

Los primeros años de actividad de la AIREF en el contexto del marco fiscal de la Unión Europea

*Yulia Kasperskaya** y *Ramon Xifré***

El presente artículo estudia el papel que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) ha tenido para consolidar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas en España en el contexto del marco fiscal de la Unión Europea (UE). En primer lugar, se sitúan los términos principales del debate sobre los marcos fiscales en la UE. A continuación, a partir del análisis de las mejores prácticas internacionales de las instituciones fiscales independientes (IFI), se presentan tres de las principales dimensiones que determinan su efectividad: independencia, potencia comunicativa, y compromiso del poder ejecutivo con el mandato de la IFI y con la responsabilidad fiscal. Sobre esta base, se revisan los primeros años de actividad de la AIREF. Por un lado, se analizan las recomendaciones que ha emitido el organismo entre 2014 y 2016 y, por otro, se extraen los mensajes más importantes del reciente informe de evaluación de la AIREF promovido por la OCDE. La conclusión de este informe es que, en sus primeros años de funcionamiento, la AIREF ha construido una sólida reputación de independencia y credibilidad, contribuyendo a fortalecer la estabilidad presupuestaria en España y en la Unión Europea.

En el plano económico, el proyecto europeo se encuentra, por diversos motivos, en un momento de crisis y replanteamiento. La conjunción de tres factores: (i) el impacto de la crisis económica y su gestión política; (ii) la votación a favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) y la reacción por parte de los restantes Estados miembros; y (iii) las preferencias nacionales sobre política económica –no siempre compatibles y sincronizadas entre sí– proyectan interrogantes de gran calado sobre el futuro de la Unión Europea y de la eurozona.

Como suele pasar en situaciones de crisis, hay un cierto consenso en torno a la constatación de los hechos, algo más de diversidad de opiniones sobre las causas que los han motivado, menos coincidencia en cuanto a las responsabilidades de las partes implicadas, y una abierta confrontación de ideas y propuestas sobre los posibles remedios para atajar el problema.

Para ordenar el debate, las tareas pendientes para mejorar la gobernanza económica de la UE se suelen agrupar en tres capítulos: la reforma de

* Departamento de Empresa, Universitat de Barcelona.

** ESCI-UPF School of International Studies y Centro Sector Público-Sector Privado del IESE.

la arquitectura del sector financiero, la reforma de la arquitectura institucional y la reforma de la arquitectura fiscal (Claeys, 2017; Wolff, 2017; Bénassy-Quéré *et al.* 2018; Jones, 2018).

El presente artículo se concentra en el tercer aspecto, los marcos fiscales, y desde esta perspectiva estudia el papel que la primera institución fiscal independiente (IFI) creada en España, la AIREF, está teniendo para consolidar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En la siguiente sección, se presenta la situación actual del marco fiscal en la UE así como los principales determinantes de la efectividad de las IFI para contribuir a sostener los marcos fiscales. A continuación, se realiza un análisis de los primeros años de funcionamiento de la AIREF. Para ello se revisa un informe reciente de la OCDE sobre la institución y también se ofrece un examen de sus recomendaciones entre 2014 y 2016. Finalmente, el trabajo concluye con una sección en la que se apuntan algunas conclusiones.

El marco fiscal en la Unión Europea y el papel de las instituciones fiscales independientes

El marco fiscal en la UE se remonta al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC, o SGP por sus siglas en inglés) adoptado en 1997. El pacto incluía un brazo preventivo y uno correctivo, ambos persiguiendo el objetivo primordial de hacer más creíble y operativo el principio de déficit excesivo contenido en Tratado de Maastricht.

En términos concretos, el PEC estableció dos reglas fiscales para los Estados miembros: un límite del 3% del PIB para el déficit y un límite del 60% del PIB para la deuda pública (para más detalles veáse Claeys, Darvas y Leandro, 2016). No obstante, como es bien sabido, este pacto ha tenido serios problemas de incumplimiento. En particular, cerca de la mitad de los países incumplieron la regla de deuda en la mayoría de años entre 1999 y 2014, destacando, por su significación, los incumplimientos de Alemania y Francia (ver Andrieu *et al.*, 2015 para más detalles).

Como reacción a esta falta de efectividad del PEC, se han producido una serie de reformas del marco fiscal en la UE. Entre ellas cabe destacar el *Six-Pack* (2011), *Fiscal Compact* (2012) y el *Two-Pack* (2014), así como la creación del *European Fiscal Board* (EFB) en 2016 (Claeys, Darvas y Leandro, 2016).

Las valoraciones del estado actual del marco fiscal en la UE son variadas. Por un lado, existe cierto consenso en que las sucesivas modificaciones de las reglas han producido un marco complicado, poco transparente y poco operativo. En esta línea, algunas propuestas abogan por realizar adaptaciones del marco actual para atajar los problemas de falta de transparencia y efectividad (Andrieu *et al.*, 2015; Claeys, Darvas y Leandro, 2016). Por otro lado, también se han ofrecido argumentos a favor de un cambio radical del marco actual, vista su complejidad, inoperancia, o en algunos casos, incluso sus efectos contraproducentes durante la crisis (Manesse, 2014).

