



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La AIReF: la institución fiscal independiente de la economía española

Ponencia en la Facultad de Oviedo

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
22 de noviembre de 2023

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: algo más que un mero supervisor de reglas fiscales cuantitativas



Origen: contexto de creación de la AIReF

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un pacto para asegurar la estabilidad del Euro

Unión monetaria con políticas fiscales de competencia nacional lleva a acordar

3%

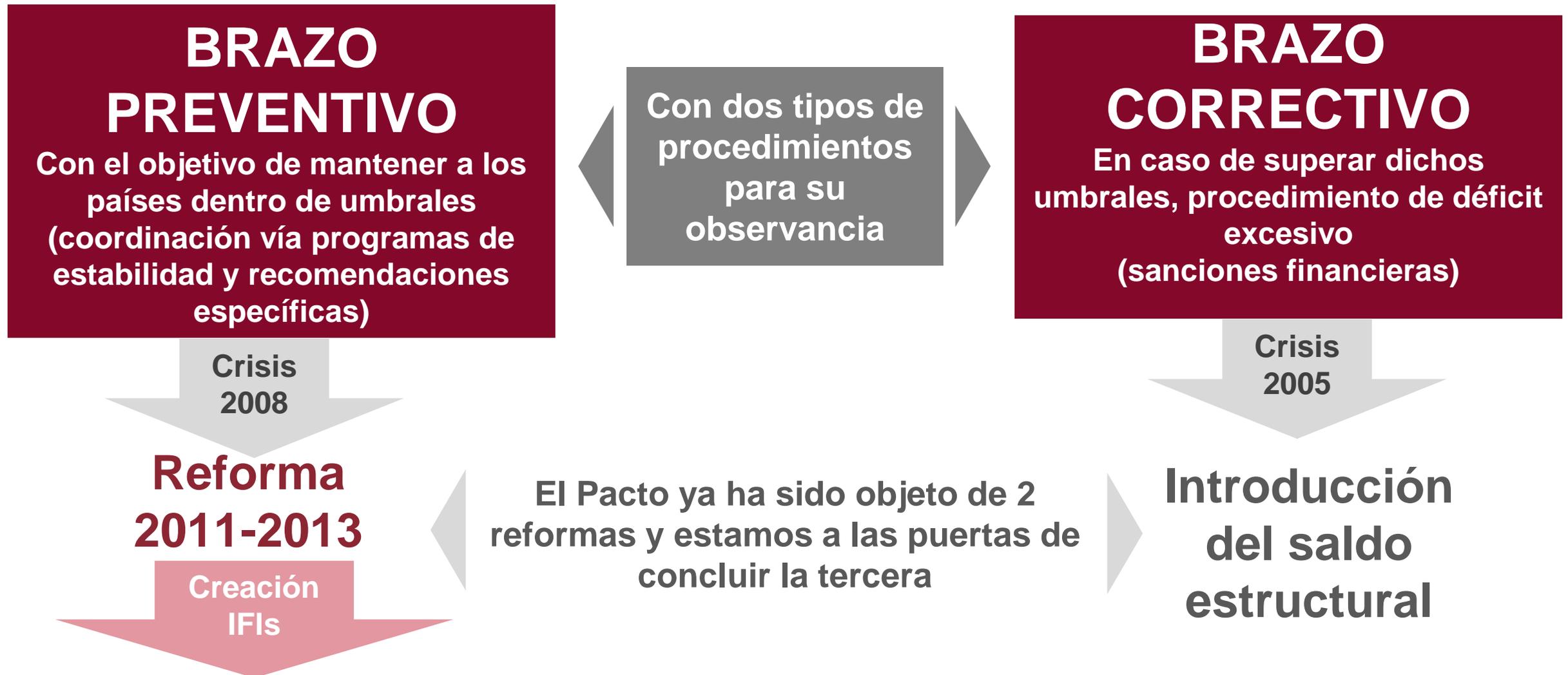
LÍMITES
CUANTITATIVOS
CLAROS PARA
LAS FINANZAS
PÚBLICAS
NACIONALES

60%

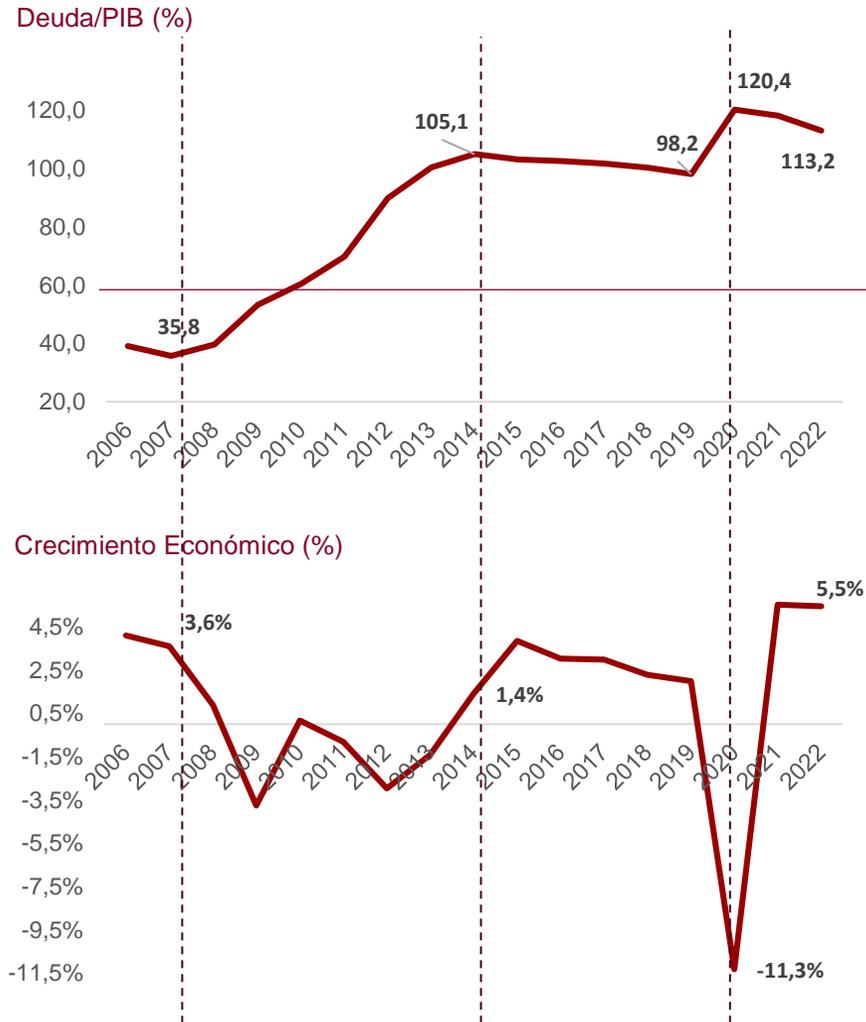
(% PIB)
LÍMITE DE DÉFICIT
PÚBLICO

(% PIB)
LÍMITE DE DEUDA
PÚBLICA

Este pacto se instrumenta a través de una supervisión fiscal europea que ejercen la Comisión Europea y el ECOFIN



