

OPINIÓN SOBRE LA REFORMA DE LA GOBERNANZA FISCAL DE LA UNIÓN EUROPEA

OPINIÓN 1/24

RESUMEN EJECUTIVO

3 de julio de 2024



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



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, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 3 de julio de 2024

RESUMEN EJECUTIVO

La gobernanza económica de la Unión Europea (UE) está formada por un conjunto de reglas e instituciones que se han creado desde 1992, con el objetivo de prevenir y corregir los desequilibrios fiscales y macroeconómicos que pueden poner en peligro el funcionamiento apropiado de esta área y, en particular, de la Unión Económica y Monetaria. En febrero de 2024 las instituciones y los gobiernos de la UE alcanzaron un acuerdo para la reforma del marco de gobernanza fiscal que se articula en torno al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Frente a los procesos de revisión anteriores, en esta ocasión se trata de una reforma de amplio calado, resultado de una profunda reflexión y negociación a nivel de la UE.

La reforma del marco fiscal de la UE ha entrado en vigor el 30 de abril de 2024, de manera que los Estados Miembros deberán presentar en septiembre la primera ronda de planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo. El proceso ha culminado en un marco que presenta novedades importantes respecto al anterior, tanto en términos del consenso que subyace respecto al papel y al diseño de la política fiscal, como en términos de su implementación práctica. La reforma se ha visto impregnada por la constatación de un entorno macroeconómico muy diferente del vigente cuando se diseñó el Pacto original, tanto en términos de un menor crecimiento, mayor presencia de perturbaciones y grandes necesidades de gasto e inversión públicas para afrontar un entorno geopolítico complejo y otras tendencias como el cambio climático o el envejecimiento de la población.

Los principios fundamentales de la reforma pueden resumirse en cuatro:

- (i) El nuevo marco está anclado en el análisis de los riesgos para la sostenibilidad de la deuda que presenta cada país. Ello conlleva una perspectiva de medio y largo plazo sobre la situación de las

finanzas públicas de manera que los compromisos de ajuste se diferencian por países y no solo vienen determinados por la situación de partida sino también por las presiones futuras asociadas, por ejemplo, al envejecimiento.

- (ii) Los compromisos de ajuste se establecen a través de una única variable operativa, el gasto primario neto de medidas discrecionales de ingresos, desempleo cíclico y el gasto financiado en su totalidad con fondos UE, así como gasto nacional en cofinanciación. Esta variable resulta más predecible y controlable por las autoridades fiscales que el concepto de saldo estructural (y su variación) sobre el que basculaba el marco anterior. El empleo de límites sobre el gasto primario neto contribuye a generar márgenes de maniobra en las fases expansivas o si se registran ingresos de carácter extraordinario, al tiempo que la exclusión del desempleo cíclico tiene el propósito de dejar margen para la actuación de los estabilizadores automáticos.
- (iii) Para incorporar las lecciones extraídas durante la fase de consolidación fiscal que prosiguió a la crisis financiera y soberana, el sistema incorpora incentivos a la inversión y a las reformas que promuevan el crecimiento, en forma de un mayor plazo de ajuste; además, se incorporan dos cláusulas de escape, tanto a nivel europeo como a nivel de país, para permitir que la política fiscal desempeñe un papel estabilizador en circunstancias excepcionales.
- (iv) Por último, se trata de mejorar el cumplimiento del marco fiscal, fortaleciendo el compromiso de cada país con su senda de ajuste (la denominada apropiación nacional) y desarrollar mecanismos creíbles de aplicación del marco.

Frente a algunas propuestas que planteaban diluir la barrera entre el brazo preventivo y el brazo correctivo del Pacto, la reforma preserva ambos procedimientos, aunque la variable de ajuste será siempre la senda de gasto primario neto. La reforma introduce además algunas disposiciones encaminadas a garantizar la coherencia entre la magnitud de los ajustes requeridos en el brazo preventivo y el correctivo.

Además de modificar los Reglamentos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la reforma introduce también cambios en la Directiva 2011/85 de marcos fiscales nacionales. Esta Directiva se introdujo con el propósito de mejorar los procesos presupuestarios nacionales para complementar el marco de reglas europeo a través del refuerzo de la responsabilidad de los Estados Miembros. Entre otros elementos, supuso el primer impulso para la creación de Instituciones Fiscales Independientes (IFIs), como la AIRcF, en los países de la zona del euro, con la finalidad de reducir las asimetrías en la información entre los ciudadanos y los

gobiernos y aumentar los costes reputacionales para estos últimos de un diseño poco apropiado de las finanzas públicas.

