



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Reflexiones sobre la política fiscal desde la perspectiva de una institución fiscal independiente

José Luis Escrivá
Colegio Superior de Ingenieros de Caminos, Madrid
9 de abril de 2018

Reflexiones sobre la política fiscal desde la perspectiva de una institución fiscal independiente

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

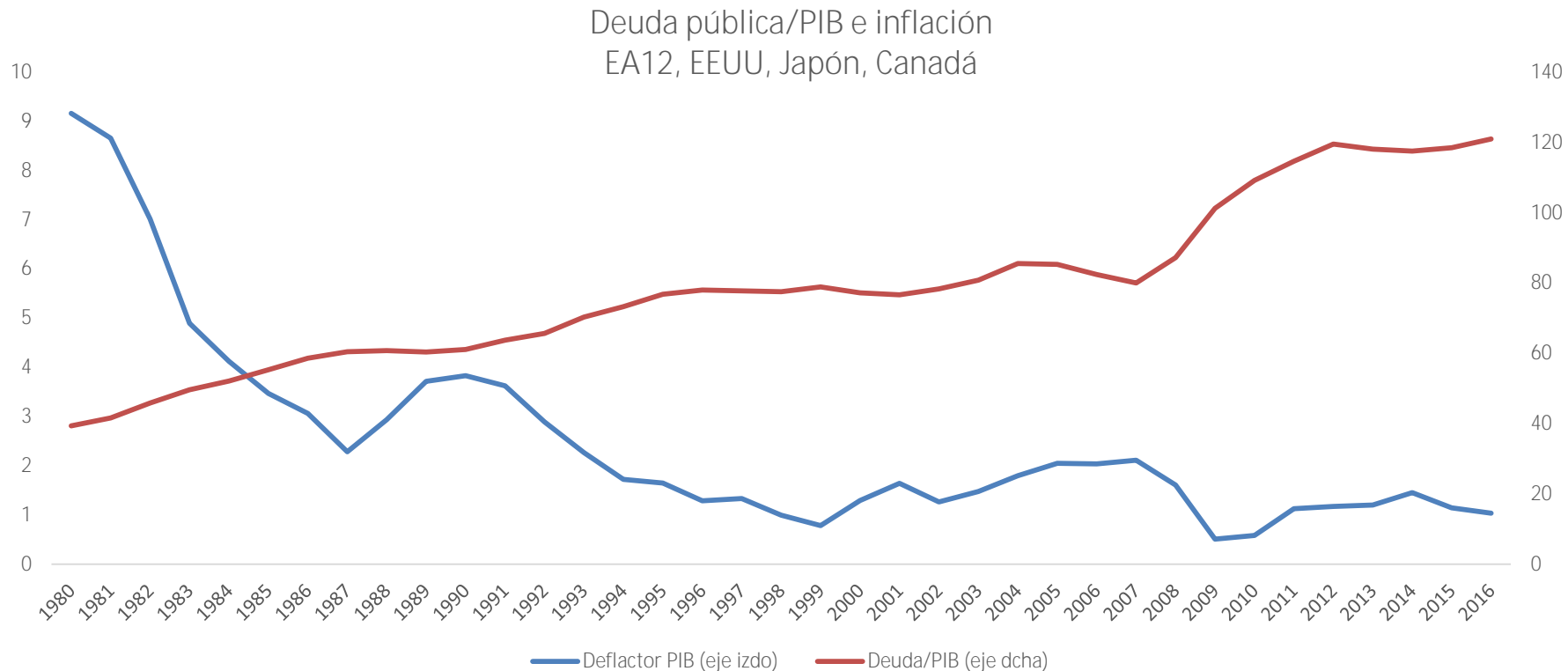
3. Potenciales soluciones y conclusiones

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Inflación y deuda: dos caras de la misma moneda. Sus trayectorias no se cruzan por casualidad



Fuente: Comisión europea, FMI y elaboración propia

La inflación se redujo otorgando independencia a los bancos centrales y prohibiendo la financiación monetaria de los déficit públicos ... pero dió lugar a la financiación con deuda.

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Neutralizar el nuevo sesgo hacia la deuda pública es prioritario pero complejo

- ❖ El sesgo a la inflación y al endeudamiento tienen una explicación común bien asentada en la literatura económica y en la experiencia acumulada: los incentivos de los gobiernos para realizar políticas que siendo subóptimas a largo plazo les generan beneficios a corto.
- ❖ A diferencia de la monetaria, la política fiscal tiene unos potentes efectos redistributivos que impide traspasar las decisiones sobre los ingresos y los gastos públicos desde los ámbitos democráticos de decisión a entidades independientes.
- ❖ En el marco de la UME, el sesgo a la deuda de una país genera efectos adversos sobre el resto. Por eso hay un marco y reglas de disciplina fiscal dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Con estos condicionantes, ¿Que pueden hacer Instituciones Fiscales Independientes?

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Contribución de las IFIs la disciplina fiscal