El caso español es ilustrativo de las deficiencias del Pacto que llevaron a esta segunda reforma: crisis del brazo preventivo



Fuente: Ameco

Finanzas públicas aparentemente ordenadas, pero revirtieron rápidamente su situación en 2008 con la crisis financiera

Crisis de ingresos y estallido burbuja inmobiliaria

Fuerte impacto en el crecimiento económico

Déficits sostenidos y deuda que se eleva en 65 puntos de PIB entre 2007 y 2014. En brazo correctivo (PDE) hasta 2019

**Pérdida credibilidad y elevado coste de financiación
Necesidad de reestructuración sector bancario**

La crisis derivada de la pandemia ha vuelto a generar una acumulación de deuda histórica y de nuevo ha mostrado dificultad para revertir la tendencia (reducción sólo por efecto del crecimiento económico)

La gran novedad de la segunda reforma del Pacto fue promover la apropiación nacional de la disciplina fiscal

Continuidad del enfoque centralizado
Reforzamiento del Pacto
(de sus reglas e implementación)

AMPLIO PAQUETE LEGISLATIVO

**6 Pack (2011)
Fiscal Compact,
2 Pack (2013)**

Innovación mediante introducción de elementos descentralizadores
Apropiación nacional de la disciplina fiscal
National ownership

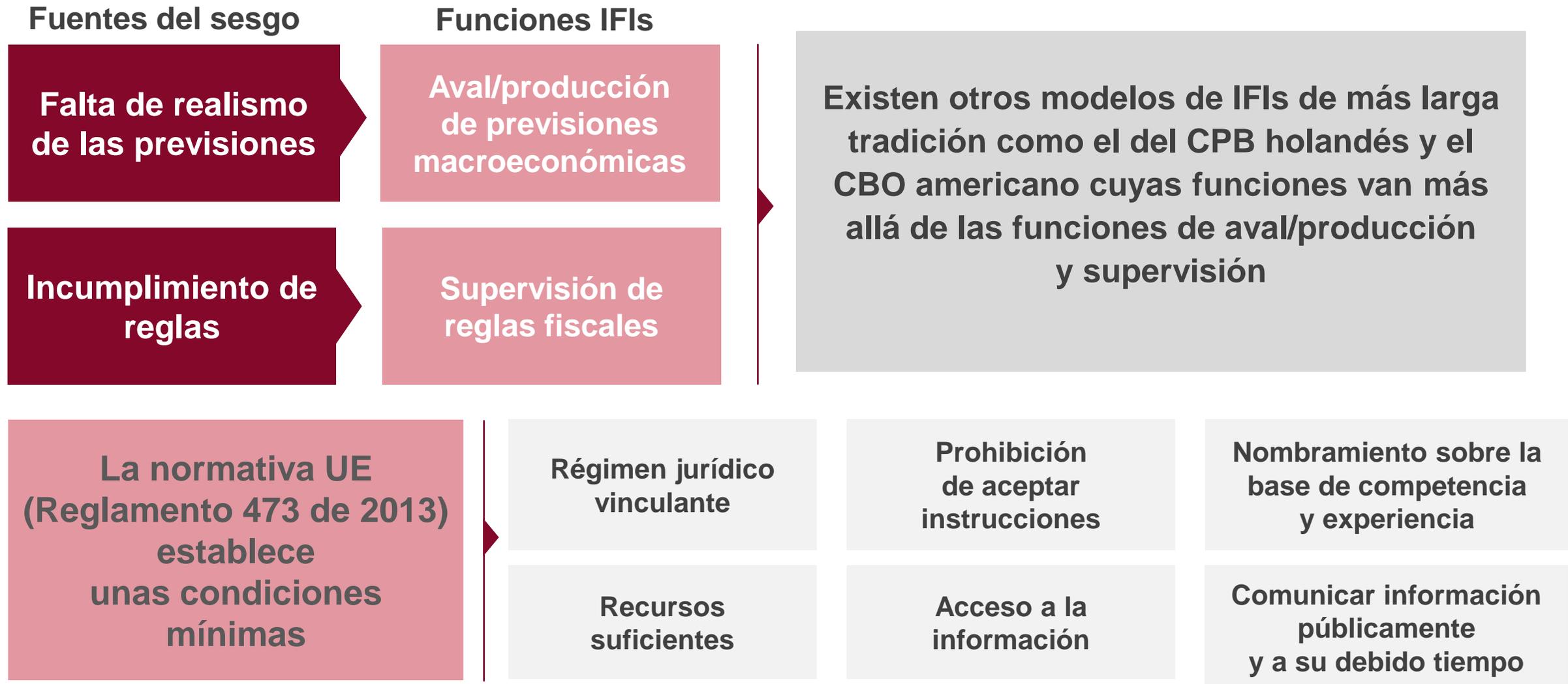
Directiva Marcos Fiscales Nacionales

- ✓ **Nuevas reglas:** regla de gasto y regla de deuda
- ✓ **Más exigentes:** desequilibrio estructural máximo (-0,5% del PIB frente al -1%, el llamado MTO)
- ✓ **Reducción discrecionalidad:** Comisión más autonomía operativa; Consejo más automatismo en las decisiones
- ✓ **Refuerzo de sanciones:** no sólo del brazo correctivo. Introducción sanciones en preventivo

- ✓ **Reglas fiscales nacionales**
- ✓ **Marcos presupuestarios de medio plazo**
- ✓ **Transparencia**
- ✓ **Mecanismos de coordinación entre administraciones**

✓ Creación de las IFIs nacionales

Las funciones de las IFIs se centran en las posibles fuentes del sesgo hacia la deuda

