

CONSEJO ASESOR DE 21 DE DICIEMBRE DE 2022

En Madrid, siendo las 10:00 horas del día 21 de diciembre de 2022, se reúne en modalidad mixta (presencial y a distancia por videoconferencia) el Consejo Asesor de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (en adelante "AIReF"), con asistencia de:

Presidenta:

Doña Cristina Herrero Sánchez.
Presidenta de la AIReF.

Vocales en representación de la AIReF:

Don Ignacio Fernández-Huertas Moraga.
Director de la División de Análisis Presupuestario.

Doña Esther Gordo Mora. Directora de la División de Análisis Económico.

Don José María Casado. Director de la División del Gasto Público

Doña María Fernández Irizar. Jefa de Gabinete de la Presidenta de la AIReF.

Secretario- Vocal:

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

Miembros:

Don Javier Andrés Domingo.

Don Samuel Bentolila.

Don Antonio Cabrales Goitia.

Doña Olgá Cantó Sánchez.

Don Álvaro Escribano.

Doña Beatriz González López-Valcarce.

Don Eckhard Janeba.

Don Francisco Manuel Pedraja Chaparro.

Doña Eva Senra Díaz.

Por parte del Secretario queda garantizada la identidad de los miembros del Consejo Asesor conectados a través de la videoconferencia, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que estas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre

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, 2-4, 2ª planta 28003 Madrid. Tel. +34 910 100 895

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.

ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión.

Se ha enviado por correo electrónico 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.- Bienvenida.

La Presidenta toma la palabra para dar la bienvenida a los asistentes a la reunión y comienza analizando las principales actuaciones y novedades de la institución desde la última reunión del Consejo Asesor celebrada el pasado mes de junio así como de los planes para el 2023.

En materia de supervisión presupuestaria, se han publicado el Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), así como los Informes sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas para 2023.

La valoración de dichos proyectos de presupuestos para 2023 ha tenido en cuenta la prórroga de la suspensión de las reglas fiscales un año más, pero el contexto para 2023 ya se apunta distinto o como un año de transición que va a exigir más atención en el diseño de la política fiscal.

Las reglas fiscales están suspendidas pero las orientaciones del ECOFIN para España y otros países de deuda alta han pasado a ser cuantitativas, con limitaciones al crecimiento del gasto, y con una exigencia de focalización que van a marcar el tipo de medidas que se puedan adoptar en 2023.

Conforme a nuestro análisis, las tasas de referencia fijadas para 2023 en este contexto de suspensión tienen la virtud de dotar de previsibilidad a la actuación presupuestaria del año que viene, pero siempre que sean realistas y permitan cumplir también con las restricciones del ECOFIN. Sin embargo, se han evidenciado algunas deficiencias:

- En el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) se ha partido de unos ingresos que la Administración ha calificado como prudentes. Incluso los que se prevén para 2022 se califican de prudentes con prácticamente todo el ejercicio cerrado. En nuestra opinión, más que de prudencia se trata de no utilizar toda la información disponible en la Administración.
- No se han incorporado las medidas para 2023 en respuesta a la crisis. Algunas se aprobaron pronto y el resto se están valorando al margen del proyecto.

El resultado de las deficiencias apreciadas es doble:

- Por una parte, el presupuesto pierde calidad informativa y como herramienta de control y rendición de cuentas.
- Por otra, las tasas de referencia parecen laxas. Sin más medidas, las tasas serían prudentes y fácilmente alcanzables en el caso de la Administración Central (AC) y Comunidades Autónomas (CCAA) y, además, la tasa de referencia del ECOFIN para el gasto sería alcanzable. Sin embargo, con medidas la valoración cambia y los avances en la reducción del déficit se desvanecen. Adicionalmente, la tasa para las Corporaciones Locales (CCLL) -aunque reconoce superávit- también es conservadora.