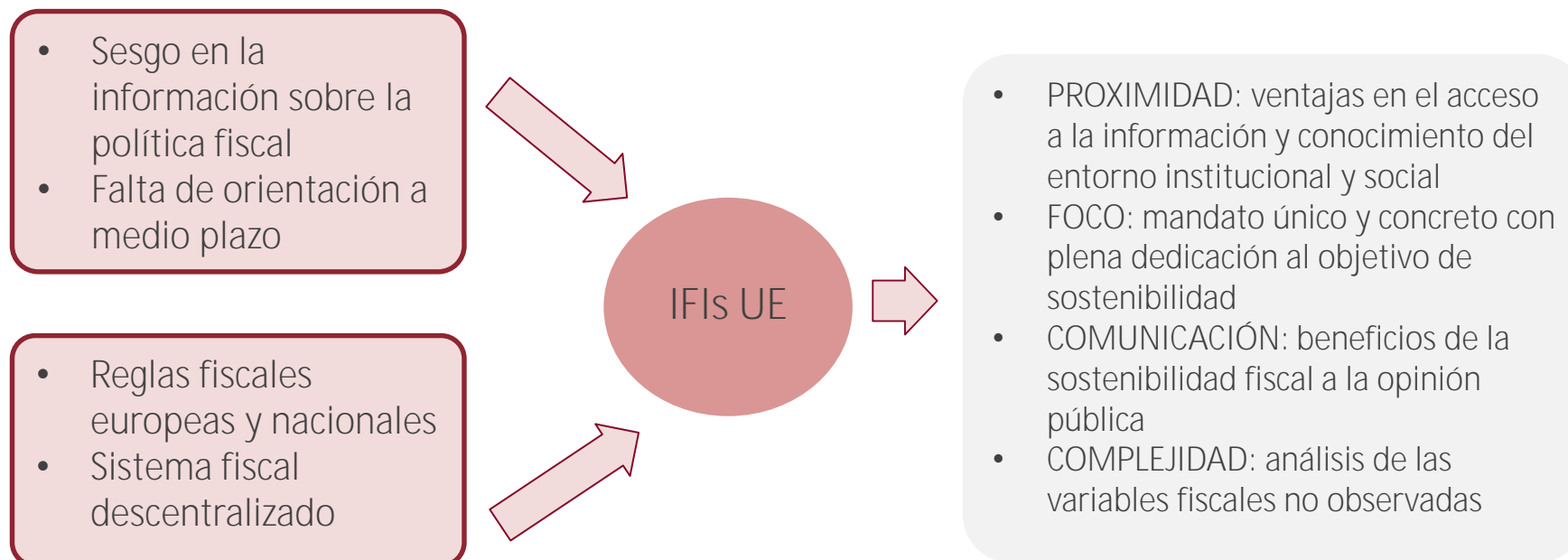
¿Cómo se materializa el sesgo ?	Responsabilidades trasladables a las IFIs
Optimismo previsiones	Producción/aval previsiones
Espacios de discrecionalidad por falta de transparencia	Análisis objetivo de situación y perspectivas fiscales
Cortoplacismo	Atención al medio plazo y análisis de sostenibilidad
Resistencia a atenerse a reglas	Garantes de reglas; aumento de coste reputacional
Falta de internalización de costes totales de las decisiones	Valoración políticas sin presión grupos de interés (costing)

En la UE las IFIs complementan el modelo centralizado de disciplina fiscal

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones



La AIReF es la IFI en España

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

- ❖ La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal es la institución fiscal independiente española, creada en 2013 mediante Ley Orgánica. Operativa desde 2014.
- ❖ Su labor está marcada por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- ❖ Tiene por objeto:
 - ✓ Velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico.
 - ✓ Garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española.



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Funciones de la AIREF

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Labor central de supervisión

- 1 Las previsiones macroeconómicas del gobierno requieren de un aval previo de la AIREF.
- 2 La AIREF realiza una evaluación continuada del proceso presupuestario de todas las AA. PP., constatando su adecuación a las reglas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas publicas de las distintas administraciones.

Labor secundaria de asesor y consultor

- 3 La AIREF puede realizar estudios técnicos a petición del Gobierno, el Consejo Política Fiscal y Financiera, la CNAL, comunidades autónomas y corporaciones locales en el ámbito de sus competencias. Un ejemplo sería el Spending Review

La AIREF emite recomendaciones sujetas al principio de “cumplir o explicar”.

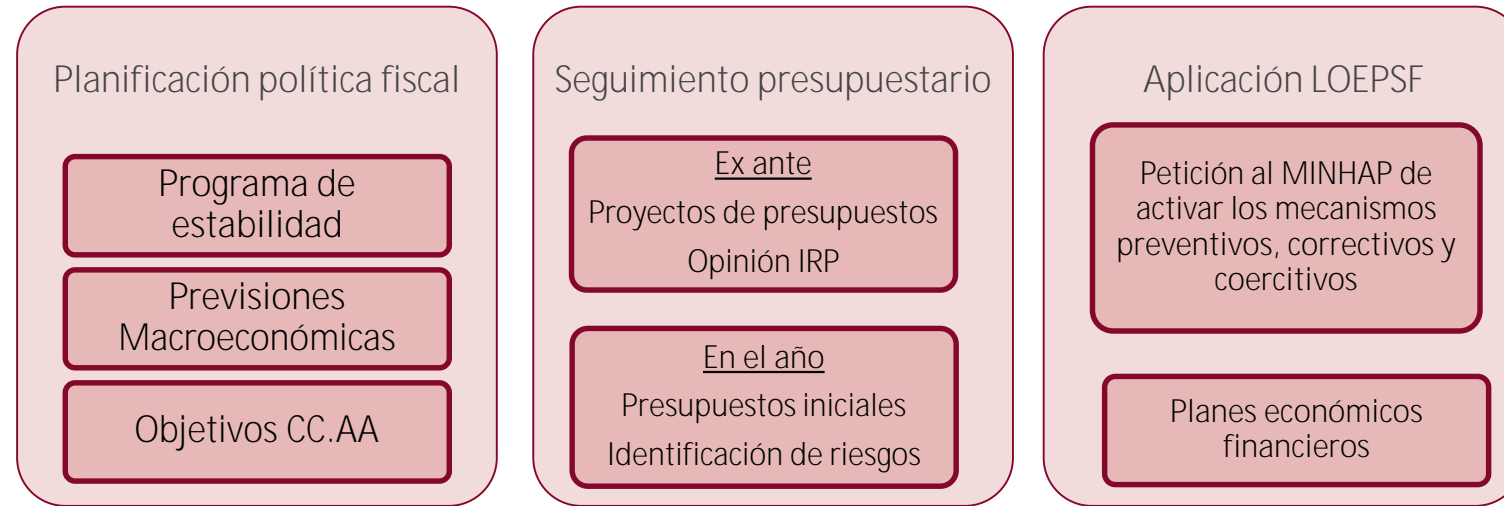
Papel de AIReF en el proceso presupuestario

