



NOTA DE PRENSA
5/11/2024

LA AIReF ESTIMA QUE LOS COMPROMISOS DE GASTO ASUMIDOS EN EL PLAN FISCAL NO GARANTIZAN ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT Y DEUDA PREVISTOS POR EL GOBIERNO

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal publica dos informes en un contexto presupuestario determinado por las particularidades del marco institucional europeo y nacional
- En el Informe del Plan Fiscal y Estructural, la AIReF señala que la reforma del marco buscaba superar las limitaciones del anterior modelo, pero el arranque ha evidenciado debilidades de diseño e implementación a nivel europeo y nacional
- Afirma que el plan español cumple con las orientaciones de la Comisión, pero constituye más un compromiso político de objetivos fiscales agregados que una verdadera estrategia fiscal de medio plazo
- Debido a la falta de información disponible, la AIReF presenta un escenario a políticas constantes que evidencia que serán necesarias medidas a partir de 2026 para cumplir los objetivos de déficit y deuda planteados en el Plan Fiscal
- En su escenario, la AIReF estima un promedio de crecimiento del gasto neto entre 2025 y 2031 del 3,6% frente al 3% del Gobierno, con diferencias en el perfil temporal
- La AIReF realiza dos ejercicios para evaluar el plan y estima que cumplir las tasas de crecimiento del gasto neto comprometidas llevaría el déficit público al 1,6% del PIB en 2031, frente al 0,8% previsto
- En el segundo ejercicio, la AIReF calcula que, para alcanzar el déficit del 0,8% previsto, el gasto primario neto de medidas debería crecer al 2,8%, frente al 3% estimado
- Bajo las previsiones de ingresos de la AIReF, el cumplimiento de la senda de gasto comprometida supondría un avance en términos de sostenibilidad, pero no garantiza por sí sola la reducción de déficit y deuda
- La AIReF resalta la relevancia de tener en cuenta la aplicación del marco fiscal nacional y el punto de partida que supondrá el año 2024, que tendrá un efecto significativo en la evolución de la senda fiscal y en la ratio de deuda de los años siguientes
- Emite recomendaciones para aproximar la regla de gasto nacional a la europea y aprovechar 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
- En el Informe de Líneas, la AIReF actualiza su escenario macroeconómico y fiscal a medio plazo hasta 2029 para el conjunto de AAPP y cada uno de los subsectores y cada CCAA a políticas constantes, informa las líneas y

NOTA DE PRENSA
5/11/2024

proyectos de presupuestos de las CCAA y CCLL y valora la regla de gasto nacional para 2025

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy en su página web el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones públicas (AAPP) 2025 y el Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo (PFEMP) 2025-2028, el primero que se publica tras la entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales el pasado 30 de abril. La AIReF tiene el mandato legal de informar este Plan, que sustituye a la Actualización del Programa de Estabilidad en el nuevo marco de gobernanza y se convierte en el principal documento fiscal a medio plazo del Gobierno. En su análisis, la AIReF concluye que el PFEMP no ofrece detalle suficiente para ser considerado una herramienta útil de planificación presupuestaria a medio plazo y no será suficiente para cumplir con la exigencia europea de las nuevas reglas fiscales de reducir la deuda pública de forma sostenida.

Con la publicación de estos dos informes, AIReF se adapta a las particularidades del actual contexto presupuestario marcado por la entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales en Europa y una situación heterogénea a nivel nacional, con la publicación del primer Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo 2025-2028 y la aprobación de los Presupuestos de Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL), pero sin objetivos de estabilidad presupuestaria, Presupuestos Generales del Estado para 2025 y Plan Presupuestario. De hecho, la AIReF emitirá un nuevo informe cuando se presente el proyecto de Presupuestos 2025 y actualizará la valoración de las líneas fundamentales del conjunto de las AAPP.

En el Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural, la AIReF explica que la reforma del marco de gobernanza fiscal europea buscaba superar las limitaciones del anterior modelo en cuanto a la falta de apropiación nacional, la complejidad y la prociclicidad de la política fiscal. De hecho, las nuevas reglas otorgan la iniciativa a los países para configurar su propia estrategia de política fiscal incentivando el debate en el Parlamento y el diálogo con los principales *stakeholders*, simplifican y transparentan la supervisión al hacer pivotar el marco sobre una única variable observable (gasto neto de medidas de ingreso) y apuestan por compatibilizar sostenibilidad y crecimiento.