En consecuencia, la AIReF está trabajando y trabajará en 2023 en una doble dirección:

- Reflexión sobre elementos concretos que mejoren la calidad informativa de los PGE y, por extensión, del resto de AAPP, de manera que cumplan con un conjunto mínimo deseable cuando se presentan para su aprobación en el Parlamento. A estos efectos, se requiere un esfuerzo importante de estudio ya que la Ley General Presupuestaria ya determina la documentación e información a presentar pero sin suficiente grado

de detalle. Tras este análisis, la AIReF podría emitir una opinión.

- Vigilancia de las medidas que se adopten tanto para cuantificar su impacto presupuestario como para valorar el grado de focalización.

Otra cuestión importante es que, de acuerdo con el compromiso adquirido, la AIReF ha enmarcado este análisis de los proyectos para 2023 en un escenario económico y fiscal de medio plazo (hasta 2026). Esta visión de medio plazo es algo que hemos venido demandando, incluso en el Informe de circunstancias excepcionales, en el que se recuerda la necesaria atención a la sostenibilidad, tanto porque lo exigen las orientaciones de la Unión Europea (UE) como la LOEPSF (Plan de reequilibrio).

En materia de supervisión, también hay que destacar que hace unos días hemos decidido posponer la emisión de la Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP a largo plazo. Este documento está prácticamente cerrado a falta de la valoración de la reforma pendiente de la Seguridad Social. Vamos a esperar a primeros de 2023 para emitir esta Opinión para poder incorporar la previsión de los efectos de la precitada reforma.

Adicionalmente, se va a producir un retraso en la publicación de nuestro análisis de los errores de previsión que iniciamos el pasado mes de febrero. El análisis de 2021 está casi concluido, pero, por razones de agenda, ha sido preciso aplazarlo hasta principio de año y,

poco tiempo después, probablemente se publicará el análisis del año 2022.

No obstante, dejando al margen estos ajustes, que pueden considerarse inevitables, el balance del año 2022 puede calificarse como satisfactorio. Así, la institución ha cumplido con el resto de los compromisos asumidos, tales como:

- La publicación del Documento de trabajo sobre la reforma del marco fiscal, con números todavía ilustrativos de su operativa en España pero que permite hacerse una idea de cómo podría funcionar el nuevo modelo europeo en España.
- La actualización de los Observatorios de CCAA y CCLL.
- La organización de diversos seminarios con AAPP. Al seminario de junio con CCAA, relativo al PRTR, ha seguido un segundo en noviembre con todas las AAPP y la Comisión Europea relativo al nuevo marco fiscal, PRTR, y perspectivas de gasto.

En materia de aval de las previsiones económicas, en el año 2022 con un entorno económico tan cambiante, se ha evidenciado que el aval que se solicita a la AIReF para los Proyectos de presupuestos en septiembre puede llegar tarde. En años normales con previsiones estables, el decalaje entre junio -cuando se aprueban las tasas de referencia, techo de gasto y quedan fijadas las principales previsiones para los sistemas

de financiación regionales- y septiembre es poco relevante. Sin embargo, la situación es completamente diferente en entornos cambiantes. Por ello, la AIReF ha recomendado que se le consulte sobre el informe de situación cíclica de julio. La respuesta no ha sido nada satisfactoria y, por ello, de cara a 2023 se podría valorar, si las circunstancias los aconsejan, emitir una opinión a iniciativa propia a este respecto.

En cuanto a la evaluación, el Director de la División de Evaluación del Gasto Público expondrá más adelante la situación y proyectos en curso, si bien cabe destacar dos cuestiones:

- Una institucional: 2022 ha sido el año de consolidación de la función evaluadora de la AIReF, con la ampliación de los recursos humanos y el cumplimiento de los calendarios de estudios, pero la institución debe seguir reforzando su capacidad interna, así como el recurso a terceros ya que la agenda a corto plazo (primer semestre 2023) es muy exigente.
- De fondo: la gran novedad ha sido la emisión de la primera opinión del IMV -publicada el 19 julio, es decir, poco tiempo después de nuestra anterior reunión. Precisamente, hay que destacar que la colaboración del Consejo Asesor y la de otras instituciones están siendo muy relevantes, lo cual debe agradecerse de forma expresa.

