



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La sostenibilidad de las cuentas públicas

José Luis Escrivá
Centro Mediterráneo
Melilla, 9 de julio de 2019

Índice

1. Las instituciones fiscales independientes

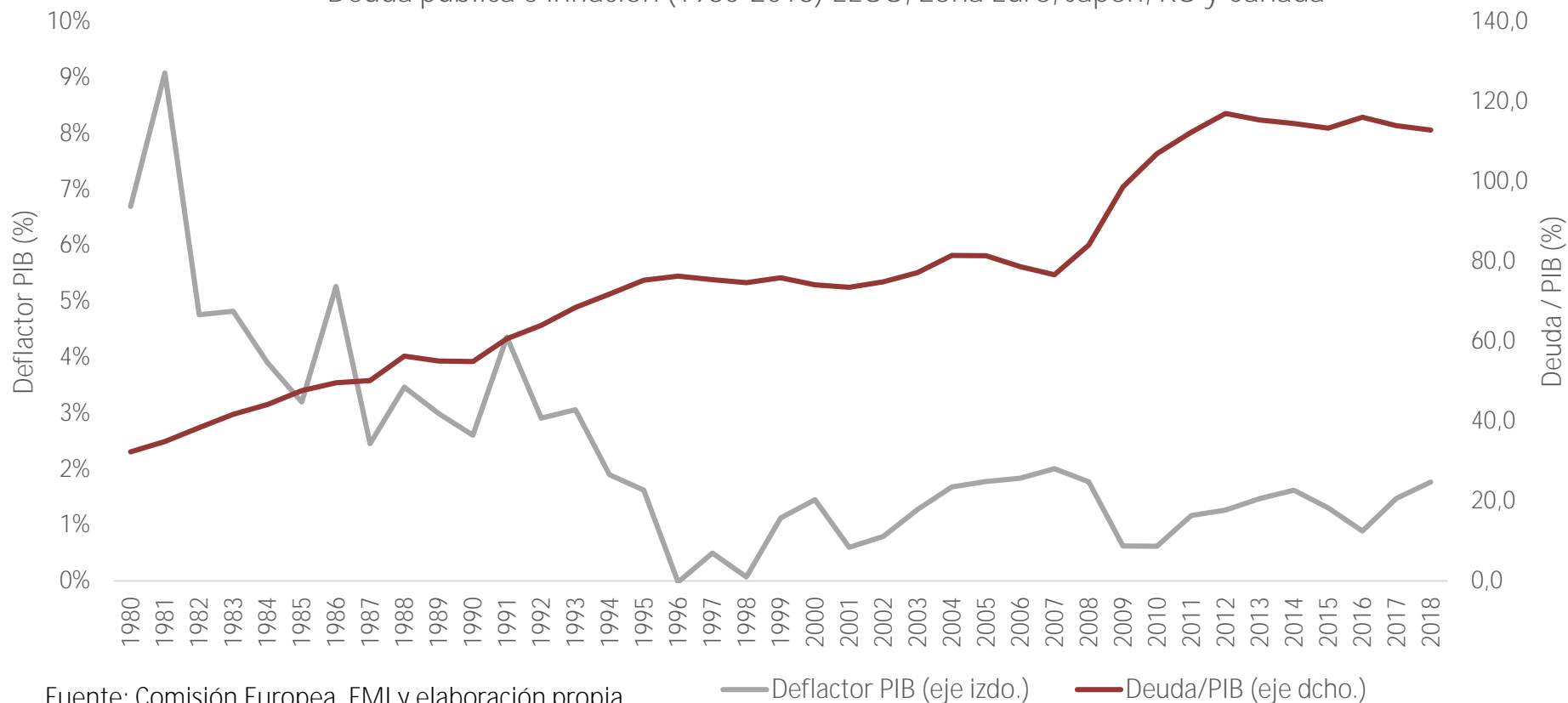
2. La sostenibilidad de las cuentas públicas

1. Las Instituciones Fiscales Independientes

a. Origen y funciones

Sesgo a la inflación y a la deuda pública: dos trayectorias distintas

Deuda pública e inflación (1980-2018) EEUU, Zona Euro, Japón, RU y Canadá



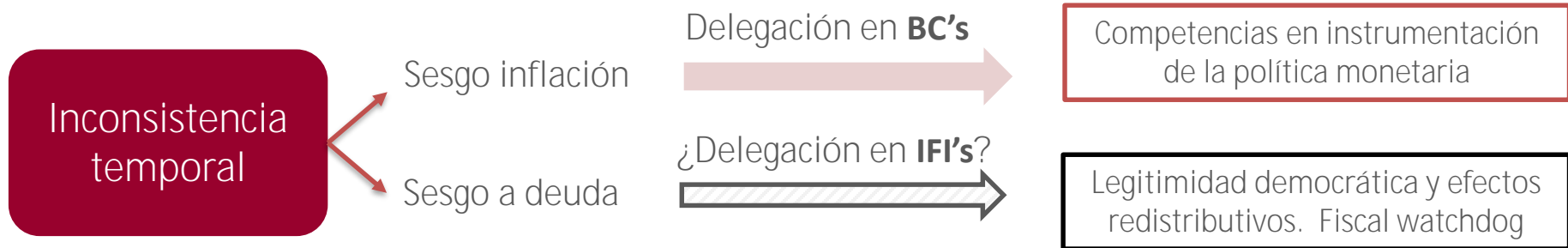
Fuente: Comisión Europea, FMI y elaboración propia

- ❑ El sesgo hacia la inflación por parte de los gobiernos se ataja en las últimas décadas otorgando a los Bancos Centrales más independencia en el diseño e instrumentación de la política monetaria
- ❑ Esto ha desplazado el sesgo desde una financiación monetaria del déficit público hacia la deuda pública



Racionalidad teórica de las IFIs: analogías y diferencias con Bancos Centrales

- 1. Las IFIs
 - a. Origen y funciones
 - b. La AIReF
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas



¿Cómo se materializa el sesgo deuda?	¿Funciones de 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

Common pool theory

Common pool theory	Valoración políticas sin presión grupos de interés (costing)
--------------------	--



En Europa las IFIs han tenido un impulso especial tras la crisis económico financiera

Reforzamiento del ownership nacional tras fallos del Pacto de Estabilidad

- Directiva 2011/85/EU (Six pack)
 - Obligación de reglas presupuestarias nacionales
 - Seguimiento efectivo de su cumplimiento en base a análisis fiables e independientes
 - Órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional
- Fiscal Compact (2012)
 - Definición más clara de las IFIs y establecimiento de principios comunes
 - Regla del MTO (objetivos a medio plazo) en ordenamiento jurídico nacional
 - IFIs responsables de seguir el cumplimiento del Fiscal Compact
- Reglamento 473/2013 (Two pack): formaliza el papel de las IFIs
 - Previsiones macroeconómicas: producción o aval
 - IFIs realizan seguimiento y supervisión de reglas UE y nacionales

1. Las IFIs

- a. Origen y funciones
- b. La AIReF

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

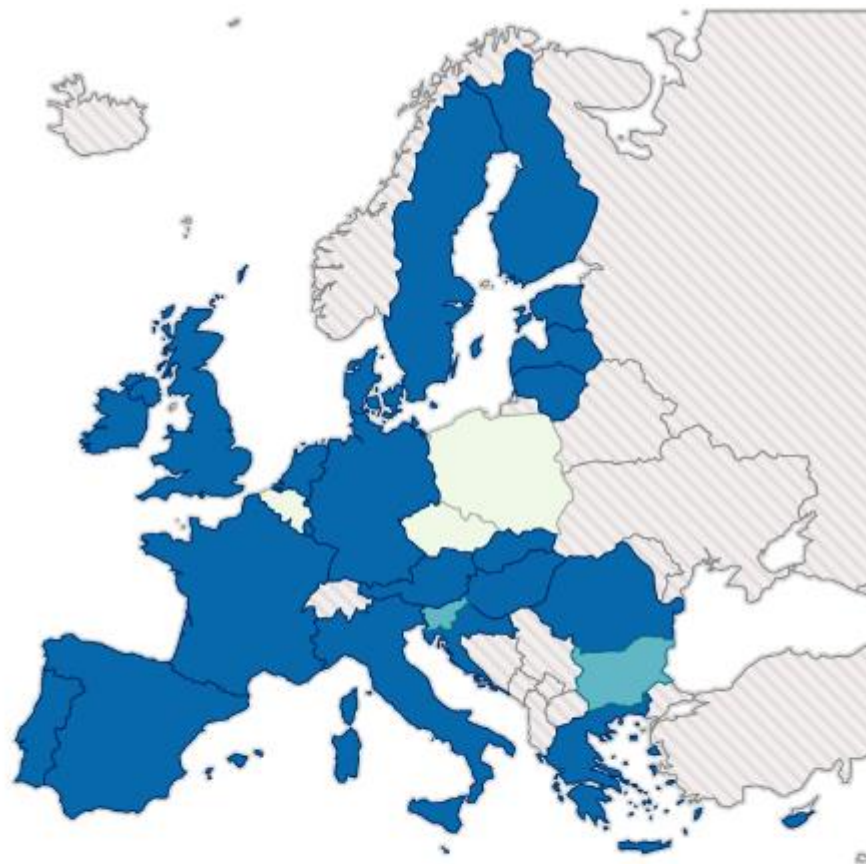


Actualmente todos los países de la UE cuentan con al menos una IFI

1. Las IFIs

- a. Origen y funciones
- b. La AIReF

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas



No IFIs or not member IFIs being created Network Members

- Constitución de una red de IFIs europea
- Formalmente establecida en septiembre 2015
- Objetivo: plataforma de intercambio de puntos de vista, conocimientos y puesta en común de recurso en áreas de interés común + voz única en cuestiones fiscales de la UE
- Voluntaria e inclusiva
- Hoy 30 IFIs de 26 países
- Gobernanza informal en proceso de reflexión:
 - Presidente y Vicepresidente: 2 años- ES e IT
 - Comité de Asuntos de la UE

b. ¿Qué es la AIReF?