En este contexto, los Planes Fiscales y Estructurales se configuraban como el elemento central para conseguir estos objetivos, de forma que su elaboración, contenido y ambición resultaban claves para el éxito de la reforma. Sin embargo, el arranque de este nuevo marco ha evidenciado debilidades en su diseño e implementación tanto a nivel europeo como nacional.

En concreto, la AIReF señala que el plan español, si bien puede ser acorde con las orientaciones de la Comisión Europea de junio, no ofrece detalle suficiente para ser considerado una herramienta útil de planificación presupuestaria a medio plazo. Tal y como se constata en el Informe, no contiene ninguna información sobre el escenario presupuestario más allá de 2024 ni para el conjunto de AAPP ni por subsectores. Tampoco incorpora un cuadro macroeconómico detallado más allá de 2026. Sí recoge un compromiso de carácter normativo de evolución del gasto primario neto de medidas

NOTA DE PRENSA 5/11/2024

de ingresos, pero no explicita la vía por la que se prevé cumplir dicho compromiso, ni en forma de medidas específicas o de grandes líneas de actuación, ni el grado de esfuerzo a realizar por cada subsector. Por eso, la AIReF considera que supone un claro retroceso respecto a la información de la Actualización del Programa de Estabilidad, documento al que sustituye.

Debido a la falta de información, el análisis de la AIReF parte de simulaciones estilizadas sobre un escenario a políticas constantes y escenarios en los que se asume el cumplimiento del compromiso del PFEMP, manteniendo invariables el resto de las previsiones de la AIReF. Además de las carencias de información, los Planes presentan algunas peculiaridades metodológicas. Por ejemplo, los escenarios macroeconómicos de largo plazo se asientan sobre determinados supuestos técnicos y metodologías que no fueron diseñadas para este fin y revelan algunas inconsistencias, como los perfiles ascendentes del crecimiento potencial a largo plazo inconsistentes con el envejecimiento demográfico.

Falta de debate y consenso

Por otra parte, la AIReF destaca la no involucración de las administraciones territoriales en la elaboración del plan, la ausencia de presentación o discusión del plan español en el Parlamento y la falta de participación de la AIReF en el proceso de preparación, algo que en otros países sí ha sucedido. A su parecer, estos elementos eran claves para promover una auténtica apropiación nacional, uno de los elementos que sustenta conceptualmente el nuevo marco de reglas.

Además, asegura que se mantiene un importante grado de incertidumbre institucional sobre la implementación tanto a nivel europeo como nacional. Por ejemplo, hay cuestiones en proceso de negociación y que se plasmarán en el código de conducta de desarrollo del marco fiscal europeo, referentes a elementos esenciales para la efectividad del nuevo marco, como la definición y el tratamiento de las medidas discrecionales de ingresos o el funcionamiento de la cuenta de control.

A nivel nacional, la incertidumbre deriva de la necesidad de aplicar el nuevo marco fiscal europeo a la realidad de las AAPP en España. La normativa europea recoge explícitamente la necesidad de transponer la directiva comunitaria, si bien concede de plazo hasta diciembre de 2025. Sin embargo, las diferentes AAPP están ya elaborando unos presupuestos que deberían ser compatibles con los compromisos del PFEMP, sin que el propio Plan recoja detalle alguno sobre la aplicación de sus compromisos en cada subsector. Además, aún no se ha dado a conocer ninguna propuesta para la reforma del marco fiscal nacional y la falta de aprobación de los objetivos de estabilidad dificulta los procesos presupuestarios de todas las administraciones. Hasta el momento, solo se conoce la tasa de referencia de la regla de gasto: 2,6% para 2024, 3,2% para 2025, 3,3% para 2026 y 3,4% para 2027.

