

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2025

INFORME 52/24

RESUMEN EJECUTIVO

5 de noviembre de 2024



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

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 5 de noviembre de 2024

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) debe informar los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.). Asimismo, la AIReF debe informar el Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo (PFEMP) que sustituye en el nuevo marco europeo de gobernanza fiscal a la Actualización del Programa de Estabilidad. No obstante, el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2025, así como el Plan Presupuestario todavía no han sido presentados, sobrepasando las fechas previstas legalmente. Por lo tanto, con la limitada información disponible hasta la fecha, la AIReF actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales a políticas constantes hasta 2029 y analiza las líneas fundamentales de los presupuestos de las comunidades autónomas (CC. AA.) y las Corporaciones Locales (CC. LL.). Este informe se complementa con los informes individuales de CC. AA. que, un año más, incluyen también un escenario fiscal a medio plazo a políticas constantes, así como con el informe sobre Corporaciones Locales (CC. LL.) objeto de seguimiento individual. Al mismo tiempo, la AIReF presenta su Informe sobre el Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025– 2028 en un documento aparte.

La AIReF recibió del Gobierno la solicitud de aval del escenario macroeconómico para 2025 y 2026 que acompaña al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2025 (PGE-2025) y al Plan Fiscal Estructural de medio plazo. La AIReF avaló el escenario económico del Gobierno el pasado 24 de septiembre, señalando en esta ocasión fuertes limitaciones derivadas, entre otros factores, de la falta de información sobre

las medidas de política económica que deberán diseñarse para cumplir con los requisitos del marco fiscal europeo.

En su escenario macroeconómico, la AIReF constata que la economía española mantiene un ritmo de avance elevado en 2024, situando el crecimiento del PIB real esperado en ese año en el 2,9%. Para 2025 y 2026 proyecta tasas de avance del PIB del 2,3% y 2%. En los años siguientes el incremento del PIB convergerá de manera gradual a su potencial, con un aumento de 1,6% en 2029. Estas tasas son similares a las previstas por el Gobierno para el período 2024-2026, de un 2,7%, 2,4% y 2,2%, respectivamente. Sin embargo, la AIReF hace notar que en su escenario no se incorporan, por falta de información, las posibles medidas de ajuste fiscal que el Gobierno deberá diseñar para cumplir con sus compromisos dentro del marco fiscal europeo. Asimismo, el Gobierno proyecta un crecimiento de los deflatores más elevados que los de la AIReF, de manera que, en conjunto, el avance nominal del PIB previsto resulta algo optimista, aunque dentro de las bandas de probabilidad.

En el ámbito fiscal, la AIReF considera que la retirada de las medidas permitirá reducir el déficit de las AA. PP. hasta el 2,7% en 2025, para incrementarse en ausencia de medidas adicionales a partir de 2028 llegando en 2029 al 2,9%.

Por su parte, el análisis de sostenibilidad indica que la deuda seguirá descendiendo hasta situarse en el 98% del PIB en 2029, aunque a un ritmo notablemente inferior al observado en los años recientes debido a la ralentización del crecimiento nominal de la economía.

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.

Todavía se mantiene un importante grado de incertidumbre institucional que emana tanto de la implementación del nuevo marco fiscal europeo como del marco fiscal nacional. En cuanto al marco nacional, la incertidumbre deriva en primer lugar de la necesidad de aplicar el nuevo marco fiscal europeo a la realidad de las AA. PP. en España. En segundo lugar, la falta de aprobación de los objetivos de estabilidad aplicables en los próximos ejercicios según la normativa vigente 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, 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 incumplimiento de la regla de gasto en 2024 en gran parte de las administraciones y en este informe hace lo propio respecto a 2025.

El escenario macroeconómico a medio plazo

La economía española sigue mostrando un crecimiento elevado en un entorno internacional adverso, marcado por el estancamiento de las principales economías europeas. En este contexto, la AIReF revisa al alza el crecimiento esperado para 2024, hasta el 2,9%, frente a la estimación de 2,3% realizada en julio. En un escenario a políticas constantes, la AIReF prevé que el crecimiento se desacelere hasta el 2,3% en 2025 y el 2% en 2026 y disminuya de manera gradual hasta situarse en el 1,5% en 2029. Este perfil descendente se debe principalmente al menor impulso de la demanda asociado a una política fiscal menos expansiva y a la disipación de los efectos sobre la inversión pública asociados al PRTR. Además, aunque el escenario de la AIReF contempla que los flujos de inmigración seguirán contribuyendo al crecimiento económico a corto plazo, a medio plazo este efecto se irá mitigando a medida que las entradas de inmigrantes se moderen. El escenario macroeconómico del Gobierno contempla un crecimiento del PIB real del 2,7% en 2024, 2,4% en 2025 y del 2,2% en 2026, tasas que se sitúan en la banda central de probabilidad estimada en torno a las previsiones de la propia AIReF.

