

## **CONSEJO ASESOR DE 18 DE DICIEMBRE DE 2023**

En Madrid, siendo las 10:00 horas del día 18 de diciembre de 2023 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 Rafael Bengoa.

Don Samuel Bentolila.(videoconferencia)

Don Antonio Cabrales Goitia.

Doña Olga Cantó Sánchez

Don Álvaro Escribano.

Doña Beatriz González López-Valcarce.

Don Eckhard Janeba.(videoconferencia)

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

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](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.

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 reitera su agradecimiento a los consejeros por su compromiso, disponibilidad y colaboración.

El objetivo de esta reunión es compartir la actividad reciente de la AIReF y los planes para 2024, así como recabar las opiniones y comentarios de los consejeros.

Al hacer balance sobre la actividad en el segundo semestre de este año, se esperaba que 2023 fuera de nuevo un año complicado y singular, dominado por una elevada incertidumbre, económica e institucional. En el ámbito externo, por ser un año de transición hacia un nuevo marco de reglas fiscales aún por definir y, en el ámbito nacional, porque los diversos procesos electorales han condicionado la actividad de la AIReF como Institución Fiscal Independiente (IFI), especialmente en el segundo semestre y, por supuesto, han condicionado también de forma crucial la planificación presupuestaria de todas las Administraciones Públicas (AAPP).

La convocatoria de elecciones generales ha supuesto para la AIReF una alteración en los ritmos de los informes, como ya se

preveía y se adelantó en la pasada reunión de junio:

- El informe de julio sobre el cumplimiento de las referencias fiscales de 2023 hubo que adelantarlo al 6 de julio y no se realizó la habitual rueda de prensa, con el objetivo de separarnos lo más posible de la apertura de la campaña y evitar ruidos indebidos.
- También se retrasó la rueda de prensa para explicar los resultados de los estudios de la última fase del primer ciclo de Spending Review (instrumentos financieros y gestión de residuos municipales).
- Por último, se pospuso la publicación de la Opinión voluntaria sobre el procedimiento presupuestario de la Administración General del Estado esperando contar con interlocutores tras la vuelta del verano. Ante el retraso en la conformación de gobierno y relevancia de la Opinión, se decidió finalmente publicarla el 3 noviembre.

A estos retrasos esperados, se han debido sumar las alteraciones que ha implicado el retraso en la conformación de gobierno, la falta de presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y la presentación de un llamado Plan de Reequilibrio de la Administración Central (AC). A este respecto:

- Sin proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE), en octubre se informaron las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA), las Corporaciones Locales (CCLL) y el Plan presupuestario

a políticas constantes enviado a las instituciones comunitarias. El escenario económico subyacente fue avalado el 15 de octubre y publicamos el informe completo el 26 de octubre, esta vez con su correspondiente rueda de prensa.

- El pasado 12 de diciembre emitimos el informe sobre el Plan de Reequilibrio de la AC.

En relación con toda esta singular situación, resulta conveniente compartir algunas reflexiones durante este último año de reglas fiscales suspendidas. El objetivo de la AIReF ha sido doble:

- Por una parte, tratar de reducir las fuentes de incertidumbre que los procesos electorales y falta de gobierno de la nación han introducido a la actividad presupuestaria. Sin Cortes Generales no había posibilidad formal de aprobar los objetivos presupuestarios que todas las AAPP precisan para hacer sus presupuestos, pero esto no obviaba para poner en marcha los mecanismos existentes para facilitar la planificación fiscal de todas las AAPP. Por ello:
  - En el informe de julio, que solo debía referirse al ejercicio 2023, se emitieron recomendaciones para facilitar la elaboración de los presupuestos 2024 de las Administraciones territoriales

(AATT) así como para promover su consistencia con las recomendaciones que ya habíamos recibido del ECOFIN (limitando el crecimiento del gasto 2024). Igualmente, se recomendó al Ministerio de Hacienda que propusiera tasas de referencia de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos para las diferentes administraciones para 2024, de manera que fueran coherentes con la recomendación específica de país emitida por el Consejo de la UE. Además, se recomendó a las AATT que evitaran incrementos de gastos o reducciones de ingresos de carácter estructural financiados con cargo al incremento de ingresos temporal que se producirá en 2024 y que tuvieran en cuenta la aplicación de la regla de gasto en 2024, aunque supusiera alcanzar temporalmente una situación de superávit.