Ante esta indefinición del marco fiscal nacional, la AIReF asegura que persiste el riesgo de que las administraciones elaboren presupuestos que no se ajusten al cumplimiento del marco fiscal europeo y nacional como se ha señalado también en informes anteriores. En este sentido, cabe recordar que la AIReF ya ha advertido del riesgo de

NOTA DE PRENSA 5/11/2024

incumplimiento de la regla de gasto en 2024 y 2025 en gran parte de las administraciones.

En este contexto, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que 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. Asimismo, la AIReF realiza recomendaciones para adaptar la regla de gasto nacional a la regla de gasto europea, tanto en su aplicación práctica como a través de los cambios normativos que sean necesarios.

El Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo

El PFEMP se sustenta en un escenario macroeconómico de corto plazo que el Gobierno elabora para el período 2024-2026 que ya fue avalado por la AIReF el pasado 28 de septiembre y resulta más favorable a partir de 2025 que el estimado por la AIReF a corto plazo. Las mayores discrepancias se observan en la previsión de los deflatores. En concreto, el escenario macroeconómico del PFEMP considera un avance de la actividad económica real del 2,7%, 2,4% y 2,2% en el periodo 2024-2026. La AIReF prevé un crecimiento superior en términos de volumen al del Gobierno para el año 2024 (un 2,9%), pero no así en los años 2025 y 2026, cuando proyecta un avance de 2,3% y 2%, respectivamente, de manera que en el conjunto del período las discrepancias son prácticamente inexistentes. En cambio, las previsiones del deflactor del PIB, que en el nuevo marco juegan un papel crucial en el cálculo del ajuste fiscal, son más optimistas para 2025 y 2026, de modo que en el conjunto del período se genera una discrepancia acumulada de casi 1 punto. En consecuencia, el crecimiento nominal a corto plazo resulta más favorable que el de la AIReF.

Por su parte, las hipótesis macroeconómicas a largo plazo del PFEMP no resultan en promedio muy distintas de las proyectadas por la AIReF, si bien se aprecia mayor crecimiento de los deflatores y un menor coste de la deuda. Además, el perfil ascendente del crecimiento del PIB potencial previsto por el Gobierno resulta difícil de explicar en el contexto de envejecimiento demográfico esperado.

En el ámbito fiscal, la AIReF sustenta su análisis en un escenario fiscal completo elaborado para los años 2024-2029. Sobre la base de este escenario, la AIReF considera que la retirada de las medidas permitirá reducir el déficit de las AAPP hasta el 2,7% en 2025, para incrementarse en ausencia de medidas adicionales a partir de 2028 llegando en 2029 al 2,9% del PIB. El análisis de sostenibilidad indica que hasta 2029 la deuda mantiene una trayectoria descendente debido al crecimiento nominal, aunque su descenso se iría ralentizando hasta situarse en el 98% del PIB en 2029. Estas previsiones macroeconómicas y fiscales se han elaborado bajo el supuesto de políticas constantes, por lo que no incorporan la senda de ajuste comprometida en el PFEMP debido a la ausencia de detalles sobre su implementación.

El PFEMP contiene un compromiso de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos de un promedio anual del 3% entre 2025 y 2031 y superior en tres décimas en promedio a la trayectoria de referencia remitida por la Comisión Europea en junio. El perfil temporal es decreciente en el tiempo y distinto al de la Comisión. La AIReF estima que será necesario adoptar medidas adicionales a las recogidas en su escenario a

NOTA DE PRENSA 5/11/2024

políticas constantes para garantizar su cumplimiento, ya que prevé un gasto neto promedio anual del 3,6%, también con diferencias en el perfil temporal.

Salvo en 2025, el escenario a políticas constantes de la AIReF presenta mayores tasas de crecimiento del gasto neto que el PFEMP, siendo mayor la diferencia al final del periodo. Esto implica que no serían necesarias medidas adicionales en 2025 para cumplir con la senda del PFEMP. Sin embargo, entre 2026 y 2028, final del periodo de vigencia del Plan, serían necesarias medidas adicionales, bien por el lado de los gastos o de los ingresos, en torno a dos décimas de PIB cada ejercicio. Entre 2029 y 2031, las medidas adicionales necesarias para alcanzar la senda del PFEMP estarían entre tres y cuatro décimas del PIB.

