

**NOTA INFORMATIVA
08/01/2018**

Informe OCDE sobre la actividad de la AIREF

LA OCDE PUBLICA EL ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE LA AIREF

- “Aunque la AIREF es todavía una organización joven, ha logrado una reputación de independencia y de análisis de alta calidad con sus principales interlocutores españoles. También, a nivel internacional, la AIREF goza de una fuerte reputación entre las instituciones homólogas de la Unión Europea (UE), la OCDE, y a nivel más global. En particular, la AIREF ha liderado los esfuerzos de las instituciones fiscales independientes (IFI) para fortalecer el marco fiscal de la UE”
- “El trabajo de la AIREF ha contribuido a una mejor gestión fiscal en España a lo largo del ciclo presupuestario. En particular, la AIREF ha ayudado a mejorar las metodologías de previsión económica, el seguimiento de la ejecución presupuestaria y la identificación temprana de incumplimiento de las reglas fiscales”
- “Los evaluadores concluyeron que el trabajo de la AIREF está en línea con las buenas prácticas en términos de enfoque, rigor y transparencia, así como con el de IFI homólogas, aunque se vería beneficiada de un mayor énfasis hacia el mediano plazo”
- “En materia de transparencia, los responsables de las distintas administraciones dan la bienvenida a la nueva información económica y fiscal suministrada por la AIREF y resaltan las contribuciones que la AIREF ha hecho para promover una nueva cultura de transparencia en España”
- “La experiencia en el ámbito de la OCDE sugiere que un Memorando de Entendimiento (MdE) entre una Institución Fiscal Independiente (IFI) y el Gobierno puede ser una buena base para establecer un acceso a la información más colaborativo y predecible”
- “El proceso de elaboración del presupuesto de la AIREF plantea algunas limitaciones a la independencia de la AIREF, tanto real como percibida. Se



podría resolver en la práctica mediante un compromiso de financiación plurianual”

- **“A la vista del amplio mandato de la AIReF, así como de las nuevas demandas hechas a la AIReF, debería reconsiderarse si los recursos asignados a la AIReF se corresponden con su mandato”**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha publicado el “Estudio de Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)”.

Este trabajo es una evaluación externa independiente y responde al compromiso asumido por el Presidente de la AIReF ante la comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados el 20 de febrero de 2014, cuando fue aprobado su nombramiento como presidente de la institución. Dicho compromiso se enmarca dentro del principio de rendición de cuentas, que junto a la independencia y la transparencia, conforman los tres pilares fundamentales de actuación de la AIReF. La institución también está sometida a la rendición de cuentas ante la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.

La evaluación realizada por la OCDE ha sido liderada por miembros del Departamento de Presupuesto y Gasto Público de esta institución internacional y ha contado con expertos de dos instituciones fiscales independientes (IFIs) de primera referencia en el ámbito internacional, como son la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) de los Estados Unidos y el Central Planning Bureau (CPB) holandés. Peter Fontain trabajó durante más de 30 años en la CBO con especial dedicación en la división de análisis presupuestario. Wim Suyker ha desarrollado su actividad profesional en el departamento de finanzas públicas del CPB, siendo uno de los responsables de la valoración de los programas electorales. Además, el equipo se completó con un experto en finanzas públicas españolas, el profesor Santiago Lago-Peñas del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo.

Conforme a lo previsto, los resultados de la evaluación fueron entregados a finales de noviembre y siguieron la metodología y cronograma de la oferta realizada por este equipo evaluador en la convocatoria de la subvención, mediante concurrencia competitiva para el estudio de la actividad de las IFIs, de marzo. El marco de evaluación toma como punto de referencia los estándares existentes a nivel internacional y, por tanto, evalúa la actividad teniendo en cuenta otras instituciones similares. Siguiendo los propios principios de la OCDE, la evaluación ha abordado cuatro áreas: el contexto y diseño institucional de la AIReF; los recursos humanos, financieros, e informativos para el desarrollo de su mandato; los outputs producidos y metodologías de análisis; el impacto de la actividad de la AIReF, incluyendo la eficacia de la comunicación y la reputación entre los principales agentes con los que interactúa. Contiene, además, un capítulo especial dedicado a la actividad de la AIReF en el ámbito sub nacional.

El equipo realizó dos misiones a España que tuvieron lugar en los meses de julio y septiembre. Las misiones incluyeron entrevistas en Madrid con las principales administraciones públicas objeto de seguimiento por AIReF, miembros del Congreso y el



Senado, institutos de investigación, representación permanente de la Comisión Europea en España, miembros del Consejo asesor de AIReF, Tribunal de Cuentas, miembros del Banco de España, del Comité Técnico de Cuentas Nacionales o del Consejo de Transparencia, así como con los principales medios de comunicación. Se realizaron, además, dos misiones regionales a las comunidades de Galicia y Valencia.