Institución joven
Creada en noviembre 2013 por LO 6/2013
Totalmente operativa desde septiembre 2014

Con un amplio alcance
“AIReF debe ejercer sus responsabilidades para todos los niveles de la **Administración Pública**”

Con un mandato extenso
Labor de supervisión...
...y nueva labor de asesor/consultor



Incluye

- Administración Central
- Fondos de la Seguridad Social
- Comunidades Autónomas
- Corporaciones Locales

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas



Principales funciones

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

I. 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 públicas de las distintas administraciones

II. Labor de asesor y consultor

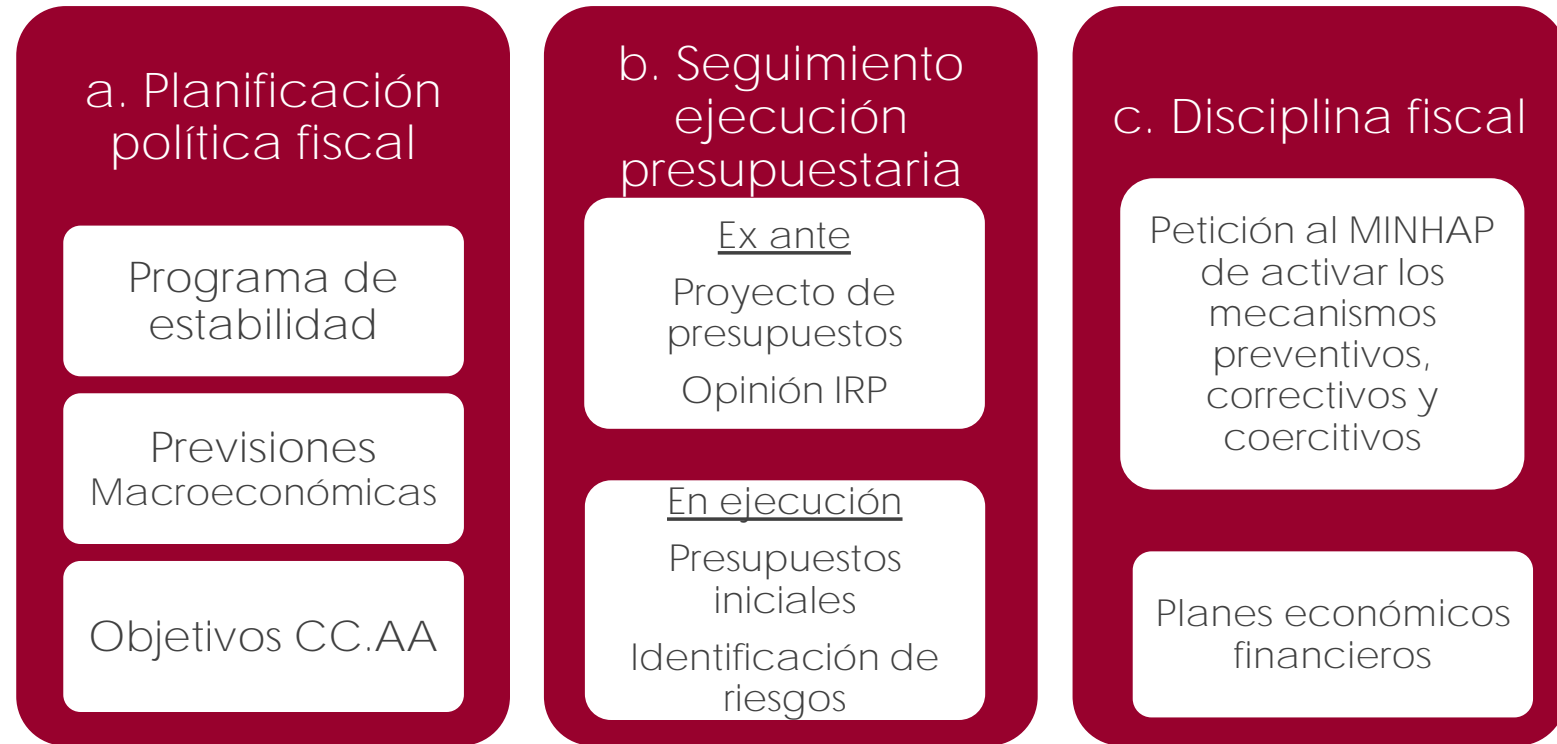
3. La AIReF puede realizar estudios técnicos a petición del Gobierno, el Consejo Política Fiscal y Financiera, la CNAL, comunidades autónomas y corporaciones locales en el ámbito de sus competencias. Un ejemplo sería el Spending Review

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

I. Labor central de supervisión

Análisis y control de todas las fases del ciclo presupuestario (ex ante y durante el año)

Mandato: garantizar el cumplimiento efectivo por las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el 135 de la Constitución, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, endeudamiento público y análisis de las previsiones económicas



- Análisis de sostenibilidad a largo plazo
- No exhaustivo: posibilidad de opiniones a iniciativa propia

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas



Ejemplo de labor de supervisión: Aval de las previsiones macro

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

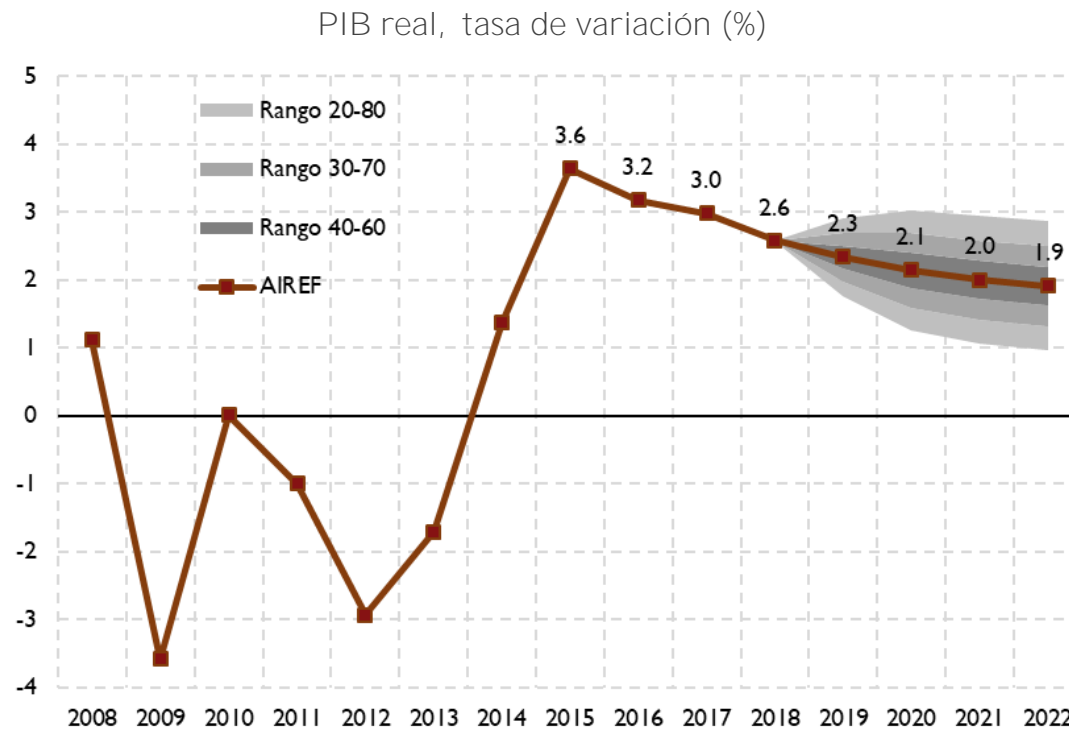
b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de
las cuentas
públicas

- El cuadro con las previsiones macroeconómicas es analizado y en su caso avalado por la AIReF
- En sus últimas estimaciones la AIReF ha previsto un crecimiento sólido en el período 2019-2022 en torno al 2% en promedio, con un perfil decreciente



Ejemplo de labor de supervisión: Informe del Programa de Estabilidad

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

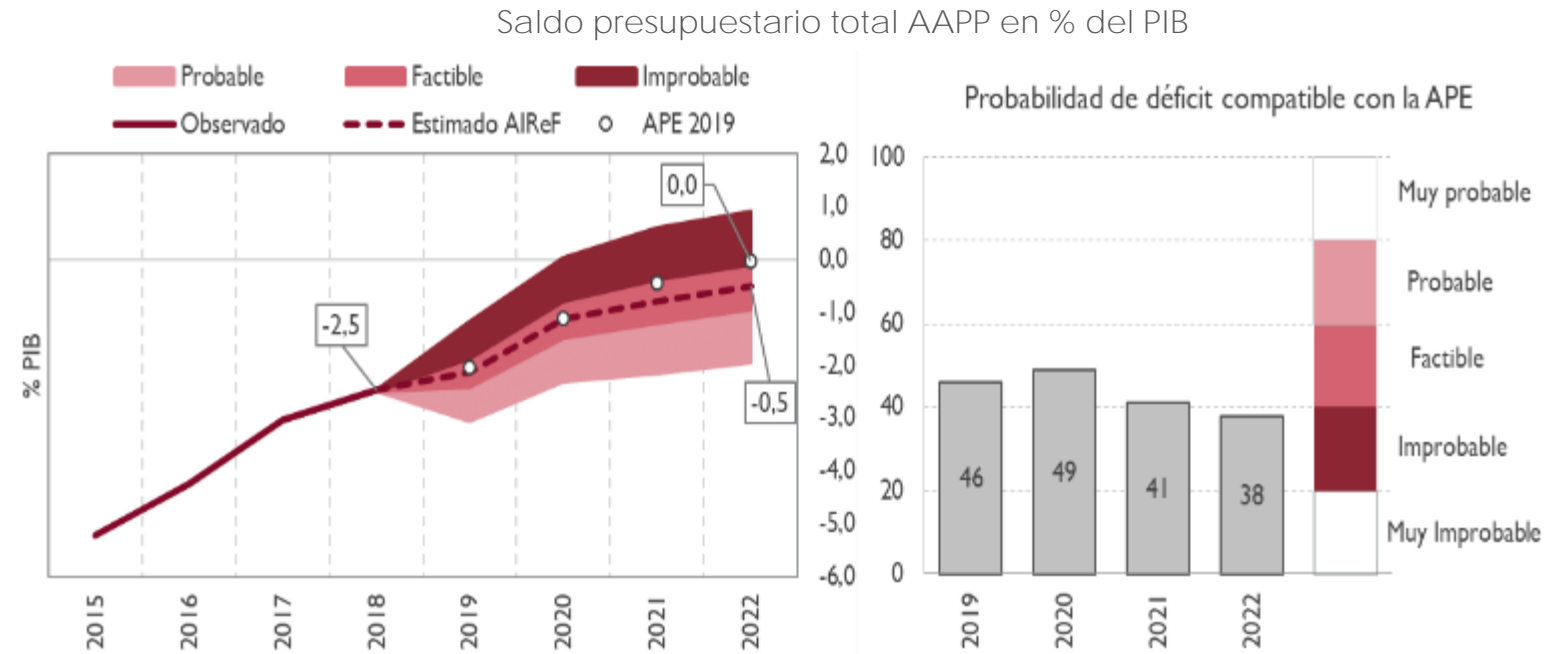
b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- Antes del 15 de abril de cada año, la AIReF debe informar el proyecto de Programa de Estabilidad
- En su informe, la AIReF debe valorar los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto



Información del último informe sobre el APE (2019)



II. Labor de asesor y consultor

Evaluación de políticas

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- El marco legal permite a la AIReF realizar estudios adicionalmente de su actividad de supervisión fiscal
- De acuerdo con esta posibilidad legal, AIReF ha recibido encargos de las administraciones regionales y del Gobierno central para llegar a cabo evaluaciones del gasto

Ámbito autonómico

Las primeras evaluaciones de la AIReF fueron encargos específicos de gobiernos regionales con un ámbito limitado

- ✓ CC.AA. no tienen capacidad de evaluar políticas públicas
- ✓ AIReF tiene un profundo conocimiento de las CC.AA. en virtud de su labor de supervisión fiscal

Ámbito nacional

El Gobierno central encargó a la AIReF un Spending Review para un periodo de 3 años
Propietarios del SR : Ministerio de Hacienda y Ministerios sectoriales

- ✓ La Ley Orgánica permite a la AIReF solicitar información de todos los niveles de la administración
- ✓ No existe otra institución del Gobierno central dedicada a evaluar eficiencia y eficacia de políticas públicas



Principios rectores

La actividad de AIReF se rige por tres principios fundamentales para cumplir el mandato con eficacia

A. INDEPENDENCIA Y
PROFESIONALIDAD

B. RENDICIÓN DE
CUENTAS

C. TRANSPARENCIA



1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

A. Independencia y profesionalidad

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

Mandato legal

- La Ley Orgánica garantiza la autonomía funcional y la independencia

Presidente

- Nominado por el Gobierno y ratificado por el Parlamento mediante mayoría absoluta
- Designación basada en méritos y competencia técnica; mandato de 6 años no renovables

Gestión y recursos humanos

- Órgano de decisión unipersonal con apoyo de un Consejo Asesor
- Selección de personal basada en méritos. El personal no puede aceptar instrucciones del exterior (ni del sector público ni del privado)