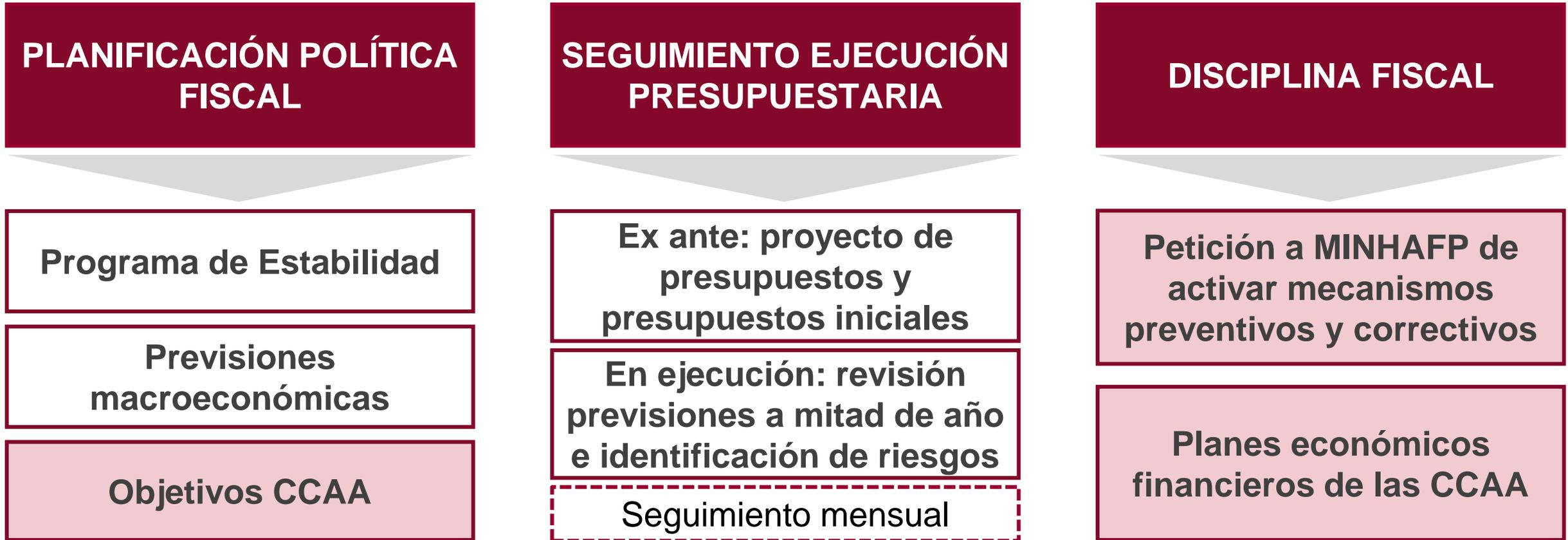


La AIReF: creación, mandato y funciones

En 2013, al abrigo de este impulso europeo, se crea la AIReF, con función inicial centrada en la supervisión fiscal



Supervisa todos los niveles de las Administraciones Públicas a lo largo del ciclo presupuestario en cualquier contexto de reglas fiscales



Mandato: evaluación continuada del proceso presupuestario de todas las administraciones, así como la adecuación a las reglas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Con un profundo nivel de información y enfoque metodológico: análisis diferencial y más granular frente a otros organismos

Acceso a información

- Información de todos los niveles de la Administración. Deber de colaboración
- Convenios de intercambio de información

Enfoque metodológico

- Ingresos: modelos principales figuras (también CCAA - ITPAJD) y capacidad de estimar los recursos del Sistema de Financiación Autonómica

Macro → Bases → Caja → Ajustes CN → Ingresos en CN

- Gastos: modelización principales partidas (pensiones, intereses, desempleo o sanidad)
- Gastos discrecionales: explotación información histórica y corriente de administraciones
- Análisis de medidas: modelos ad hoc (micro y macro)
- **Consistencia macroeconómica, presupuestaria y sectorial:**
 - Esqueleto contable que une la información macroeconómica y presupuestaria
 - Análisis de cada subsector: bottom -up

Seguimiento continuo

- Mensual del objetivo de estabilidad: desde abril año t hasta enero t+1, esta última macro y fiscal
- Seguimiento PIB en tiempo real (MIPRED): modelo factorial dinámico
- Estimación PIB trimestral CCAA (METCAP)
- Observatorio de deuda (trimestral/cuatrimstral)

La suspensión de reglas no implica falta de supervisión fiscal: se pasó de reglas cuantitativas a reglas cualitativas a nivel nacional y europeo

Crisis de la COVID

2020

2021

Guerra Ucrania, crisis energética y precios

2022

2023

Comisión Europea

- Medidas temporales y selectivas
- Siempre teniendo en cuenta sostenibilidad a largo plazo

- Política fiscal que apoye actividad
- Pero diferenciación: prudencia para países con deuda alta

- Limitación cuantitativa al crecimiento del gasto corriente y medidas focalizadas
- Más allá 2023: reducción gradual y creíble deuda

LOEPSF

- Sustitución de objetivos de estabilidad por tasas de referencia
- AIReF debe pronunciarse sobre circunstancias excepcionales
- La suspensión de reglas implica la elaboración de plan de reequilibrio a medio plazo

Singularidades de la supervisión fiscal de la AIReF durante la fase de reglas fiscales suspendidas

Informe circunstancias excepcionales

Mandato legal ante la activación de la cláusula de escape

Publicado en 2020, 2021 y 2022

Adaptación de informes a las nuevas circunstancias con la máxima transparencia

Valoración cumplimiento de recomendaciones europeas

Valoración de las tasas de referencia nacionales, impacto de medidas anticrisis adoptadas, escenario macro

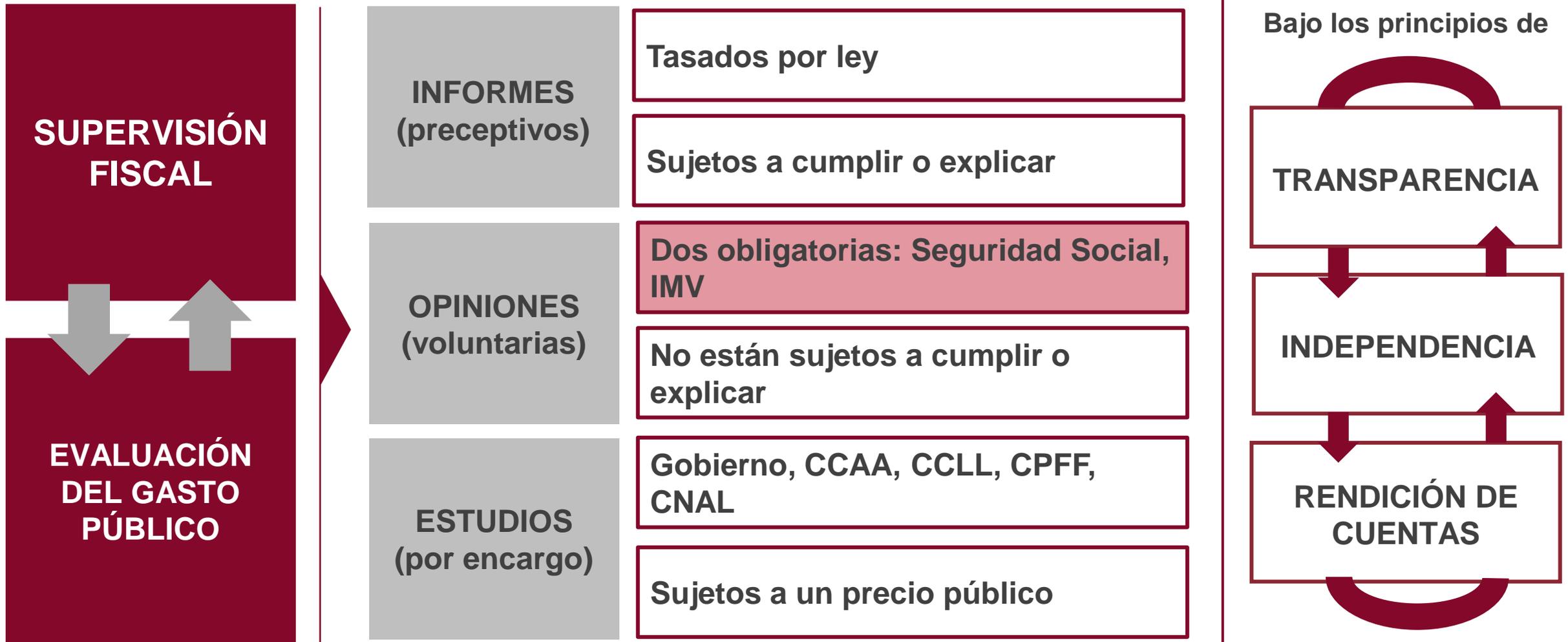
Sustitución de análisis probabilístico por escenarios alternativos en los momentos más álgidos de la crisis sanitaria