- En el informe de octubre se insistió en que se redujera la incertidumbre institucional con varias actuaciones: 1) publicación del informe sobre situación de la economía española que contiene la tasa de referencia del PIB que ancla el crecimiento del gasto de las AAPP; 2) publicación de los recursos del sistema que precisan las AATT para preparar sus presupuestos; y 3) consenso de las tasas de referencia de

capacidad/necesidad de financiación y de crecimiento de gasto primario neto de medidas de ingresos para las distintas AAPP.

- Por otra parte, preparar las finanzas públicas españolas para el retorno de las reglas fiscales. Pese a toda la incertidumbre que supone desconocer el marco fiscal exacto de retorno, lo que parece evidente es que las nuevas reglas exigen atención hacia la deuda, lo que, en el caso español, va a requerir un esfuerzo conjunto y coordinado de todas las AAPP. Por ello, la AIReF ha trabajado en dos áreas: (i) recomendando de forma reiterada se inicien los trabajos para elaborar una estrategia fiscal plurianual, y (ii) ofreciendo sus análisis a las AAPP y su capacidad para actuar como punto de encuentro entre las AAPP:

Lamentablemente, la reacción de los principales responsables de coordinar la política presupuestaria ha sido lenta. Solo ahora parece se empiezan a dar pasos para iniciar la planificación presupuestaria. Ahora bien, está por ver si será posible en tan corto espacio de tiempo (abril) y con la singular situación territorial y política actual, conformar una estrategia fundamentada, dialogada, creíble y estable como la que desde la AIReF se ha venido reclamando para

asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas que es, en definitiva, el mandato con el que se creó nuestra institución.

En el marco de las IFIs y el futuro marco fiscal que parece se aprobará en la Unión Europea, nuestra percepción es de cierto descontento ya que no está claro que las nuevas reglas vayan a ser más simples. Van a convivir análisis de DSA con ajustes mínimos en deuda e incluso de saldo estructural (para llevar al déficit por debajo del 3%). Además, las IFIs quedan relegadas al ámbito nacional con un papel muy limitado en el nuevo PEC. Se desaprovecha la capacidad analítica de las IFIs para suministrar inputs que puedan ayudar a definir estrategias de medio plazo específicas para cada país.

Con estos antecedentes, el próximo año es crítico para la política fiscal, pero también para la AIReF, ya que en algún momento habrá que adaptar la legislación fiscal nacional a la europea y hemos de ser capaces de no perder el lugar ganado e incluso lograr un papel más ambicioso que el que se derive del marco europeo. Además, 2024 es un año que la AIReF debería aprovechar para consolidar la evaluación, promoviendo los cambios legales precisos (consolidación como función permanente, financiación estable, flexibilidad en captación de recursos humanos, iniciativa propia para evaluar, promoción de encargos CPFF y CNAL), para mejorar el proceso de encargo de estudios vía ley y para extender el principio de “cumplir o explicar”. Por último, el año que viene esperamos volver a comparecer en las Cortes. Por las

singularidades del 2023, es la primera vez que no hemos comparecido. Posiblemente, este un aspecto a modificar en la ley orgánica reguladora de la institución: la previsión de, al menos, una comparecencia anual a modo de rendición de cuentas o balance, o bien a petición propia de la AIReF.

Finalmente, se ha resuelto la adjudicación de la financiación de la Unión Europea para realizar la evaluación externa de la AIReF (y otros proyectos). Por la lentitud del proceso, no esperamos contar con la evaluación antes de junio 2024. En estos momentos, la consultora adjudicataria (AARC) está trabajando en el enfoque de la evaluación. A la vista de los retos que la AIReF tiene como institución, sería muy conveniente compartir los resultados con el Consejo Asesor para recibir la opinión de los consejeros.