Exposición pública

- Publicación de los informes y opiniones

Financiación

- Principal fuente de financiación: tasa de supervisión cargada a las AAPP bajo vigilancia



B. Rendición de cuentas

DOBLE ENFOQUE

Control habitual



Parlamento, IGAE y Tribunal de Cuentas

El Presidente comparece ante el Parlamento (obligación de LO) y la institución está sometida al control de la Intervención y del Tribunal de Cuentas (evaluación en 2017)

Control adicional



Consejo Asesor

Desde marzo de 2015. Compuesto por 11 miembros y con 4 reuniones al año. Se publican las actas

Valor añadido
Evaluación de la calidad científica de los trabajos de la AIReF
Asesoramiento sobre decisiones estratégicas

Evaluación externa

Por iniciativa de la propia AIReF la OCDE llevó a cabo una evaluación externa en 2017

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas



C. Transparencia

1. Las IFIs

a. Origen y funciones

b. La AIReF

▪ Funciones

▪ Principios

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

AIReF publica todo en **su web...**

- Informes
- Herramientas analíticas de apoyo (inputs, supuestos, documentos metodológicos, modelos, excels)
- Datos

...lo que significa

- Nuestro trabajo analítico puede ser replicado, lo que contribuye a generar confianza en nuestros análisis

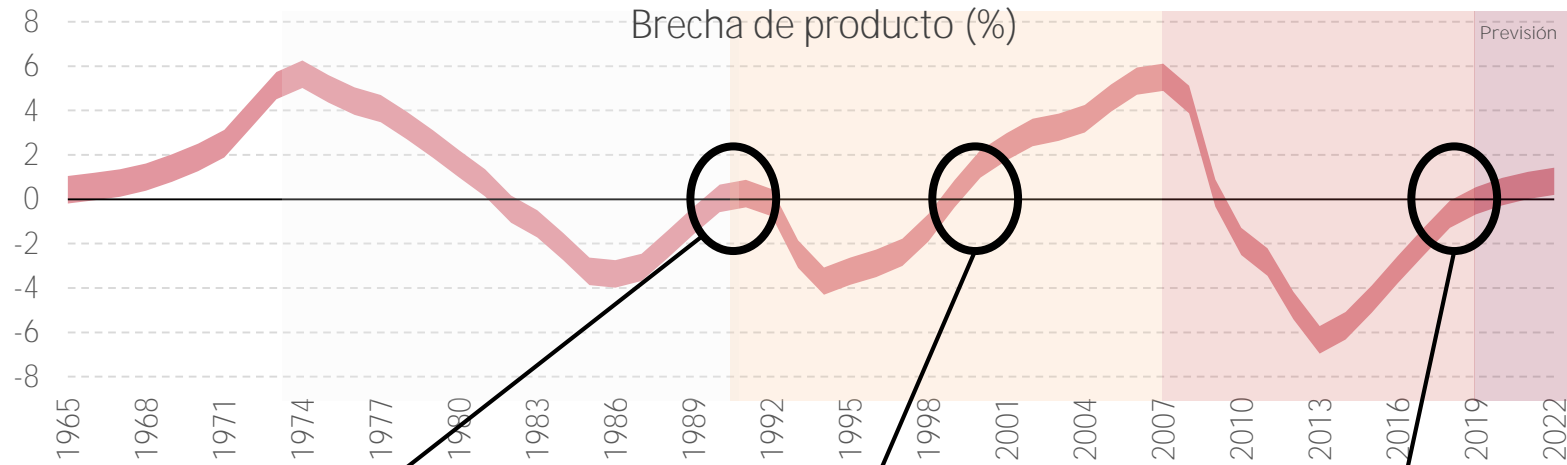
Además se publica información sobre la gestión de la AIReF

- Actas
- Resoluciones del Presidente
- Personal, contratos firmados, becas
- Información sobre la ejecución presupuestaria y cuentas anuales



2.a. Análisis de sostenibilidad

Hemos comenzado un nuevo ciclo con una posición más equilibrada que en **ocasiones anteriores...**



1990

- Estructura productiva: construcción 15% PIB
- Posición exterior: cuenta corriente -3,5%
- Deflactor PIB 6,9%

2000

- Estructura productiva: construcción 17% PIB
- Posición exterior: cuenta corriente -4,4%
- Deflactor PIB 4,1%
- Estructura de financiación empresas más sesgada a recursos ajenos (15% PIB)

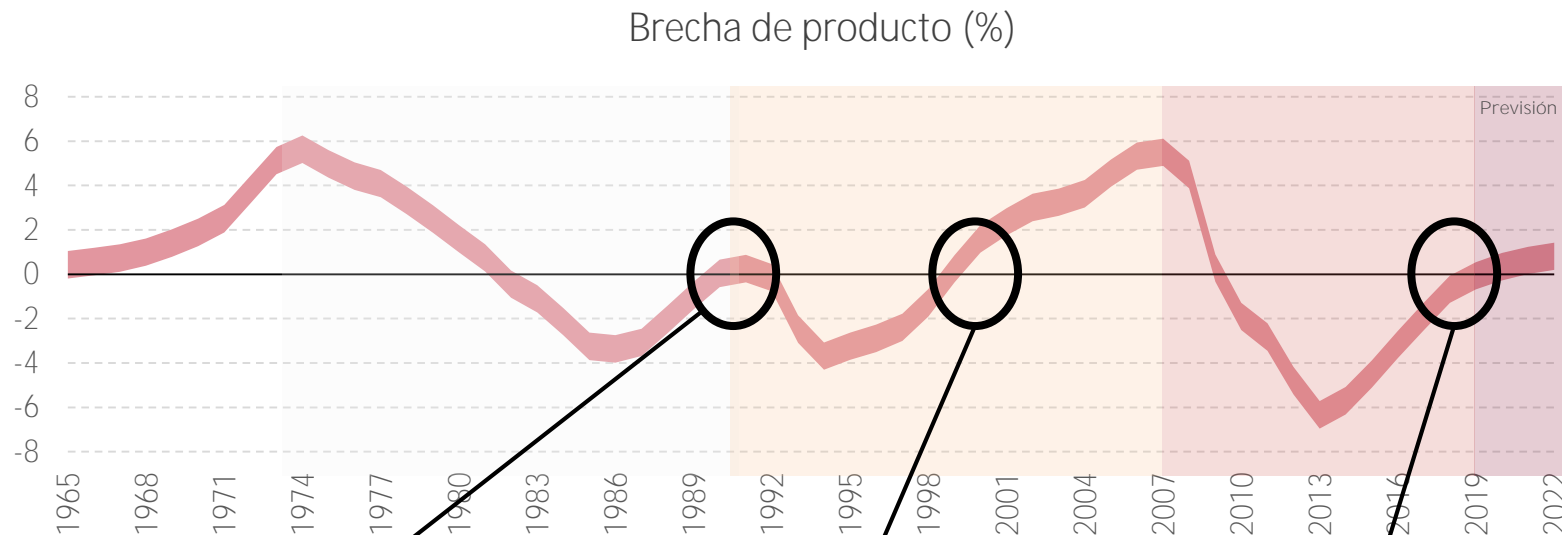
2018

- Cambios en la estructura productiva: menor inversión en construcción 11% PIB, reorientación a inversión en bienes comercializables y de equipo
- Corrección del desequilibrio exterior: cuenta corriente +0,9%
- Convergencia en precios a Europa: Deflactor PIB 1%
- Estructura de financiación más sana y eficiente: mayor autofinanciación, empresas recursos ajenos 0,5% PIB

- Análisis de sostenibilidad por subsectores
- Riesgos para la sostenibilidad
- Reformas pendientes

...pero persisten o se han ampliado algunos desequilibrios

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



1990

- Tasa de paro 15,3%
- Nivel de deuda 42,5% del PIB
- Déficit del total de AAPP del -4,2% del PIB

2000

- Tasa de paro 13,9%
- Nivel de deuda 58% del PIB
- Déficit del total de AAPP de -1,1% del PIB

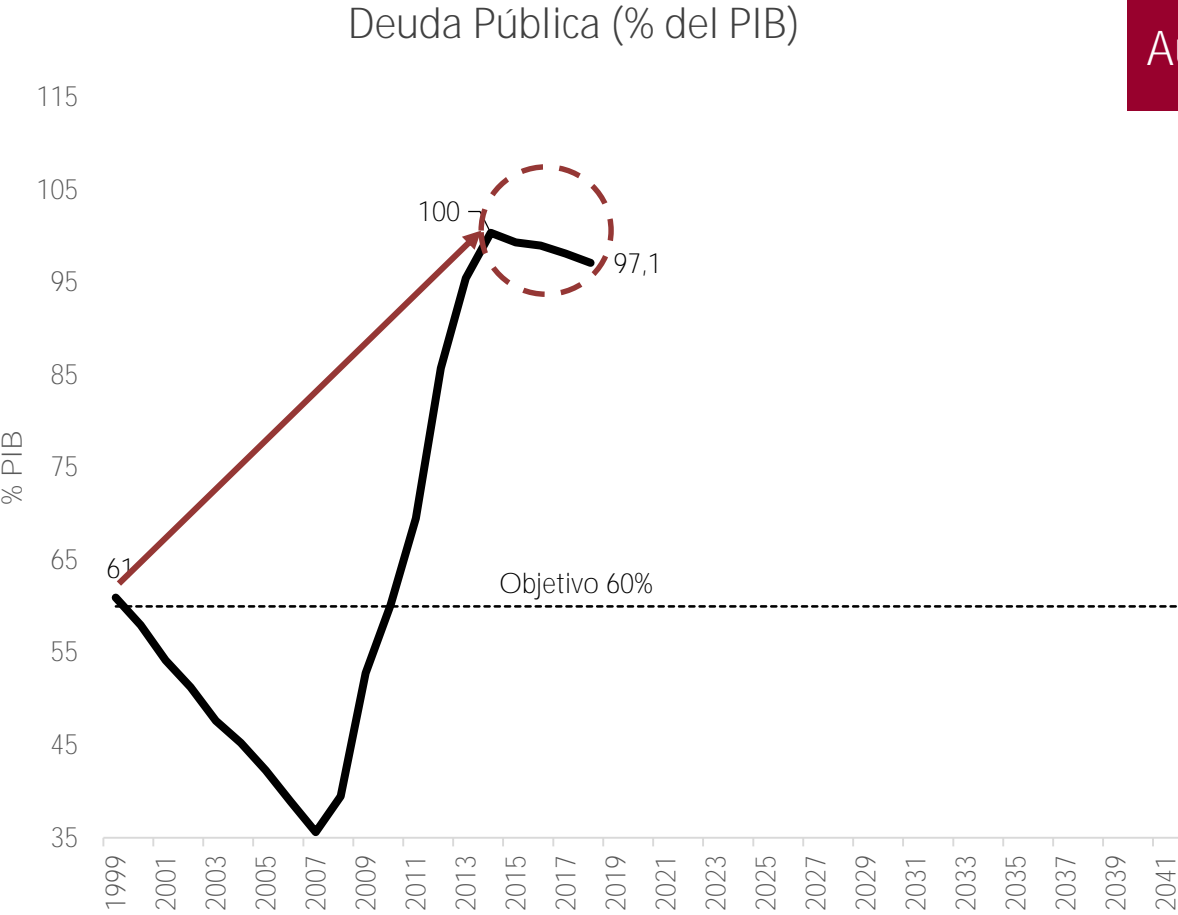
2018

- Tasa de paro más elevada respecto al ciclo anterior: 15,3%
- Nivel de deuda en máximos históricos 97,1%
- Desequilibrio presupuestario: déficit del total de AAPP del -2,5%



Nivel de deuda en máximos históricos...