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 del 2,1%, levemente por encima de la del IPC. Estas tasas resultan inferiores a las proyectadas por el Gobierno. En particular, la previsión del deflactor del Gobierno es del 3,1% en 2024, 2,7% en 2025 y del 2,4% en 2026, 8 décimas superior en el conjunto de los tres años.

En conjunto, la previsión de crecimiento nominal del PIB del Gobierno es idéntica a la de la AIReF en 2024, pero resulta más optimista en 2025 y 2026. De hecho, la estimación de crecimiento del PIB nominal del Gobierno en 2025 y 2026 se situaría en el límite superior del intervalo central de las previsiones de la AIReF.

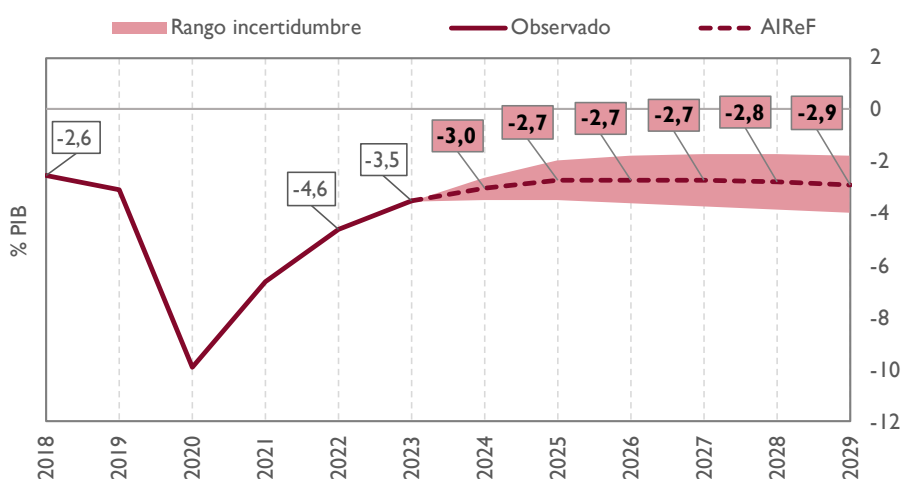
No obstante, el escenario de crecimiento del Gobierno resulta algo optimista si se tiene en cuenta que el escenario de la AIReF es un escenario inercial que no incorpora el impacto del ajuste fiscal comprometido por ausencia de

información sobre las medidas que se implementarán para cumplir con la senda de gasto comprometida en el Plan Fiscal Estructural de Medio Plazo. Tal y como se mencionaba en el informe de aval, la implementación de un eventual programa de ajuste estructural de 0,4 puntos porcentuales al año en un horizonte de 7 años haría que las previsiones de crecimiento del PIB en términos de volumen en 2025 y 2026 de la AIReF se redujeran hasta el 2% y el 1,8%, respectivamente. Si bien este ejercicio debe verse como una aproximación, al desconocerse las medidas concretas que se adopten y el perfil temporal del ajuste, bajo estos supuestos se observa cómo en el caso del PIB real el escenario del Gobierno permanece dentro de los intervalos centrales de probabilidad de la AIReF. Sin embargo, en el caso del PIB nominal, la previsión del Gobierno se situaría sobre el percentil 60, lo que apunta a cierto optimismo en el crecimiento nominal del escenario de los PGE para 2025, mientras que la del año 2026 se situaría por encima de esa cota.

Escenario presupuestario

La AIReF estima para el conjunto de las AA. PP. 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.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AA. PP.



Fuente: AIReF e IGAE

Los ingresos, sin incluir el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), alcanzarán el 41,9% del PIB en 2029, tras cerrar 2024 en el 41,4%, con unas tasas de crecimiento ligeramente por encima del 4%. Tras una pequeña reducción del peso de los recursos en 2026 por la retirada de las medidas

temporales de incremento de los ingresos, tales como los gravámenes sobre el sector energético y bancario, los recursos continuarán una senda ascendente en términos de peso sobre el PIB impulsados principalmente por los impuestos sobre la renta, especialmente el IRPF. Los impuestos sobre la producción perderán algo de peso por la evolución de los impuestos especiales y la retirada de las medidas temporales, mientras que el resto de los recursos se mantendrán estables. Por su parte las cotizaciones sociales se estabilizarán en torno al 13,3% del PIB impulsadas por el dinamismo del mercado laboral y las medidas asociadas a la reforma de pensiones.

