



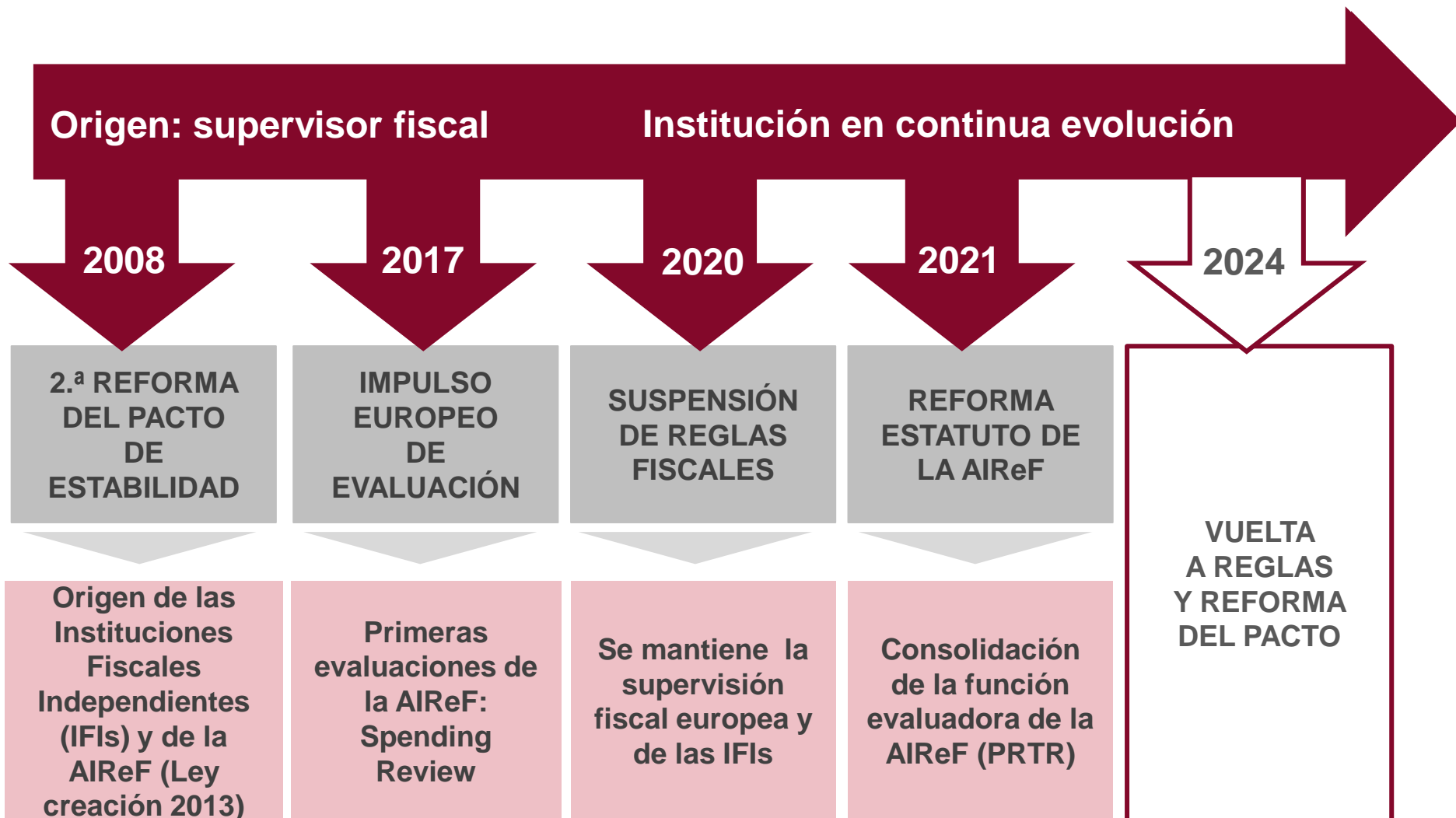
Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La AIReF: la institución fiscal independiente de la economía española

Programa en Liderazgo Digital para la Administración Pública
IEF-EOI

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
27 de febrero de 2024

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

La Unión Monetaria, con políticas fiscales de competencia nacional,
lleva a acordar:

3%

LÍMITES
CUANTITATIVOS
CLAROS PARA
LAS FINANZAS
PÚBLICAS
NACIONALES

60%

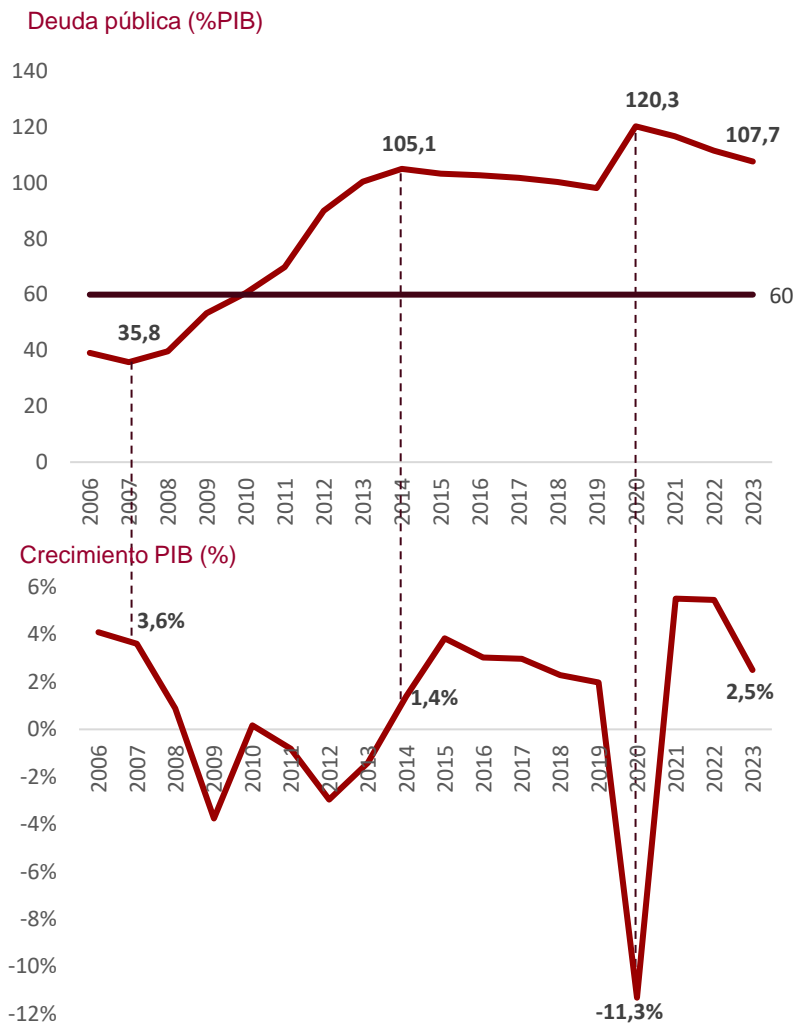
(% PIB)
LÍMITE DE DÉFICIT
PÚBLICO

(% 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

- ✓ **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

Directiva Marcos Fiscales Nacionales

- ✓ **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 una función inicial centrada en la supervisión fiscal

Mandato amplio y granular sobre todas las Administraciones

Dirección unipersonal

No es un organismo regulador ni fiscalizador

No tiene competencias de gestión ni capacidad sancionadora

Institución singular en el ámbito europeo

Institución novedosa en el ámbito nacional

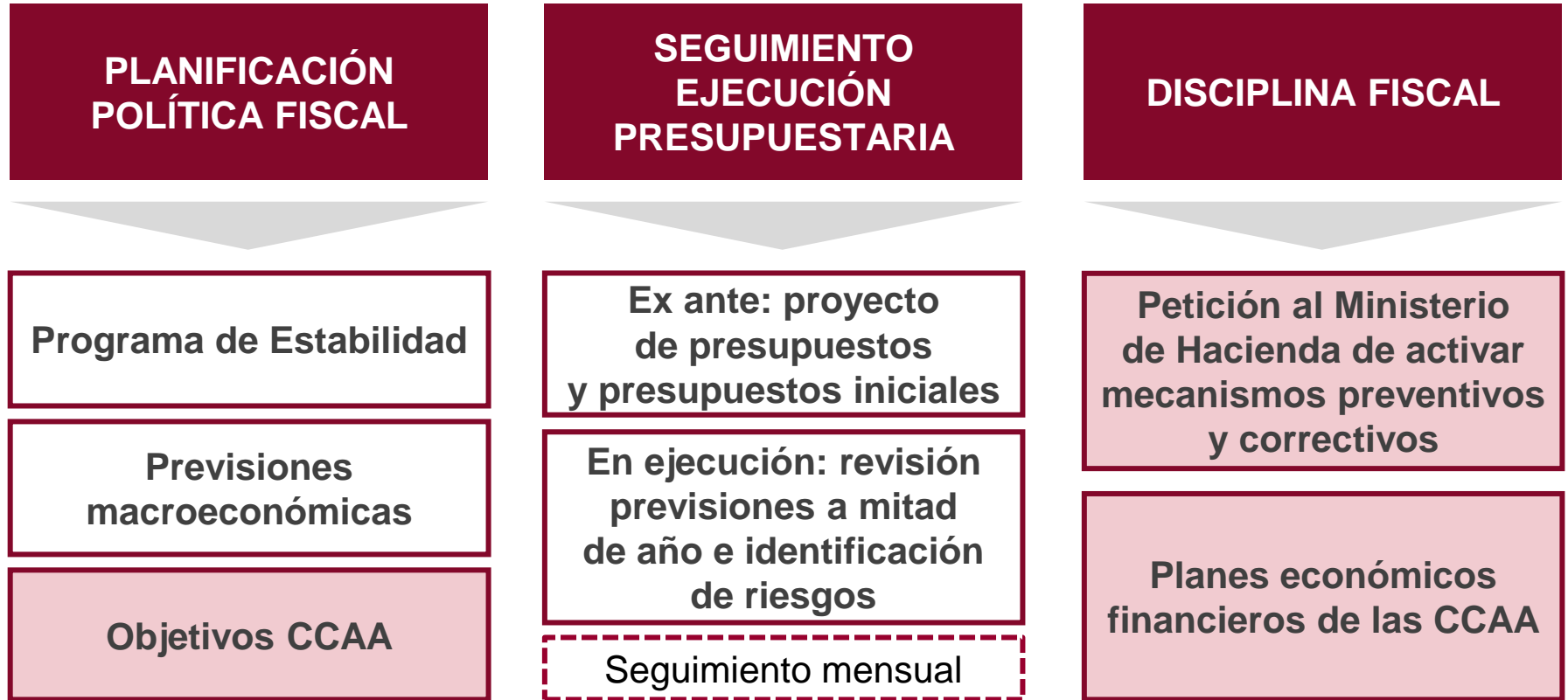
Financiación singular

Fuerza legal y salvaguardas de independencia

Funciones acotadas: análisis económico y presupuestario

Tareas de supervisión que no cubría ninguna institución: ex ante y alerta riesgos

