

## **CONSEJO ASESOR DE 16 DE DICIEMBRE 2015 PLENO**

En Madrid, siendo las 12:00 horas del día 16 de diciembre de 2015, se reúne el Pleno del Consejo Asesor de la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (en adelante "AIREF"), en su sede de la calle José Abascal 2 de Madrid, con asistencia de:

Presidente:

Don José Luis Escrivá Belmonte.

Vocales en representación de AIREF:

Doña Cristina Herrero Sánchez. Directora de la División de Análisis Presupuestario.

Don José Marín Arcas. Director de la División de Análisis Económico.

Doña Ana Buisán García. Jefa de Gabinete del Presidente de la AIREF.

Secretario- Vocal:

Don Diego Pérez Martínez. Director de la División Jurídico-Institucional.

Miembros:

Rafael Álvarez Blanco.

Don Jordi Caballé Vilella.

Doña Teresa García-Milá Lloveras.

Don Javier Gardezabal Matías.

Don Ángel Laborda Peralta.

Don Miguel Martín Fernández.

Don Carlos Monasterio Escudero.

Excusan su ausencia: Don José María Marín y Don Aurelio Martínez Estévez.

Se ha repartido la documentación referente a los asuntos a tratar y se abre la sesión con la lectura del orden del día, que incluye los siguientes puntos:

**1.- Elaboración de opiniones sobre los siguientes temas: A) Problemas de azar moral en el marco presupuestario nacional; B) Propuesta de Reforma de la**

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, 2ª planta. 28003 Madrid. Tel. +34 91 010 08 95

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

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

**LO Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; C) Posible incidencia en la sostenibilidad financiera de las actuaciones, responsabilidades o garantías de la Administración central; D) Estructura de ingresos y gastos de las Administraciones territoriales.**

La AIR<sup>e</sup>F se está planteando elaborar y emitir opiniones (art. 5 de la Ley Orgánica 6/2013) sobre una serie de cuestiones de especial interés en la actualidad:

**A) Problemas de azar moral en el marco presupuestario nacional.**

Don José Marín Arcas, Director de la División de Análisis Económico, comienza exponiendo que, en sentido amplio, una situación de riesgo moral se da cuando existe un contrato de seguro y el asegurado tiene incentivos para realizar ciertas acciones que aumentan el riesgo de que ocurra el siniestro objeto del seguro, ya que el coste del siniestro para el asegurado es menor que el beneficio que obtiene de dichas acciones. En muchos casos, esta situación se materializa debido a que el asegurador no observa, completamente o a tiempo, las acciones del asegurado.

En el ámbito de la política fiscal, la existencia de riesgo moral en las relaciones entre las AAPP se deriva de la existencia de acuerdos de financiación donde los costes y beneficios son políticos y/o económicos. Lo anterior puede dar lugar a prácticas “irresponsables”, que no serían llevadas a cabo si el coste de

las decisiones fuesen internalizadas por la administración que recibe la financiación.

La teoría especializada ha identificado diversos casos donde puede existir riesgo moral:

+ Restricciones Presupuestarias Blandas (RPB).

Esta situación se produce siempre que el gobierno subnacional logre “manipular” al gobierno central para que financie un gasto por encima del consistente con la restricción presupuestaria subnacional.

+ Equity vs Accountability.

Las transferencias niveladoras de ingresos orientadas a obtener una provisión mínima de servicios públicos disminuyen los incentivos a realizar el gasto de manera más eficiente. El hecho de no contar con indicadores objetivos de eficiencia en el gasto contribuye a aumentar el problema. El extremo se logra cuando el gobierno central se ve forzado a financiar a gobiernos subnacionales relativamente ineficientes (Darby et al., 2002).

+ Vertical Overgrazing.

Análogamente al caso de la tragedia de los comunes, compartir competencias normativas sobre los elementos de un tributo puede llevar a problemas de sobre o infra-imposición (Treisman, 2007). Por ejemplo, en el caso del IBI en el período 2012-2015 el Estado fijó un tipo adicional sobre el

establecido anualmente por las EELL, sin embargo, en promedio, los tipos fijados por estas entidades han disminuido, de lo que puede deducirse que las mismas utilizaron parte de ese margen para disminuir los tipos propios.

