aproveche la transposición de la Directiva de marcos fiscales nacionales para articular un marco presupuestario de medio plazo creíble y eficaz asegurando la coherencia, consistencia y efectividad del marco fiscal nacional

La definición de una estrategia sería más sencilla si se contase con un marco de medio plazo eficaz y creíble como requiere la Directiva europea



José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es



[Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#)



[@AIReF_es](#)