

Comité Directivo de 11 de mayo de 2023

En Madrid, siendo las 09:30 horas del día 11 de mayo de 2023, se reúne el Comité Directivo de la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AAI (en adelante, "AIReF"), en su sede de la calle José Abascal 2-4 de Madrid, con asistencia de:

Presidenta:

Doña Cristina Herrero Sánchez.

Vocales:

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 García. Director de la División de Evaluación del Gasto Público.

Secretario- Vocal:

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

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. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.

El Comité Directivo aprueba por unanimidad el acta de la sesión anterior.

2. Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 (APE).

De conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, esta institución tiene que informar el contenido de la Actualización del Programa de Estabilidad 2023 - 2026 (APE), tanto en lo que concierne a las previsiones macroeconómicas como a su escenario fiscal. Previamente, el 28 de abril la AIReF avaló las previsiones macroeconómicas de la APE, advirtiendo de la existencia de riesgos a la baja más allá del corto plazo derivados del cambio tan drástico en las condiciones de financiación de la economía que ha tenido lugar en los meses recientes.

La Directora de la División de Análisis Económico y el Director de la División de Análisis Presupuestario presentan al Comité Directivo las principales líneas del informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 (APE).

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.

Del examen de la documentación e información obrante en poder de la AIR^eF se constata que el Gobierno cumple con el compromiso de reducir el déficit público por debajo del 3% del PIB en el horizonte de proyección, aunque, según nuestras previsiones, esta variable se estabilizará en el 3% desde el año. La deuda, por su parte, se reducirá impulsada principalmente por el crecimiento nominal del PIB, tanto en el escenario del Gobierno como en el nuestro. Sin embargo, volverá a iniciar una senda ascendente a partir de 2030 en ausencia de medidas adicionales. De hecho, se estima que, cuando entre en vigor el nuevo marco y si este se mantiene en línea con las propuestas legislativas de la Comisión Europea (CE), serán necesarias medidas de ajuste adicionales para situar la senda de deuda en una trayectoria descendente en los próximos años con suficiente plausibilidad, tal y como previsiblemente exigirá la nueva norma.

La APE de este año se enmarca en un contexto de transición hacia un nuevo marco de gobernanza fiscal que hace que tome más relevancia el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de factores como el crecimiento de medio plazo, la demografía y otros riesgos fiscales. El nuevo marco, que deberá concretarse en los próximos meses y entrar en vigor en 2024, nace con la vocación de fortalecer la orientación de medio plazo, situando la sostenibilidad de la deuda en el centro. Además, plantea objetivos diferenciados por países que cada uno de los Estados miembros de la UE deberá materializar en los denominados Planes Fiscales Estructurales.

De hecho, pese a mantener activa la cláusula de escape este año, la Comisión Europea ha invitado a que los Programas de Estabilidad

para el período 2023 -2026 incluyan ya planes fiscales-estructurales a medio plazo que garanticen que la deuda se mantiene en una senda continuamente descendente a medio plazo con plausibilidad o en niveles prudentes, y que el déficit se reduce por debajo del 3% y se mantiene en el medio plazo por debajo de esa referencia a políticas constantes. Sin embargo, la APE de este año ha seguido el diseño de años anteriores y no constituye un instrumento de planificación de medio plazo genuino, como hemos señalado en numerosas ocasiones desde la AIR^eF. Los compromisos u objetivos se revisan de año en año, sin que haya un análisis de los factores que justifican esta revisión. Tampoco los programas contienen detalle de las medidas fiscales, más allá de las aprobadas en los presupuestos para el año en curso.

Escenario macroeconómico 2023-2026

Se considera que el escenario macroeconómico de la APE para el período 2023-2026 es factible, por lo que se avaló el pasado 28 de abril. Las previsiones de PIB real, precios y del crecimiento nominal se sitúan a lo largo del periodo proyectivo dentro del rango central de probabilidad definido en torno a nuestras estimaciones a precios corrientes y a precios constantes.

El crecimiento del PIB en el corto plazo sigue sorprendiendo al alza impulsado por la relajación de las presiones sobre los cuellos de botella, la menor intensidad de las presiones inflacionistas de las materias primas energéticas y las medidas de política fiscal para contrarrestar la escalada de precios. En sentido contrario, el aumento de los tipos de interés oficiales ya se está reflejando en un endurecimiento de las condiciones de financiación y se espera que sus efectos comiencen a desplegarse con

mayor intensidad en la segunda mitad de 2023 y en 2024. En conjunto, se proyecta un avance del PIB real que se mantendría próximo al 2% en el conjunto de 2023 y 2024, algo inferior a lo proyectado por el Gobierno. En los años siguientes, a medida que desaparece el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), el crecimiento se reduce hasta el entorno del 1,7%, en línea con lo estimado por el Gobierno.

Por otro lado, las proyecciones de inflación de la AIReF resultan superiores a las del Gobierno, particularmente en 2023. La aceleración de las demandas salariales que se proyecta en 2023 para recuperar de manera parcial la capacidad de compra perdida en 2022 contribuye a ralentizar el descenso de la inflación a corto plazo. En cambio, a medio plazo, la desaparición de las tensiones de oferta y la paulatina traslación de las condiciones financieras a la demanda permitirá contener los precios.

Escenario fiscal 2023-2026

La AIReF estima que el déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) se situará en el 3% del PIB en 2026, 5 décimas por encima del previsto en la APE. En 2023, se considera que el déficit se situará 2 décimas por encima de la tasa de referencia, mientras que en 2024 tanto la AIReF como la APE esperan una reducción de en torno a 1 punto del déficit, fruto principalmente de la retirada de las medidas temporales. La APE recoge una reducción gradual del déficit entre 2024 y 2026, mientras que nosotros prevemos una estabilización en el entorno del 3% a partir de 2024.