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

2 Labor de supervisión: Evaluación continuada del proceso presupuestario



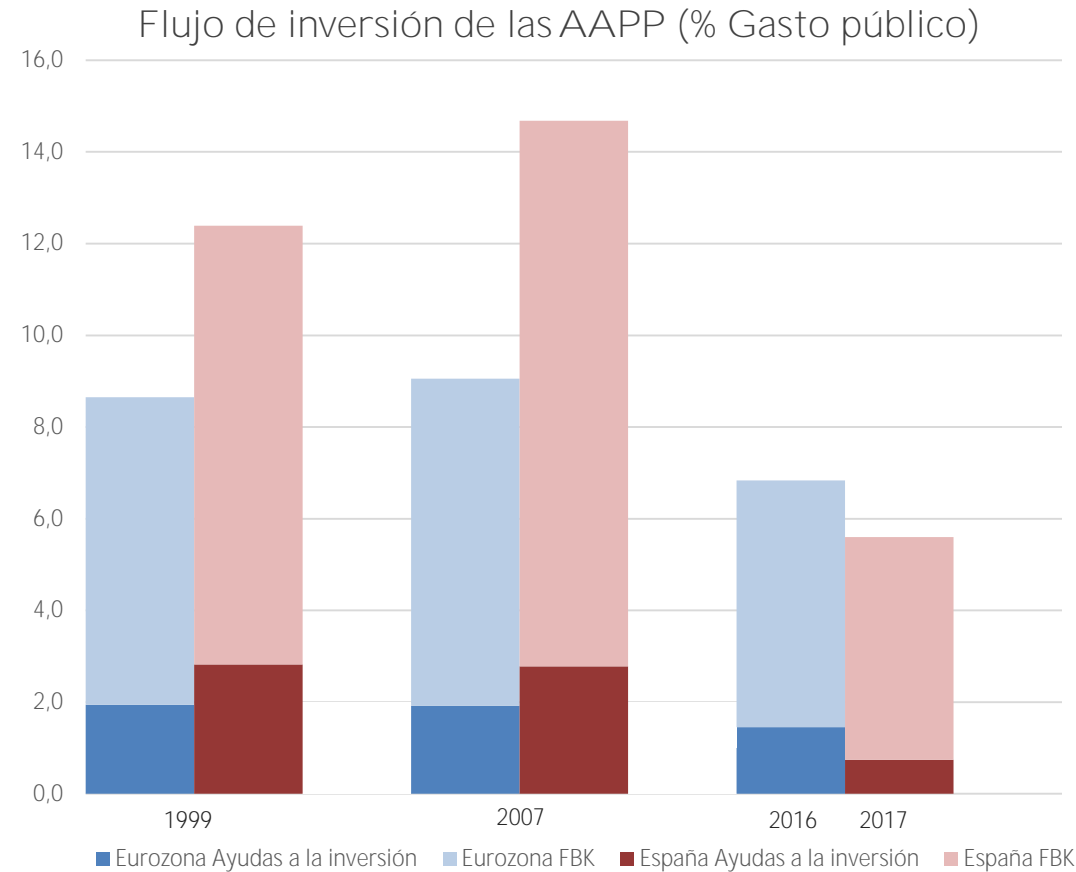
- ❖ Informes y metodologías son públicas
- ❖ Asistencia a las reuniones del CPFF y CNAL.
- ❖ Diálogo estrecho con administraciones territoriales.

Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones



Fuente: EUROSTAT e IGAE.

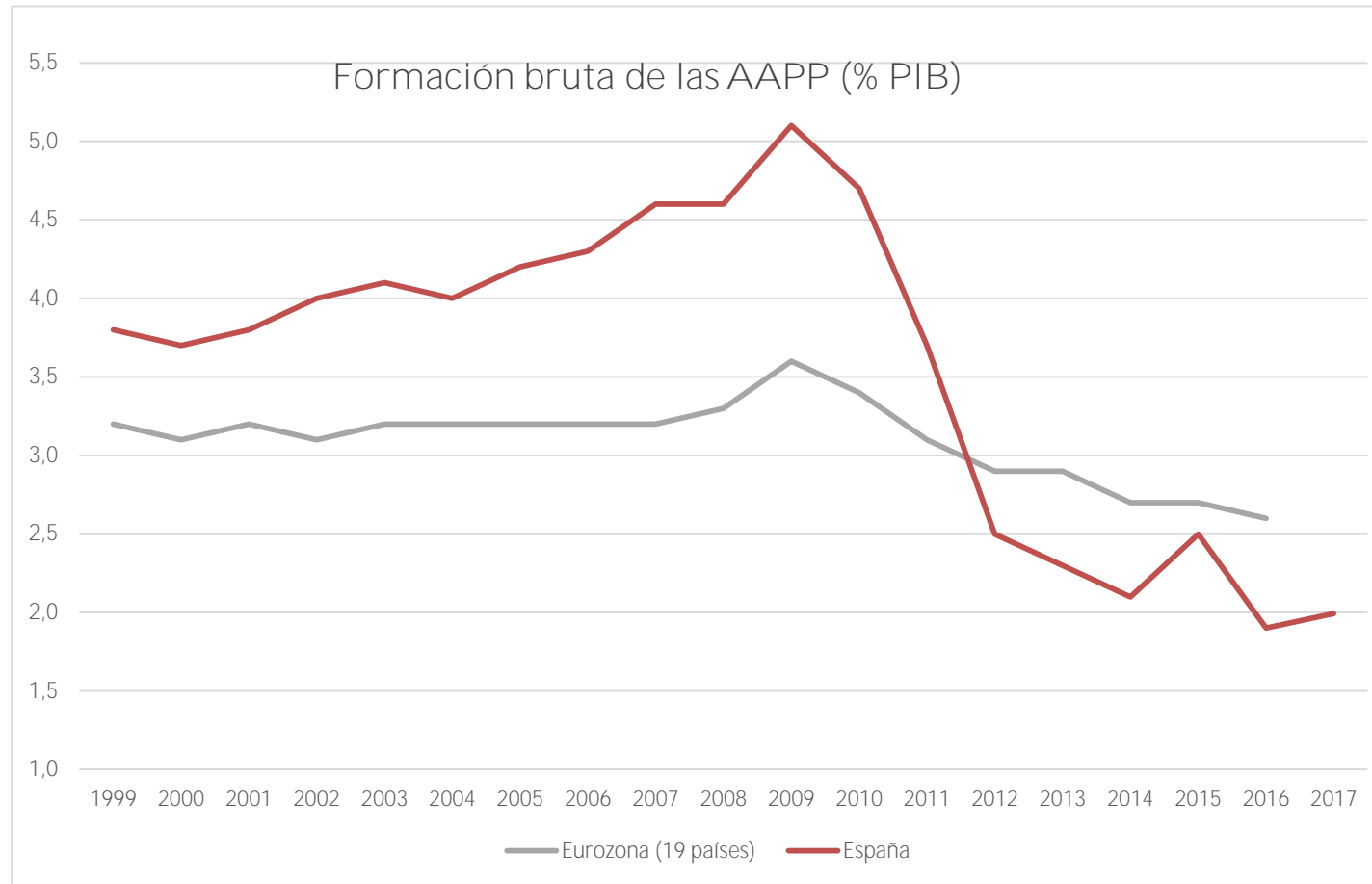
La inversión pública en España en porcentaje del gasto público se situó hasta la crisis por encima de la de la eurozona pero el proceso de consolidación ha hecho que se sitúe en mínimos históricos.