Ejercicios de la AIReF

Alternativamente, la AIReF plantea un escenario en el que la evolución del gasto neto sigue la senda marcada en el PFEMP hasta 2031, partiendo del cierre previsto por la AIReF en 2024. A partir de 2031, la AIReF aplica sus previsiones de ingresos y gastos a largo plazo hasta completar la senda de déficit y deuda hasta 2041. La AIReF estima que el déficit público sería del 1,6% del PIB en 2031, cifra superior a la registrada por el PFEMP (0,8% del PIB), debido a las diferencias tanto en las previsiones de ingresos como en las medidas discrecionales de ingresos. La falta de detalle sobre estas variables en el PFEMP impide identificar adecuadamente la fuente de las discrepancias.

Las diferencias se amplían hasta 2041, con un déficit en el PFEMP del 2% del PIB frente al 3,3% en el escenario de ajuste de la AIReF. En este caso, las diferencias se fundamentan en las metodologías empleadas y en el mayor gasto en intereses asociado a un mayor nivel de deuda. Mientras que la AIReF realiza un ejercicio completo de previsiones del conjunto de ingresos y gastos, como el recogido en la Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP, el PFEMP sigue la metodología del análisis de sostenibilidad de la Comisión.

Un ejercicio alternativo consiste en estimar cuánto podría crecer el gasto neto bajo el escenario macroeconómico y fiscal de la AIReF para alcanzar el saldo en 2031 recogido en el PFEMP, 0,8% del PIB. Respetando el perfil temporal del PFEMP y partiendo del cierre previsto por la AIReF, si el gasto neto de medidas de ingresos creciera un promedio anual del 2,8% entre 2025 y 2031 en lugar del 3% comprometido, el déficit se situaría en 2031 en la cifra estimada.

Por otra parte, la AIReF viene constatando en sucesivos informes la relevancia del 2024 desde el punto de vista de la sostenibilidad al ser el punto de partida de aplicación del nuevo marco europeo. En este sentido, la AIReF prevé un crecimiento del gasto neto del 4,1% en 2024 frente al comprometido en el PFEMP del 5,3% que, a su vez duplica el crecimiento recomendado a España por el Consejo Europeo, del 2,6%. De materializarse el crecimiento previsto en el PFEMP, la AIReF estima que el déficit en 2024 se elevaría hasta el 3,5% del PIB. En este caso, el déficit que se alcanzaría en 2031 con la senda de crecimiento del gasto del PFEMP sería del 2% del PIB y el nivel de deuda pública en 2041 sería el 95,8% del PIB, presentando un perfil ascendente al final del periodo. Si, por el contrario, finalmente se cumpliera la previsión de la AIReF en 2024, dependiendo de cómo se materialice el funcionamiento de la cuenta de control en

NOTA DE PRENSA 5/11/2024

la normativa europea, esto otorgaría margen frente a posibles desviaciones en los ejercicios siguientes. Por tanto, el resultado finalmente alcanzado resulta crucial para garantizar el compromiso de mantener un déficit por debajo del 3% y el objetivo de reducción de la deuda hasta 2041.

Implicaciones para la sostenibilidad de las cuentas públicas

Estas diferencias en la senda del saldo público se trasladan también a la evolución de la deuda. Las estimaciones de reducción de la deuda planteadas por el Gobierno en el PFEMP resultan muy favorables en comparación con las de la AIReF. En concreto, la previsión del Gobierno se reduce más de 40 puntos del PIB en el escenario de ajuste, hasta situarse en 2041 en el 76,8% del PIB.

La AIReF, por su parte, en el escenario a políticas constantes, sitúa la deuda en el 108,9% en 2041. Sin embargo, en el escenario de ajuste, no se reduciría tanto como lo contempla el Gobierno, sino que bajaría 21,4 puntos respecto al escenario a políticas constantes al final del periodo, situándose en el 87,5% del PIB en 2041. Por lo tanto, bajo las previsiones de ingresos de la AIReF, el cumplimiento de la senda de gasto comprometida en el PFEMP, si bien supondría un avance en términos de sostenibilidad, no garantiza por sí sola la reducción de déficit y deuda recogida en el PFEMP.