Se prevé que el peso de los recursos sobre el PIB, sin incluir el PRTR, se sitúe en el 43,2% en 2026, 6 décimas por debajo del nivel de la

APE. En nuestro escenario, la evolución de los ingresos viene fuertemente condicionada por el calendario de retirada de las medidas temporales, aunque también se observan diferencias por componentes. En concreto, la APE presenta un mayor nivel de impuestos y de cotizaciones sociales, mientras que nosotros estimamos mayores ingresos en el resto de recursos. Los gastos, sin incluir el PRTR, reducen su peso en nuestro escenario central hasta el 46,2% del PIB en 2026, una décima por debajo de lo recogido en la APE.

La reducción se concentra en 2023 y 2024 por la retirada progresiva de las medidas, que posteriormente crecerán en promedio cerca del 4% siguiendo su evolución inercial.

Por subsectores, el perfil del saldo se ve fuertemente condicionado por el impacto de las liquidaciones del sistema de financiación y las transferencias entre subsectores. En 2024, la liquidación será elevada, lo que impulsa la mejora del saldo de Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL) y el deterioro en la Administración Central (AC) a pesar de la retirada de las medidas. Esta liquidación será menor en 2025 ejerciendo el efecto contrario y tenderá a normalizarse en 2026. En consecuencia, en 2026 el déficit de la AC se verá parcialmente compensado por el superávit en CCAA y CCLL. Aunque el perfil es distinto, la APE contempla también en 2026 un superávit de las administraciones territoriales y un menor déficit que el previsto por nosotros en la AC. Por su parte, los Fondos de Seguridad Social (FSS), incorporando las nuevas medidas, estabilizarán su déficit en torno al 0,3% del PIB a partir de 2024 llegando a un -0,2% en 2026. Las diferencias con la APE en los FSS podrían deberse a diferentes supuestos sobre las transferencias provenientes de la AC.

La orientación de la política fiscal a lo largo del horizonte de proyección se encuentra condicionada de manera crucial por el PRTR. El incremento del gasto con cargo a fondos NGEU en 2023 determina el tono expansivo que adoptará la política fiscal, al que también contribuye el dinamismo de la inversión financiada nacionalmente.

En cambio, el gasto primario corriente financiado nacionalmente y neto de medidas de ingresos crecerá por debajo de la tasa potencial de medio plazo, en línea con lo recomendado a España por el Consejo y compensando parcialmente el tono expansivo de los elementos anteriores.

La deuda

La AIReF proyecta una disminución en la ratio de deuda de 5,9 puntos en los próximos cuatro años, hasta el 107,3% en 2026, sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal, donde el deflactor tendrá una contribución muy notable. Así, se considera factible la proyección de deuda del Gobierno incluida en la APE para 2026, ya que tanto la reducción de la ratio como la composición de los factores que determinan su evolución son similares a los estimados por nosotros. Sin embargo, proyecta en su escenario inercial a largo plazo una ratio de deuda creciente tras un periodo inicial de cierta estabilización, siendo el previsible aumento del gasto asociado al envejecimiento de la población uno de los principales desafíos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo.

En este contexto, la generación de un espacio fiscal que permita abordar en el futuro perturbaciones como las ocurridas en los últimos años, obliga al diseño de un plan a medio plazo que guíe las cuentas públicas

hacia una situación de equilibrio. Nuestras simulaciones muestran que la senda fiscal que cumpliría las directrices de la Comisión para el periodo 2024-2027 requeriría tomar medidas adicionales por valor de 0,46 puntos al año respecto a nuestro escenario. Este ajuste (1,84 puntos acumulados en 4 años) generaría una reducción de la ratio de deuda de 24 puntos de PIB en los próximos 15 años, situándola en una dinámica claramente descendente. Nuestras simulaciones aplicadas al escenario fiscal del Gobierno apuntan también a un ajuste que, en este caso, estaría en el entorno de 0,3 puntos anuales.

Recomendaciones

En consecuencia, se incluyen tres recomendaciones nuevas. En primer lugar, se recomienda que se inicien los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional con la participación de los diferentes niveles de las AAPP desde una perspectiva integral, puesto que no será compatible con el nuevo marco de gobernanza europeo. Además, se recomienda incorporar al acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijen los objetivos de estabilidad un análisis de cómo se cumple el requisito de que la deuda se mantiene en una senda continuamente descendente con plausibilidad y de cómo se llega a ella por cada nivel de administración para garantizar la consistencia del reparto. La APE no explicita si, una vez finalizado del periodo de proyección, la deuda se mantiene en una senda descendente con plausibilidad como especifica la Comisión.

Además, teniendo en cuenta la relevancia del crecimiento económico para la sostenibilidad de las finanzas públicas, se recomienda al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que diseñe un modelo

de gobernanza de la evaluación del PRTR para los próximos años. Por otro lado, se reiteran las recomendaciones formuladas al publicar el aval sobre la mejora de la información que se proporciona con la solicitud del aval, así como el establecimiento de un convenio o memorando de entendimiento.

A la vista de lo expuesto, y previa deliberación favorable del Comité Directivo, la Presidenta de la AIReF acuerda: (i) aprobar el Informe sobre la Actualización del

Programa de Estabilidad 2023-2026 (APE); y (ii) su publicación en la página web de la institución.

3. Ruegos y preguntas.

No hay ruegos ni preguntas.

Y no habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión a las 12:30 horas del día arriba indicado, de todo lo cual, yo como Secretario doy fe.

LA PRESIDENTA DE LA AIReF V.B



Cristina Herrero Sánchez

EL SECRETARIO



Diego Pérez Martínez