En cualquier caso, la postura oficial de las instituciones europeas, expresada en su último gran documento estratégico sobre el futuro de la UE, el Informe de los Cinco Presidentes, guarda silencio sobre la conveniencia o necesidad de modificar el marco y las reglas fiscales (Juncker *et al.*, 2015).

Al margen de esta postura oficial de perfil más bien bajo, los debates sobre la política fiscal en la UE persisten, pudiéndose identificar la búsqueda de un equilibrio entre dos objetivos básicos (Bénassy-Quéré *et al.*, 2018):

- por un lado, tomar medidas que aumenten la disciplina de los Estados miembros,
- por otro, adoptar reformas que tengan efectos estabilizadores en los Estados miembros.

Dentro del primer grupo de medidas, se encuentran la reforma de las reglas fiscales existentes y los diversos acuerdos que se han tomado con posterioridad, con la idea de hacerlos más sencillos y efectivos, facilitando las medidas que aseguren su cumplimiento. En el segundo grupo, se han propuesto nuevas formas de transferencias fisca-

les temporales entre los Estados miembros. Como corolario de este planteamiento, la opinión dominante parece inclinarse por encontrar una formulación creíble del principio de no-rescate, es decir, el compromiso formal de que los Estados en situaciones de tensión financiera no deberían recibir apoyo financiero del resto de Estados miembros si no reestructuran previamente su deuda soberana.

La literatura especializada señala que para que una institución fiscal independiente pueda contribuir de forma efectiva al buen funcionamiento de un marco fiscal debe cumplir tres condiciones: independencia, eficacia comunicativa, y contar con la cooperación del sistema político, no solo de iure sino especialmente de facto, de modo que este haga suyo el objetivo de estabilidad presupuestaria y el mandato específico de la institución.

Desde esta perspectiva, para avanzar en la consolidación del marco fiscal en la UE cada vez va cobrando más importancia la necesidad de que los Estados miembros dispongan de instituciones fiscales independientes (IFI). De hecho, el *Two Pack* estipula que los Estados miembros de la eurozona “se dotarán de organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias” (Reglamento No. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo).

Los argumentos a favor de este tipo de instituciones son claros. Las IFI, actuando con independencia, tienden a limitar la discrecionalidad con la que los responsables políticos gestionan las finanzas públicas reduciendo su sesgo hacia el déficit (*deficit bias*), bien documentado en la literatura empírica. Con todo, el diseño institucional, la dimensión y la amplitud de funciones encomendadas a las cerca de 40 IFI que existen en la actualidad presentan variaciones muy notables entre países, incluso dentro de la UE.

Según la literatura especializada (ver el volumen colectivo editado por Beetsma y Debrun, 2018, para un análisis reciente y exhaustivo de la cuestión) las propiedades de una IFI para que pueda

contribuir de forma efectiva al buen funcionamiento de un marco fiscal son principalmente tres:

- independencia,
- eficacia comunicativa, y
- el grado en que el sistema político coopera con la IFI, no solo *de iure* sino especialmente *de facto*, y hace suyo el objetivo de estabilidad presupuestaria y el mandato específico de la IFI.

El primer atributo, la independencia del poder político, es fundamental y permite que la IFI acumule credibilidad ante los ciudadanos y los agentes económicos nacionales e internacionales. De hecho, según von Trapp y Nicol en Beetsma y Debrun (2018), parece que las IFI y sus gobiernos respectivos están alineados con este principio y así se observa que el grado de independencia de las IFI en promedio en la OCDE se sitúa por encima del 80% (que coincide con la estimación del grado de independencia de la AIREF). El segundo atributo, una óptima comunicación de la tarea y los dictámenes de la IFI, es imprescindible para que los efectos de la IFI se expandan y aumenten los costes de reputación del poder político en caso de que adopte conductas fiscales poco responsables. Finalmente, el tercer elemento, la cooperación leal del ejecutivo con la IFI es una condición clave de posibilidad para que todo lo anterior pueda desarrollarse.

No hay que olvidar que, de la misma forma que un Estado puede crear una IFI, también podría, si las circunstancias lo hicieran deseable para el poder ejecutivo, modelarla a su interés, modificar su mandato o cercenar sus atribuciones. Al respecto, ver las menciones al caso de Hungría en las contribuciones de Wren-Lewis; von Trapp y Nicol; Wyplosz; Wehner; Page; y Kopits en el volumen editado por Beetsma y Debrun (2018).