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



Aumento en 6 años (2008-2014): 65 pp

Impacto de la crisis 2008-2014 (debilidad cíclica en un contexto de baja inflación) 38 pp

Ciclo económico	21 pp
Nivel tipos interés crisis	6 pp
Asistencia financiera	7 pp
Contribución EFSF/ESM	4 pp

Dinámica de la deuda 6 pp

Factores presupuestarios estructurales 21 pp

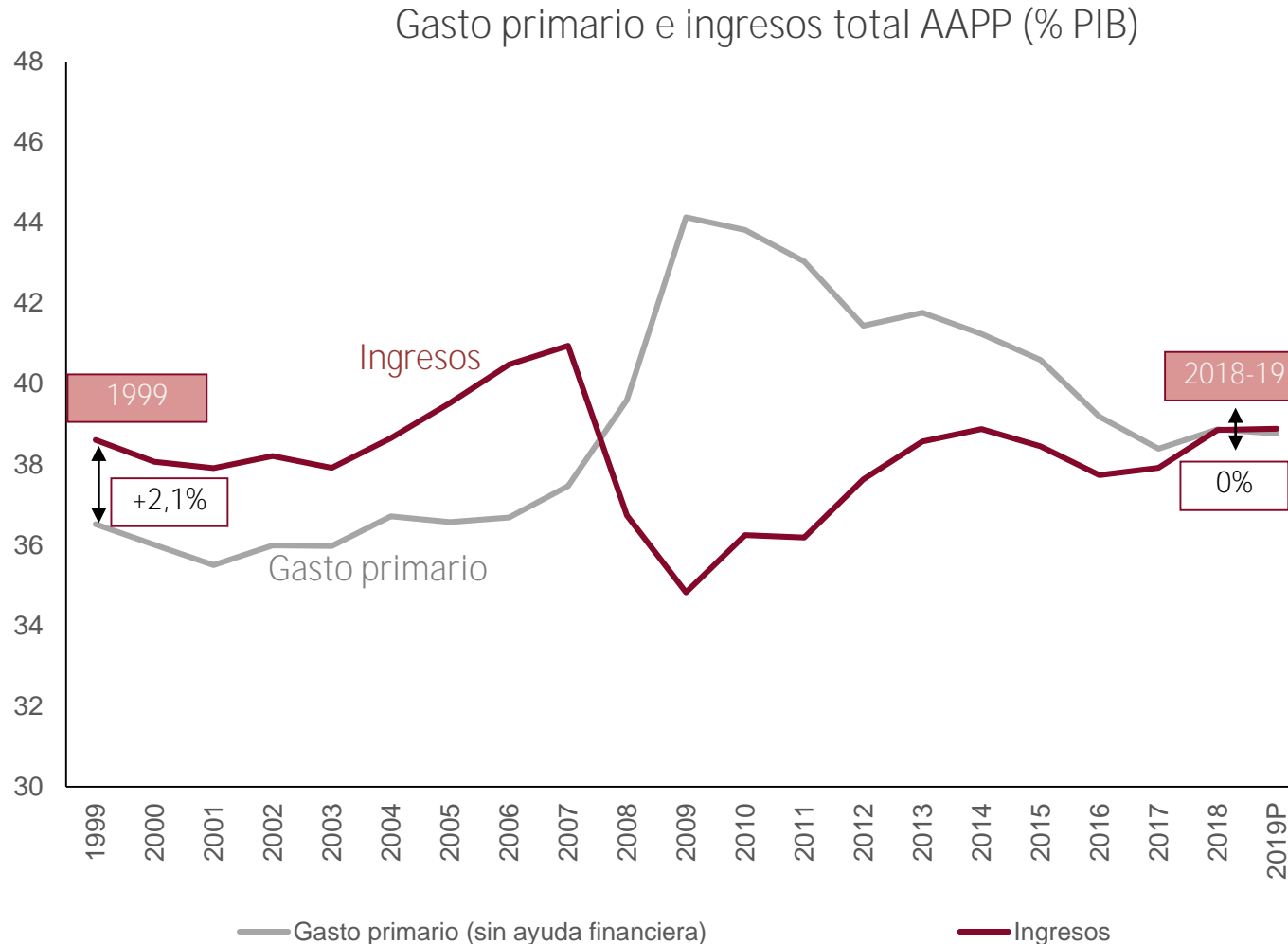
Descenso (2014-2018): fundamentalmente por razones cíclicas



Fuente: Banco de España

...como consecuencia del empeoramiento del saldo primario

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



Gastos

Gasto estructural 2,5 pp superior a 1999

- ❖ El gasto en pensiones es +2,7 pp superior
- ❖ Educación, Sanidad y Dependencia +1,5 pp superior
- ❖ Compensado por la bajada en:
 - ❖ Formación Bruta de capital en -1,7 pp del PIB

Ingresos

Ingresos similares a 1999 (+0,5), especialmente, porque el aumento en los impuestos directos e indirectos en % del PIB se ha compensado con la reducción en el señoraje y en los fondos europeos.

El equilibrio primario en 2018/19 equivale a un déficit del 2% del PIB



Por subsectores, los principales desequilibrios se concentran en la Administración Central y Seguridad Social

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Subsectores	Cierre 2018	Central AIREF 2019	Objetivos 2019	Valoración AIREF 2019
AC	-1,4 ●	-1,1	-0,3	Improbable
FSS	-1,4 ●	-1,4	-0,9	Muy improbable
CCAA	-0,2 ●	-0,2	-0,1	Factible
CCLL	+0,5 ●	+0,5	0,0	Muy probable*
AAPP	-2,5 ●	-2,1	-1,3	Improbable

-0,4

AC único subsector que reducirá su déficit: reducción de tres décimas pero estaría aún lejos de su objetivo del -0,3%

FSS: se espera que continúe registrando un déficit del -1,4% del PIB, resultando muy improbable cumplir el objetivo del -0,9% para 2019

CCAA: factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB aunque con un incumplimiento generalizado de la regla de gasto

CCLL: siguen manteniendo superávits del 0,5% y acumulando depósitos



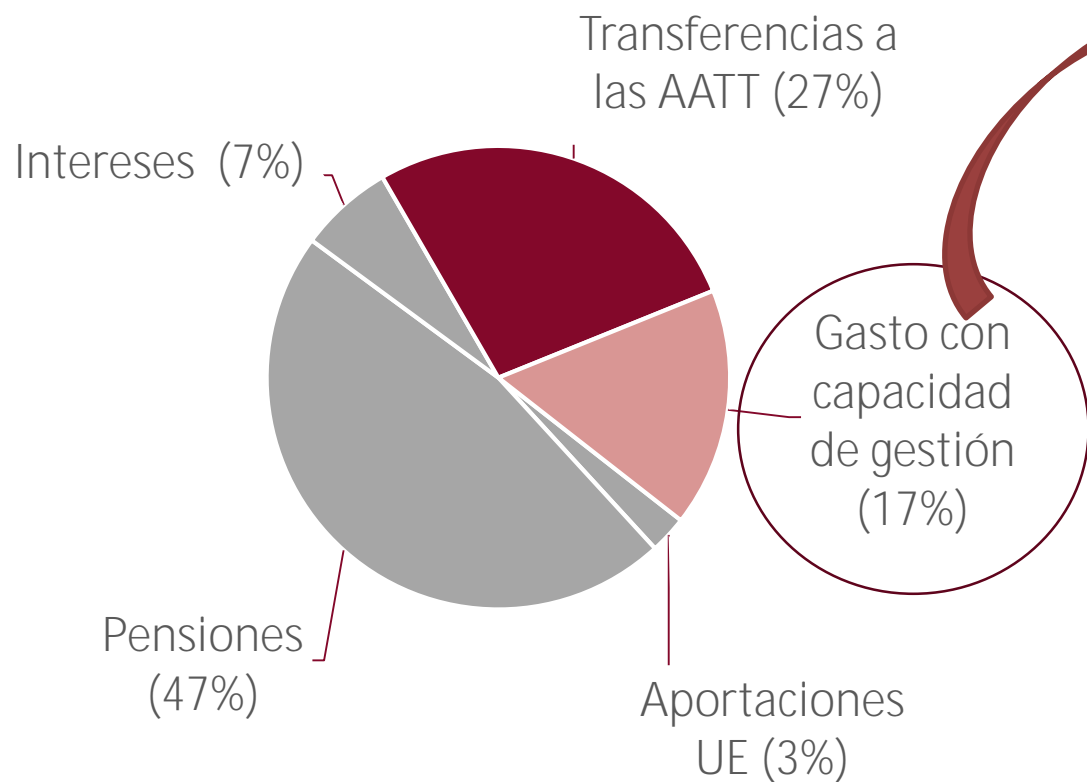
* CCLL: Factible alcanzar en 2019 el superávit previsto en 2018 (+0,5%)

** La suma total se deriva del efecto de los decimales

AC y FSS

Poco margen para reducir su déficit: casi el 85% del gasto de la AC y los FSS está destinado a partidas sobre las que no pueden disponer

Gasto consolidado de la AC y SS 2018



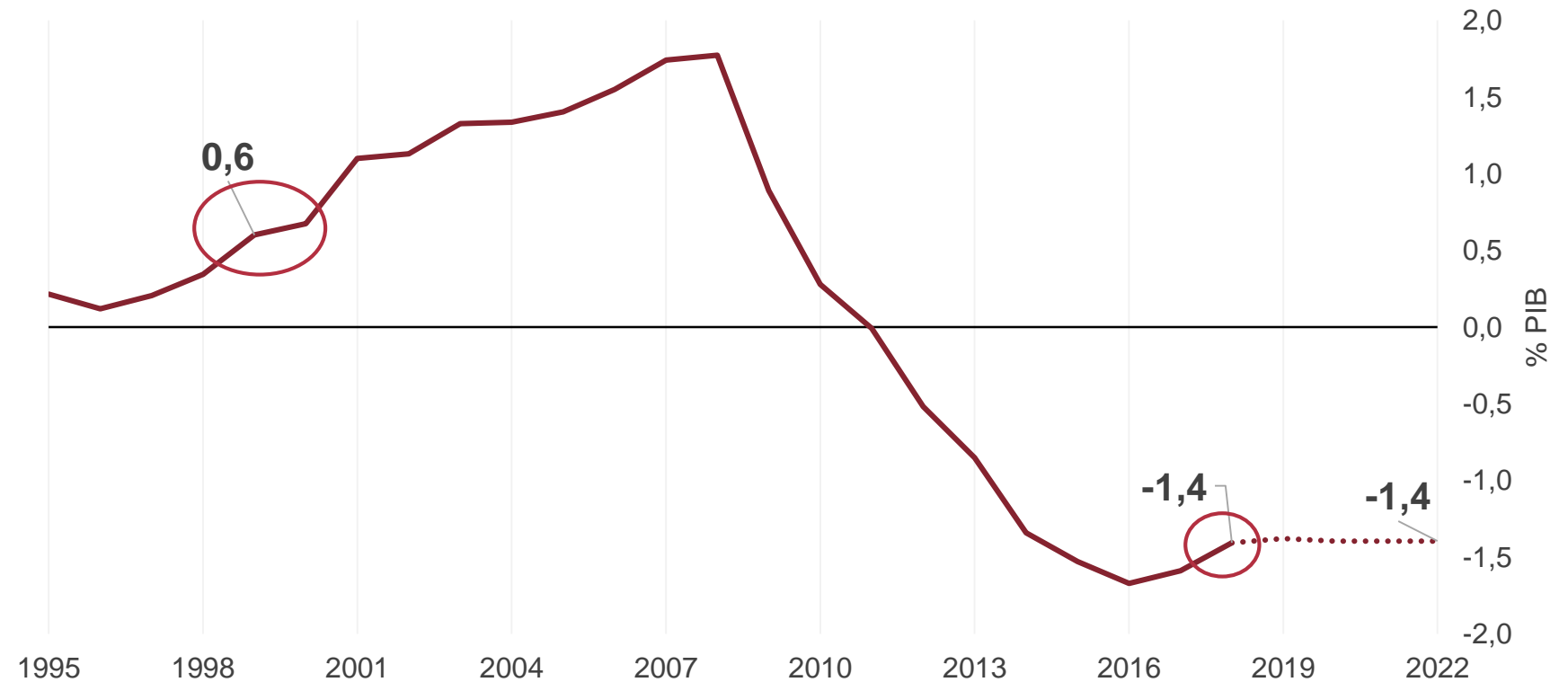
Sueldos	26 MM€
Transferencias sociales en especie	2 MM€
Consumos intermedios	10 MM€
FBK	9 MM€
Subvenciones y otros gastos	17 MM€