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 implicó 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 de 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

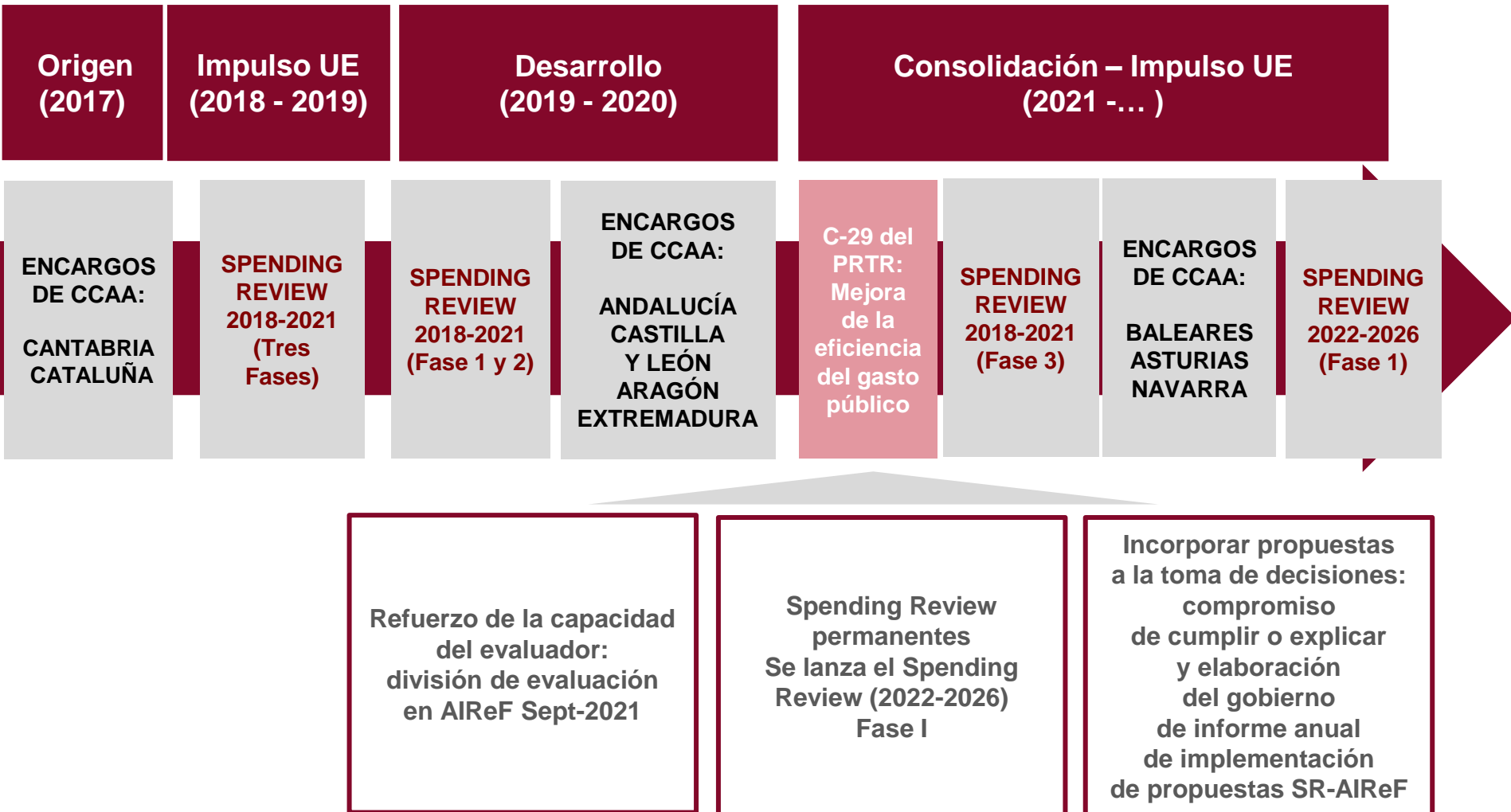
Valoración del cumplimiento de recomendaciones europeas