Formulación de recomendaciones para la elaboración de una estrategia fiscal a medio plazo

La AIReF ha ido consolidando su labor evaluadora hasta convertirse en una función permanente



Con la incorporación de la evaluación, AIReF lleva a cabo su mandato a través de dos funciones principales: supervisión y evaluación



**Función de supervisión fiscal:
visión actual de la AIReF sobre situación y
perspectivas de las finanzas públicas**

El 26 de octubre informamos las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas y el Plan Presupuestario 2024

INCERTIDUMBRE ECONÓMICA

Endurecimiento de las condiciones financieras

Deterioro de la confianza de hogares y empresas

Grado de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

Debilidades de China y economías del área euro

Guerra de Ucrania y de Israel: posible incremento y volatilidad de precios de las materias primas energéticas

INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL Y FALTA DE INFORMACIÓN

Ausencia de presentación del Proyecto de PGE 2024: Plan Presupuestario hito de la estrategia fiscal 2024, aunque contenido insuficiente

Incertidumbre sobre aplicación de las reglas fiscales a partir de 2024:
Reforma europea y traslación a marco nacional

Objetivos/Referencias de estabilidad sin aprobar

Sin publicación ni comunicación de entregas a cuenta ni liquidaciones del sistema de financiación de las Administraciones Territoriales

Sin publicación del Informe sobre situación de la economía española que contiene tasa de referencia de la regla de gasto

Recomendación Específica por País (CSR) 2024: referencia del 2,6% gasto primario financiado nacionalmente

2024 año de vuelta a las reglas fiscales

La AIReF formula recomendaciones para reducir la incertidumbre institucional y prepararse para el futuro marco de reglas

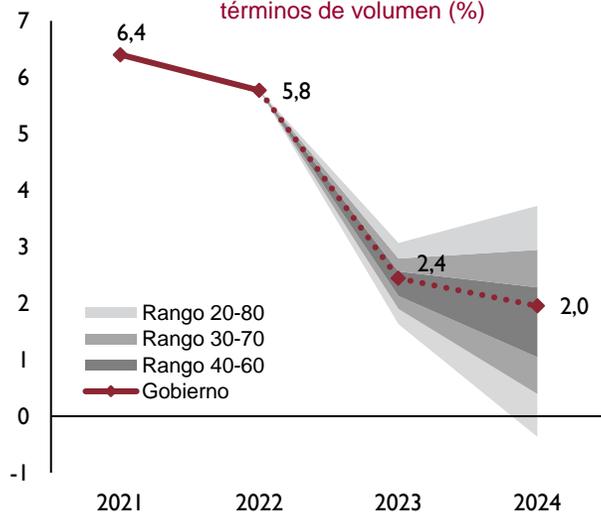
Aval del escenario macroeconómico, pero con riesgos a la baja y factibilidad de las previsiones de déficit y deuda pública para 2024

En un contexto de elevada incertidumbre económica e institucional, la AIReF prevé para 2024 una desaceleración económica, una reducción del déficit si se retiran medidas y se contine el gasto por CCAA y CCLL y una reducción de la deuda por efecto del crecimiento

1,7%

PIB real (% Crecimiento)

Previsiones de crecimiento del producto interior bruto términos de volumen (%)

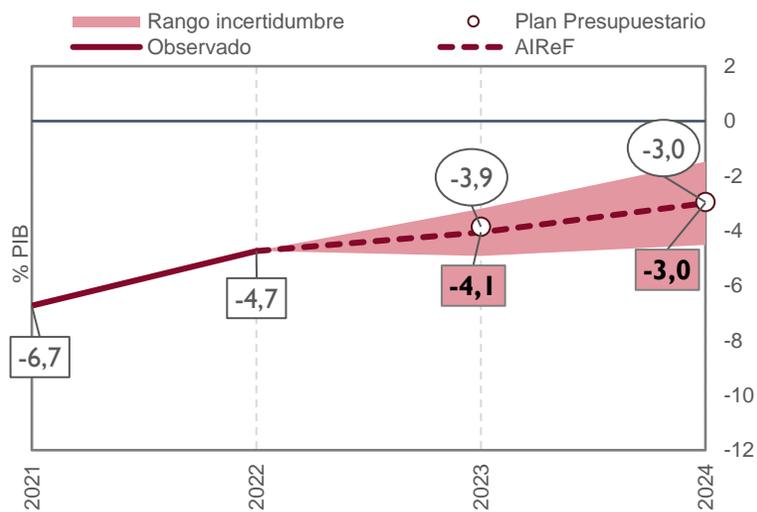


Fuente: INE, MINECO y AIReF

-3%

Saldo AAPP (% del PIB)

Evolución capacidad/necesidad de financiación AAPP (% PIB)

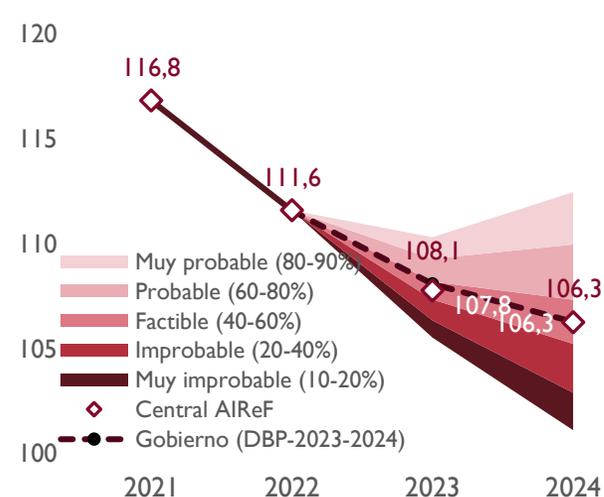


Fuente: Plan Presupuestario y estimación AIReF

106,3%

Deuda pública (% del PIB)