Mayor capacidad de gestión únicamente sobre el 9% del total del gasto

FSS

Seguridad Social en déficit estructural

Capacidad/Necesidad de financiación del Sistema de la Seguridad Social (% PIB)



Fuente: Datos de ejecución presupuestaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y estimaciones

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

FSS

AIReF ha emitido una Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social al constatar su déficit estructural, con propuestas de reforma a corto y largo plazo

Corto plazo

Reto

Déficit de la SS de 1,4 puntos del PIB

Propuesta

Que el déficit de la SS se cierre por completo mediante ajustes de ingresos y gastos entre subsectores y se visualice como un déficit de la AC

Largo plazo

Reto

Envejecimiento que presiona al alza el gasto en pensiones entre 2 y 4 puntos hasta 2050

Propuesta

Profundización en las reformas paramétricas de 2011 del sistema de pensiones

Reducción de
incertidumbre

1. Las IFIs
2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

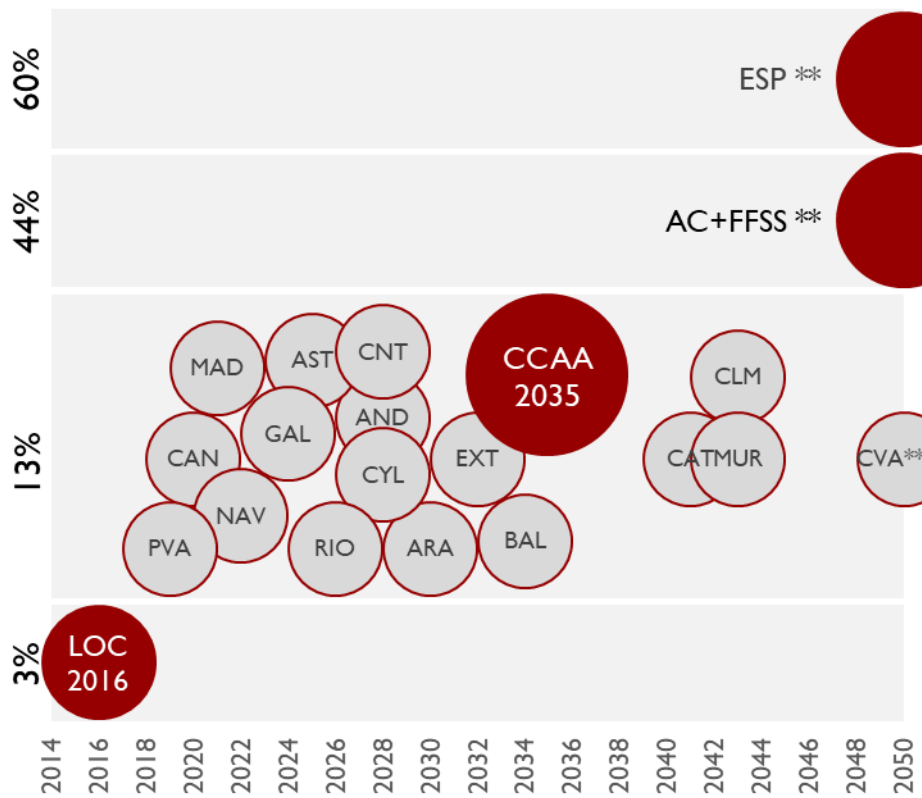


CCAA

Cerca del equilibrio presupuestario, con riesgo ligeramente alto de sostenibilidad de deuda

A nivel subsector, también se requiere la generación y mantenimiento de saldos primarios para alcanzar el nivel de referencia del 13% en **2035...**

...sin embargo, aunque el riesgo de sostenibilidad es ligeramente alto, hay diferencias entre CCAA



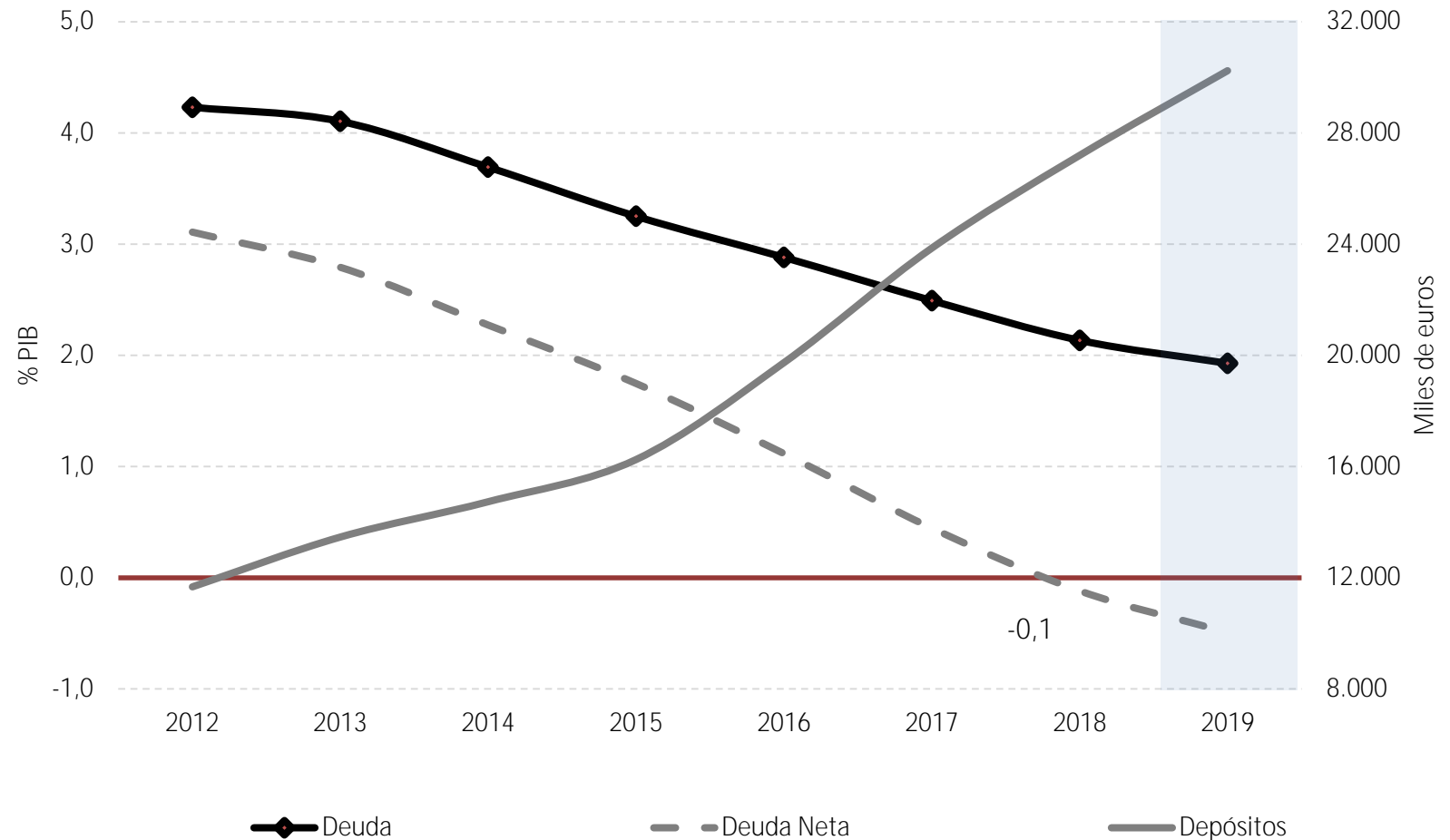
Nota: el indicador sintético de riesgo de sostenibilidad se nutre a partir de 5 pilares: 1) nivel de endeudamiento, 2) capacidad económica, 3) flujos de financiación, 4) capacidad de repago y 5) espacio tributario

1. Las IFIs
2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

CCLL

En superávit presupuestario y cumplimiento del objetivo de deuda a medio plazo del 3%
Acumulación de depósitos creciente

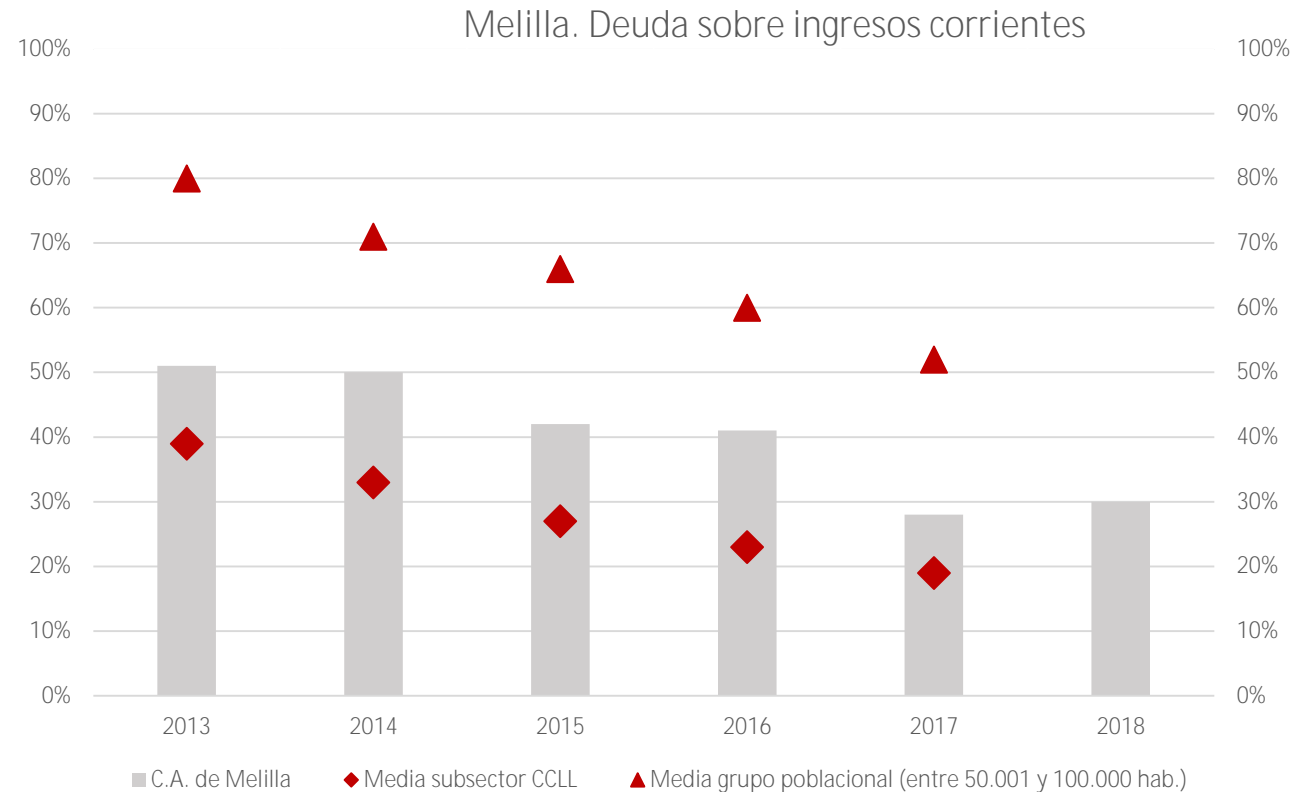
Evolución 2010-2018 depósitos CCLL (en % de PIB) y estimaciones AIReF 2019



- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

- AIREF realiza un análisis del conjunto del subsector CCLL...
- ..un análisis individualizado de las grandes CCLL y aquellas en riesgo de sostenibilidad...
- ...y un seguimiento de los principales indicadores de todas las CCLL en el [Observatorio de CCLL](#)

Ejemplo de seguimiento de variables de Melilla del Observatorio

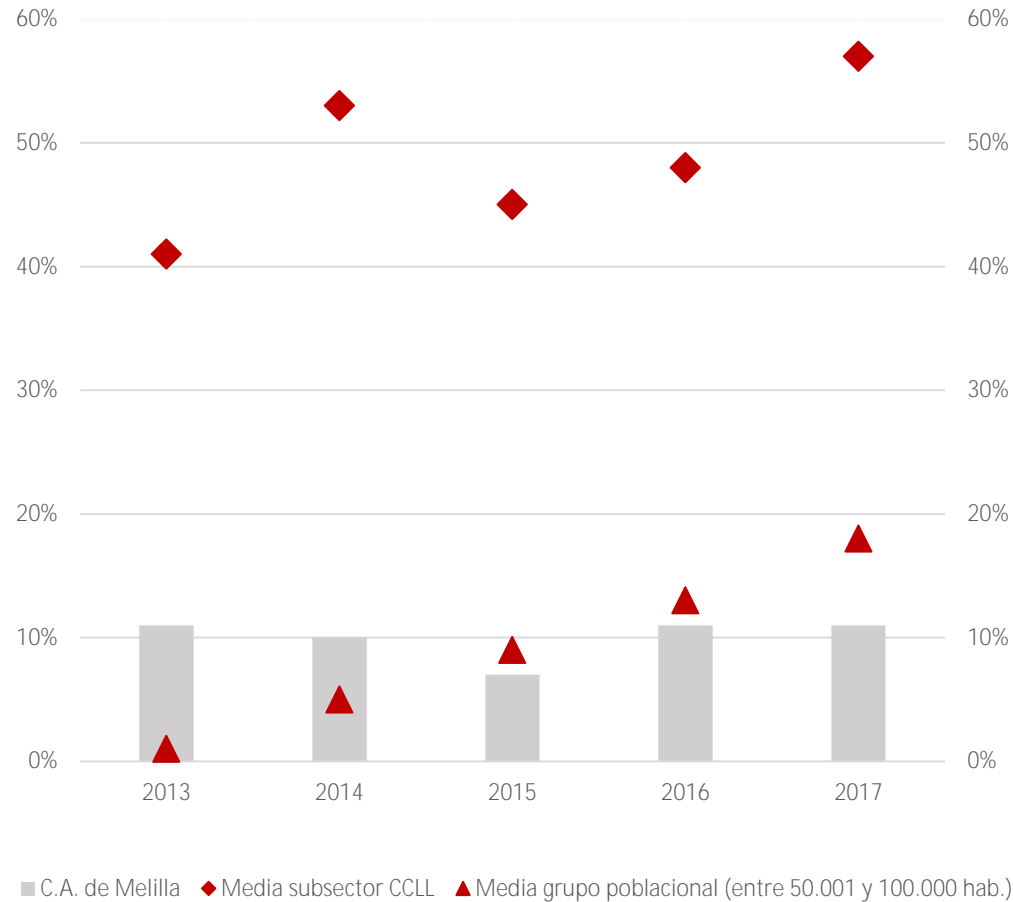


1. Las IFIs

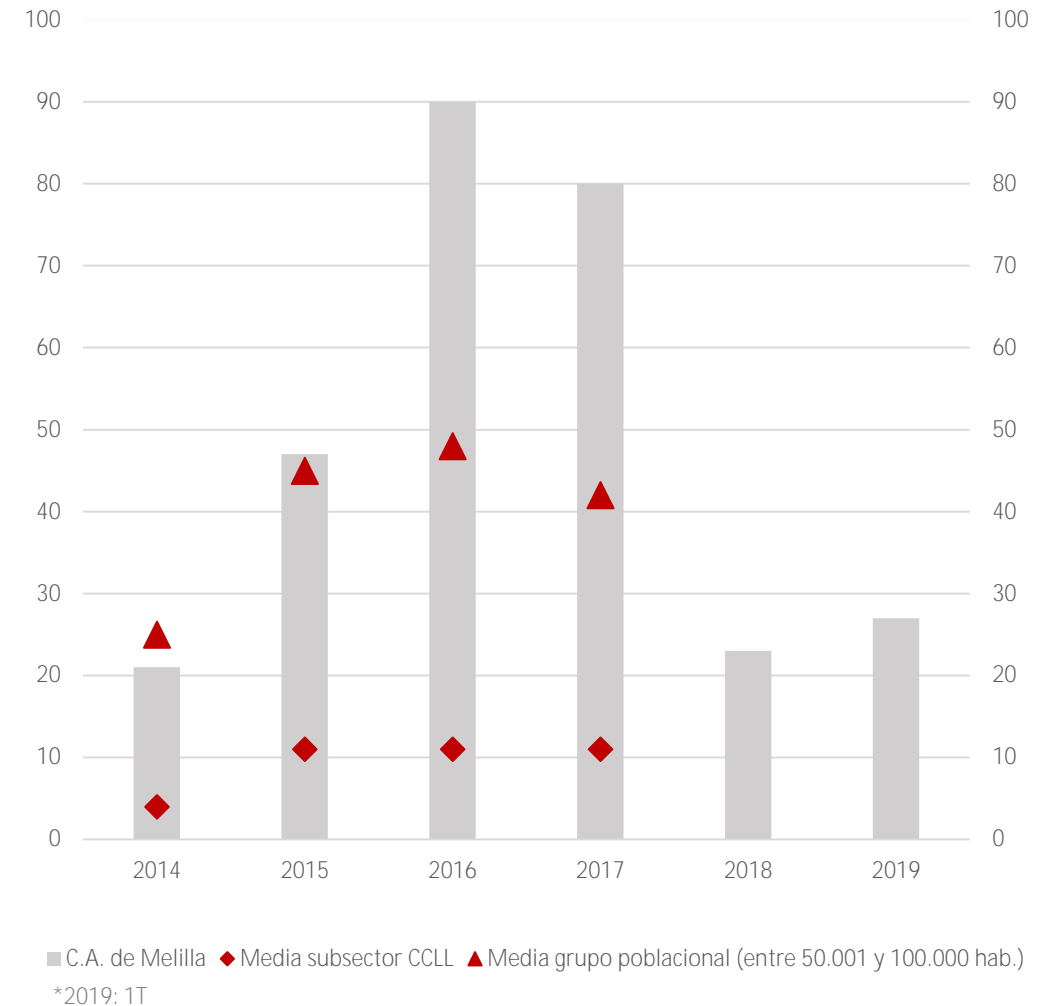
2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Melilla. Remanente de Tesorería sobre ingresos corrientes

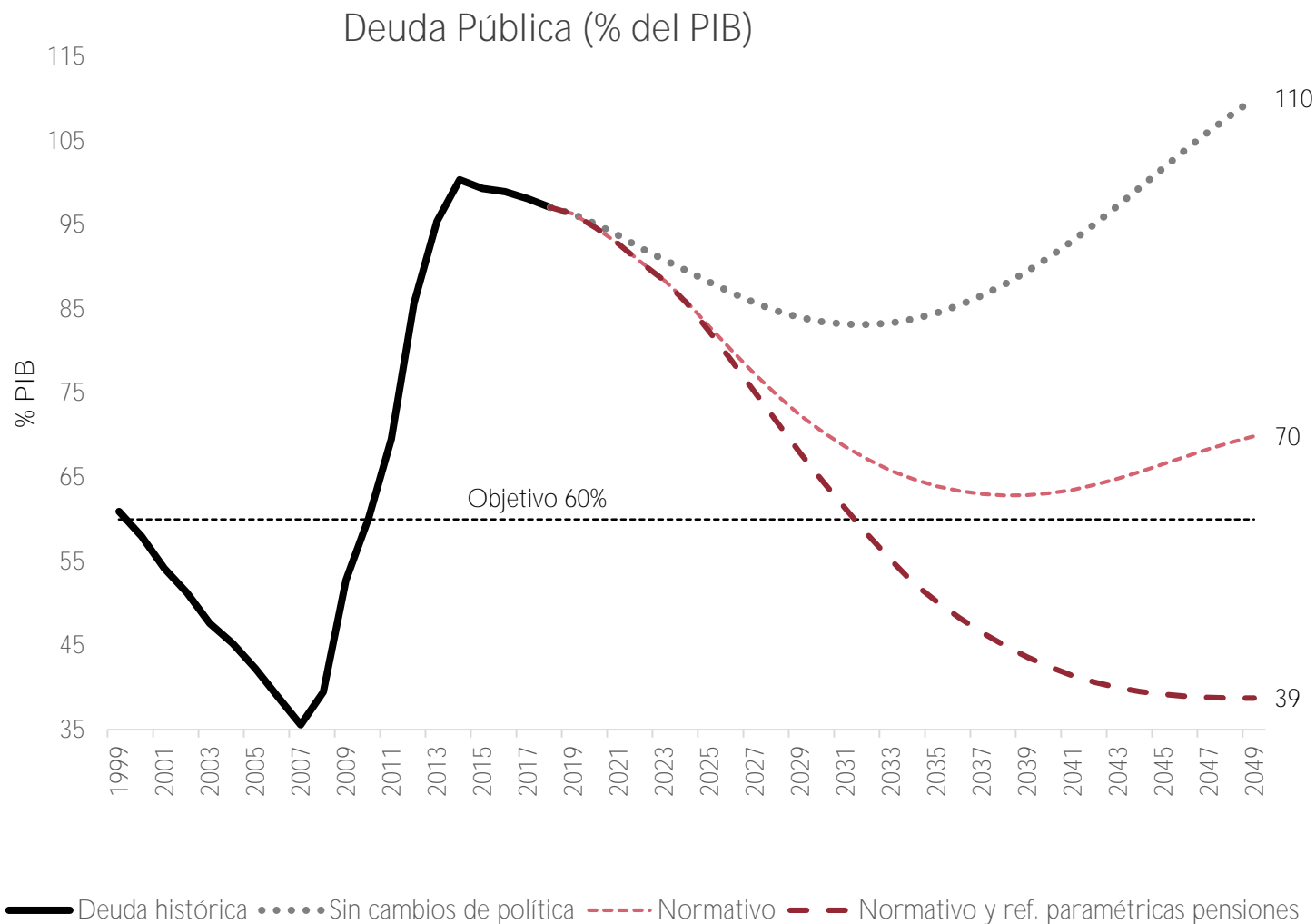


Melilla. Periodo Medio de Pago (días)



b. Riesgos para la sostenibilidad

Senda de deuda creciente si no se toman medidas



Sin medidas de política adicionales, la presión de gasto en pensiones invertirá la dinámica de la deuda que seguirá una senda creciente hasta niveles por encima del 100% del PIB

