

INFORME SOBRE EL PLAN FISCAL Y ESTRUCTURAL DE MEDIO PLAZO 2025 2028

INFORME 51/24

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 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 informa el PFEMP como elemento central del nuevo marco fiscal europeo. Junto con este informe, la AIReF publica el informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.) para 2025 en el que actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales a políticas constantes hasta 2029 que sirven como base al análisis del PFEMP.

El PFEMP, 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. En primer lugar, no contiene ninguna información sobre el escenario presupuestario más allá de 2024 ni para el conjunto de AA. PP. ni por subsectores. Tampoco incorpora un cuadro macroeconómico detallado más allá de 2026. En segundo lugar, aunque recoja un compromiso de carácter normativo de evolución del gasto primario neto de medidas de ingresos, el PFEMP 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. En definitiva, el contenido del PFEMP supone un claro retroceso respecto a la información de la Actualización del

Programa de Estabilidad, documento al que sustituye como elemento central de la planificación presupuestaria a medio plazo de los Estados miembros.

En consecuencia, el análisis de la AIReF del PFEMP parte de simulaciones estilizadas sobre un escenario a políticas constantes y un segundo escenario en el que se asume el cumplimiento del compromiso del PFEMP, manteniendo invariables el resto de las previsiones de la AIReF sobre el crecimiento de los ingresos, intereses, etc.

Además de las carencias de información, los Planes presentan algunas peculiaridades metodológicas. En concreto, la necesidad de que la política fiscal europea vuelva a enmarcarse en un marco de reglas, tras varios años de suspensión, ha llevado a que, en esta primera ronda, los escenarios macroeconómicos de largo plazo que sustentan los análisis de sostenibilidad de la deuda y que determinan el ajuste estructural requerido y la senda de gasto, se asienten sobre determinados supuestos técnicos y metodologías que no fueron diseñadas para este fin y que, en la práctica, revelan algunas inconsistencias -por ejemplo, los perfiles ascendentes del crecimiento potencial a largo plazo inconsistentes con el envejecimiento demográfico.

En términos de la apropiación nacional, uno de los elementos que sustenta conceptualmente el nuevo marco de reglas es la diferenciación por países. La AIReF ha reiterado que esta se refuerza no solo dotando de iniciativa a los países para configurar su propia estrategia fiscal sino impulsando también el que su preparación sea transparente, consensuada y dialogada entre los principales agentes nacionales. En este sentido, destaca la no involucración de las administraciones territoriales, la ausencia de presentación o discusión del plan español en el parlamento, la falta de participación de la AIReF en el proceso de preparación, algo que en otros países sí ha sucedido. La forma de preparación, elaboración, contenido y ambición de los planes fiscales estructurales de medio plazo son determinantes para llevar a la práctica los objetivos finales de la reforma.

Por último, la AIReF quiere señalar que 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. Por un lado, hay determinadas cuestiones, que actualmente se encuentran 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 son la definición y el tratamiento de las medidas discrecionales de ingresos o el funcionamiento de la cuenta de control anual y acumulada.

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. 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 AA. PP. 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, hasta la fecha no se ha dado a conocer ninguna propuesta para la reforma del marco fiscal nacional; ni tampoco la vía para garantizar el cumplimiento de los compromisos del PFEMP a través del marco vigente.

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 y 2025 en gran parte de las administraciones.

Por lo anteriormente expuesto, 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.

Análisis del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo

Como se ha dicho, el análisis de la AIReF del PFEMP parte de simulaciones estilizadas sobre el escenario de la AIReF a políticas constantes, al que se añade un segundo escenario en el que se asume el cumplimiento del compromiso del PFEMP en cuanto al gasto neto, manteniendo invariables el resto de las proyecciones de la AIReF.

El PFEMP se sustenta en un escenario macroeconómico de corto plazo que el Gobierno elabora para el período 2024-2026 y que ya fue avalado por la AIReF el pasado 28 de septiembre, aunque con muchas cautelas porque la solicitud de aval se produjo en medio del proceso de revisión estadística del

INE y, sobre todo, por la ausencia total de información sobre el escenario fiscal del PFEMP. El escenario macroeconómico que sustenta el PFEMP 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 la AIReF en su escenario a políticas constantes 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 pp. 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 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% 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 las AA. PP. de un promedio anual del 3% entre 2025 y 2031, equivalente a un crecimiento acumulado del 23,3% hasta 2031 y con un perfil decreciente en el tiempo (el crecimiento del gasto neto en el promedio de 2025-2028 es de 3,4%). Este compromiso es superior en tres

décimas en promedio a la trayectoria de referencia remitida por la Comisión Europea en junio y su perfil temporal también es distinto.

El análisis de la senda de crecimiento del gasto neto de medidas de ingresos muestra que es necesario adoptar medidas adicionales a las recogidas en el escenario a políticas constantes de la AIReF para garantizar su cumplimiento. Mientras que el PFEMP recoge un crecimiento promedio del 3% en el periodo 2025 a 2031, el escenario de la AIReF estima un promedio anual del 3,6%. Además, también hay 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.

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. Como consecuencia de un menor gasto neto que en el escenario a políticas constantes, también se reduciría de manera estructural el déficit público, de manera que en 2031 el déficit sería del 1,6% del PIB. Esta cifra es superior a la registrada por el PFEMP, 0,8% del PIB, debido a las diferencias existentes 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.

Estas 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 AA. PP., el PFEMP sigue la metodología del análisis de sostenibilidad de la Comisión manteniendo constante el saldo primario estructural e incorporando el coste del envejecimiento calculado en el Informe de envejecimiento de la Comisión y el impacto de las medidas de ingresos sobre el sistema de pensiones.

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 PFEMP.

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 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. La aplicación de las tasas de evolución del gasto neto del compromiso fiscal en el periodo 2025-2031 junto al resto de variables macro-fiscales proyectadas por AIReF (ingresos fiscales, crecimiento, tipos de interés) suponen una reducción en la ratio de deuda sobre PIB de 21,4 puntos respecto al escenario a políticas constantes al final del periodo, situándola 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.