Previsiones de deuda (% PIB)

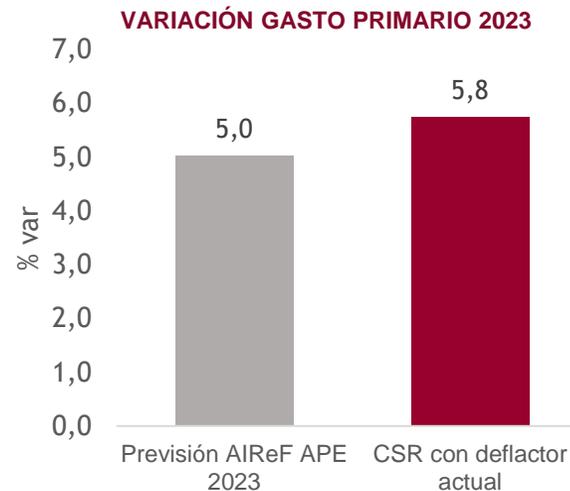


Fuente: Gobierno y estimación AIReF

Y factibilidad de cumplir las recomendaciones específicas para 2023 y 2024 bajo ciertas condiciones pero...

Recomendación específica para España 2023

Limitar el incremento del gasto primario corriente financiado a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo



En ausencia de nuevas medidas, la CSR se cumpliría



Recomendación específica para España 2024

Incremento de gasto primario financiado a nivel nacional y neto de medidas de ingreso no supere el 2,6%



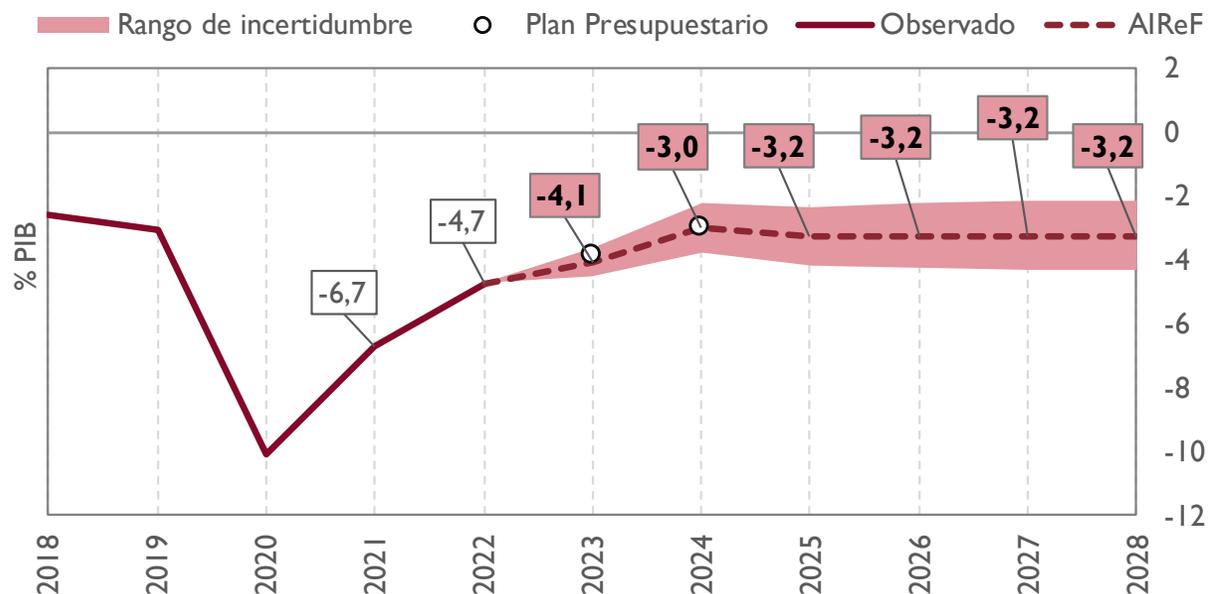
Se agota el margen de incremento de gasto alcanzando el límite de la CSR a políticas constantes

Se han anunciado nuevas medidas y prórroga de alguna hasta junio de 2024

... a políticas constantes, las perspectivas de medio plazo apuntan hacia un agotamiento de la reducción del déficit y de la deuda

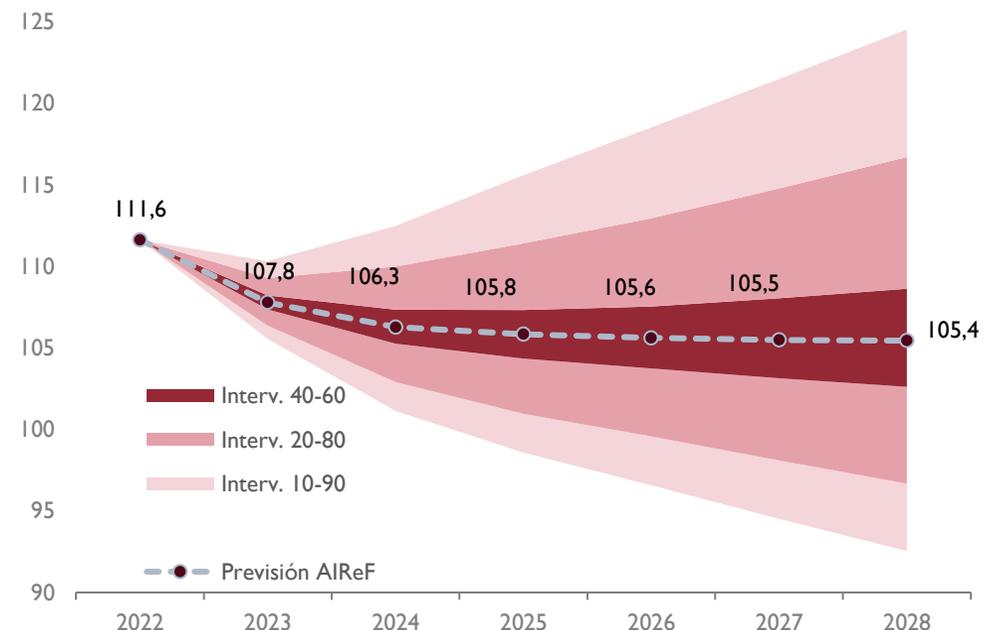
- AIReF va más allá del análisis de 2024 y con el objetivo de ir anticipándose las exigencias de Bruselas, incluye su escenario a medio plazo para el conjunto de AAPP
- La AIReF ha elaborado también escenarios a medio plazo para las CCAA

CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y AIReF

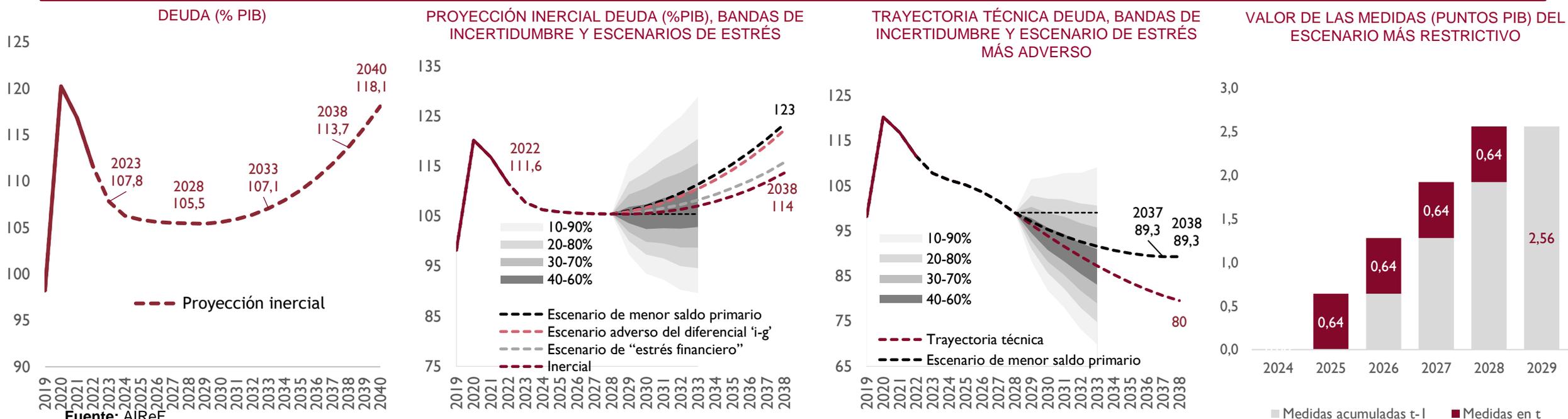
DEUDA PÚBLICA (% PIB)



Fuente: AIReF

Se analiza la sostenibilidad a largo plazo, siguiendo las pautas adelantadas por la Comisión sobre el futuro marco de gobernanza fiscal

- De acuerdo con las proyecciones demográficas de la AIReF, en un escenario sin medidas adicionales, a partir de 2028 la deuda iniciaría una senda ascendente
- Esta senda sería contraria a las exigencias del futuro marco propuesto por la Comisión que requiere descensos en la deuda pública hasta 2038
- Se ha cuantificado el ajuste para cumplir con dicha exigencia europea



Además, la AIReF ha publicado una Opinión sobre sostenibilidad a largo plazo (2050/2070) que irá actualizando en los próximos años

Formulamos recomendaciones consistentes con este análisis

- Se formulan recomendaciones sujetas al principio de cumplir o explicar
- La AIReF publica un informe trimestral de seguimiento de las recomendaciones y próximamente publicará una base de datos

Recomendaciones para reducir la incertidumbre institucional y el riesgo de incumplimiento de la CSR 2024

Recomendación en aval macro: publicación del Informe sobre la situación de la economía española que contiene la tasa de referencia de la regla de gasto para 2024

Publicación de entregas a cuenta y liquidaciones del sistema de financiación territoriales

Convocar mecanismos de coordinación de política fiscal (Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración Local)

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

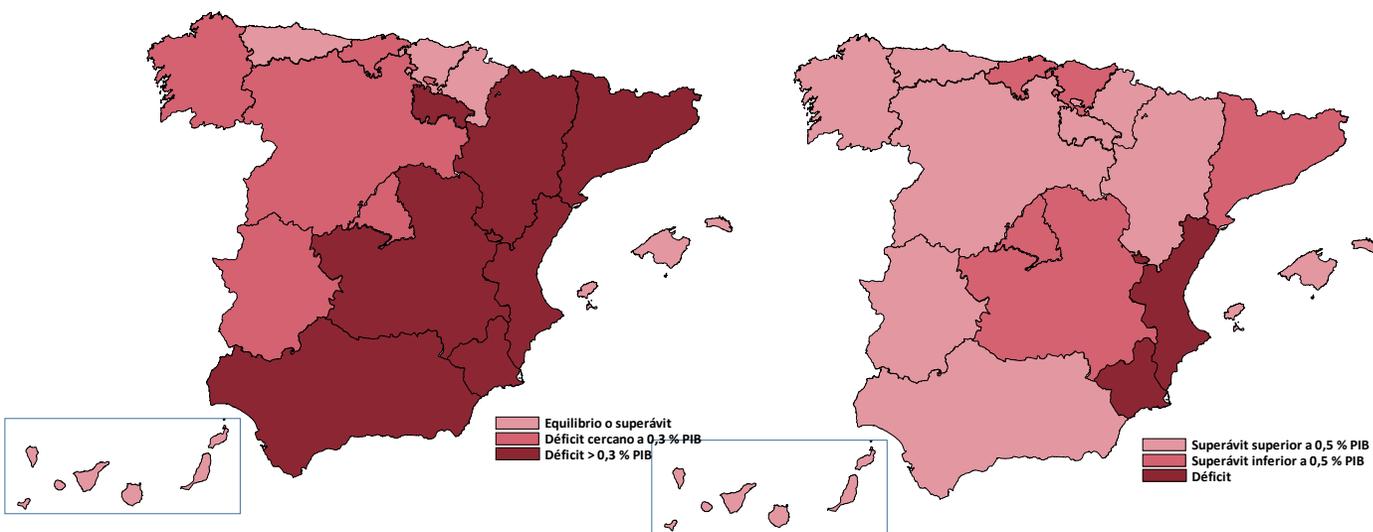
Iniciar trabajos para elaborar estrategia fiscal a medio plazo

Iniciar trabajos para la reforma del marco fiscal nacional

Recomendaciones sobre el medio plazo y marco fiscal

El análisis realizado incluye perspectivas 2023 y 2024 tanto para las CCAA como para las CCLL