+ Common pool.

La provisión de servicios localizados que son costeados de manera dispersa puede dar incentivos para gastar por encima del nivel óptimo en algunas regiones en detrimento de otras. En particular, este problema se hace evidente en las jurisdicciones poco pobladas, que suelen estar sobre-representadas en el gobierno central y contribuyen con pocos impuestos en relación al total (Knight, 2003). Por ejemplo, la construcción de un tren de alta velocidad o un aeropuerto en regiones con muy pocos usuarios.

+ Risk-sharing.

Debido a que los beneficios por desempleo y el pago de las pensiones son costeados de manera centralizada, los gobiernos subnacionales pueden tener menos incentivos (*ceteris paribus*) para invertir en actividades que disminuyan el desempleo estructural (e.g. gasto en educación, competencia por atraer a los mejores trabajadores). Además, pueden ser menos proclives a reformas institucionales (von Hagen, 1998). Al recibir transferencias en caso de shocks negativos, las regiones invierten de manera subóptima en estrategias para evitar dicho riesgo. Esto es, no se

esfuerzan por atraer inversiones que diversifiquen la matriz productiva regional como si lo hiciesen en ausencia de tales transferencias (Persson et al. (1996a); Persson et al. (1996b)).

A la vista de lo anterior, se plantean los siguientes interrogantes:

- ¿Es un problema el actual desequilibrio fiscal vertical?
- ¿Debería tenderse a una mayor corresponsabilidad fiscal a nivel CCAA y EELL?
- ¿Sería esto suficiente para evitar el problema de la restricción presupuestaria blanda y el recurso a mecanismos de rescate?
- ¿Cómo mantener homogeneidad regional en la provisión de servicios públicos fundamentales si aumenta la corresponsabilidad fiscal de manera sustancial?

Además, se señalan las posibles líneas de investigación:

- Explorar mecanismos que aumenten la flexibilidad del gasto presupuestario y/o aumenten los incentivos del gobierno central para jugar el papel de “duro” o introduciendo elementos de simultaneidad en las interacciones, en línea con los trabajos de León y Quilis.
- Estudiar la composición del proceso de consolidación por el lado del

gasto, con especial énfasis en la clasificación funcional. Extender y profundizar el concepto de gasto óptimo en cada área de gobierno con el uso de las estadísticas subnacionales de gasto funcional (que incluirán los años 2012, 2013 y 2014). Posiblemente, el concepto de “óptimo”, para hacerse operativo, haya de ser transformado en “suficiente” o “apropiado”, sobre la base de datos derivados de encuestas e información sobre capacidad de provisión de servicios (hospitales, escuelas y universidades, etc.).

- Analizar el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y cualquier otro instrumento que signifique o permita un aumento del gasto sin que exista un análisis de eficiencia del mismo.
- Analizar las desviaciones de previsión de ingresos y gastos de las CCAA y CCLL con respecto a la ejecución real. Lo anterior puede ser complementado con un análisis que extienda y actualice las estimaciones de panel realizadas por Monasterio Escudero y Fernández Llera en 2009.

En relación con estas cuestiones, los miembros del Consejo Asesor recuerdan que la AIReF debe limitarse a analizar las situaciones de incumplimiento de la

normativa existentes, así como las disfunciones del sistema y ha de ponerlas de manifiesto con el fin de que el Gobierno promueva las modificaciones legales precisas. La AIReF debe realizar un estudio de los problemas de azar moral pero su función no es entrar en el detalle de las soluciones.

Por parte de algunos de los miembros del Consejo Asesor se sugiere la elaboración de un “Libro blanco” sobre el tema del azar moral, con propuestas e ideas que pueden aportarse a las autoridades competentes en la toma de decisiones.

Además, se indica que es previsible que en la próxima legislatura se revise el sistema de financiación autonómica, lo que constituirá una buena oportunidad para que la AIReF pueda emitir una opinión sobre esta cuestión.

**B) Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).**

Doña Marieta Trigo Quiroga, Subdirectora General de la División de Análisis Presupuestario, realiza una exposición sobre la forma en que ha tenido lugar la aplicación de la LOEPSF durante sus tres primeros años de vigencia.