La AIReF estima que los empleos, sin incluir el PRTR, continuarán reduciendo su peso sobre el PIB hasta alcanzar el 44,1% del PIB en 2026 para posteriormente iniciar una senda ascendente hasta llegar al 44,8% del PIB en 2029. El ritmo de crecimiento de los empleos se reducirá por la remisión de las tensiones inflacionistas y la recuperación de las reglas fiscales. La AIReF espera que, durante este periodo, se incremente el peso de las transferencias sociales, consecuencia del impacto creciente que el envejecimiento tiene en las cuentas públicas. También se incrementará el peso del gasto en intereses y de la formación bruta de capital, mientras que se reducirá el de la remuneración de asalariados y el resto de los gastos.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES DE LAS AA. PP.

	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

Fuente: AIReF

Administración Central

Continuando con la retirada de las medidas, 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. Posteriormente, el déficit 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.

Fondos de la Seguridad Social

El déficit de los Fondos de la Seguridad Social se estabilizará en el 0,2% del PIB durante todo el horizonte de proyección, tras registrar un 0,4% en 2024. El crecimiento del gasto en pensiones se moderará una vez superadas las

tensiones inflacionistas que se trasladan directamente a la revalorización de las pensiones, mientras que se reducirá el peso del gasto por desempleo sobre el PIB. Por el lado de los ingresos, las cotizaciones moderarán su crecimiento en los ejercicios siguientes en línea con la evolución del empleo y los salarios, incorporando también el impacto de la introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y de la tasa de solidaridad.

Comunidades Autónomas

Según las previsiones de la AIReF, el déficit de las CC. AA. volverá a incrementarse en 2025 hasta el -0,5% por la normalización de los flujos del sistema de financiación. Posteriormente, el saldo mejorará ligeramente hasta estabilizarse en 2028 y 2029 en el -0,3% del PIB. La evolución de los ingresos vendrá marcada por el funcionamiento del sistema de financiación. Por el lado de los empleos, se espera una moderación de su crecimiento una vez remitan las tensiones inflacionistas y se materialice la vuelta a las reglas fiscales.

Corporaciones Locales

La AIReF estima que las CC. LL. se estabilizarán en el medio plazo en un superávit del 0,1%, tras alcanzar el equilibrio en 2025 y 2026, una vez se moderen los crecimientos del gasto observados en los ejercicios de mayor inflación y suspensión de las reglas fiscales.

Orientación de la política fiscal

Las estimaciones actuales apuntan a que el gasto primario neto de medidas de ingreso crecería en 2024 a una tasa superior a la permitida por la Recomendación Específica para España (CSR) que realizó el Consejo Europeo en julio de 2023. Según las previsiones de la AIReF, la variable de gasto primario neto crecerá este año a una tasa del 4,1% – es decir, 1,5 puntos porcentuales superior a la recomendada. Cabe mencionar que, para este mismo año, 2024, el Plan Fiscal Estructural de medio plazo remitido por el Gobierno asume un crecimiento del gasto primario neto financiado nacionalmente de 5,3%, que supera a la CSR, así como a la estimación de la AIReF.

En el caso que el crecimiento del gasto se aproximase a esa tasa, de acuerdo con las estimaciones de ingresos de la AIReF, es probable que no se consiga alcanzar el objetivo comprometido de déficit del 3% en 2024, lo que podría derivar en el inicio de la apertura de un procedimiento de déficit excesivo por parte de la Comisión Europea.

Por su parte, la inversión pública financiada nacionalmente mantiene su peso en el PIB en 2024, si bien su tasa de variación es inferior a la del año anterior.

Esta ralentización en la evolución de la inversión se debe principalmente a la contención del gasto en defensa en 2024, de acuerdo con las estimaciones actuales de la AIReF.

Por último, el indicador de esfuerzo fiscal discrecional (DFE) señala que el tono agregado de la política fiscal - incluyendo el gasto con cargo a los fondos NGEU además del financiado nacionalmente - sería prácticamente neutro en 2024.

Sostenibilidad de la deuda

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.