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

La consolidación fiscal ha operado sobre la inversión pública ...



Fuente: EUROSTAT e IGAE. Formación Bruta de Capital

... que alcanza mínimos históricos, muy por debajo media europea

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Los niveles previos de inversión pública son difíciles de alcanzar en los próximos años

No es previsible que puedan recuperarse los niveles de inversión pública previos a la crisis financiera de 2008. Ello es el resultado de un conjunto de factores.

- 1 Alto nivel de deuda pública y déficit estructural
- 2 Elevado stock de capital fijo
- 3 Falta de criterios de eficiencia y alineación de incentivos
- 4 Restricciones de financiación

El déficit público estructural en 2018-19 se mantendrá cerca del 2%

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

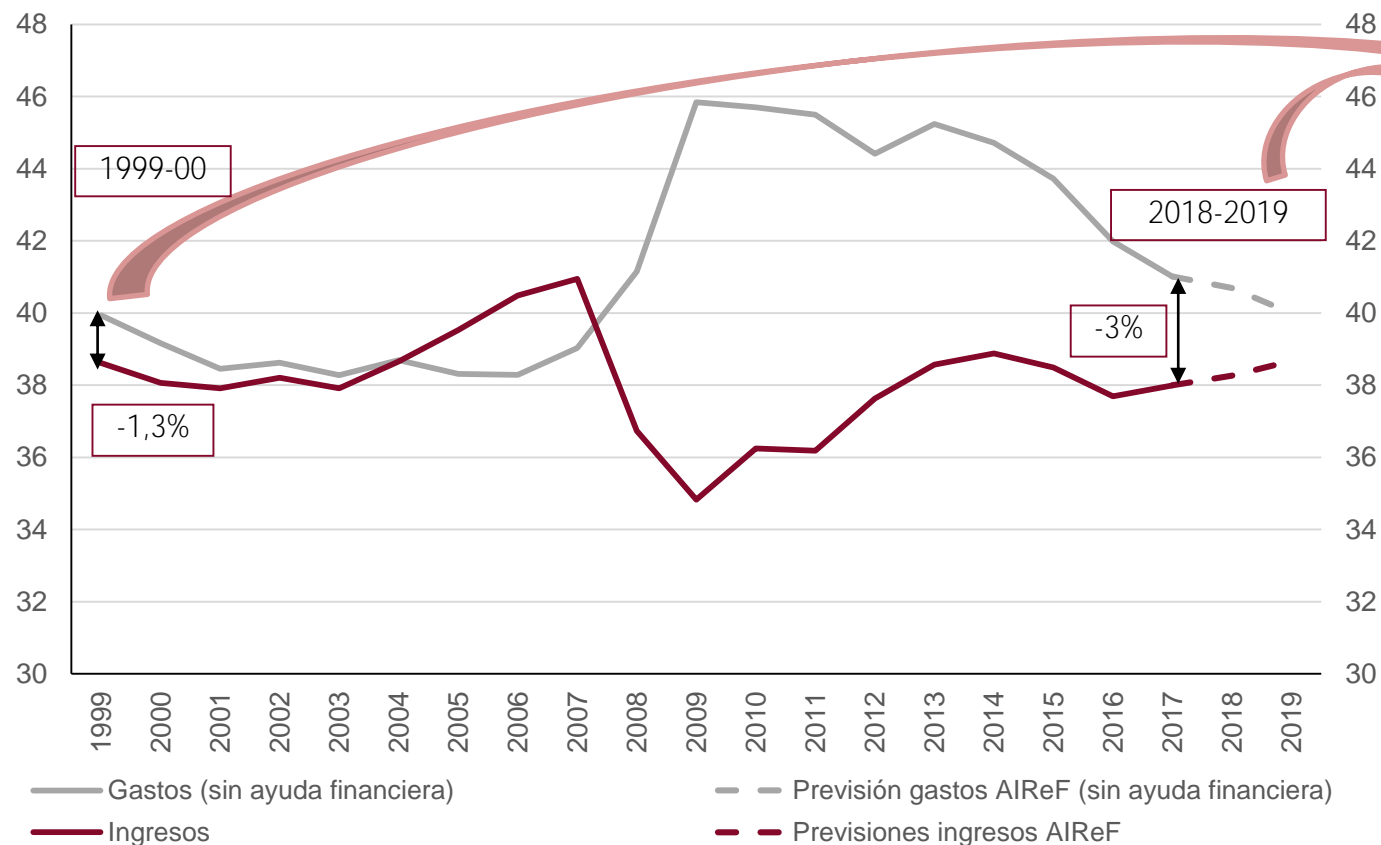
2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Ingresos y gastos total AAPP (% PIB)



Se comparan dos periodos 1999-00 y 2018-2019, que tienen una posición cíclica neutral.