En el ejercicio de las funciones desempeñadas por AIReF, se han ido planteando diversos problemas relacionados, en algunos casos, con la propia aplicación de la LOEPSF y, en otros, con la interpretación de los principios o reglas contenidos en la

misma. Estas “disfunciones o dificultades de interpretación y aplicación” de la LOEPSF se han puesto de manifiesto en los informes y documentos de trabajo.

Las posibles líneas de reflexión sobre este tema podrían articularse en torno a cuatro aspectos concretos:

- a) Definición de los principios generales y de los conceptos contenidos en la ley (por ejemplo: el principio de sostenibilidad, la consideración de la morosidad, la definición del equilibrio financiero, el déficit estructural en los Fondos de Seguridad Social, etc).
- b) Análisis de las reglas fiscales: diseño y consistencia.
- c) Vinculación de las reglas que se establecen con los principios generales. Analizar cómo se instrumentan los principios, si esta instrumentación es completa y correcta, y qué aspectos de mejora se pueden plantear.
- d) Aspectos de procedimiento. En este apartado se incluirá un análisis del proceso de fijación de objetivos en la práctica, del proceso de seguimiento y valoración de su cumplimiento y finalmente de los requisitos de transparencia e información, así como de la correcta aplicación de los distintos mecanismos previstos en la Ley.

Sobre la base de lo expuesto, se plantean algunas cuestiones:

- En relación con la regla de gasto: ¿debe flexibilizarse?, ¿debe definirse mejor?, ¿es compatible con la regla de gasto de la UE?, ¿habría circunstancias en que no sería aplicable?...
- En cuanto a las líneas de reforma planteadas: ¿Hasta qué punto determinadas líneas de reforma logran mejorar una característica en detrimento de otra, por ejemplo, gradualidad vs simplicidad y cómo lograr el equilibrio?
- Reflexión en el ámbito de la UE: tendencia y consenso por simplificar/racionalizar el actual marco de gobernanza que se ha de aprovechar.
- Política Monetaria como ejemplo a seguir.

Los miembros del Consejo Asesor debaten sobre estos temas y subrayan el problema de la escasa exigibilidad de lo previsto en la LOEPSF, en particular, en los casos de incumplimientos por parte de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, se insiste en la necesidad de homogeneizar toda la estructura de la contabilidad presupuestaria en relación con el Sistema de Cuentas Públicas.

**C) Posible incidencia en la sostenibilidad financiera de las actuaciones, responsabilidades o garantías de la Administración central.**

Continúa Doña Marieta Trigo Quiroga analizando el posible impacto en los objetivos de déficit y de deuda de la Administración Central de posibles riesgos, responsabilidades o contingencias.

En el marco de la función de garantía del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se ha observado la necesidad de valorar la existencia de posibles riesgos que, en caso de materializarse, podrían afectar a los objetivos de estabilidad o déficit de las Administraciones Públicas. Estas contingencias pueden tener distinta naturaleza y derivarse, entre otros supuestos, de insuficiencias de crédito, responsabilidades patrimoniales, préstamos morosos, procedimientos judiciales o garantías asumidas directamente por los distintos Ministerios o bien de la actividad de las entidades adscritas o dependientes los mismos, así como de aquellas otras en las que ostente una participación significativa.

En la AIReF se ha iniciado una línea de trabajo tendente a analizar la situación de los potenciales riesgos y su posible impacto en los objetivos de déficit y deuda en el ámbito de la Administración Central.

Las actuaciones que se están realizando en un primer momento están siendo las siguientes:

- + Dirigirse a los Ministerios con mayor capacidad de inversión al objeto de conocer los posibles riesgos que podrían existir en su ámbito Ministerial o en las entidades dependientes, adscritas a los mismos o en los que ostenten una posición mayoritaria.
- + Solicitar información específica de los principales temas que preocupan a la AIReF, así como la valoración de los mismos por los Ministerios afectados.