Análisis de la actividad de la AIREF

Contexto

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) fue creada in 2013 con el man-

dato único de garantizar el cumplimiento por parte de todas las administraciones públicas (AA.PP.) del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, reformado en 2011. La AIReF desarrolla su actividad principalmente en el marco de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

La LOEPSF establece tres reglas fiscales, en consonancia con el PEC y el marco fiscal de la UE: (i) las AA.PP. no podrán tener un saldo deficitario en términos estructurales; (ii) el crecimiento del gasto público no podrá superar el crecimiento nominal de la economía, conocida como “regla de gasto”; y (iii) la ratio de deuda pública sobre el PIB no podrá superar el 60%. Para aplicación de estas reglas fiscales se establece un periodo transitorio hasta el año 2020. La LOEPSF también reforzó los mecanismos existentes para la prevención de incumplimientos y creó otros nuevos (ver Hernández de Cos y Pérez [2013] para una exposición detallada de la LOEPSF y Kasperskaya y Xifré [2018] para un análisis conjunto de las reformas que han supuesto la LOEPSF y la AIReF).

La AIReF desempeña sus funciones con autonomía del gobierno, aunque formalmente está adscrita al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La principal fuente de financiación de la AIReF es la tasa de supervisión que deben abonar todas las AA.PP. destinatarias de sus informes.

La AIReF elabora recomendaciones dirigidas a las AA.PP. con propuestas de mejora o señales de incumplimiento de la normativa presupuestaria. Cuando una Administración Pública recibe una recomendación de la AIReF debe, o bien cumplirla, o bien explicar razonadamente los motivos por los cuales no la cumple. La AIReF publica trimestralmente las respuestas recibidas.

La actividad principal de la AIReF es la emisión de los informes, opiniones, estudios y recomendaciones que le encomienda la ley, tales como los

informes sobre previsiones macroeconómicas, sobre proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las AA.PP., sobre presupuestos iniciales de las AA.PP., sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, entre otros. El mandato de la AIReF incluye también la evaluación de la factibilidad de las principales previsiones económicas.

El seguimiento de la AIReF abarca todos los niveles de Administración Pública en España: la Administración Central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales, incluyendo los órganos que están bajo su tutela, y la administración de la Seguridad Social. Recientemente la AIReF también se ha involucrado en el desarrollo y seguimiento de los *spending reviews*, es decir, el análisis de la efectividad de los programas del gasto.

Fruto de su análisis y seguimiento, la AIReF elabora recomendaciones dirigidas a las AA.PP. con propuestas de mejora o señales del incumplimiento de la normativa presupuestaria. La AIReF realiza esta actividad al amparo del principio, habitual en las instituciones fiscales independientes, de “cumplir o explicar”. Es decir, cuando una Administración Pública recibe una recomendación de la AIReF debe, o bien cumplirla o bien explicar razonadamente los motivos por los cuales no la cumple. La AIReF publica trimestralmente las respuestas recibidas por parte de las administraciones implicadas, lo que eleva los “costes de reputación” por parte de las instituciones que no cumplen con las recomendaciones.

Entre las recomendaciones que son obligatorias para “cumplir o explicar” se distinguen las denominadas “sobre limitaciones al alcance” y “sobre el objeto del informe”. El primer tipo incluye las peticiones de ampliar información y tener acceso a los datos completos que necesita la AIReF. El segundo tipo de recomendaciones señala a las administraciones las actuaciones y medidas que deberían realizar para cumplir con los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, incluyendo las medidas preventivas y correctoras estipuladas en la ley. Además, la AIReF emite propuestas de opi-

nión y orientaciones de buenas prácticas que no son de obligado cumplimiento, así como documentos de trabajo sobre las metodologías específicas referidas a su campo de actuación; también ofrece el acceso a un repositorio de datos.

Análisis de las recomendaciones de la AIREF

En esta sección se analizan las recomendaciones de la AIREF distinguiendo según destinatarios, tipo de recomendación y contenido de las recomendaciones a partir de las memorias anuales de la institución. Dado que en el momento de preparar el presente artículo están disponibles las memorias de los años 2014, 2015 y 2016, el análisis se limita a estos tres ejercicios.

El gráfico 1 muestra el desglose de las recomendaciones, opiniones y orientaciones de buenas prácticas emitidas por la AIREF según el tema tratado y el tipo de recomendación durante sus tres primeros años de funcionamiento.

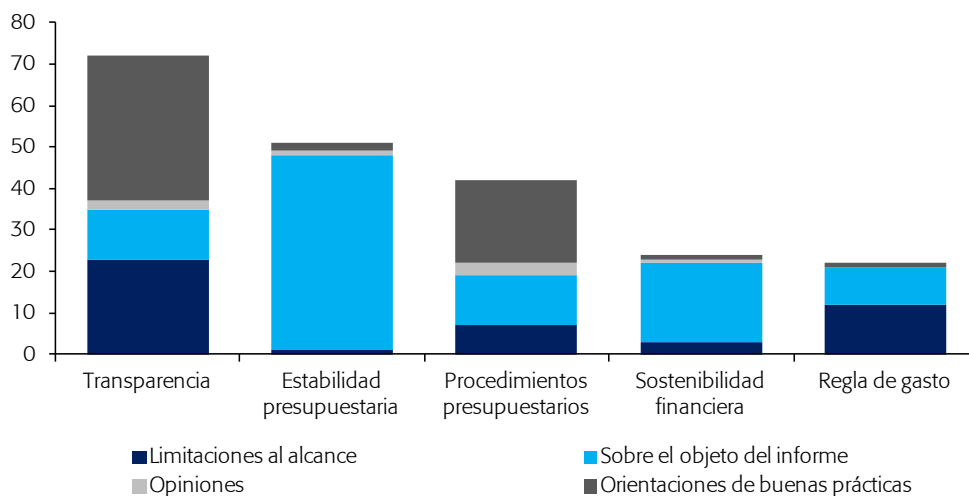
En cuanto al tema, se observa que las cuestiones relacionadas con la transparencia constituyen la categoría más numerosa. Dentro de esta