Por último, se está preparando un vídeo divulgativo sobre las evaluaciones de este ejercicio, que resulta conveniente para ir difundiendo la actividad de la AIR^eF en esta materia y sensibilizar sobre la importancia de estos análisis.

En cuanto a las perspectivas para el año 2023, nuevamente el escenario es complicado y quizás singular. En el ámbito externo, las reglas fiscales seguirán suspendidas pero ya debatiendo el futuro del marco fiscal del que se quiere dotar Europa, y en el ámbito nacional, se sumará la incertidumbre que puedan generar los procesos electorales locales, regionales y estatal. En clave más interna, 2023 coincide con la mitad del actual mandato presidencial y resulta el momento idóneo para hacer una nueva evaluación externa de la AIR^eF, para lo cual se ha solicitado financiación a la UE y se está a la espera de su aprobación. Por otra parte, el próximo mes de marzo procede la renovación del Consejo y la AIR^eF estaría encantada de contar de nuevo con todos los Consejeros actuales.

Los miembros del Consejo Asesor consideran que el balance del semestre puede considerarse muy positivo y, de cara al futuro, destacan el papel relevante que debe desempeñar la AIR^eF una vez que se apruebe el nuevo marco de reglas fiscales.

2.- Aprobación del acta de la sesión anterior.

Tras la lectura del acta de la sesión anterior, de 2 de junio de 2022, el Consejo

Asesor acuerda su aprobación por unanimidad.

3.- Temas de actualidad macro-fiscal.

La Presidenta cede la palabra a la Directora de la División de Análisis Económico y al Director de la División de Análisis Presupuestario para que expongan las principales cuestiones relativas a las áreas de trabajo de sus Divisiones.

La Directora de la División de Análisis Económico se refiere a las implicaciones de la Reforma Fiscal de la UE y explica los principales elementos de la Comunicación de la Comisión Europea “*Orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE*”, que prevé la existencia de Planes fiscales-estructurales a cuatro años con las siguientes características: (i) carácter fijo; (ii) no se actualizarán anualmente; (iii) con un ajuste diferenciado por países en función de su deuda pública; (iv) con un solo indicador para la supervisión fiscal: gasto primario neto de medidas de ingresos; (v) su supervisión se realizará sobre la base de informes anuales de cumplimiento; y (vi) en el caso de países de deuda alta, la desviación del gasto respecto a la senda acordada determina la apertura de un PDE por defecto.

Del examen del documento de la Comisión surgen varias dudas y cuestiones controvertidas, que se someten a la consideración de los

miembros del Consejo Asesor de forma esquemática, entre otras:

- ¿Cómo se va a determinar la magnitud del ajuste a repartir en 4 ó 7 años?
- El ajuste debe dejar al Estado Miembro en t+4 (t+7) en una situación tal que en la década siguiente y a políticas constantes la deuda se sitúe en una trayectoria descendente con un margen suficiente de probabilidad
- ¿Cómo va a ser la proyección a políticas constantes de la Comisión?
Temor: mantener el saldo estructural primario constante.
- El ajuste se obtendría por diferencia entre ese saldo estructural primario en t+4 (t+7) y el saldo estructural primario de partida.
Temor: fuente de volatilidad inicial e inestabilidad a lo largo del plan
- Entre la primavera y el otoño de este año, la estimación de la Comisión del saldo estructural que tendrá España en 2023 ha pasado del -4,5% al -3,4%
- ¿Hasta qué punto la senda de ajuste va a ser el resultado de una negociación bilateral?
- ¿La senda de gasto a tener en cuenta será la nominal o real?
¿Cómo facilitar su traslación a términos presupuestarios?
- ¿Se excluyen las *one off*? ¿Cómo corregir por el desempleo cíclico?