En 2018-2019, el déficit estructural se sitúa en torno al 2%, frente al superávit de 1999-00.

Fuente: IGAE y previsión AIReF desde 2018



La presión del gasto social continuará siendo elevada

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

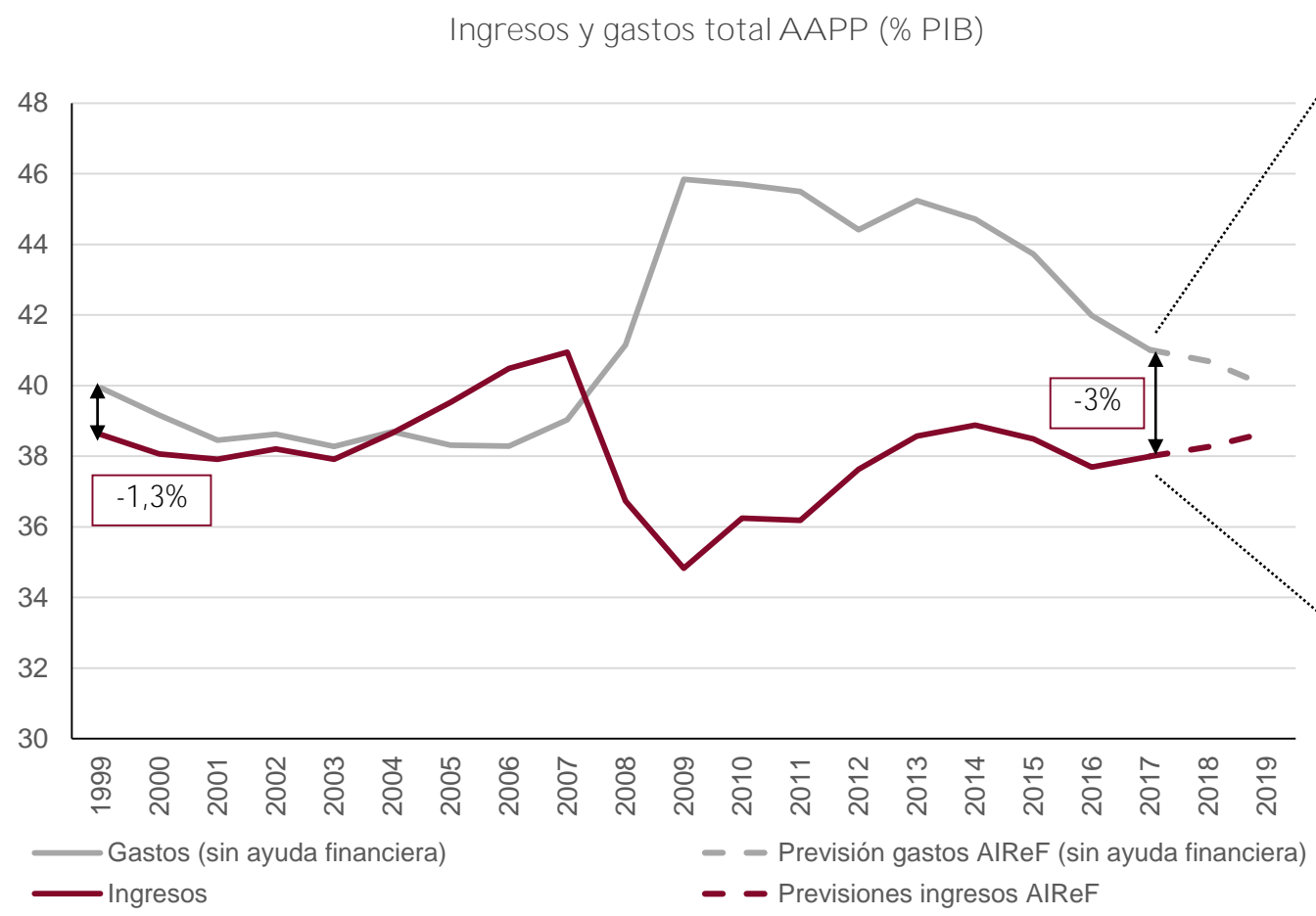
2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

1999 vs 2018-2019



Gasto estructural un pp superior a 1999

- ❖ El gasto de la Seguridad Social (principalmente pensiones) es 2,5 pp superior
- ❖ Educación, Sanidad y Dependencia 1 pp superior
- ❖ Compensado por la bajada en:
 - ❖ Formación Bruta de capital en 1,5 pp del PIB
 - ❖ El gasto en intereses en 1 pp

Ingresos similares a 1999, especialmente, porque el aumento en los impuestos directos e indirectos en % del PIB se ha compensado la reducción en el señoriaje y en los fondos europeos.