Los miembros del Consejo Asesor valoran positivamente la actividad desarrollada en este último trimestre y destacan el papel que tiene que asumir la institución en este momento de cambio de las reglas fiscales. Es probable que la adaptación de la legislación fiscal nacional a la europea no sea fácil, dado el contexto de fragmentación política nacional y, por ello, la AIReF tiene que seguir aportando sus inputs y continuar atenta a los procesos de cambios legales.

## **2.- Aprobación del acta de la sesión anterior.**

Tras la lectura del acta de la sesión

anterior, de 19 de junio de 2023, 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 explica los trabajos en curso sobre la productividad total de los factores, así como el sobre el impacto de la inflación en las consolidaciones fiscales.

La propuesta de la Comisión Europea de marzo de 2023 sobre las nuevas reglas fiscales puede calificarse como una propuesta valiente que aborda las deficiencias detectadas en el marco anterior.

Desde la perspectiva de los riesgos del nuevo modelo, algunos países -como Alemania- enfatizan el riesgo de una excesiva bilateralidad, la escasa exigencia del nuevo marco y la posibilidad de que no se garantice igual trato a países en las mismas circunstancias. Por otra parte, no está claro que se pretenda reforzar el papel de las IFIs en el futuro marco.

En cuanto a la relación entre políticas fiscales e inflación, el impacto de esta última en las cuentas públicas depende de múltiples factores: naturaleza del shock inflacionario, aspectos institucionales y

respuesta de política económica.

Un modelo fiscal multivariante permite identificar mediante restricciones signo qué impulsa el éxito o fracaso de las consolidaciones fallidas en España. El éxito o fracaso se identifica como un movimiento positivo o negativo del saldo primario y de la deuda con respecto al PIB. Dicho de otro modo, tras una consolidación exitosa la ratio de la deuda disminuye.

El descenso inicial del crecimiento es menor en las consolidaciones que reducen los ratios de endeudamiento que en las que no lo hacen. La clave del éxito de las consolidaciones se basa en unos tipos de interés efectivos nominales más bajos, lo que sugiere el importante papel de la política monetaria y de las expectativas. También podría argumentarse que las consolidaciones exitosas se producen en situaciones de dominancia fiscal. Esta opción no parece muy probable en el panorama actual.

En cuanto a si afectan los regímenes de inflación a las consolidaciones en las economías avanzadas, se puede concluir que las consolidaciones fiscales difieren en un escenario de inflación baja y en uno de inflación alta. La mayor diferencia está en los tipos de interés pagados por la deuda. En alta inflación, los intereses pagados (% PIB) son más elevados y la evolución de la deuda no es muy distinta. En inflación baja, la reducción del gasto es más homogénea y se estabilizan los ingresos en comparación con inflación

alta. Además, una inflación alta crea un patrón más errático en las variables fiscales, limitando su previsibilidad y dificultando el proceso presupuestario.

Así, el reto de la AIReF es modelizar los patrones de productividad, lo que permite observar la posición relativa y la evolución de los determinantes. A este respecto, la Directora de la División de Análisis Económico explica la aplicación práctica: evaluar los supuestos de crecimiento a través del Ageing Report 2024, documento de la Comisión Europea -elaborado por el AWG y el CPE- para evaluar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Por indicación de la Presidenta, a continuación toma la palabra el Director de la División de Análisis Presupuestario para explicar las perspectivas fiscales a medio plazo.

Se estima que el déficit se estabilizará en el medio plazo en el 3,2% del PIB, dos décimas por encima del límite del 3% del PIB. La AIReF mantiene su previsión de cierre para 2023 con un déficit en el entorno del 4,1% del PIB, 2 décimas por encima del Plan Presupuestario. Para el conjunto de las AAPP se prevé un déficit en 2024 del 3% del PIB en línea con el Plan Presupuestario, condicionado a la retirada de las medidas para paliar los efectos de la crisis energética y la subida de precios.