La Directora de la División de Análisis Económico continúa exponiendo las implicaciones para el trabajo de la AIReF que va a tener la reforma del marco fiscal, que pueden ser las siguientes:

- Generar robustez en el análisis de la plausibilidad, lo que comprenderá:
 - Replicar las proyecciones estocásticas de la Comisión Europea
 - Entender qué tipos de escenarios de estrés utiliza y con base en qué
 - Cómo combina el análisis estocástico con las proyecciones deterministas
- Fortalecer nuestro modelo de crecimiento de largo plazo, a través de un:
 - Módulo de productividad que nos permita manejar referencias para valorar los impactos de reformas e inversiones que pueda dar el Gobierno
- Hoja fiscal hasta t+14 o t+17, base para nuestra supervisión: actualizar cuando hagamos previsiones fiscales hasta t+4
- Fortalecer el análisis de los riesgos macroeconómicos fiscales
- Análisis del impacto de reformas e inversiones

A continuación, se suscita un debate entre los miembros del Consejo Asesor en relación con las implicaciones de la reforma fiscal que está próxima a aprobarse por la UE.

Por indicación de la Presidenta, toma la palabra el Director de la División de Análisis Presupuestario para exponer la situación y perspectivas fiscales a medio plazo.

La AIReF incluyó la perspectiva a medio plazo en sus informes de presupuestos y estima para su escenario central una reducción del déficit de las AAPP para estabilizarse entre 2 y 3 décimas por encima del límite del 3% del PIB.

Por su parte, el Plan Presupuestario presenta dos escenarios alternativos con el mismo déficit: uno más coherente con los PGE y otro más realista con ingresos en línea con la AIReF y menores gastos que la AIReF.

Las medidas para paliar la crisis energética aprobadas hasta el momento añaden 1,5 puntos de déficit en 2022 y una décima en 2023, mientras que las medidas de incremento de ingresos son de carácter temporal.

La AIReF ha analizado el grado de focalización de las medidas llegando a las siguientes conclusiones:

- Las medidas que actúan sobre los precios de la energía y el transporte no se focalizan en los individuos de menor renta: las medidas sobre la electricidad se reparten de forma homogénea por nivel de renta mientras que las que actúan sobre el gas, el combustible o el transporte público recaen en hogares con mayor renta.
- Las medidas destinadas a compensar la pérdida de renta real provocada por la inflación tienen un grado de focalización mayor por su naturaleza, aunque el complemento a las becas y la ampliación de la reducción de los rendimientos del trabajo se focalizan principalmente en niveles de renta próximos a la mediana.

El coste conjunto de las medidas está repartido a lo largo de toda la distribución de renta con las siguientes consecuencias:

- En el conjunto de medidas se observa un cierto grado de focalización hacia los más vulnerables, si bien los hogares de rentas altas absorben una parte importante del coste de las medidas.
- En términos relativos a su renta, el importe destinado a los hogares de menor renta representa el 17%, mientras que en los hogares de

mayor renta este porcentaje es del 1%.

Por otro lado, el perfil irregular de los recursos del sistema de financiación se traslada a la evolución del déficit por subsectores, de tal manera que:

- La AC asume el coste de las medidas para paliar la crisis energética.
- La mayor recaudación por encima de lo previsto en los PGE en 2022 y 2023 provee de recursos adicionales y temporales a la AC, que deberá transferir a CCAA y CCLL en 2024 y 2025.
- Los Fondos de la SS reducen su déficit por el aumento de las transferencias por gastos impropios y la introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que compensa parcialmente el incremento del gasto por inflación.
- En 2026, las previsiones señalan una normalización de los flujos entre subsectores.

Además, el establecimiento de tasas de referencia/objetivos laxos o poco realistas puede amplificar el problema del exceso temporal de recursos en las diferentes administraciones.

Los ingresos y los gastos se estabilizan en niveles superiores a los previos a la pandemia y, por su parte, la inflación tiene un impacto positivo inmediato sobre las

cuentas públicas, que pasa a ser negativo en el medio plazo.