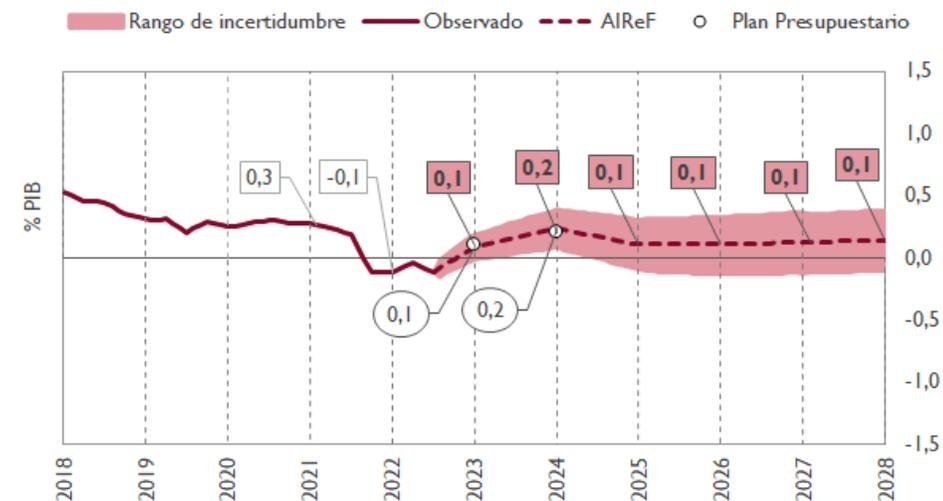
PREVISIÓN DE SALDO CCAA 2023/2024 (% PIB)



Fuente: AIReF

- En 2024 la AIReF prevé que sólo dos CCAA cierren con déficit
- Los informes individuales por CCAA contienen por primera vez un escenario fiscal a medio plazo hasta 2028
- La información detallada sobre previsiones y datos se recoge en el [OBSERVATORIO DE CCAA](#)

PREVISIONES AIREF SALDO CCLL (% PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

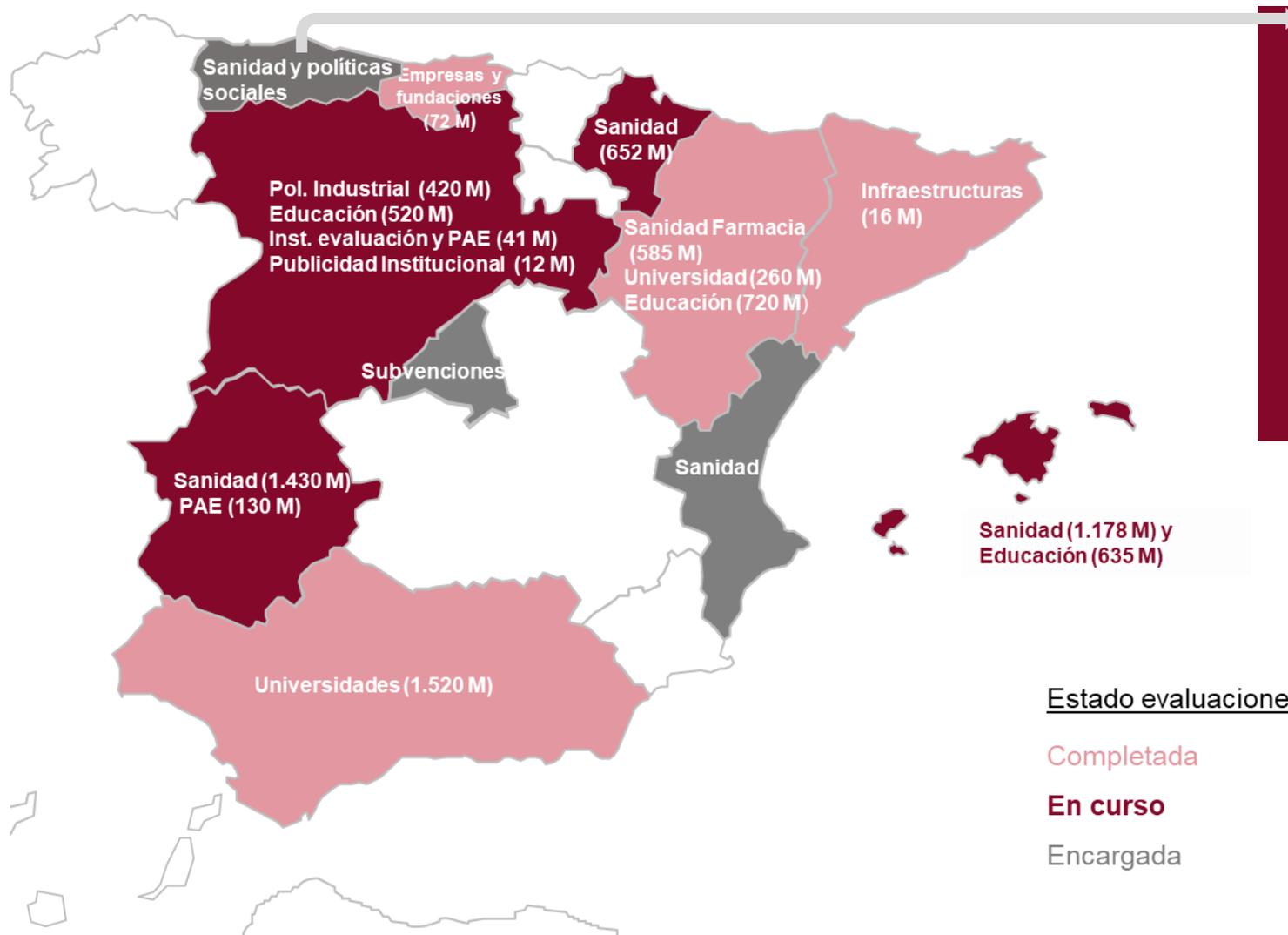
- Para 2024, la AIReF prevé que las CCLL alcancen un superávit de 0,2% de PIB, al igual que las previsiones del Plan Presupuestario
- En un escenario a políticas constantes, la AIReF prevé que en el medio plazo las CCLL mantendrán un superávit del 0,1% del PIB

**Función de evaluación:
rasgos clave y mapa de encargos**

AIReF debe realizar sus evaluaciones siempre previo encargo de las administraciones: mapa de encargos de la Administración Central



Mapa de encargos de las Comunidades Autónomas



El Principado de Asturias ha encargado una evaluación sobre sanidad y políticas sociales

Estado evaluaciones:

Completada

En curso

Encargada

Hasta 2017 en España no existía una verdadera evaluación de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas

¿En qué consiste la evaluación de políticas públicas?

Evaluación de la eficiencia y eficacia basada en la evidencia empírica con un enfoque microeconómico

¿Por qué es importante evaluar?

Mejorar la calidad de las finanzas públicas permitirá generar espacios fiscales ante unos recursos escasos y presión al alza del gasto

¿Qué diferencia este enfoque de los anteriores?

No se trata de un análisis contable, fiscalizador o de procedimiento

¿Por qué la AIReF está evaluando?

Gracias al impulso europeo y la ventaja comparativa por su independencia, sinergias con supervisión y acceso a todas las AAPP. Formulación de hallazgos y propuestas

Hacia un nuevo marco de gobernanza fiscal europeo y nacional

2024: año clave en materia de gobernanza fiscal

Tras 4 años de suspensión de las reglas fiscales

VUELTA A LAS REGLAS FISCALES

Los Estados miembros ya no contarán con el margen y flexibilidad de estos años

Se retoma la propuesta de reforma iniciada antes de la pandemia

NUEVO MARCO EUROPEO DE GOBERNANZA FISCAL

En proceso de negociación, con el objetivo de aprobarse en diciembre de 2023 bajo la presidencia española

¿Por qué es necesaria una reforma de la gobernanza fiscal europea?