En 2025, el déficit volvería a subir hasta el 3,2% debido principalmente a la retirada de las medidas temporales de incremento de ingresos. En el resto del periodo, el

incremento de los impuestos tipo renta se ve contrarrestado por el aumento del gasto en intereses y en pensiones.

Para 2024 se estiman unos recursos 7 décimas por encima del Plan Presupuestario, 5 de las cuales se deben al efecto denominador. Desde 2025 el incremento del peso sobre el PIB viene determinado por el dinamismo de los impuestos tipo renta, IRPF e IS, mientras que el resto de recursos crece más en línea con el PIB nominal.

Por su parte, el coste de las medidas contra la crisis energética se estima en 1 punto de PIB en 2023 y en 1 décima en 2024, mientras que el resto de las medidas aumentan los recursos con un perfil irregular.

Se prevén mayores ingresos por impuestos sobre la producción y el resto de recursos y menores ingresos por impuestos tipo renta.

La AIReF estima para 2024 unos empleos 7 décimas por encima del Plan Presupuestario, 5 de las cuales se deben al efecto denominador, y también se prevé un mayor peso del consumo público y de las transferencias sociales en efectivo que el Plan Presupuestario.

Además, se prevé un nivel similar de déficit que el Plan Presupuestario, pero un reparto por subsectores diferente. En un escenario sin nuevas medidas, el déficit de la AC y de los FSS se estabiliza en el medio plazo, y el déficit de las CCAA

se situará en el 0,1% del PIB a medio plazo en un escenario a políticas constantes. Las perspectivas de 2023 y 2024 empeoran en la mayoría de las CCAA. Por su parte, las CCLL mantendrán a medio plazo un superávit de 0,1% del PIB

La AIReF proyecta una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 5,3 puntos en los próximos dos años, situándola en el 106,3% en 2024, pero en el medio y largo plazo se proyecta una evolución desfavorable de la ratio de deuda sobre el PIB.

A continuación, se suscita un debate entre los miembros del Consejo Asesor en relación con las recomendaciones que debe realizar la AIReF para reducir la incertidumbre institucional y prepararse para el nuevo marco de reglas con la sostenibilidad como eje central.

#### **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 los aspectos más relevantes de las evaluaciones realizadas en el último semestre y de los avances en la configuración de la División.

En este semestre, en el ámbito de los estudios encargados por el Consejo de Ministros, la AIReF ha finalizado y presentado la fase 3 del Spending Review 2018- 2021 y se han iniciado los trabajos de la fase 1 del Spending Review 2022-2026.

En cuanto a los estudios encargados por las CCAA, hasta el momento la AIReF ha recibido encargos de 11 CCAA, y en este semestre ha trabajado en 4 de ellos.

El Director de la División de Evaluación del Gasto Público presenta al Consejo Asesor las líneas fundamentales de los siguientes estudios realizados y en curso:

- Residuos Urbanos (septiembre 2023)
- Instrumentos financieros (septiembre 2023)
- Empleo - PAE Extremadura (octubre 2023)
- Sanidad Extremadura (octubre 2023)
- Sanidad Navarra (diciembre 2023)
- Educación Universitaria Castilla y León (enero 2024)
- Educación no universitaria Baleares (en curso)

- Ingreso Mínimo Vital (2023/2024 en

Por último, el Director expone los principales avances en la configuración y en los procedimientos de trabajo de la División, con la consolidación de cruces e intercambios de microdatos administrativos

Los miembros del Consejo Asesor insisten en la conveniencia de consolidar la evaluación como función permanente de la institución, en atención a su relevancia y al especial valor que aporta la AIReF en sus estudios.

**5.- 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.



Cristina Herrero Sánchez

EL SECRETARIO



Diego Pérez Martínez