Más allá del medio plazo, las proyecciones de la AIReF dibujan una dinámica desfavorable de la ratio de deuda bajo un escenario a políticas constantes. Los últimos datos reducen la previsión de déficit hasta el 4,3% del PIB en 2022, lo que se debe principalmente a unos datos de recaudación más positivos de lo esperado, especialmente en el caso del segundo pago fraccionado del Impuesto de Sociedades.

4. Evaluación de políticas públicas.

A continuación, la Presidenta cede la palabra al Director de la División de Evaluación del Gasto Público para exponer al Consejo Asesor la situación de su División, así como el estado de los proyectos de evaluación, y para compartir algunos de sus resultados, con el objetivo de obtener el punto de vista de los Consejeros.

En particular, el Director explica que el objetivo de la AIReF es configurar una División con capacidad de realizar evaluaciones que se articule como un *hub* dinamizador y coordinador del desarrollo de evidencias causales que sirvan para la mejora de las políticas públicas en España. Se trata de contar con un equipo con conocimientos sectoriales y fundamentos analíticos, escalable en función de la demanda, que extraiga evidencia causal sobre la eficiencia y

eficacia de las políticas públicas a partir de técnicas y métodos de investigación.

A continuación, el Director presenta el Mapa de las evaluaciones realizadas y en fase de ejecución en el ámbito tanto de la AGE como de las CCAA, e informa al Consejo Asesor de los avances en los convenios celebrados con otras AAPP (i.e: AEAT, SS, etc) para la cesión de los datos precisos para realizar las evaluaciones.

Por último, hace una enumeración de las últimas actividades de difusión, divulgación y colaboración realizadas en el marco de la División de Evaluación del Gasto Público.

Los Consejeros muestran su conformidad con el esquema organizativo previsto para la División de Evaluación e insisten en la necesidad de ajustar el volumen de trabajo que puede asumir esta División en función de los recursos humanos y materiales con que cuente, de cara a asegurar la calidad de las evaluaciones que se realicen.

5.- Actuaciones de la AIReF en 2023.

La Presidenta hace una somera presentación al Consejo Asesor de las posibles actuaciones a desarrollar durante 2023, algunas de las cuales pueden recogerse de forma expresa en el Plan de actuaciones 2023 y que pueden agruparse de forma esquemática en los siguientes bloques:

Publicaciones:

- Opinión sobre el informe de situación cíclica del mes de julio.
- Opinión sobre mejoras del ciclo presupuestario.
- Documento de trabajo sobre el sistema de seguimiento del PRTR
- Autoevaluación errores.
- Documentos sobre el marco fiscal español: adaptación a la reforma de la UE e implicaciones para la AIReF.
- Documento relativo a las repercusiones del cambio climático.

Herramientas:

- Herramientas de seguimiento de las recomendaciones y propuestas.
- Impacto de las reformas en PIB.

Institucional:

- Consejo Asesor: renovación en marzo 2023.
- Evaluación externa de la AIReF.

Dinámica interna:

- Retomar los seminarios internos.
- Tercera jornada con las AAPP.

Comunicación:


- Tercer aniversario del nombramiento de la Presidenta.
- Encuesta externa
- Vídeo institucional
- Plan de comunicación

6.- Ruegos y preguntas.

No se producen.

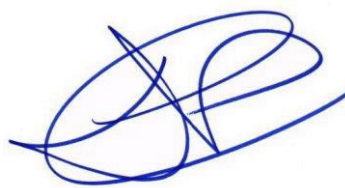
Y no habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión, siendo las 13:30 horas del día arriba indicado, de todo lo cual, yo como Secretario doy fe.

LA PRESIDENTA DE LA AIREF V.B.

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'C. H. S.', enclosed within a large, loopy circular flourish.

Cristina Herrero Sánchez

EL SECRETARIO

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'D. P. M.', enclosed within a large, loopy circular flourish.

Diego Pérez Martínez