Conforme al estudio publicado hoy por la OCDE, “la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) fue establecida en 2013 como parte de un proceso nacional de reforma cuyo objetivo es reforzar el marco fiscal español, cumplir con nuevas obligaciones europeas, así como sanear las finanzas públicas de España y colocarlas en una senda sostenible.”

“La AIReF tiene un amplio mandato para asegurar un cumplimiento efectivo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria de España por parte de las administraciones públicas en todos los niveles de gobierno. Esto incluye un seguimiento continuo del ciclo presupuestario y del endeudamiento público, así como un análisis de las previsiones económicas del gobierno. El mandato tiene en cuenta las particularidades del sistema descentralizado en España y el alcance del mandato subnacional de la AIReF, que no tiene paralelismo entre sus instituciones homólogas”.

Siempre según la OCDE, “Aunque la AIReF es todavía una organización joven, ha establecido una reputación de independencia y de análisis de alta calidad con sus principales interlocutores españoles. También, a nivel internacional, la AIReF goza de una fuerte reputación sus instituciones homólogas de la Unión Europea (UE), la OCDE, y a nivel más global. En particular, la AIReF ha liderado los esfuerzos de las instituciones fiscales independientes (IFI) para fortalecer el marco fiscal de la UE”.

“Los evaluadores concluyeron que el trabajo de la AIReF está en línea con las buenas prácticas en términos de enfoque, rigor y transparencia, así como con el de las IFI homólogas, aunque se vería beneficiada de un mayor énfasis hacia el mediano plazo”.

“El trabajo de la AIReF ha contribuido a una mejor gestión fiscal en España a lo largo del ciclo presupuestario. En particular, la AIReF ha ayudado a mejorar las metodologías de previsión económicas, el seguimiento de la ejecución presupuestaria y la identificación temprana de incumplimiento de las reglas fiscales”.

“En materia de transparencia, los responsables de las distintas administraciones dan la bienvenida a la nueva información económica y fiscal suministrada por la AIReF y resaltan las contribuciones que la AIReF ha hecho para promover una nueva cultura de transparencia en España”

“La AIReF ha sido efectiva en comunicar su trabajo, aunque existen ciertos medios a través de los cuales ésta podría robustecer su alcance. Recibe cobertura regular de la prensa en torno a la publicación de los reportes clave y sus análisis son usados de manera creciente en el debate parlamentario”, añade.



Si bien ha tenido un comienzo excelente, la AIReF enfrenta varios retos. Los más relevantes son los siguientes:

- Primero, la AIReF ha debido afrontar dificultades en términos de acceso a la información. Aunque es natural que haya ciertos problemas de acceso a la información en un comienzo, las necesidades propias a la etapa actual de la AIReF, particularmente en torno a los reportes legalmente mandatados, debería ser más o menos predecible. Las distintas experiencias de la OCDE sugieren que un Memorando de Entendimiento (MdE) entre la IFI y el Gobierno puede ser una buena base para un acceso a la información más colaborativo y predecible. Cuando existan problemas relativos a los plazos en el acceso a la información, la posibilidad de adelanto de datos preliminares o borradores de documentos a la IFI bajo un acuerdo de confidencialidad ha sido utilizada con éxito por las IFI. Es positivo que, en el momento de redactar el presente informe, el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAPF) se encontrara ya en proceso de revisión y enmienda de las regulaciones que limitan el acceso de la AIReF a la información.
- Segundo, la AIReF debe equilibrar sus objetivos y las solicitudes de nuevos trabajos teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias y de personal. La AIReF debe evitar asumir nuevas tareas a menos que se le den los recursos adecuados para emprenderlas con personal interno. La incorporación de nuevo personal en 2017 y 2018, relacionado con la “revisión de gasto” debería permitir a la AIReF mejorar el cumplimiento de su mandato y fortalecer y desarrollar sus capacidades analíticas en el futuro. En este sentido, el proceso de elaboración del presupuesto de la AIReF plantea algunas limitaciones a la independencia de la AIReF, tanto real como percibida. Se podría resolver en la práctica mediante un compromiso de financiación plurianual.
- Finalmente, si bien la AIReF ha tenido cierto éxito en la aplicación del principio de cumplir o explicar, solo aproximadamente la mitad de sus recomendaciones han sido cumplidas. Los cambios legales futuros que requieren que cada institución publique sus respuestas a las recomendaciones de la AIReF pueden ayudar a mejorar esta situación. La AIReF también podría verse beneficiada si hiciera una aplicación más selectiva para así, enfatizar y enfocar sus mensajes más importantes en su diálogo con las administraciones relevantes y en su seguimiento público.



RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Recursos

1. La AIReF y el MINHAPF y/o las administraciones relevantes deberían trabajar colaborativamente para desarrollar un MdE 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 solicitudes de información, incluyendo plazos de respuesta indicativos y realistas, los pasos a seguir cuando tales solicitudes no sean o no puedan ser cumplidas, y provisiones relativas al tratamiento de datos confidenciales. Esto de conformidad con el Principio OCDE 6.1.

2. En donde haya problemas respecto a los plazos de acceso a la información, se debería considerar el permitir a la AIReF una consulta anticipada de los datos o documentos bajo un acuerdo de confidencialidad. La estrategia de dar a la IFI una consulta anticipada bajo un acuerdo de confidencialidad ha sido utilizada de manera exitosa por las IFI pares y sus contrapartes gubernamentales y tiene el beneficio potencial de reforzar el análisis de la AIReF y la puntualidad de su trabajo.

3. Un compromiso de financiamiento multianual para la AIReF que cubra el periodo del marco de gasto a mediano plazo debería ser considerado, con el fin de robustecer su independencia y proporcionar protección adicional contra presiones políticas o percepciones de las partes interesadas de que la AIReF podría estar sujeta a presiones políticas. Esto tendría el beneficio adicional de mejorar la predictibilidad del financiamiento para la AIReF. En el largo plazo, sería tal vez útil revisar el proceso presupuestario para la AIReF a la luz del Principio OCDE 4.1 que enuncia que las asignaciones para las IFI deberían ser publicadas y tratadas de la misma manera que los presupuestos de otros cuerpos independientes.

4. A la luz del ya extremadamente amplio mandato de la AIReF, así como de las constantes nuevas exigencias hechas a la AIReF, debería llevarse a cabo una reevaluación acerca de si los recursos asignados a la AIReF corresponden a su mandato, como se delinea en el Principio OCDE 4.1. Tal evaluación debería incluir una revisión de la suficiencia del sistema de tasas de supervisión para cubrir las necesidades presupuestales de la AIReF.

5. La AIReF debería evitar tomar nuevas tareas a menos que se le otorguen recursos correspondientes para llevar a cabo dichas tareas con personal interno. De manera general, la AIReF debería usar contratistas externos con moderación. La AIReF ha tenido que depender de consultores para un número limitado de proyectos. El hacer esto crea riesgos potenciales en torno a la consistencia, transparencia, independencia y comunicación de resultados, especialmente para una organización joven. En el largo plazo, esto podría impactar también en la capacidad de la AIReF de generar y mantener una capacidad profesional interna.



6. En el largo plazo, el calendario de los reportes de la AIReF debería ser revisado a la luz de las restricciones de información. Una solución práctica sería indicar un periodo de tiempo para el análisis a partir del momento de recepción de la información necesaria, en vez de fechas específicas. Los cambios al calendario abrirían la posibilidad de enmendar la Ley Orgánica de la AIReF y por ende podría no ser factible en el corto plazo, pero ello debería ser considerado cuando la coyuntura política y legislativa lo permita.

Metodología y productos

7. La AIReF debería incluir regularmente proyecciones en un periodo de mediano plazo de tres a cinco años más allá del año en curso. Trasladar parte del enfoque actual y recursos hacia un mayor énfasis en el mediano plazo mejoraría el balance en el trabajo de la AIReF. Con algunas excepciones, la mayoría de los productos de la AIReF a lo largo de los últimos años han estado fuertemente enfocados en estimaciones de corto plazo para el año en curso y para el año presupuestario siguiente; estos se beneficiarían de una perspectiva de mediano plazo.

8. Al documentar su análisis, la AIReF debería incluir más tablas con resúmenes de las cifras, así como más gráficas para mostrar la historia reciente y las proyecciones económicas y resultados presupuestarios en el corto o mediano plazo. Algunos reportes de la AIReF tienden a ser predominantemente texto con un uso mínimo de tablas numéricas o visualizaciones de datos. Conforme se extiendan los reportes para incluir más años de proyecciones presupuestarias (como se recomienda arriba), también ayudaría el incluir gráficas lineales o de barras para presentar los resultados analíticos de múltiples años. Incluir una historia reciente de los agregados presupuestarios en tales gráficas sería una asistencia adicional para presentar el contexto de las proyecciones a futuro de la AIReF.