rúbrica, los dos principales tipos de recomendaciones emitidas corresponden, en primer lugar, a las orientaciones de buenas prácticas, que no se consideran vinculantes en términos del principio de “cumplir o explicar” y, seguidamente, a las limitaciones al alcance. En este sentido se constata que las dificultades para acceder a la información necesaria así como la calidad de los datos recibidos han representado el mayor obstáculo para que la AIREF pudiera realizar su labor adecuadamente. La AIREF incluso ha llegado a litigar judicialmente con el Ministerio de Hacienda, que le exigía realizar las consultas de información y petición de datos mediante la central de información y no directamente con las entidades implicadas (von Trapp y Nicol, 2018). En el conflicto se involucró la Comisión Europea (2017), que apoyó las peticiones de la AIREF, resultando de todo ello una corrección por parte del ministerio de su propuesta original y ofreciendo mayores facilidades para el acceso a la información (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017).

Seguidamente, el tema que ha sido objeto de mayor número de recomendaciones corresponde a la estabilidad presupuestaria, siendo prácticamente todas recomendaciones del tipo

Gráfico 1

Resumen de las recomendaciones emitidas por la AIREF entre 2014 y 2016 por tema y tipo de recomendación



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales de la AIREF (2014–2016).

“sobre el objeto del informe”, es decir, recomendaciones sustantivas que están sujetas al principio de “cumplir o explicar”. En la cuarta categoría por volumen de recomendaciones, sobre sostenibilidad financiera, también predomina el tipo de recomendaciones sobre el objeto del informe. La tercera rúbrica versa sobre los procedimientos presupuestarios y en este caso el tipo de recomendación más habitual son las “orientaciones de buenas prácticas”, es decir, un tipo de recomendación que no demanda una reacción de “cumplir o explicar” por parte de la administración a quien va dirigida. Finalmente, en el quinto grupo de temas, los relacionados con la regla de gasto, predominan los informes con “limitaciones al alcance”, es decir, posicionamientos en los que la AIReF manifiesta que no cuenta con datos e información suficiente para evaluar correctamente la cuestión.

Las cuestiones relacionadas con la transparencia constituyen la categoría más numerosa de las recomendaciones de la AIReF. A continuación figuran las recomendaciones sobre estabilidad presupuestaria y en tercer lugar los procedimientos presupuestarios.

En cuanto a los destinatarios, el cuadro 1 presenta el desglose de las recomendaciones, opiniones y orientaciones emitidas por la AIReF entre los años 2014 y 2016 por destinatario y año.

Como se puede observar, el principal receptor de recomendaciones, opiniones y orientaciones de buenas prácticas por parte de la AIReF es el propio ministerio del que depende el organismo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, que acumula más de la mitad de las observaciones realizadas. Esto se debe a que dicho ministerio determina la regulación y establece la metodología de una buena parte de los elementos presupuestarios que afectan a las AA.PP. Por ello, las recomendaciones de reformas de base deben dirigirse a este ministerio. Le sigue, por volumen de recomendaciones recibidas, el Ministerio

de Economía y Competitividad, que es el responsable de la preparación de las previsiones macroeconómicas y los escenarios económicos que sustentan los Presupuestos Generales del Estado así como otros instrumentos de planificación financiera. Seguidamente se encuentra el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. De hecho, las recomendaciones y orientaciones dirigidas exclusivamente a ministerios (estos tres más los ministerios de Educación y de Sanidad) representan más de tres cuartas partes del total (77%) de recomendaciones emitidas por la AIReF en el período estudiado.

Después de los ministerios, las entidades que son objeto de mayor volumen de recomendaciones son la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y las comunidades autónomas en su conjunto. Hay que destacar que en diversos casos la recomendación de la AIReF se dirige simultáneamente a más de una institución, usualmente un ministerio y una o más comunidades autónomas.

El cuadro 2 permite completar el análisis atendiendo a los contenidos de las recomendaciones emitidas por la AIReF. El cuadro reproduce una selección de los principales temas contenidos en los informes de la AIReF entre 2014 y 2016. Se trata de una selección parcial, no exhaustiva, que pretende ejemplificar los temas que se pueden considerar más representativos de los tres primeros años de actuación de la institución. El cuadro y el análisis posterior se limita a los dos tipos de recomendaciones que están bajo el amparo del principio de “cumplir o explicar”, es decir, las recomendaciones sobre limitaciones al alcance (LA) y sobre objeto del informe (OI).