Las modificaciones más recientes de la Directiva de marcos nacionales se centran en tres aspectos: la mejora de las estadísticas presupuestarias, la adaptación de los marcos presupuestarios nacionales a la reforma del Pacto y la preservación del papel de las IFIs. En particular, se codifican los estándares mínimos que deben proporcionarse a estas Instituciones en términos de independencia, financiación, dotación de recursos y acceso a la información relevante para desempeñar su mandato. En términos de las tareas asignadas a las IFIs, la legislación europea mantiene un enfoque de mínimos dejando a cada país la potestad de delimitar en detalle los mandatos de sus respectivas Instituciones. No obstante, además de la labor de analizar, avalar o producir las previsiones macroeconómicas anuales y multianuales que acompañan a los documentos de planificación presupuestaria y de comprobar el cumplimiento de las reglas nacionales, se introduce de manera explícita una nueva tarea consistente en analizar la consistencia, coherencia y efectividad del marco fiscal nacional.

La reforma de los Reglamentos del brazo preventivo y correctivo entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la UE, en tanto que el plazo para la transposición de la Directiva a las legislaciones nacionales se extiende hasta diciembre de 2025. Los Reglamentos son de aplicación inmediata para todos los Estados Miembros de la UE desde el 30 de abril, día de su publicación en el Diario Oficial de la UE. Por su parte, la Directiva deberá transponerse a las legislaciones nacionales en el plazo aproximado de un año y medio, respetando la integridad de sus objetivos.

Aplicadas a España, las nuevas reglas fiscales exigirán según las estimaciones actuales de AIRcF un ajuste fiscal de 0,63 puntos de PIB al año durante el periodo 2025-2028 o de 0,43 puntos al año durante el periodo 2025-2031, en caso de que el periodo de ajuste se extienda a siete años, ligado a la realización de reformas e inversiones. Este ajuste se plasmará en una senda de gasto primario neto de medidas de ingresos comprometida para los próximos cuatro años. El cumplimiento de esta senda fiscal garantizará con una probabilidad alta que el ratio de deuda pública – PIB de nuestra economía descenderá en el medio y largo plazo, aun en escenarios más desfavorables que el considerado como escenario central. No obstante, todavía se encuentran pendientes de hacer públicos ciertos detalles metodológicos del nuevo marco que podrían hacer que estos cálculos varíen. Del mismo modo, cambios en las previsiones que afecten a la posición de partida también podrían hacer variar estas estimaciones.

En opinión de la AIRcF, la reforma de la gobernanza económica de la UE conlleva cuatro mejoras fundamentales que pueden aumentar la racionalidad

y la efectividad de la manera en que se planifica y supervisa la política fiscal. En primer lugar, la reforma sitúa de manera explícita la sostenibilidad en el centro de las nuevas reglas fiscales, lo que tiene sentido dados los elevados niveles de deuda actuales, con una visión diferenciada por país y un fortalecimiento de la planificación a medio plazo. Además, el nuevo marco busca un mejor equilibrio entre la consolidación fiscal y el crecimiento económico, al tratar de preservar la inversión. Otra de las novedades fundamentales que trae consigo es la racionalización de los indicadores operativos que se utilizan para la supervisión de la política fiscal ya que en el nuevo marco las variables no observables como el saldo estructural juegan un papel menos central. Por último, calibrar el ajuste necesario en el nuevo marco sigue siendo complejo al requerir numerosos inputs de naturaleza prospectiva (entre otros, el crecimiento potencial a medio plazo, los ingresos y gastos tendenciales, el impacto del envejecimiento en el gasto público, etc.) No obstante, se reubica la complejidad que pasa a situarse en un ámbito más justificado, de diagnóstico, y no tanto en el ámbito de la implementación y supervisión que recae sobre una única variable operativa, el gasto primario neto.