9. Los reportes de la AIReF deberían incluir más detalles en sus estimaciones tanto económicas como presupuestarias. La mayoría de los reportes han presentado resúmenes de alto nivel de las proyecciones de la AIReF. Sería útil incluir los componentes clave de aquellos totales resumidos que el AIReF ha preparado durante su análisis. Tales detalles subyacentes pueden proveer un contexto útil para los totales de las líneas superiores.

10. La AIReF debería continuar con la realización y publicación regular de autoevaluaciones de sus pronósticos económicos y proyecciones presupuestarias. Esto podría incluir un examen de la exactitud de las proyecciones y si ha habido sesgos significativos subyacentes en los pronósticos pasados del gobierno o de la AIReF, e intentar comprender las causas de tales inexactitudes. La AIReF se verá beneficiada continuando la comparación entre sus pronósticos pasados y los datos observados, así como las proyecciones de otros los pronosticadores.

11. La AIReF debería revisar periódicamente la decisión de abstenerse de publicar su propio pronóstico macroeconómico independiente. A pesar de que la AIReF haya decidido enfocarse en su propio papel aprobatorio y de la incertidumbre de tales pronósticos (contrario a proveer estimaciones puntuales propias), puede llegar un momento en el largo plazo en el



que sea tanto informativo como útil para el debate público que la AIReF publique eventualmente sus propias proyecciones para la economía española.

Subnacional

12. La AIReF debería continuar a desarrollar su ya bien aceptado trabajo comparativo entre regiones y municipios. Dado el número de municipalidades, enfocarse en las municipalidades fiscalmente más presionadas sería particularmente útil.

13. Cuando los recursos lo permitan, la AIReF debería ampliar los esfuerzos de comunicación e involucramiento a nivel sub nacional. Existe demanda para que la AIReF incremente su involucramiento con partes interesadas no gubernamentales a nivel regional, incluyendo parlamentos regionales, la prensa y académicos.

14. En el largo plazo, la AIReF debería enfocarse en mejorar la calidad y en profundizar el alcance de los análisis regionales y locales existentes, desarrollando modelos económicos regionales más detallados y robustos y ampliando la cobertura de su trabajo para incluir las municipalidades más pequeñas. Adicionalmente, a fin de enriquecer más el debate de la sustentabilidad fiscal sub nacional, la AIReF debería continuar el desarrollo de sus análisis iniciados motu proprio en torno a la distribución vertical de los objetivos fiscales a través de los distintos niveles de gobierno como un complemento a su reporte obligatorio en la distribución horizontal de los objetivos. En el futuro, en caso de que el mandato de la AIReF sea revisado, las partes interesadas podrían considerar si el análisis de la distribución vertical debería volverse una parte obligatoria del trabajo de la AIReF. Nuevamente, dicho involucramiento tiene implicaciones de recursos que deben ser tomadas en consideración.

Impacto

15. 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. La AIReF podría también considerar el probar distintas aproximaciones para evaluar su efecto en las tasas de cumplimiento, por ejemplo, variando el tiempo otorgado para el cumplimiento en función de la complejidad de la recomendación.

16. La AIReF debería desarrollar materiales más accesibles para las partes interesadas de carácter no técnico tanto a nivel nacional como sub nacional. Esto puede incluir breves resúmenes de los mensajes clave de los reportes más importantes de la AIReF. La accesibilidad podría también ser facilitada continuando el desarrollo de un “lenguaje de diseño” nítido y consistente para facilitar la navegación a través de los reportes de la AIReF y resaltar la información clave tanto en formato impreso como en línea.

17. Aprovechando su ya bien desarrollada comunicación con la prensa impresa y en línea, la AIReF debería promover sus reportes más importantes apuntando a través de un rango de medios más extenso que cuenten con el potencial de alcanzar a un público más amplio. Las apariciones televisadas del Presidente de la AIReF son una opción con el potencial de llevar el trabajo de la AIReF a una audiencia más grande, misma que, sin



embargo, debería ser altamente selectiva para minimizar la relación ruido-señal e incrementar las posibilidades de que los mensajes clave penetren el debate público.

18. La AIReF debería establecer blancos comunicacionales claros y medibles en cuanto a sus comunicaciones vía las plataformas de redes sociales. La AIReF debería considerar limitar los recursos que dedica a la comunicación vía las plataformas de redes sociales en donde haya habido respuestas demostrablemente más bajas por parte de las partes interesadas y enfocarse en las herramientas que han mostrado un mayor potencial de absorción, tales como Twitter.

19. La AIReF debería expandir su alcance a los académicos y universidades. Los investigadores de los cuerpos docentes y los estudiantes representan hoy en día un importante grupo de actores presente y futuro para el análisis de la AIReF.