Un primer tema que aparece con claridad son las numerosas referencias a las lagunas que existen para que la AIReF pueda recopilar la información que necesita. Las advertencias sobre falta de información son continuas y afectan prácticamente a todos los niveles y subsectores de las AA.PP. (ver por ejemplo LA1, LA2, LA5, LA7, LA8, LA9, LA11, OI3).

Relacionado con este punto, el análisis hace aflorar también las peticiones dirigidas por la AIReF principalmente a los ministerios para que expli-

Cuadro 1

Desglose de las recomendaciones emitidas por la AIREF por destinatario, año y tipo de recomendación

Destinatario / tipo de recomendación	A. Recomendaciones limitaciones al alcance		B. Recomendaciones objeto del informe				C. Propuestas de opinión				D. Orientaciones buenas prácticas				Total del año	Total	%	
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015				2016
M. Hacienda y Función Pública (MHFP)	8	18	10	3	20	29	1	1	1	1	16	6	4	28	44	43	115	54,2
M. Empleo y Seguridad Social (MESS)	1	1	2	3	3	1	5	4	16	7,5								
M. Economía, Industria y Competitividad (MINECO)			1	5	3	3	3	8	2	10,4								
Ministerio de Educación y Ministerio de Sanidad								1	1	0,5								
MHFP y MESS	1	1	1	1	1	2	2	0	2	1,9								
MHFP y MINECO	1	1	1	1	1	2	2	2	0	2,4								
INE, IGAE, Banco de España				2	2	1	1	2	0	1,4								
INE y MINECO			1					0	0	0,5								
MHFP y CC.AA. (todas o varias)		2			3	3	2	2	2	3,3								
MHFP y MESS y CC.AA.					1	1	0	1	0	0,5								
Consejo de Política Fiscal y Financiera					1	1	1	1	0	0,9								
Órganos de contabilidad, control e intervención	1			1	2	2	5	9	0	4,2								
CC.AA. en conjunto		1	2	2	2	1	2	2	2	4,2								
CC.LL. (Barcelona, Córdoba, Madrid)						1		0	0	0,5								
Aragón				1	2			1	2	1,4								
Cantabria				1				1	0	0,5								
Castilla-La Mancha				2				2	0	0,9								
Cataluña			1	2				1	2	1,4								
Extremadura					1			0	1	0,5								
C. de Madrid					1			0	1	0,5								
Región de Murcia			1	2				1	2	1,4								
C. Valenciana			1	1				1	1	0,9								
Total	10	23	13	16	44	39	3	5	0	35	16	8	64	88	60	212	100	

Fuentes: Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales de la AIREF (2014–2016).

Cuadro 2

Principales recomendaciones emitidas por la AIREF por tipo de recomendación y año (selección)

	2014	2015	2016
Recomendaciones sobre limitaciones al alcance	LA1. Falta de información individualizada sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CCAA.	LA5. Falta de datos en términos de contabilidad nacional (CN) para cálculo de la regla de gasto	LA9. Garantizar el acceso a la información en tiempo y forma por parte de MINHAF
	LA2. Ausencia de los datos necesarios para calcular la regla de gasto y su adecuación al objetivo de deuda de los subsectores (AGE, CCAA, CC.LL.)	LA6. Necesidad de elaborar presupuestos iniciales y previsiones de liquidación en términos de CN	LA10. Publicación de los modelos utilizados en las previsiones macroeconómicas (MINECO)
	LA3. Necesidad de disponer de los objetivos individuales de estabilidad y de estimaciones de los recursos de financiación (CC.AA.)	LA7. Petición de incrementar la información y facilitar el acceso a los datos sobre las CC.LL. incluyendo los 6 mayores ayuntamientos	LA11. Mayor transparencia por parte del MINHAF en la fijación los objetivos de deuda de las CCAA.
	LA4. Necesidad de establecer un sistema de objetivos de deuda transparente y verificable	LA8. Necesidad de incluir información sobre el índice de revalorización de las pensiones en los PGE	LA12. Aplicación de los mecanismos de corrección para los casos de incumplimiento de las CC.LL. respecto a la información disponible
Recomendaciones sobre objeto del informe	OI1. Completar los PEF para garantizar el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad (CC.AA.)	OI5. Necesidad de analizar la capacidad financiera de cada subsector atendiendo a los servicios prestados	OI9. Adopción de las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de Seguridad Social
	OI2. Cómputo en su totalidad de los mecanismos extraordinarios de financiación dentro del límite de endeudamiento inicial fijado para las CCAA.	OI6. Necesidad de desarrollar una regulación completa respecto a cálculo, aplicación y procedimiento de la regla del gasto	OI10. Reiterar la recomendación de establecer un procedimiento de ejecución presupuestaria y corrección temprana de desviaciones en las CCAA.
	OI3. Seguimiento de los datos de ejecución de presupuestos de Seguridad Social	OI7. Establecer objetivos de déficit diferenciados según CCAA, y realistas para 2016 y 2017	OI11. Establecer y supervisar un marco común para los organismos de tutela de CC.LL.
	OI4. Elaboración y publicación de escenarios plurianuales de los presupuestos para todas las AAPP.	OI8. Publicación por el MINECO de las metodologías, supuestos y parámetros que sostienen las previsiones macroeconómicas	OI12. Revisión realista del periodo transitorio para cumplir el objetivo de deuda estipulado en LOEPSF (60% del PIB en 2020)