Informe Líneas Fundamentales AAPP 2025

En el Informe de Líneas, la AIReF actualiza el escenario macroeconómico y fiscal a medio plazo hasta 2029 para el conjunto de AAPP y las CCAA a políticas constantes ante falta de información, informa las líneas y proyectos de presupuestos de las CCAA y CCLL y se valora la regla de gasto nacional (3,2% para 2025).

En su escenario macroeconómico, la AIReF revisa al alza el crecimiento esperado para 2024, hasta el 2,9%. A políticas constantes y como se ha visto en el Informe del Plan Fiscal y Estructural, la AIReF prevé que el crecimiento se desacelere hasta el 2,3% en 2025 y el 2% en 2026. Posteriormente, disminuiría de manera gradual hasta situarse en el 1,5% en 2029. En el ámbito de los precios, la AIReF proyecta una desaceleración del deflactor del PIB comparativamente más rápida que la del Gobierno, en línea con la evolución reciente de la inflación. Así tras aumentar un 2,9% en 2024 y un 2,3% en 2025, su ritmo de avance se estabiliza en una tasa anual en el 2,1%, levemente por encima de la del IPC.

En el ámbito presupuestario, la AIReF estima para el conjunto de las AAPP una estabilización del déficit en el 2,7% del PIB entre 2025 y 2027, tras cerrar 2024 con un déficit en el entorno del 3%. Posteriormente, el déficit iniciará una senda ascendente hasta finalizar en el 2,9% en 2029. Tras la retirada de las medidas para paliar la crisis de precios y energía en 2025, el margen para la reducción del déficit sin adoptar medidas adicionales se agota.

Por subsectores, la Administración Central reducirá su déficit en 2025 hasta el 2% tras el incremento en 2024 por la liquidación de los sistemas de financiación territoriales e iniciará una senda ascendente hasta al 2,5% del PIB en 2029, lastrado por el incremento de la carga de intereses y el incremento de la inversión militar. Por su parte, el déficit de

NOTA DE PRENSA 5/11/2024

los fondos de la Seguridad Social se estabilizará en el 0,2% del PIB durante todo el horizonte de proyección, el déficit de las CCAA volverá a incrementarse en 2025 hasta el -0,5% por la normalización de los flujos del sistema de financiación y después mejorará ligeramente hasta estabilizarse en 2028 y 2029 en el - 0,3% del PIB y para las CCLL se estima una estabilización en el medio plazo en un superávit del 0,1%, tras alcanzar el equilibrio en 2025 y 2026.

Orientación de la política fiscal y sostenibilidad de la deuda

Como se recoge en el Informe del Plan Fiscal, las estimaciones actuales apuntan a que el gasto primario neto de medidas de ingreso crecería en 2024 un 4,1%, 1,5 puntos por encima de la tasa permitida por la Recomendación Específica para España (CSR) que realizó el Consejo Europeo en julio de 2023. El PFEMP asume un crecimiento mayor, del 5,3% que, de confirmarse, no permitiría alcanzar el objetivo comprometido de déficit del 3% del PIB en 2024, lo que podría derivar en el inicio de la apertura de un procedimiento de déficit excesivo por parte de la Comisión Europea.

La AIReF estima en su proyección inercial en el medio plazo una reducción de la ratio de deuda de 7,2 puntos de PIB respecto al nivel de 2023 situándola en el 98% en 2029. La reducción de la ratio vendrá sustentada por el crecimiento del PIB nominal (25,4 puntos), donde el deflactor tendrá una contribución muy notable (13,6 puntos). El déficit público contribuye al incremento de la deuda en 16,8 puntos, de los cuales 15,9 son intereses. Estas proyecciones suponen una ralentización en el ritmo de reducción de la ratio de deuda, que previsiblemente se agotaría a final de la década. La moderación de la contribución del crecimiento nominal, que se deslizará gradualmente a la baja en el periodo 2024-2029 (del 5,9% al 3,5%), con una evolución al alza de los intereses (del 2,4% al 2,9%) y un saldo primario estabilizado en torno al 0%, se traducirá en una ralentización del ritmo de reducción de la ratio de deuda, que se agotará a finales de la década.