ADAPTARSE ANTE LOS RETOS FUTUROS QUE PRESIONARÁN AL ALZA EL GASTO PÚBLICO

Envejecimiento de la población

Transición ecológica

Recurrencia de shocks

Desafíos geoestratégicos

SUPERAR LAS DEFICIENCIAS DEL MODELO ACTUAL

Visión de corto plazo

Marco común para todos sin tener en cuenta especificidades nacionales

Complejidad y prevalencia de variables inobservables

Falta de cumplimiento

¿Cuáles son los principales elementos de la propuesta de reforma de la Comisión Europea?

Planes fiscales integrales a 4 años que aseguren la sostenibilidad pero incorporando el crecimiento

► Posibilidad de ampliar plazo (7 años) si reformas/inversiones apoyan el ajuste pero grueso de ajuste en primeros años

Orientación a la sostenibilidad

Apropiación nacional

Sendas diferenciadas por países que tienen capacidad de iniciativa para presentar los Planes

► Trayectoria técnica de Comisión si déficit > 3% o deuda > 60 con objetivo de situar déficit por debajo del 3% y deuda en senda descendente

► Criterios comunes para aprobación por ECOFIN

► Ajuste mínimo anual 0,5% si déficit > 3

Mayor exigibilidad de compromisos

► PDE por deuda si desviación de compromisos de gasto

► Reducción del plazo si no se cumplen reformas/inversiones

Refuerzo del cumplimiento

Más sencillo y reducción de discrecionalidad

Única variable de supervisión fiscal y observable (gasto primario neto de medidas de ingresos)

► Informes anuales del país

Marco actual en vigor en tanto no se apruebe la propuesta, si bien, posible incorporación de algunos elementos en las recomendaciones de esta primavera

¿Qué papel tendrán las IFIs en el nuevo marco fiscal?

El proceso de negociación abre grandes incógnitas

La Comisión apostaba por reforzar a las IFIs, aunque vía Directiva, que exige trasposición por parte de los Estados miembro dilatando el proceso

Propuesta de modificación de los Reglamentos: más centrada en el control ex post

- Brazo preventivo – Reglamento 1466: se da a las IFIs funciones de seguimiento anual del plan fiscal de medio plazo
- Brazo correctivo – Reglamento 1467: informe sobre acción efectiva en caso de PDE

Propuesta de Directiva: expande el papel de las IFIs

- Planes de medio plazo: producir o avalar las previsiones económicas y fiscales, los análisis de sostenibilidad y el impacto de medidas
- Realizar revisiones del marco fiscal nacional
- Comparecencias y participación en debates parlamentarios
- Gobiernos quedan sujetos a CoE en el plazo de un mes

Pero las negociaciones del Ecofin podrían relegar a las IFIs a meros supervisores de cumplimiento

Un paso atrás y una oportunidad perdida

Las IFIs son instituciones necesarias en el marco fiscal que se deberían reforzar en línea con la experiencia de los países que cuentan con larga tradición

Papel clave de la IFI en un país descentralizado como España

Nuevo marco requerirá corresponsabilidad de todas las AAPP y revisión del marco nacional

NEXO ENTRE EL MARCO EUROPEO Y NACIONAL

Habrá que definir sendas diferenciadas para cada administración

AIReF única institución con acceso a información de todos los niveles de AAPP: aportaciones al debate

Capacidad para ampliar la supervisión fiscal con provisión de escenarios a medio y análisis de sostenibilidad a largo plazo

REFERENTE EN EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL

Nueva función de evaluación de políticas públicas para mejorar la calidad de las finanzas públicas, palanca clave para la sostenibilidad

Con o sin reforma europea, se podría ir avanzando en la revisión del marco fiscal nacional

Visión de medio plazo. Refuerzo del Programa de Estabilidad como verdadero instrumento de planificación

Sistema de fijación de objetivos realistas y creíbles que reflejen realidad fiscal de cada AAPP

Revisión de **los mecanismos de coordinación**, CPFF y CNAL

Revisión de la regla de gasto, definición clara y precisa ex ante para aprovechar su potencialidad

ELEMENTOS DEL MARCO FISCAL NACIONAL A REVISAR

Atención al **crecimiento y calidad** de las finanzas públicas. Refuerzo del principio de eficiencia

Reforma del **Sistema de Financiación Autonómico y Local** y considerar los mecanismos extraordinarios de financiación

Mejora del **procedimiento presupuestario**: información (escenarios plurianuales, ajustes CN, riesgos fiscales, presupuesto por resultados) y procedimiento → Opinión AIReF

Cualquiera que sea el marco fiscal, las IFIs contribuyen a mejorar la calidad democrática con sus análisis independientes e imparciales



Las IFIs ponen a disposición de los decisores políticos y de los ciudadanos información objetiva y de elevado “rigor técnico” en el ámbito de la política fiscal

- Ayudan a digerir una dimensión compleja
- Igualan el campo de juego informativo
- Actúan bajo los principios de independencia, transparencia y rendición de cuentas

La calidad democrática ya no se puede entender sin IFIs, si bien su independencia y singularidad no se pueden dar por sentadas

- Las IFIs son vulnerables e incómodas para las AAPP y los partidos políticos
- La eficacia e independencia pasa por proteger al máximo su autonomía (dentro del debido control y rendición de cuentas)

Conclusiones

Conclusiones

- Las **instituciones fiscales independientes**, como la AIReF, nacen como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2008 y la **incapacidad del Pacto de garantizar unas finanzas públicas saneada**
- Si bien su **función central es la supervisión fiscal** y velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas, la sucesión de eventos en los últimos años ha permitido **desarrollar una capacidad que va más allá**
- Las IFIs se han convertido en un **agente clave en el debate fiscal**, aportando análisis independientes y objetivos que reducen la asimetría informativa entre los gestores públicos y los ciudadanos
- **La AIReF es un ejemplo claro de esta evolución.** En tan solo 10 años se ha consolidado como referente en el ámbito fiscal, y más recientemente en materia de evaluación de políticas públicas, gracias a sus análisis exentos de sesgos y bajo la máxima transparencia
- La **futura reforma del marco fiscal debería aprovecharse para reforzar a las IFIs**, explotando al máximo su potencial y garantizando su independencia y singularidad, que no pueden darse por sentadas
- Debido a las singularidades de un país descentralizado como España, la **AIReF podría jugar un papel clave como nexo entre el marco europeo y nacional, y con su experiencia y capacidad aportar análisis objetivos** indispensables en el futuro marco



José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es



[Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#)



[@AIReF_es](#)