Fuentes: Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales de la AIREF (2014–2016).

quen mejor cuestiones de tipo metodológico en la elaboración de previsiones, modelos, etc. que sirven de base para la fijación de objetivos presupuestarios (LA4, LA10, LA11, OI8).

En este sentido, hay que mencionar la atención especial con la que la AIReF ha tratado la regla de gasto contenida en la LOEFSP destacando las dificultades que existen para hacerla operativa. La AIReF ha señalado repetidamente al Ministerio de Hacienda y Función Pública la necesidad de elaborar una metodología y un manual práctico para su cálculo, así como la conveniencia de crear grupos de trabajo específicos sobre la materia en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local (LA2, LA5, OI6).

Otra cuestión relevante y recurrente en los primeros años de funcionamiento de la AIReF, y en la que ha defendido un criterio diferente al del Gobierno, ha sido la conveniencia de fijar distintos objetivos de déficit para las distintas comunidades autónomas (LA2, LA3, LA11, OI5, OI7). La AIReF es de la opinión que, dadas las diferencias entre comunidades en cuanto a puntos de partida y escenarios a medio plazo, es más conveniente fijar objetivos diferentes y específicos para cada comunidad, con el fin de que sean más factibles y creíbles (ver Escrivá, Janeba y Langenus en Beetsma y Debrun, 2018). Relacionado con este punto, la AIReF también ha manifestado recurrentemente la necesidad de diseñar y aplicar de forma efectiva medidas preventivas para evitar el incumplimiento presupuestario, particularmente en CC.AA. y CC.LL. (LA12, OI10, OI11).

Solo la mitad de las recomendaciones emitidas por la AIReF han sido aceptadas, apreciándose una diferencia significativa entre el patrón de actuación del Gobierno central (que preferentemente opta por explicar su no-cumplimiento) y el de los gobiernos subnacionales (comunidades autónomas y municipios) en los que predomina el cumplimiento, aunque con tasas muy variadas.

Otros asuntos que la AIReF eleva en sus informes son, entre otros: la necesidad de revisar la

senda de ajuste al objetivo de deuda del 60% en 2020 en aras de un mayor realismo y credibilidad (OI12); la recomendación de elaborar presupuestos iniciales y previsiones de liquidación en términos de contabilidad nacional (LA6); la conveniencia de elaborar y publicar escenarios plurianuales de los presupuestos de todas las AA.PP. (OI4), así como la necesidad de adoptar medidas que equilibren las finanzas del sistema de Seguridad Social (OI9).

A modo de breve apunte, en 2017 la mayor parte de las recomendaciones emitidas por AIReF continuaron enfatizando la importancia de la aplicación de las medidas de prevención y corrección, así como en reforzar la coherencia de las reglas fiscales previstas en la LOEPSF.

Resumen del estudio independiente sobre la AIReF: Informe OCDE de 2017

En noviembre de 2017, la OCDE publicó un Estudio de Evaluación de la AIReF (von Trapp *et al.*, 2017). Este ejercicio, al cual se comprometió el presidente de la AIReF, lo realizaron un grupo de cinco expertos independientes (dos miembros de la División de Presupuestos y Gasto Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, dos expertos en instituciones fiscales independientes de los Países Bajos y los Estados Unidos, y un experto académico español) siguiendo la metodología propia de la OCDE (2014). En términos generales, la evaluación concluye que la AIReF en sus primeros años de funcionamiento ha logrado una "reputación de independencia y de análisis de alta calidad".

En cuanto a su diseño, y en particular, hasta qué punto cumple la AIReF con los principios de la OCDE de creación de instituciones fiscales independientes (IFI), el informe presenta las puntuaciones que se recogen en el cuadro 3.

Como se puede observar, el grado de adecuación de la AIReF a los criterios de la OCDE es muy alto en general (absoluto en algunos casos) y solamente por debajo del 50% en lo relacionado con los recursos. En este caso, las razones de la baja

Cuadro 3

Grado de cumplimiento de la AReF de los principios de la OCDE para IFI (OCDE, 2014)

Principio de la OCDE	Puntuación	Puntuación máxima
1. Apropiamiento local	2	2
2. Independencia y neutralidad partidista	6,5	7
3. Mandato	3	3
4. Recursos	0,5	3
5. Relación con el poder legislativo	2,5	3
6. Acceso a la información	1	2
7. Transparencia	3,5	4
8. Comunicación	1	1
9. Evaluación externa	1	1
Total	21 (80%)	26

Nota: En el presente cuadro se considera la siguiente equivalencia entre el nivel de evaluación y la puntuación. Evaluación positiva ("Sí") = 1; evaluación negativa ("No") = 0; evaluación parcial ("Parcial") = 0,5.