A la vista de la exposición realizada, los miembros del Consejo Asesor debaten sobre las siguientes cuestiones:

- Posibles riesgos o contingencias que afecten a la Administración Central como RPA de las concesionarias de autopistas, sostenibilidad financiera de entidades públicas, préstamos morosos.
- Suficiencia de la información pública actual y necesidad de una mayor transparencia. Posibilidades de mejora en la calidad de la información, información más actualizada.
- Identificación de nuevos riesgos.

- Finalidad del análisis realizado: análisis interno, emitir una opinión, incorporación de los resultados obtenidos a los informes elaborados por AIReF etc...

### **D) Estructura de ingresos y gastos de las Administraciones territoriales.**

Dado que el debate sobre los puntos anteriores se ha alargado, el Consejo Asesor acuerda tratar en otra reunión el tema de la “Estructura de ingresos y gastos de las Administraciones territoriales”.

### **2.- Post-mortem sobre el funcionamiento del Consejo Asesor.**

Tras casi un año de funcionamiento, la Jefa de Gabinete del Presidente de la AIReF, Doña Ana Buisán García, realiza una presentación de las actividades realizadas por el Consejo Asesor de la AIREF durante 2015. Además, analiza la organización de este tipo de órganos asesores en otros países de nuestro entorno como el Reino Unido, Eslovaquia y los Países Bajos.

A continuación, se someten a debate algunos aspectos sobre la forma de organizar las reuniones, temas a tratar, tiempo de los debates, división en Paneles, etc.

Los miembros del Consejo Asesor se muestran satisfechos con la forma de organización y funcionamiento del Consejo, y señalan que la experiencia está resultando muy positiva y enriquecedora.

### **3.- Información sobre el Seminario AIReF-FMI sobre política presupuestaria en países descentralizados y sobre la red de IFIS europeas.**

D<sup>a</sup> María Fernández Irizar, miembro del Gabinete del Presidente de la AIReF, informa brevemente al Consejo sobre la celebración - los pasados días 2 y 3 de diciembre- del Seminario AIReF-FMI sobre política presupuestaria en países descentralizados. Se trata del segundo año de colaboración de la AIReF con el FMI y el tema elegido para 2015 ha sido: “Política Presupuestaria en Países Descentralizados: diseño, implementación y coordinación”.

El seminario ha sido de naturaleza técnica, y ha tenido por objetivos:

- Mejorar el conocimiento y aprender de las experiencias de otros países y de las propias CCAA.
- Servir de foro o lugar de encuentro donde los representantes de las CCAA y expertos nacionales e internacionales en la materia puedan intercambiar opiniones y conocimientos.

Las ponencias han sido de gran interés y han suscitado vivos debates (3 sesiones/día: 2 estándar + 1 panel).

Igualmente, la Sra Fernández Irizar, informa brevemente al Consejo sobre las recientes actividades desarrolladas por la red de IFIs europeas, de la que D. José Luis Escrivá Belmonte es, a su vez, Presidente.



#### **4.- Calendario de reuniones del Consejo Asesor para el año 2016.**

A continuación, se presenta el calendario de reuniones del Consejo Asesor para 2016:

##### **PANEL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO INSTITUCIONAL:**

###### **Primera reunión:**

Jueves, 3 de marzo  
Hora: 12 a 17

###### **Segunda reunión:**

Martes, 20 de septiembre  
Hora: 12 a 17

##### **PANEL ANÁLISIS ECONÓMICO:**

###### **Primera reunión:**

Miércoles, 15 de junio  
Hora: 12 a 17

###### **Segunda reunión:**

Miércoles, 19 de octubre  
Hora: 12 a 17

##### **REUNIÓN PLENARIA:**

Martes, 13 de diciembre  
Hora: 12 a 17



**5.- Ruegos y Preguntas.**

No se producen.

Y no habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión, siendo las 17:30 horas del

día arriba indicado, de todo lo cual, yo como Secretario doy fe.

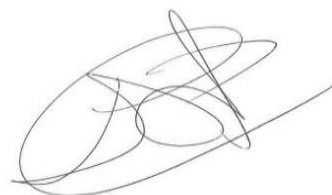
EL PRESIDENTE:

V.º B.º:



José Luis Escrivá Belmonte

EL SECRETARIO



Diego Pérez Martínez