El cumplimiento de reglas fiscales* (saldos primarios muy exigentes del orden del 2% del PIB) llevaría la deuda a niveles del 70% por lo que no asegura la convergencia al 60%

Para alcanzar el objetivo del 60% es necesaria además la implementación de reformas paramétricas que mitiguen el impacto del envejecimiento poblacional

Supuestos macro del escenario normativo se mantienen para los otros dos escenarios

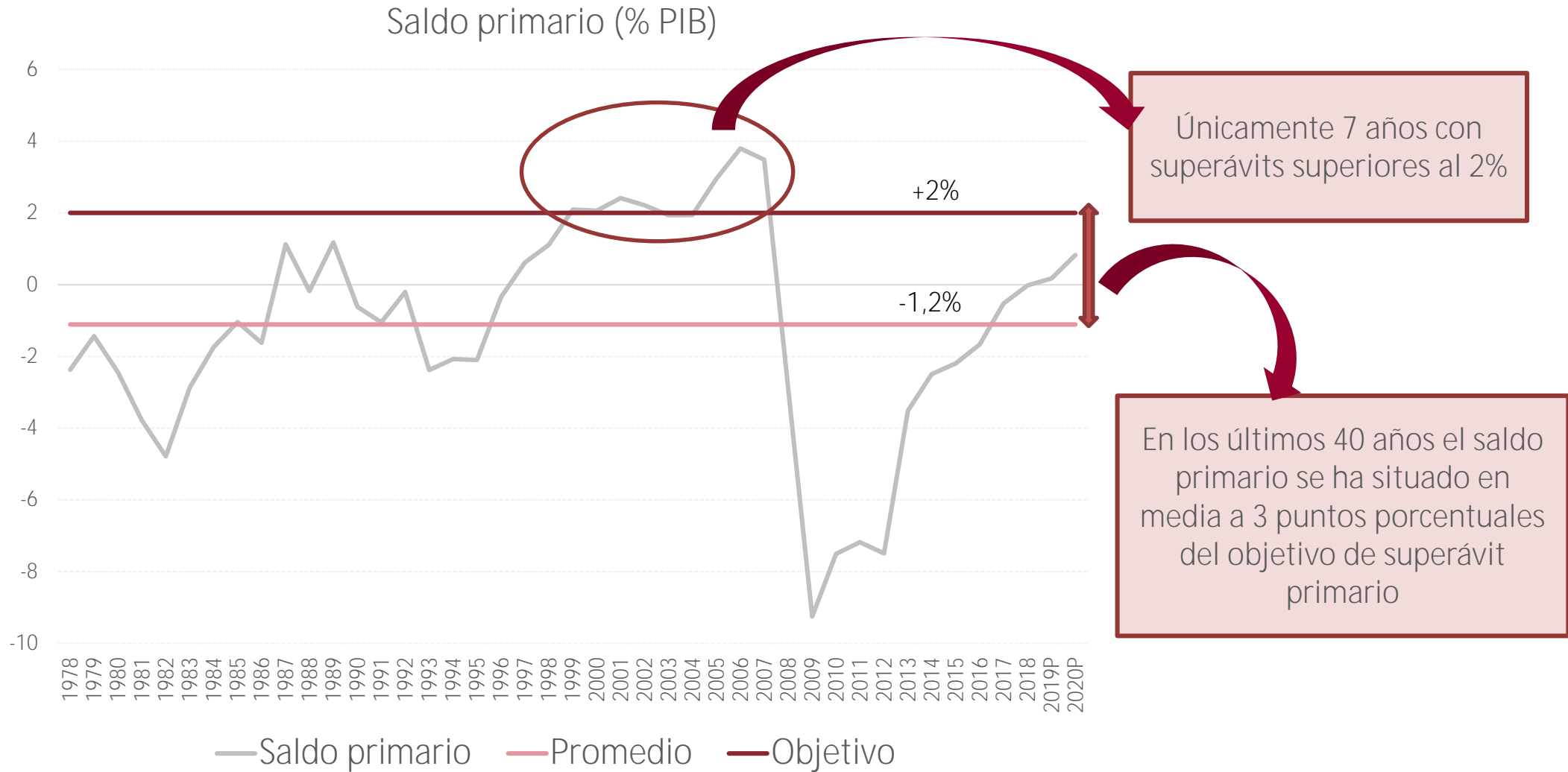
Fuente: Banco de España

*Escenario normativo: cumplimiento reglas fiscales salvo por subsector FFSS

I. Dificultades para alcanzar superávits primarios

Históricamente no se han registrado periodos muy prolongados con un superávit primario del 2%...

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

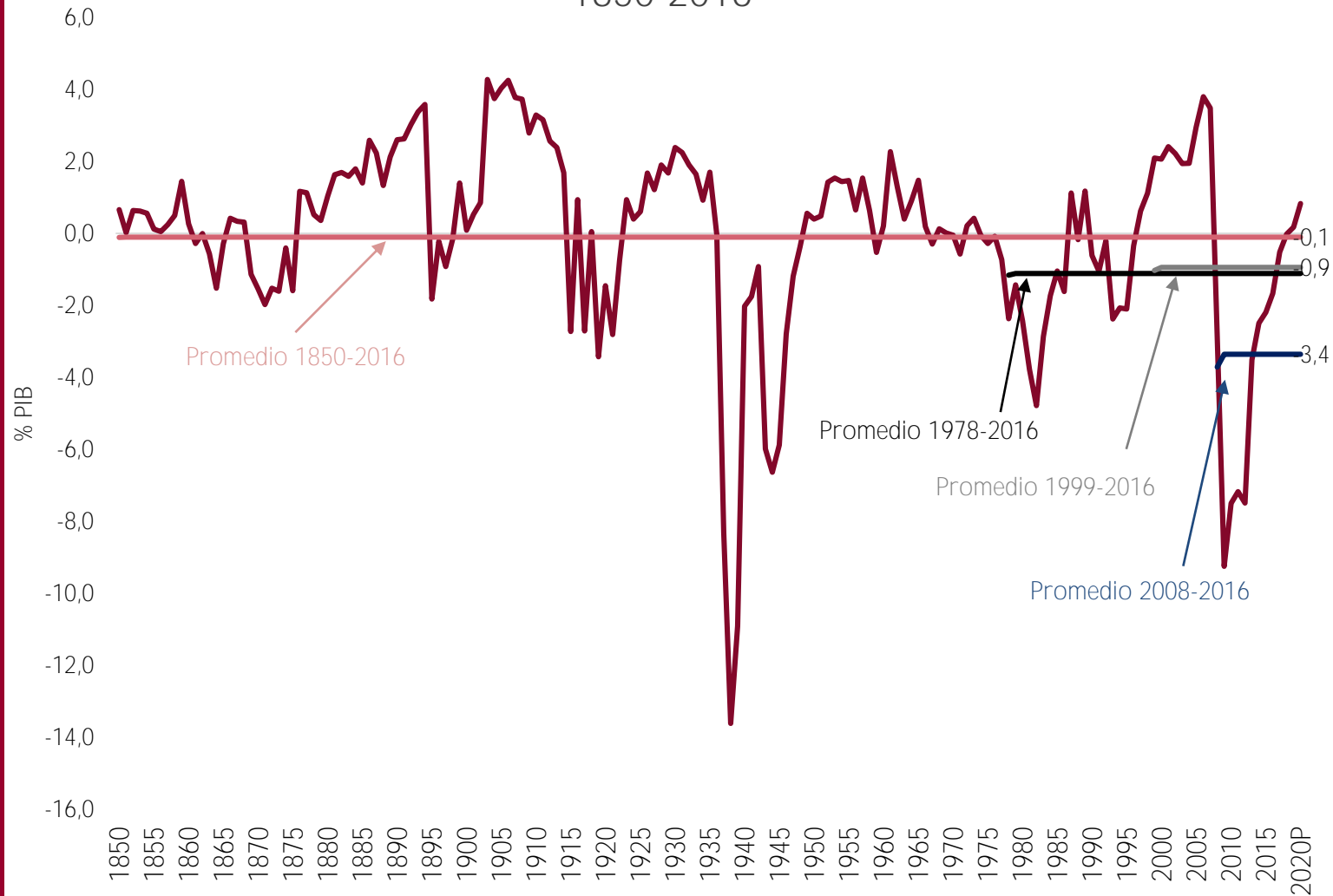


Fuente: AMECO y previsiones AIReF



...ni siquiera si nos remontamos a hace casi dos siglos

Saldo primario de las AAPP (%PIB) 1850-2016



Históricamente, el saldo primario ha estado **relativamente equilibrado...**

... pero a partir de la democracia, las nuevas demandas sociales han empujado las necesidades de gasto, sin aumentos equivalentes de ingresos

En términos fiscales, el impacto de la última crisis solo es comparable con la guerra civil

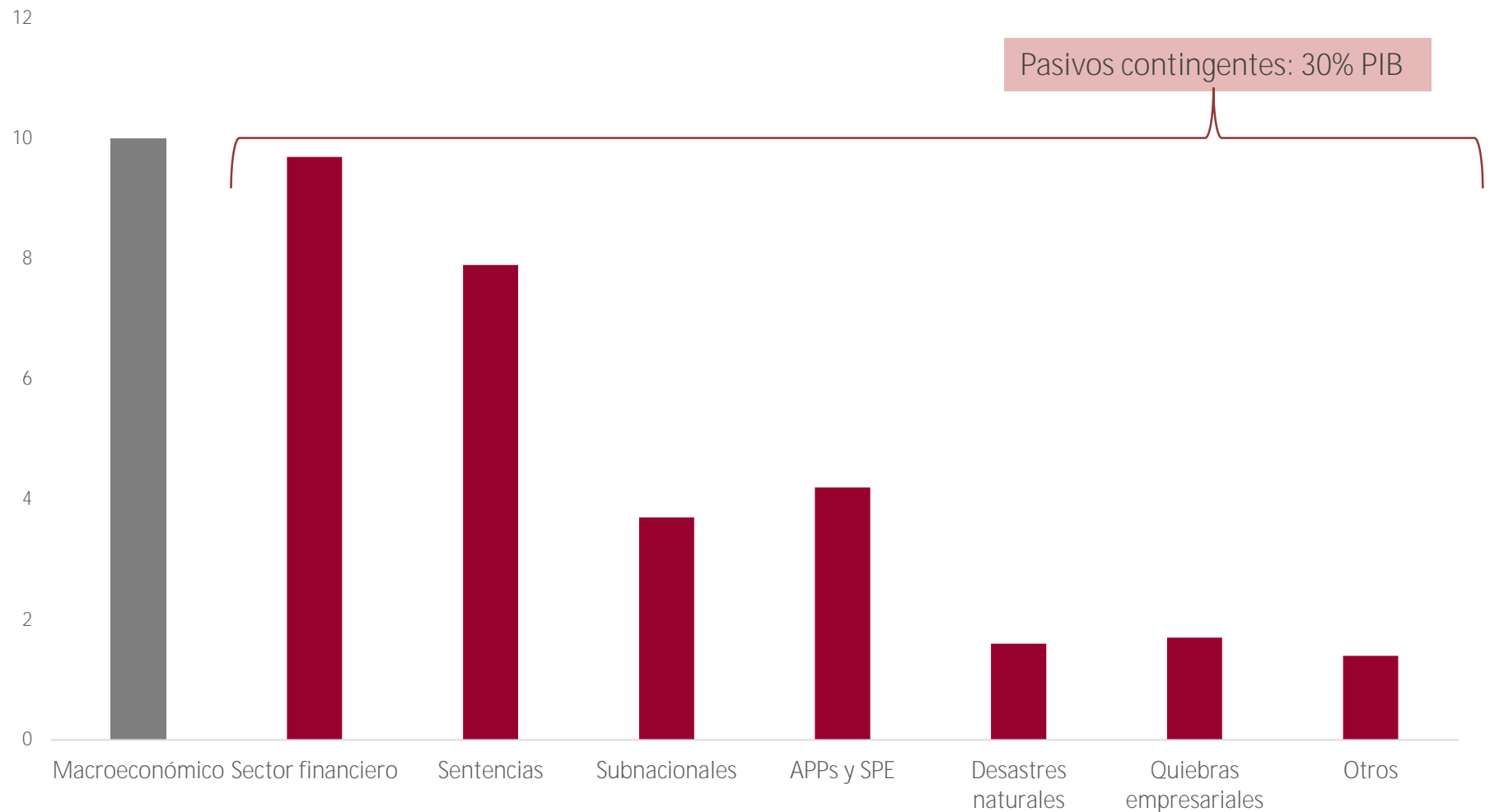
- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