Al mismo tiempo, su implementación a nivel nacional plantea cuatro retos significativos. El primero tiene que ver con el objetivo de fortalecer la apropiación nacional de la senda de ajuste. Alcanzar este propósito requerirá, no solo el compromiso político del Gobierno que presenta el plan de medio plazo, sino también el del conjunto de instituciones y actores con responsabilidades en materia de política fiscal – especialmente en un país con un intenso grado de descentralización del gasto como el nuestro. El hecho de que los planes deban establecerse para un período mínimo de cuatro años, sin posibilidad de revisión salvo en circunstancias excepcionales - entre las que se encuentra un posible cambio de gobierno - hace conveniente la búsqueda de consenso en las medidas que subyacen a esos planes.

El segundo desafío, está relacionado con la necesidad de adaptar nuestro marco fiscal nacional para actualizarlo y hacerlo consistente con la reforma del Pacto. La transposición de la reforma de la Directiva de marcos fiscales nacionales proporciona una oportunidad para actualizar la legislación española en materia de sostenibilidad financiera. Estas modificaciones - que deberán contribuir a reducir las discrepancias entre el marco nacional y el comunitario - tendrán que estar adoptadas antes del 31 de diciembre de 2025. La evidencia empírica sugiere que las IFIs están bien situadas para contribuir al diagnóstico de los marcos presupuestarios nacionales, en línea con la tarea contemplada en el artículo 8bis.5.d) de la reforma de la Directiva, relacionada con evaluar la solidez, coherencia y eficacia del marco presupuestario nacional.

Al reto de fijar unas reglas nacionales coherentes con el marco europeo, se une el de distribuir los objetivos y su aplicación entre los distintos niveles de

administración. El nivel de descentralización de las AA. PP. en España hace más necesario si cabe que ambos marcos sean coherentes y consistentes. A diferencia de otros países, este proceso de reparto de los objetivos de política fiscal conlleva una mayor complejidad debido al alto grado de descentralización de nuestro país y la necesidad de abordarlo teniendo en cuenta que la posible reforma del sistema de financiación territorial y de los mecanismos extraordinarios de financiación podrían tener efectos relevantes sobre dicho reparto.

Un último reto será hacer compatible la reducción de la deuda y las necesidades crecientes de gasto e inversión públicas, en un contexto en el que, por un lado, éstas últimas son cuantiosas y crecientes (defensa, política industrial, cambio climático, transición digital o envejecimiento de la población) y, por otro, sigue ausente una verdadera capacidad central común a nivel europeo.

Para afrontar estos retos la AIRcF formula las siguientes propuestas:

1. Publicar la trayectoria de referencia de la Comisión para que los distintos niveles territoriales de la Administración y otras Instituciones puedan conocerla. Del mismo modo, el proceso de negociación posterior con la Comisión Europea, antes de la presentación de los planes fiscales-estructurales de medio plazo, debe ser transparente y consensuado.
2. La difusión de los análisis técnicos específicos para España, necesarios para poder llevar a cabo un diagnóstico robusto y transparente de las necesidades de ajuste de nuestra economía, antes de cada ronda de aprobación de los planes fiscales estructurales de medio plazo.
3. Iniciar de manera inmediata el dialogo con todas las administraciones públicas para consensuar un reparto de objetivos que garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel europeo desde las fases más tempranas de implementación del plan fiscal estructural.
4. Abordar el proceso de reforma del marco fiscal nacional y especialmente el reparto de objetivos entre AA. PP. de manera conjunta con la reforma del sistema de financiación territorial y de los mecanismos extraordinarios de financiación, como única manera de lograr una solución integral de estos tres ejes estrechamente relacionados entre sí.
5. Abordar la planificación fiscal a medio plazo de manera integral, haciendo explícitas las necesidades de inversión estimadas para la economía española y las medidas previstas para afrontarlas.

La AIRcF recuerda que, en aras de promover la apropiación nacional se ha venido recomendando en sus informes, como por ejemplo en el informe del Plan de Reequilibrio 2023, contar con la participación de todos las instituciones, actores nacionales relevantes y representantes de los distintos niveles territoriales para el diseño de los nuevos planes fiscales estructurales. Asimismo, la AIRcF

también recuerda la recomendación emitida en el Informe de Presupuestos Iniciales de las AA. PP. 2024, de comenzar los trabajos de reforma del marco nacional para asegurar la consistencia y coherencia con las reglas europeas.