2019

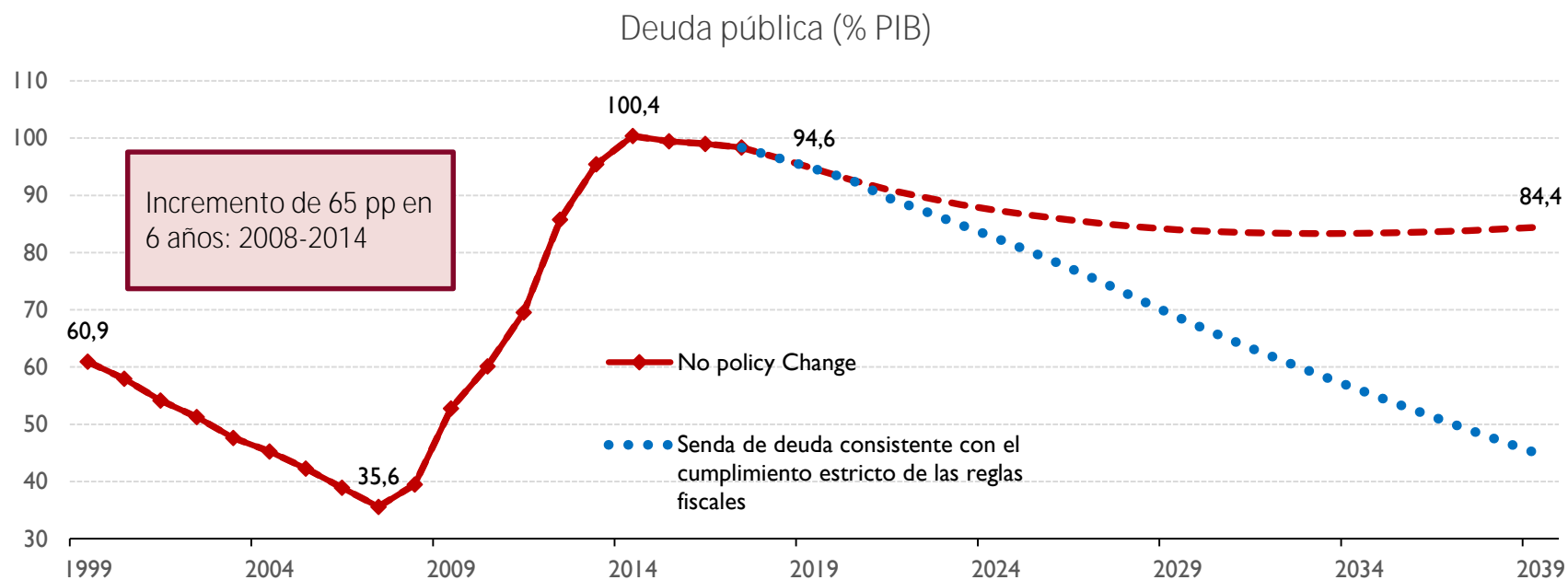
- CCAA+Locales 0,5% superávit
- Central+ Seguridad Social 2.5% déficit

Fuente: IGAE y previsión AIREF desde 2018



La deuda pública refleja esta debilidad fiscal estructural

La deuda pública se mantendrá en niveles muy elevados. Su senda de sostenibilidad dependerá de la disciplina fiscal: la dinámica de reducción de la deuda estaría lastrada por un escenario fiscal sin medidas.



Fuente: Banco de España y Estimaciones AIReF

Supuestos Macro comunes a ambos escenarios (media 2018-2035):