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

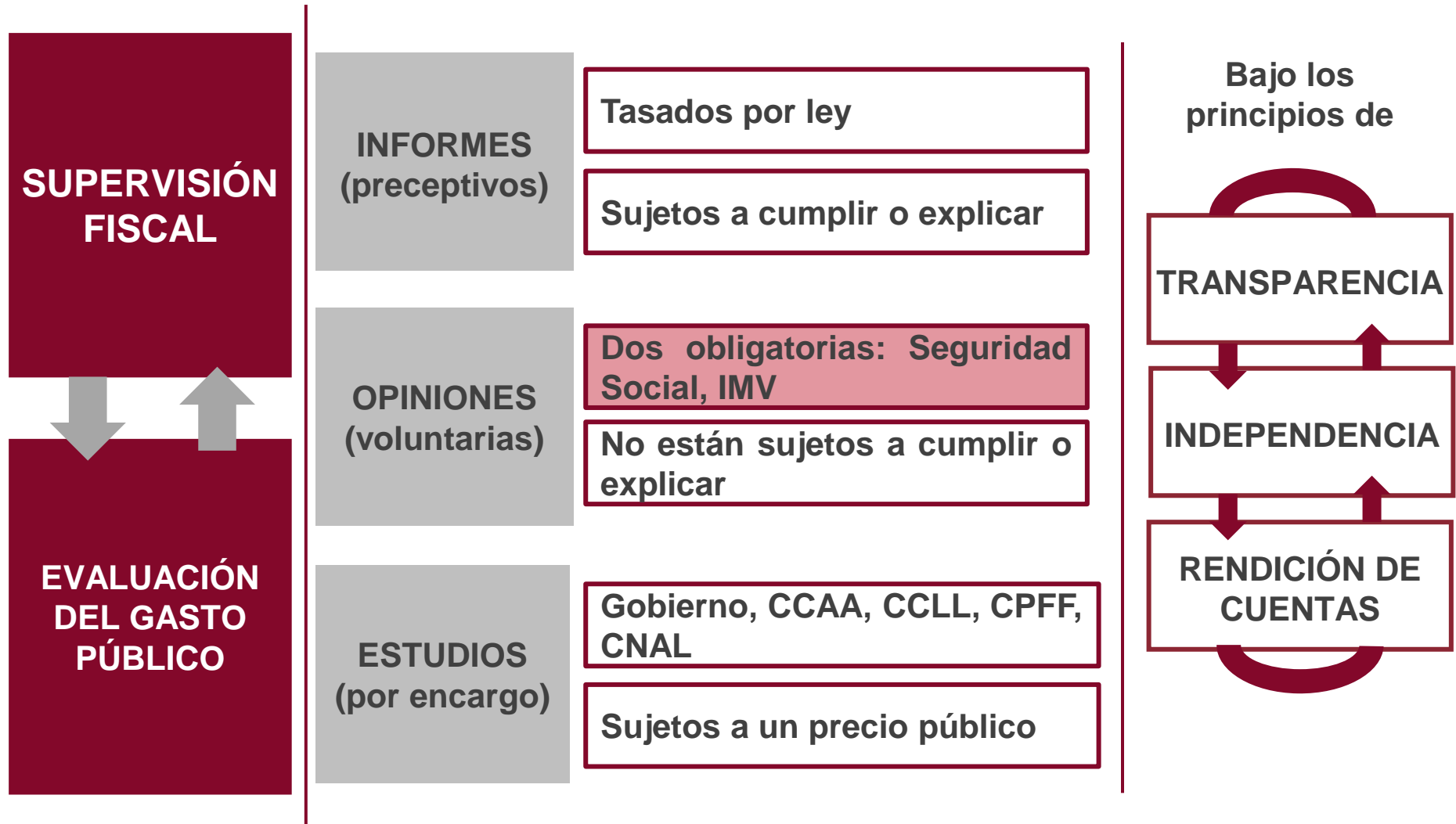
Sustitución de análisis probabilístico por escenarios alternativos en los momentos más álgidos de la crisis sanitaria

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

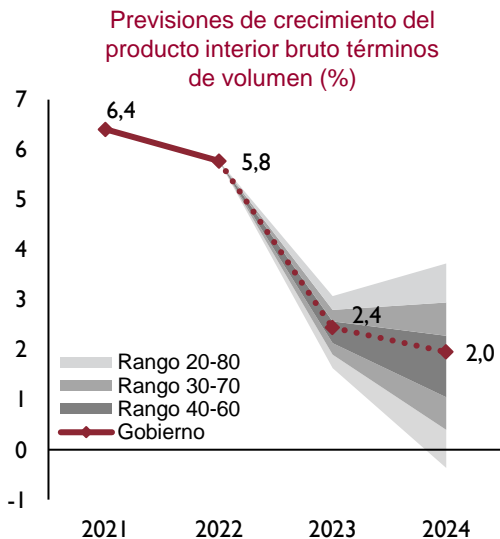
La AIReF formula recomendaciones para reducir la incertidumbre institucional y prepararse para el futuro marco de reglas

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%

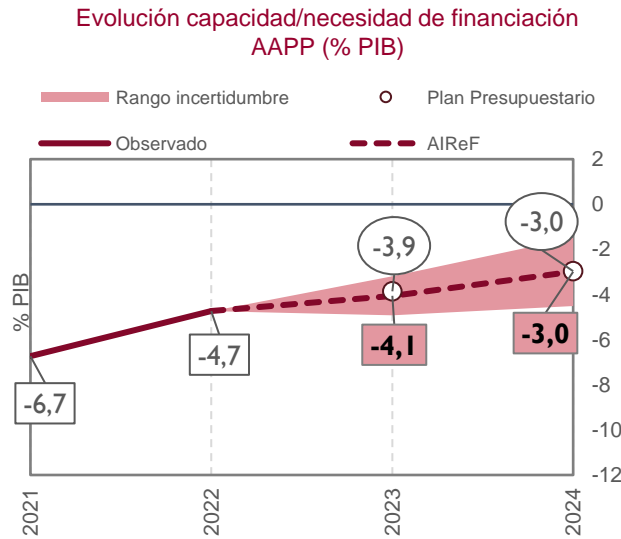
PIB real (% Crecimiento)



Fuente: INE, MINECO y AIReF

-3%

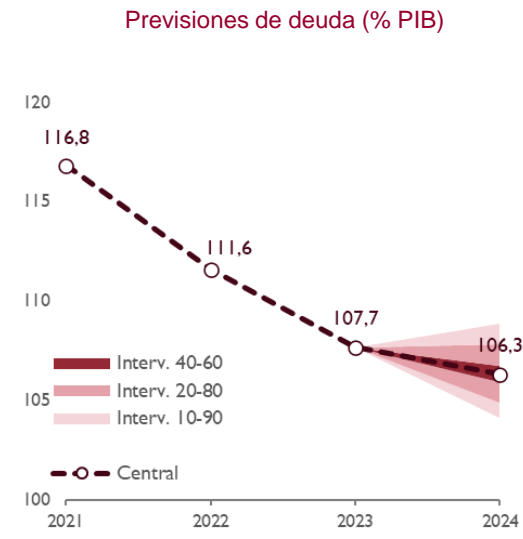
Saldo AAPP (% del PIB)