Fuente: Adaptado de la Tabla 1.2 de von Trapp *et al.* (2017).

puntuación según la OCDE son las siguientes: (i) "el mandato de la AReF, ya amplio de por sí, está siendo extendido, con el riesgo de agregar desafíos a los ya limitados recursos" de la institución; (ii) el Ministerio de Hacienda introduce cambios en los presupuestos de la AReF sin consultar a la institución; (iii) no existen compromisos de financiación plurianual de la AReF, que podrían reforzar aún más la independencia de la institución.

A pesar del excelente comienzo de la AReF, el informe destaca tres grandes retos a los que se enfrenta la institución:

- Dificultades en el acceso a la información que necesita para realizar adecuadamente su trabajo. El informe recomienda, siguiendo las mejores prácticas internacionales, que la relación entre la AReF y el gobierno quede regulada mediante un memorando de entendimiento.
- Necesidad de encontrar un equilibrio entre, por un lado, las posibilidades de realizar nuevas funciones (o extender el ámbito de las que realiza actualmente) y, por otro, los recursos (presupuestarios y de personal) con los que cuenta la institución.

■ Solo aproximadamente la mitad de las recomendaciones que ha emitido la AReF han sido aceptadas. De hecho, se aprecia una diferencia significativa entre el patrón de actuación del Gobierno central y de los gobiernos subnacionales (regiones y municipios). Mientras que el Gobierno central preferentemente opta más por explicar su no cumplimiento (62% de las recomendaciones) que por cumplir (38%), en los gobiernos subnacionales el patrón es justamente el opuesto y predomina el cumplimiento. Con todo, hay que precisar que, según el informe, las tasas de cumplimiento varían entre comunidades autónomas (Cantabria, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Valencia son más proclives a "cumplir", mientras que Madrid, Navarra y Cataluña son más proclives a "explicar"). Véase el gráfico 4.6 del informe.

Más allá de estos puntos principales, el informe realiza 20 recomendaciones detalladas de mejora agrupadas en cuatro ámbitos de trabajo: recursos (6 recomendaciones), metodología y productos (5), actividad a nivel subnacional (3) e impacto (6).

En relación a las recomendaciones sobre recursos, la OCDE sugiere que la AReF "debería evitar

tomar nuevas tareas a menos que se le otorguen recursos correspondientes para llevar a cabo dichas tareas con personal interno” y que “debería usar contratistas externos con moderación”. La OCDE recomienda que la AIREF, el Ministerio de Hacienda y el resto de administraciones públicas trabajen “colaborativamente para desarrollar un MdE [memorándum de entendimiento] relativo al acceso a la información, estableciendo qué información es requerida por la AIREF para cumplir con su mandato, así como los procesos colaborativos mutuamente aceptables en cuanto a las solicitudes de información”.

Según los criterios más habituales para evaluar la efectividad de las instituciones fiscales independientes, la AIREF cuenta con un diseño institucional y un mandato homologables a las mejores prácticas internacionales. En términos de desempeño, en sus primeros años ha demostrado su independencia del poder ejecutivo, lo que constituye un elemento muy positivo para construir y reforzar el marco fiscal en España.

En lo referente a metodología y productos, el informe de la OCDE recomienda que la AIREF incluya regularmente proyecciones que vayan más allá del año en curso y que cubran un plazo de tres a cinco años. También se recomienda que proporcione más detalles sobre sus estimaciones económicas y presupuestarias, y no solo resúmenes de alto nivel. En esta misma dirección, se sugiere que la AIREF examine la exactitud de sus propias proyecciones así como “si ha habido sesgos significativos en los pronósticos pasados del gobierno o de la AIREF, e intentar comprender las causas de tales inexactitudes”.

En cuanto a los gobiernos subnacionales, la OCDE recomienda que la AIREF “debería enfocarse en mejorar la calidad y en profundizar el alcance de los análisis regionales y locales existentes”. Sobre la cuestión del impacto, el informe de la OCDE sugiere que la AIREF debería “perseguir una estrategia de mayor selectividad en cuanto

a sus recomendaciones ‘cumplir o explicar’, con el propósito de enfatizar y enfocar los mensajes más importantes en el diálogo subsecuente con las administraciones relevantes y su seguimiento público”. En esta línea, también se recomienda a la AIREF que realice periódicamente encuestas de satisfacción de las partes interesadas para grupos clave como los parlamentarios y académicos.