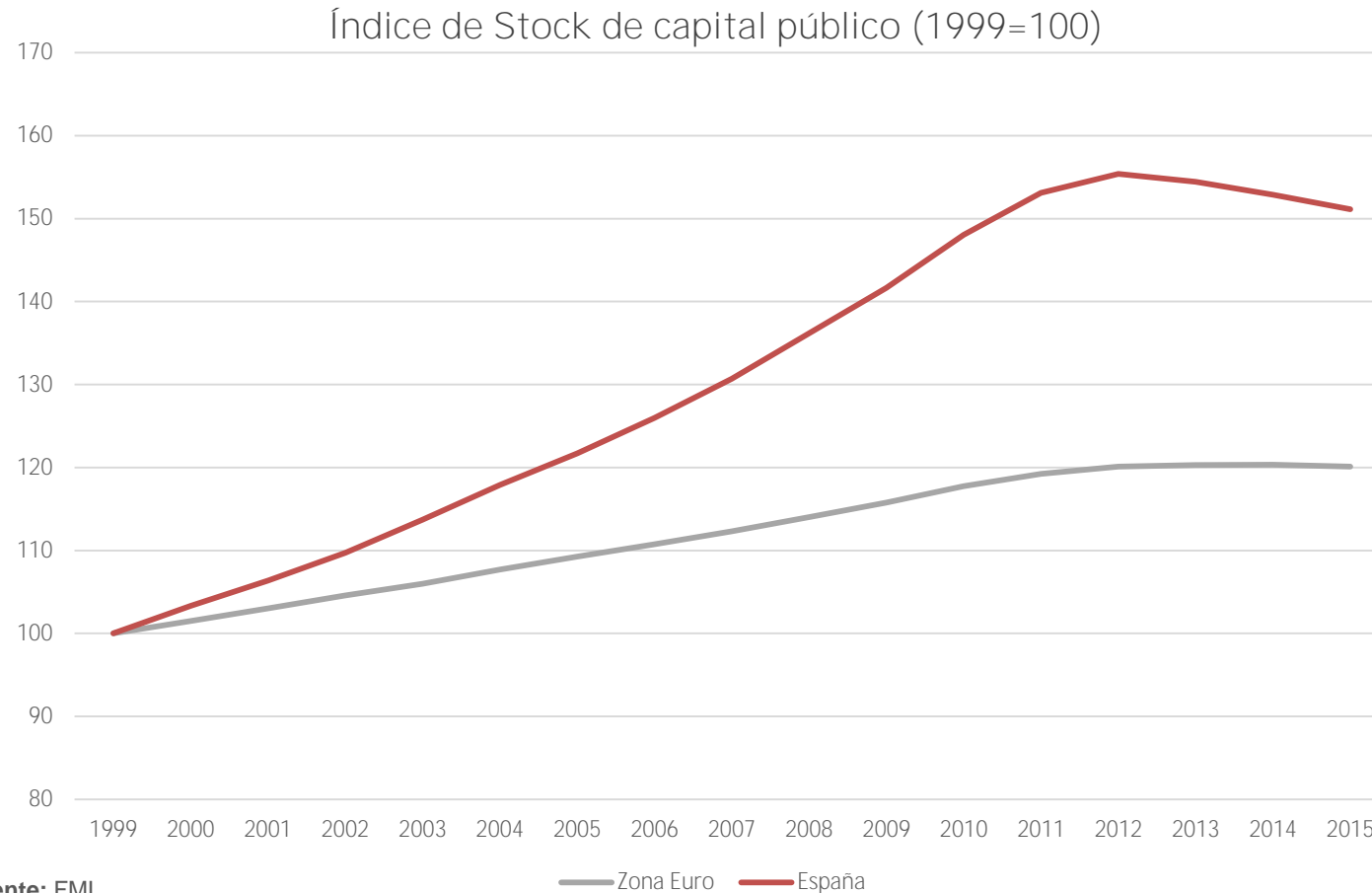
- Inflación: 1.8%

- Output Gap se Cierra en 2019

- Tipo de interés implícito: 2.9%

- Crecimiento potencial: 1.5%

El stock de capital público es ya muy elevado, situándose por encima de la media europea



1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

La inversión bruta debe cubrir el mantenimiento y las amortizaciones de las inversiones realizadas, limitando el espacio para la nueva inversión neta.

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

La selección de proyectos no ha priorizado criterios de eficiencia económica y de alineación de incentivos

1. Eficiencia económica

- El gasto en infraestructura es gasto productivo, pero las inversiones deben ser eficientes y no estar infrautilizadas.
- Ello implica un proceso previo de selección y evaluación de proyectos, identificando su racionalidad económica y sus impactos. Así se garantiza una adecuada priorización de proyectos y un uso eficiente de los fondos públicos.

2. Alineación de incentivos

- Es preciso que se garanticen los incentivos adecuados en la ejecución de proyectos de inversión, acotando el riesgo en los mismos para la Administración Pública.

En la actualidad se están produciendo cambios en ambos sentidos, modificando el marco de inversión en infraestructuras.

Mayor necesidad de selección de proyectos

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

1. Eficiencia económica: un entorno más exigente en la evaluación de proyectos

Aunque no había muchos análisis en el pasado, empieza a haber estudios de eficiencia económica, especialmente en los casos de inversión cofinanciada con fondos europeos. En estos casos, el Tribunal de Cuentas Europeo analizó en dos informes la eficiencia de la financiación.

Puertos (informe de 2012)

- Construcciones sin finalizar, algunas que no se utilizaban y otras que necesitaban una inversión adicional considerable.
- Ausencia de un plan de desarrollo portuario a largo plazo y falta de evaluaciones de necesidades.
- Poca atención al seguimiento y a la supervisión de los resultados de los proyectos

Aeropuertos (informe de 2014)

- Sobredimensionamiento e infrautilización de los aeropuertos: número de pasajeros inferior al previsto
- Cercanía entre los mismos: solapamiento en zonas de influencia
- Falta de viabilidad financiera

En definitiva, los informes detectan problemas de ineficiencia en el uso de fondos estructurales en ambos casos: muestran la necesidad de una evaluación previa y una mayor selección de proyectos.

Cambio en el marco de responsabilidad patrimonial de la Administración

2. Alineación de incentivos: El nuevo marco de responsabilidad patrimonial de la Administración contribuye favorablemente en esta dirección

Nuevo marco de responsabilidad patrimonial de la Administración

Régimen tradicional (hasta octubre 2015)

- ❖ En caso de resolución de concesiones ⇒ indemnización al concesionario por RPA: Coste de inversiones deducidas depreciaciones y amortizaciones.
- ❖ Supone una garantía para el contratista.

Nuevo régimen (desde octubre de 2015)

- ❖ Si la resolución es por causas no imputables a la Administración (i.e: concurso de acreedores de la concesionaria) ⇒ la nueva RPA es el mejor precio obtenido por la Administración de la subasta o licitación de la concesión.
- ❖ La nueva RPA acota el riesgo asumido por la Administración al valor del activo.

El nuevo marco contribuye a alinear incentivos para la inversión pública.

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Crecientes restricciones de financiación

Existe una notable necesidad de diversificar la base de inversores en proyectos de largo plazo. En particular, es necesario atraer a nuevos inversores institucionales.

Financiación bancaria: más limitada que en el pasado

Desapalancamiento bancario

En los últimos años se ha producido un proceso notable de desapalancamiento. En adelante no se espera un aumento del crédito similar al del pasado.

Regulación financiera

Tras la crisis financiera de 2008, aumentaron los requisitos de solvencia para las entidades financieras en este tipo de inversiones de largo plazo. Ello limita su capacidad de financiar infraestructuras.

Aumento de **l ratio de capital**: aumenta desde el 8%, por colchón de conservación (2,5%), anti-cíclico (2,5%) y de riesgo sistémico (3,5%). Puede duplicarse.

Nuevos ratios de liquidez a largo plazo : necesidad de que las inversiones a largo plazo se financien a ese mismo plazo. Aumento del coste de financiación.

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

2.1 Nivel de deuda pública

2.2 Stock de capital

2.3 Eficiencia e incentivos

2.4 Financiación

3. Potenciales soluciones y conclusiones

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

Potenciales soluciones

En el entorno actual es necesario fomentar algunas líneas de actuación.

- 1 Selección y revisión de proyectos
- 2 Búsqueda de alternativas de financiación
- 3 Otras opciones: ¿Una “regla de oro” para la inversión pública?
¿Fiscalidad medioambiental finalista? ¿Adecuación tarifas a costes?

Se requiere una evaluación sistémica e independiente de proyectos

Es necesario evolucionar desde una evaluación basada en criterios exclusivamente fiscales (que las inversiones fueran sostenibles) a una evaluación basada en eficiencia económica

- Se deberían valorar no solo los efectos directos del proyecto, sino también aquellos que aparecen debido a externalidades positivas y negativas.
- La inversión en infraestructura pública solo debe realizarse si la rentabilidad social de un proyecto supera un umbral predeterminado, el que está determinado por el costo social de conseguir los recursos para el Estado y sus usos alternativos.