Fuente: Plan Presupuestario y estimación AIReF

106,3%

Deuda pública (% del PIB)



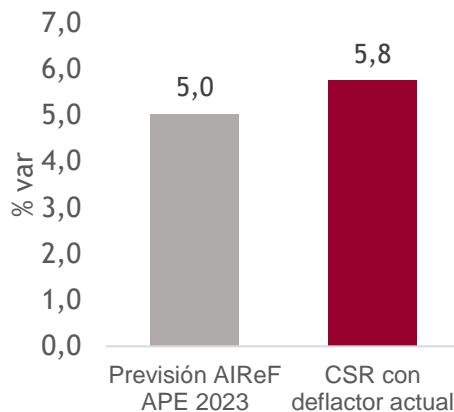
Fuente: Gobierno y estimación AIReF (Observatorio deuda febrero 2024)

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

VARIACIÓN GASTO PRIMARIO 2023



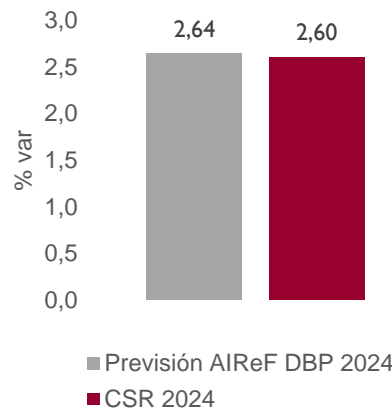
En ausencia de nuevas medidas, la CSR se cumpliría



Recomendación específica para España 2024

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

VARIACIÓN GASTO PRIMARIO, 2024



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

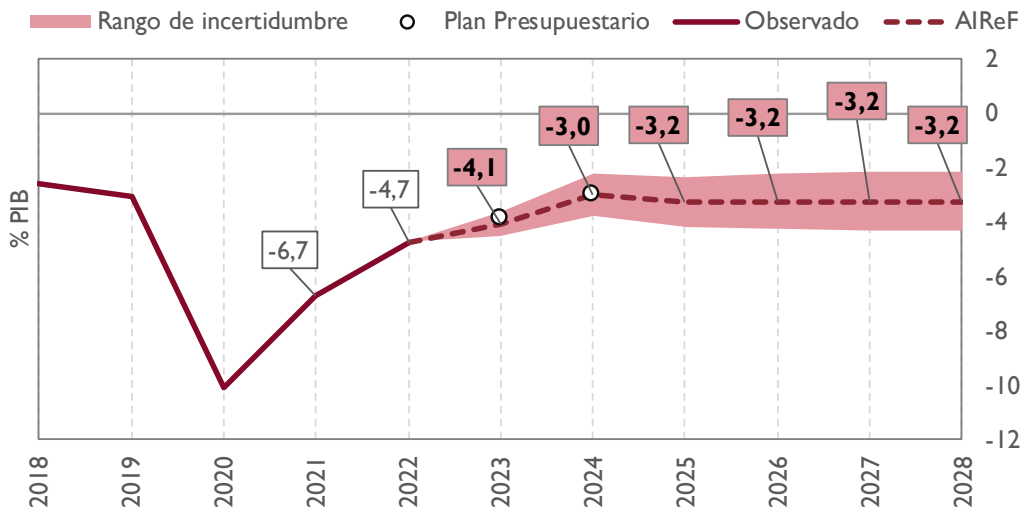
Se han aprobado nuevas medidas y prorrogado otras hasta junio de 2024

Fuente: AIReF

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

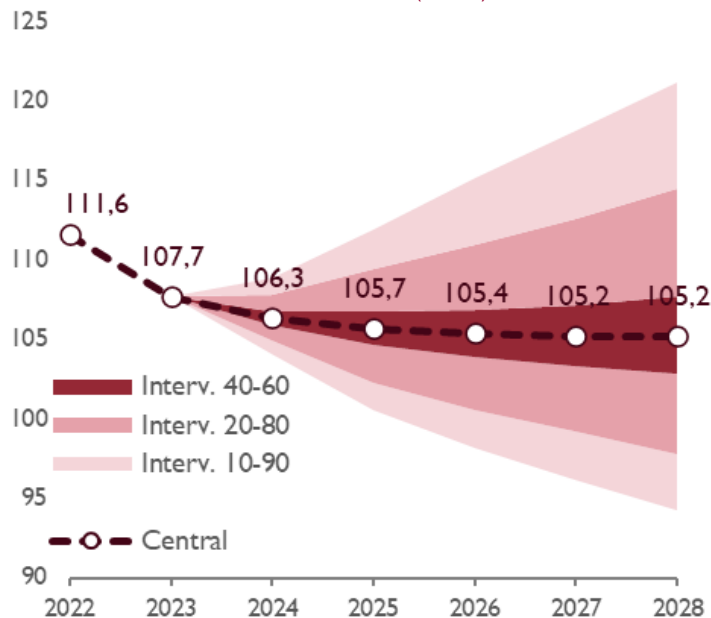
- La AIReF va más allá del análisis de 2024 y con el objetivo de ir anticipándose las exigencias de Bruselas, incluye su escenario a medio plazo para el conjunto de AAPP
- La AIReF ha elaborado también escenarios a medio plazo para las CCAA

CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE, Plan Presupuestario y AIReF

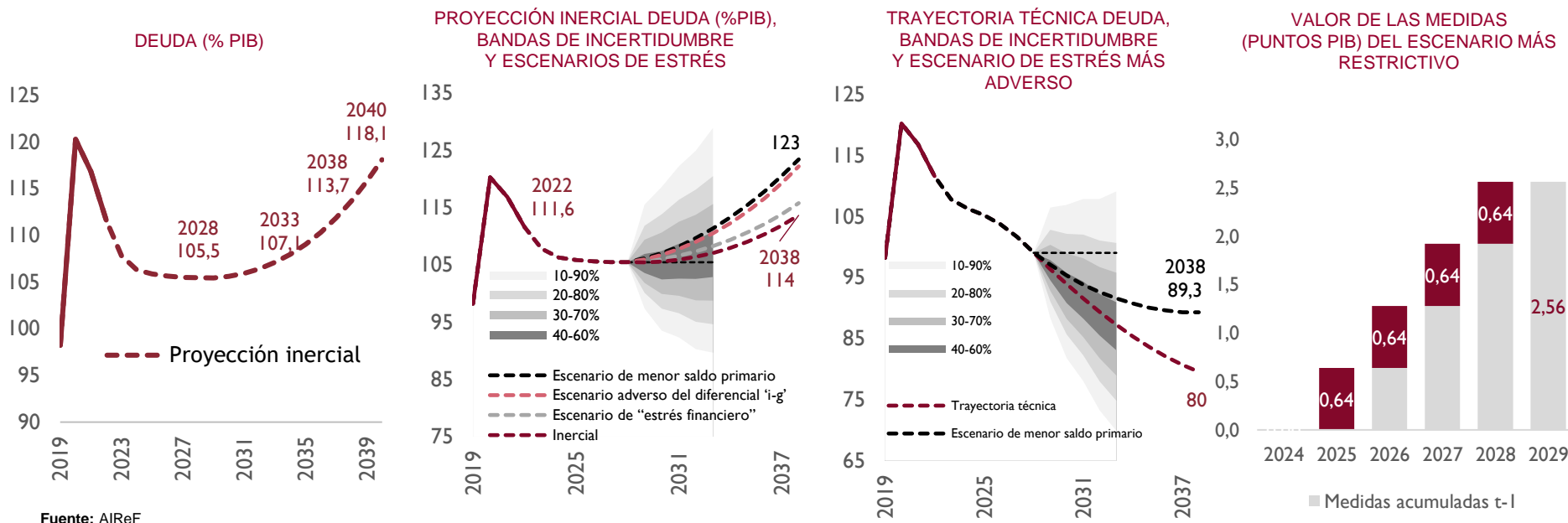
DEUDA PÚBLICA (% PIB)



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

Recomendaciones sobre el medio plazo y marco fiscal

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)

Finalmente se convocó en diciembre

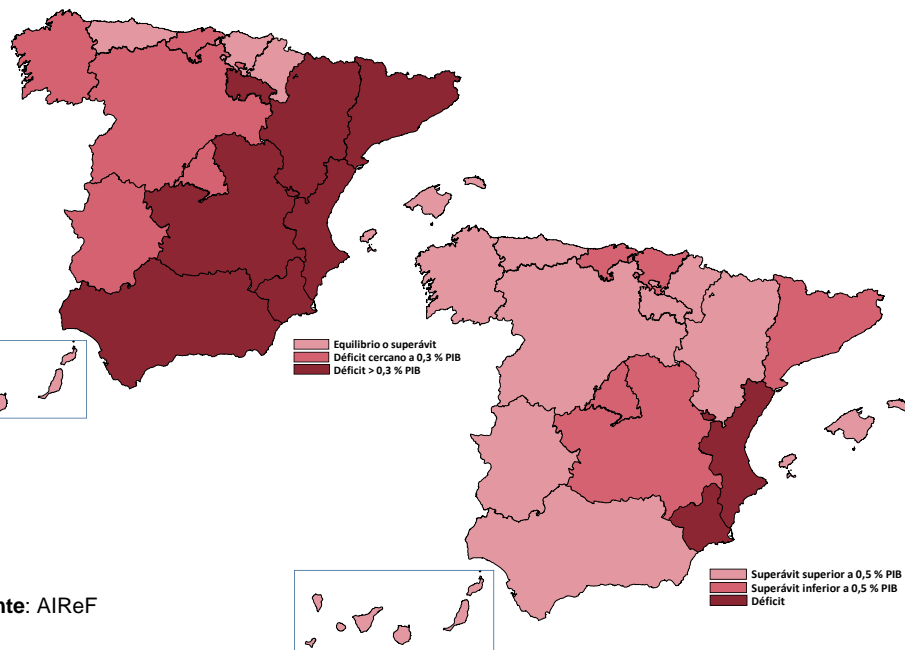
Consensuar tasas de referencia de capacidad/necesidad de financiación y de crecimiento de gasto primario neto de medidas de ingresos para las distintas AAPP