Conclusiones

Los primeros años de funcionamiento de la AIREF han significado una importante contribución para reforzar la mejora de estabilidad presupuestaria y la gobernanza fiscal en España y en la UE aumentando los “costes de reputación” de aquellas administraciones públicas que son fiscalmente menos responsables de lo que debieran.

Según los criterios más habituales para evaluar la efectividad de las instituciones fiscales independientes, la AIREF cuenta con un diseño institucional y un mandato homologables a las mejores prácticas internacionales. En términos de desempeño, en sus primeros años la institución ha demostrado su independencia del poder ejecutivo. Cuando lo ha considerado necesario, la AIREF ha defendido ideas diferentes a las del Ministerio de Hacienda y Función Pública, del que depende administrativamente, provocando que el ministerio modifique algunas de sus posturas iniciales. Este celo en la preservación de la independencia es un elemento muy positivo para construir y reforzar el marco fiscal en España.

Más allá de este punto, los informes de la AIREF han puesto el foco en otras dos cuestiones. Por un lado, la necesidad de encontrar una mejor formulación, más operativa y efectiva, de la regla de gasto contenida en la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2012. Por otro, la recomendación de revisar la homogeneidad de objetivos fiscales para todas las comunidades autónomas.

De hecho, se puede sostener que los primeros pasos de la AIREF han mostrado algunas de las limitaciones de la ley de 2012 y proporcionan argumentos de peso para reformarla (Kasperskaya y

Xifré, 2018). En este sentido, nuestras conclusiones subrayan la necesaria complementariedad entre todos los elementos (leyes, instituciones, voluntad política) para alcanzar la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, la AIReF se enfrenta a algunos retos importantes, incluyendo garantizar el acceso a la información que necesita para realizar su trabajo, así como preservar la independencia y profesionalidad que ha caracterizado su ejecutoria en los primeros años. En este sentido, es aconsejable meditar bien antes de expandir el perímetro de sus actividades si no hay garantía de disponer de los recursos necesarios. Sería igualmente deseable que la AIReF compartiera públicamente más detalles sobre la metodología y los supuestos con los que prepara sus propias estimaciones económicas y proyecciones presupuestarias para las administraciones públicas.

El capital de reputación y la credibilidad atesorados por la institución desde 2013 son un valioso activo que hay que proteger y acrecentar en favor de la estabilidad fiscal en España y en la UE.

Referencias

- ANDRLE M.; BLUEDORN, J.; EYRAUD, L.; KINDA, T.; BROOKS, P. K.; SCHWARTZ, G., y A. WEBER (2015), *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, *IMF Staff Discussion Note* SDN/15/09.
- BEETSMA, R., y X. DEBRUN (eds.) (2018), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, CEPR Press.
- BÉNASSY-QUÉRÉ A.; BRUNNERMEIER, M.; ENDERLEIN, H.; FARHI, E.; FRATZSCHER, M.; FUEST, C.; GOURINCHAS, P.-O.; MARTIN, P.; PISANI-FERRY, J.; REY, H.; SCHNABEL, I.; VÉRON, N.; WEDER DI MAURO, B., y J. ZETTELMEYER (2018), "Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform", *CEPR Policy Insight* No. 91
- CLAEYS, G. (2017), "The missing pieces of the euro architecture", *Bruegel Policy Contribution*, no. 28, octubre 2017.
- CLAEYS, G.; DARVAS, Z., y Á. LEANDRO (2016), "A propose to revive the European Fiscal Framework", *Bruegel Policy Contribution*, no. 2016/07, marzo 2016.
- COMISIÓN EUROPEA (2017), *Country Annex Spain to the Report from the Commission. Presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y J. J. PÉREZ (2013), "La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria", *Boletín Económico del Banco de España*, abril 2013: 65 – 78.
- JONES, E. (2018), "Reforma de la gobernanza económica europea: superando las políticas de poder", *Cuadernos de Información Económica*, 263, marzo-abril: 61-73.
- JUNCKER J.C.; TUSK, D.; DIJSELBLOEM, J.; DRAGHI, M., y M. SCHULZ (2015), "The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union", 22 de junio.
- KASPERSKAYA, Y., y R. XIFRÉ (2018), "Reform or Resist? The tale of two fiscal reforms in Spain after the crisis", *Public Money & Management*, de próxima publicación.
- MANESSE, P. (2014), "Time to scrap the Stability and Growth Pact", *VOXEU*, disponible en <http://www.voxeu.org/article/time-scrap-stability-and-growth-pact>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2017), Memoria del análisis de impacto normativo del real decreto por el que se modifica el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el estatuto orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad fiscal.
- OCDE (2014), *OECD Principles for Independent Fiscal Institutions*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>
- TRAPP, L. v.; NICOL, S.; FONTAINE, P.; LAGO-PÉÑAS, S., y W. SUYKER (2017), *Estudio de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*, OCDE.
- WOLFF, G. (2017), "Beyond the Juncker and Schäuble Visions of Euro-Area Governance", *Bruegel Policy Brief*, no. 6, diciembre 2017.