La contribución de la AIReF en este sentido es el spending review. La revisión del gasto público que esta realizando la AIReF debe contribuir al uso más eficaz de los recursos

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

3.1 Selección de proyectos

3.2 Alternativas de financiación



El spending review como marco integral de revisión del gasto público

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

3.1 Selección de proyectos

3.2 Alternativas de financiación

Es necesario encontrar espacios fiscales para poder destinar la financiación a los proyectos más productivos.

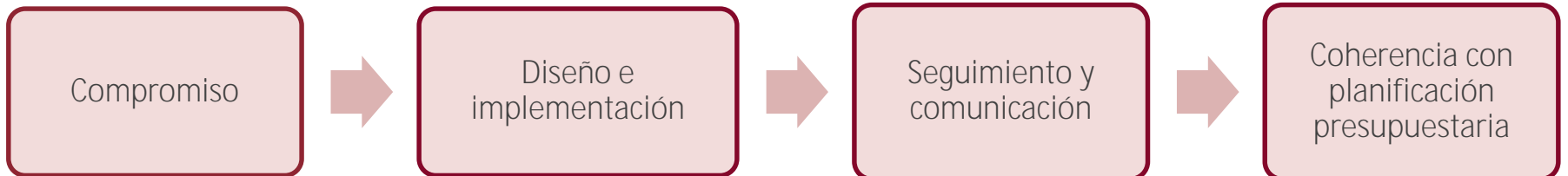
Revisión del gasto (Spending review)

Análisis en profundidad del gasto con el objetivo de evaluar la calidad de las políticas públicas implementadas y liberar recursos para usos productivos

Recomendación a España del Consejo UE mayo 2017: "Llevar a cabo una revisión global de los gastos a fin de identificar posibles ámbitos en los que sea posible aumentar la eficiencia del gasto"

- Conocer la eficacia real de las políticas públicas y evaluar la eficiencia del gasto público
- Vía para romper las inercias en la presupuestación y la tendencia a la autojustificación de las políticas públicas
- Es lo opuesto a reducciones lineales de gasto

Etapas



Proyectos de evaluación incluidos en el spending review en 2018

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

3.1 Selección de proyectos

3.2 Alternativas de financiación

Proyectos de evaluación actuales

- 1 Evaluación de Estrategia y Procedimiento
- 2 Medicamentos dispensados a través de receta médica
- 3 Políticas activas de empleo
- 4 Becas de educación universitaria
- 5 Promoción talento y empleabilidad en I+D+i
- 6 Fortalecimiento de la competitividad empresarial
- 7 Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

3.1 Selección de proyectos

3.2 Alternativas de financiación

Necesidad de atraer inversores de largo plazo

Uno de los objetivos es atraer inversores de largo plazo (fondos de pensiones, fondos de inversión o compañías de seguro) hacia las inversiones en infraestructura. Dado su horizonte de inversión, son los inversores naturales en este tipo de proyectos.

Es necesario desarrollar nuevos instrumentos y fórmulas de financiación o intentar fomentar otros ya existentes.

- Fondos de infraestructura
- Explotar el papel de los bancos públicos de desarrollo
- Potenciar asociaciones públicos-privados (APPs)

El plan Juncker es un ejemplo de plan de inversión a largo plazo. España es el quinto país en participación en cifras acumuladas a marzo de 2018.

Las PPA's ofrecen algunas ventajas respecto a las alternativas tradicionales de inversión



España es uno de los países de la UE, junto con RU y Francia, con un mayor uso de las APP. El valor de los proyectos de APP en el periodo 1990-2016 alcanzó casi 40.000M€ en España.

- Potenciales ventajas
- ❖ Financiación adicional de proyectos a gran escala por parte del sector privado que complementa la financiación pública tradicional
 - ❖ Reparto de riesgos y optimización de costes
 - ❖ Aumento de la eficiencia al ejecutar los proyectos con mayor rapidez
 - ❖ Mantenimiento y servicios de mayor calidad
 - ❖ Combinación de conocimientos públicos y privados

- Problemas detectados en la práctica en la UE (en proyectos financiados con Fondos Europeos)
- ❖ Proyectos con retrasos en la ejecución y exceso de costes que en muchas ocasiones fueron pagados con dinero público
 - ❖ Exceso de optimismo respecto a la demanda e infrautilización por falta de un análisis previo adecuado con comparadores de sector público
 - ❖ Asignación del riesgo inadecuada con exposición excesiva del sector privado
 - ❖ Marco jurídico inadecuado

- 1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)
- 2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión
- 3. Potenciales soluciones y conclusiones
 - 3.1 Selección de proyectos
 - 3.2 Alternativas de financiación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial: Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados

Conclusiones

1. Papel de las instituciones fiscales independientes (IFIs)

2. Evaluación del gasto público y su eficiencia: foco en la inversión

3. Potenciales soluciones y conclusiones

- Las instituciones fiscales independientes como la AIReF contribuyen a reducir el sesgo hacía la acumulación de deuda pública y a la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- La inversión pública en capital fijo se sitúa actualmente en niveles mínimos de los últimos años y no es previsible que recupere niveles previos a la crisis de 2008.
- El notable nivel de deuda pública, el ya elevado stock de capital actual, la mayor exigencia en términos de selección de proyectos y de asunción de riesgos y las restricciones de financiación condicionan la inversión en infraestructuras.
- Por ello, es necesario insistir en la evaluación ex – ante de los proyectos con criterios de eficiencia económica, en desarrollar asociaciones pública-privadas y en atraer a inversores de largo plazo a este tipo de proyectos.
- La AIReF a través del spending review debe contribuir a un uso más eficaz de los recursos, lo que permitirá liberar espacio para aquellos proyectos más rentables.



Independent Authority
for Fiscal Responsibility

www.airef.es



[@AIReF_es](https://twitter.com/AIReF_es)