Iniciar trabajos para elaborar estrategia fiscal a medio plazo

Iniciar trabajos para la reforma del marco fiscal nacional

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

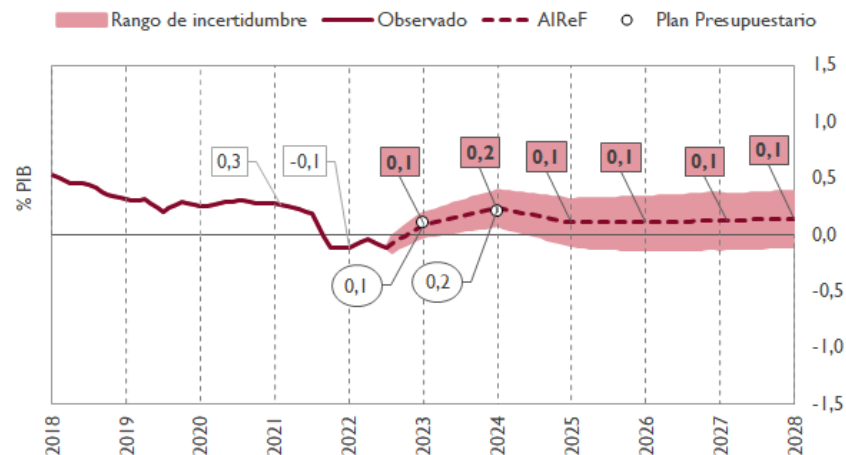
PREVISIÓN DE SALDO CCAA 2023/2024 (% PIB)



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

SPENDING REVIEW 2018-2021
108.550 M€

FASE 1
32.350 M€

- Procedimientos concesión de subvenciones
- Medicamentos con receta médica
- Políticas activas de empleo
- Becas educación universitaria
- Reindustrialización y competitividad empresarial
- Ayudas promoción talento y empleabilidad I+D+i
- Correos y servicio postal universal

FASE 2
57.900 M€

- Farmacia hospitalaria y bienes de equipo
- Incentivos a la contratación
- Beneficios fiscales
- Infraestructuras de transporte

FASE 3
18.300 M€

- Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos: internacionalización
- Gestión de residuos municipales

SPENDING REVIEW 2022-2026

FASE 1
10.400 M€

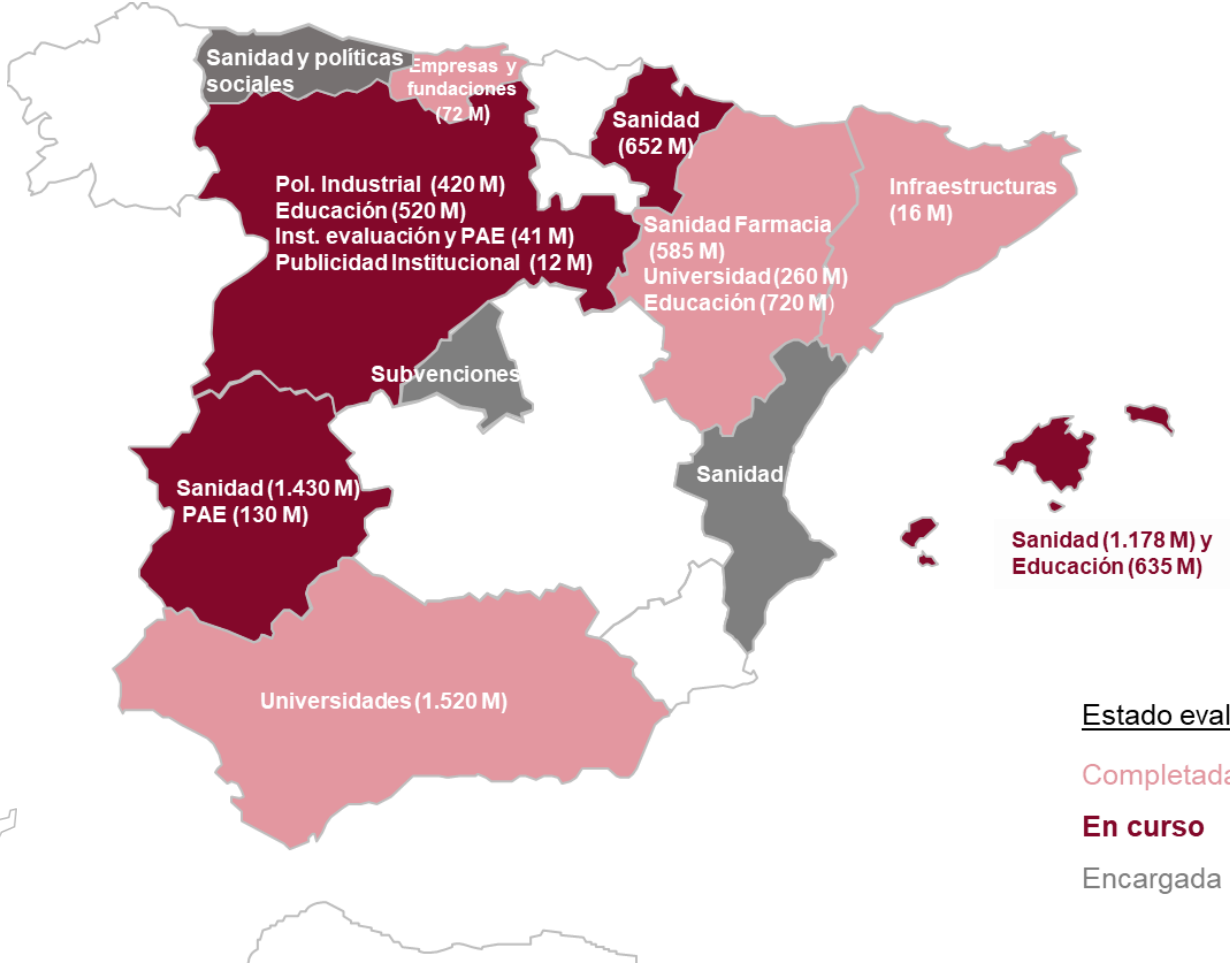
- Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos II: instrumentos de apoyo a la pyme reforzados tras la pandemia para promover la recuperación y el crecimiento económico
- Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo

Compromiso del Componente 29 de dar permanencia a los Spending Review

OTROS ENCARGOS

- Rentas mínimas
- Ingreso Mínimo Vital
- Cooperación internacional, FONPRODE
- Infraestructuras, ley de movilidad sostenible

Mapa de encargos de las Comunidades Autónomas



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

Nuevo marco de gobernanza fiscal europeo

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**

Acuerdo final del Parlamento,
Consejo y Comisión alcanzado el 9
de febrero

Causas por la que la reforma del marco de gobernanza fiscal europeo era necesaria

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

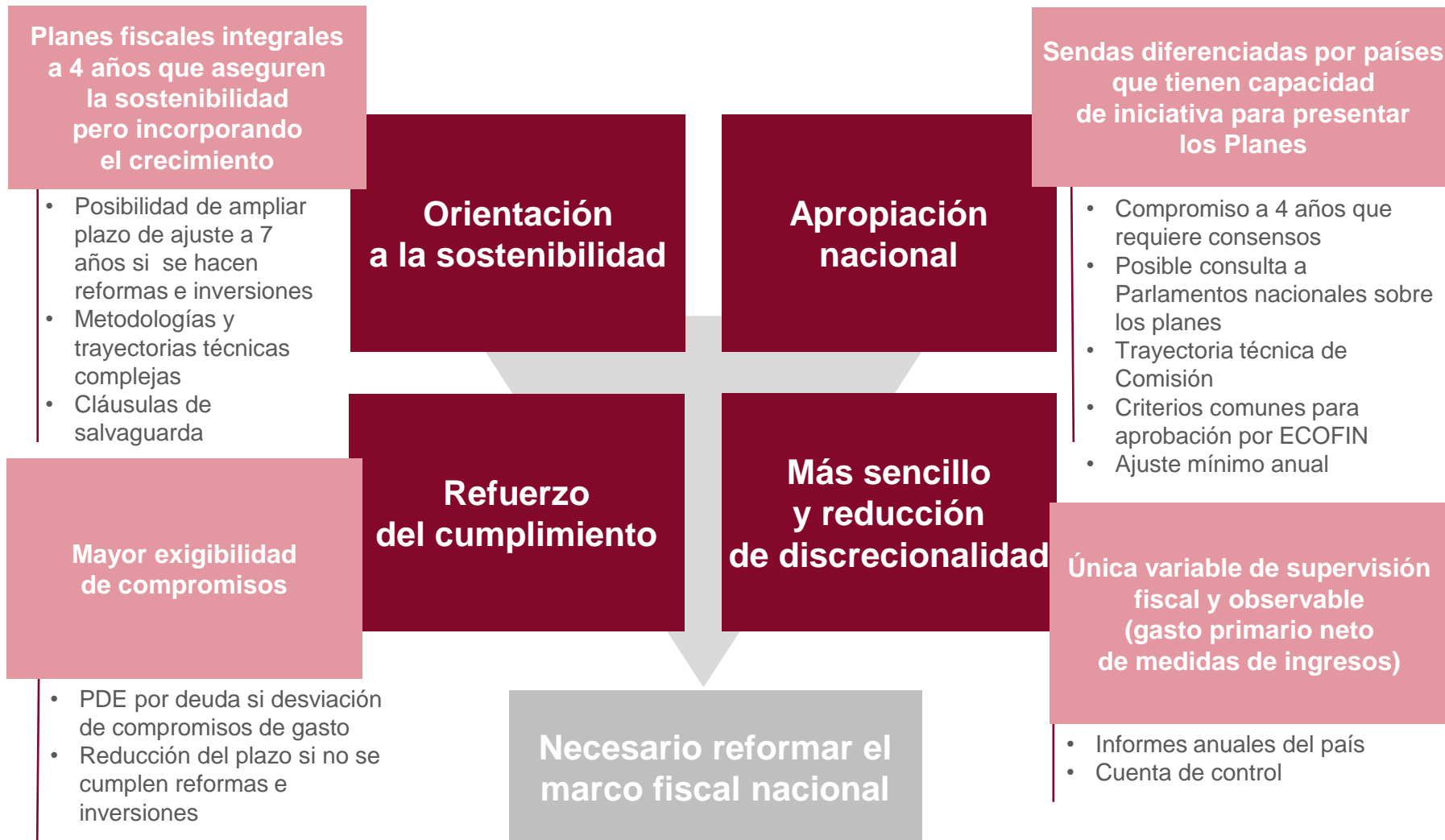
Visión de corto plazo

Marco común para todos sin tener en cuenta especificidades nacionales

Complejidad y prevalencia de variables inobservables

Falta de cumplimiento

Principales elementos del nuevo marco de gobernanza fiscal europeo



Elementos del marco fiscal nacional que deberían revisarse

Visión de medio plazo. Planes fiscales estructurales como verdadero instrumento de planificación

Sistema de fijación de objetivos para todas las AAPP que contribuyan al objetivo del Plan fiscal estructural

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

Revisión de la regla de gasto para que sea consistente con la regla europea

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

Las IFIs actúan como nexo entre el marco europeo y nacional y son un referente en el análisis de la política fiscal

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

Habrà 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

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
- En el nuevo marco fiscal europeo 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 nuevo 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](#)