Fuente: Comín, Banco de España y estimaciones AIReF

II. Presión al alza de la deuda por riesgos macro-demográficos y pasivos contingentes

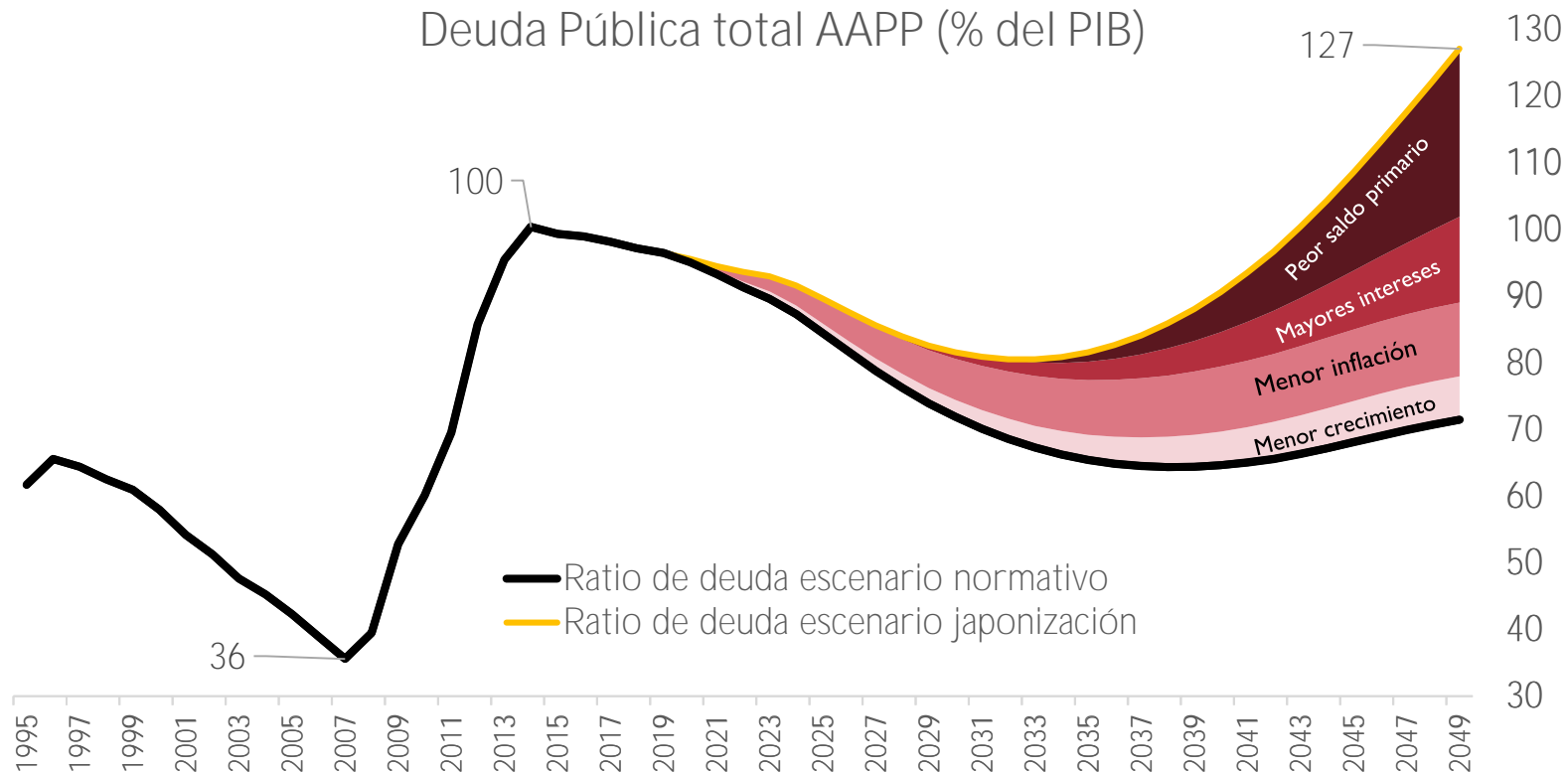
Coste fiscal medio en % del PIB



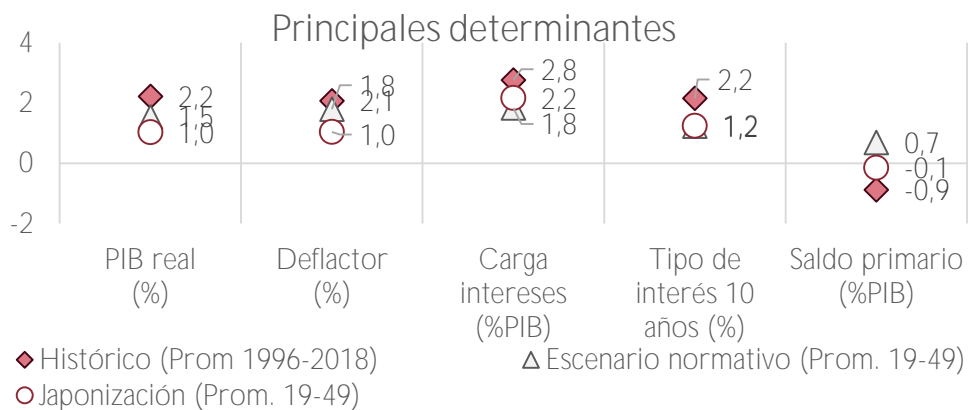
Fuente: FMI (2016) *Analyzing and managing fiscal risks-best practices*

Riesgos macro-demográficos de largo plazo

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



Fuente: Banco de España y previsiones AIReF



Incluso cumpliendo las reglas fiscales, si empeoran los supuestos macro la deuda podría repuntar hasta el 127% del PIB



Pasivos contingentes

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

a. Análisis de sostenibilidad por subsectores

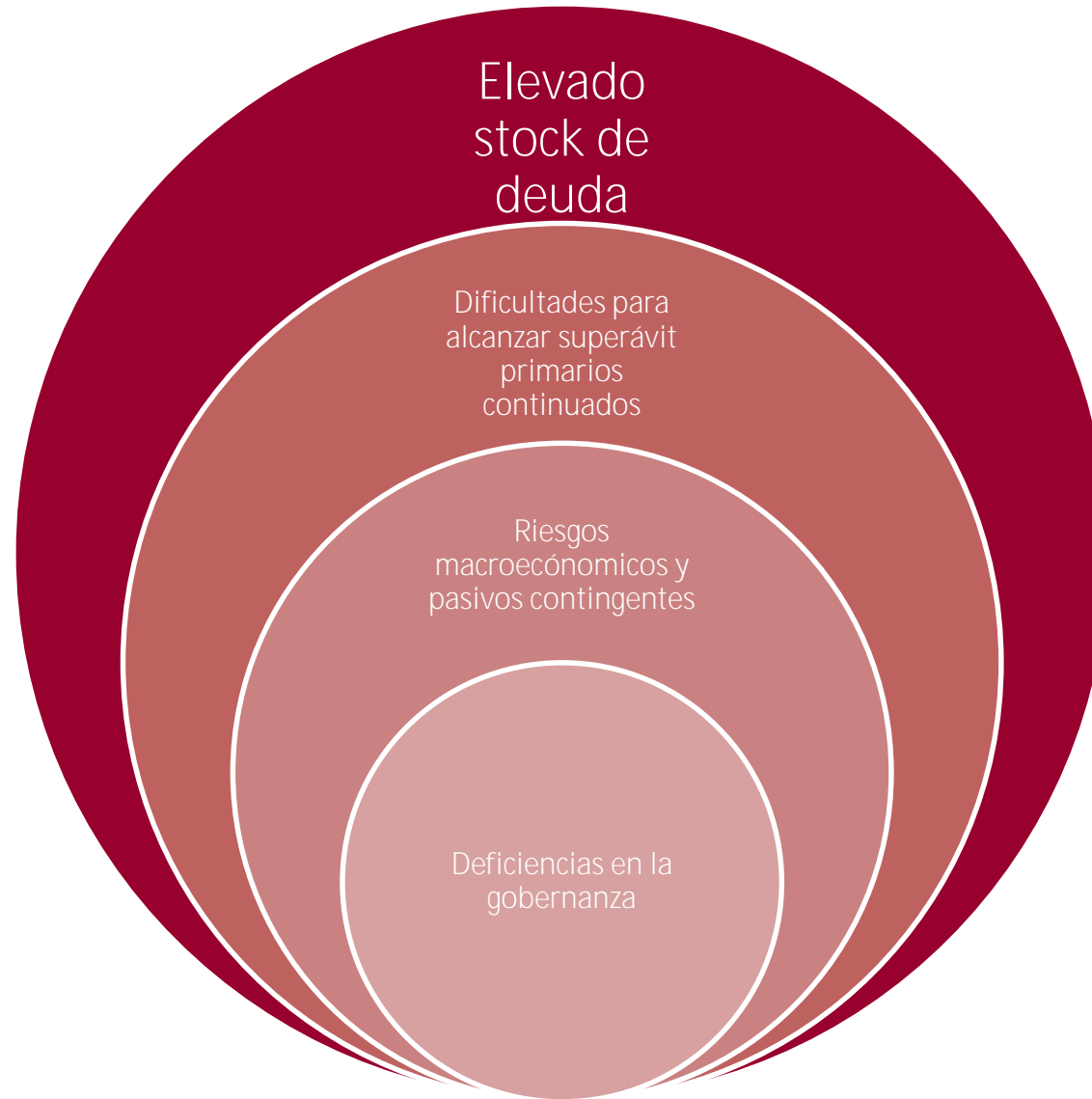
b. Riesgos para la sostenibilidad

c. Reformas pendientes

	I) Sector Público Empresarial y Asociaciones Público - Privadas	II) Riesgos legales - Sentencias	III) Riesgos geoestratégicos	IV) Crisis financieras	V) Envejecimiento de la población
Probabilidad	Muy alta	Muy alta	No lineales y repentinas	Alta	Muy alta
Horizonte temporal	Medio plazo	Corto plazo	Incierto	En media, cada 15 años	Largo plazo
Tamaño del impacto	Medio (3,4% PIB)	Bajo pero recurrente (0,3% PIB en 2017-19)	Potencialmente elevado	Potencialmente elevado (10% PIB en una recesión)	Elevado

c. Reformas pendientes

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



Necesidad de generar espacios fiscales



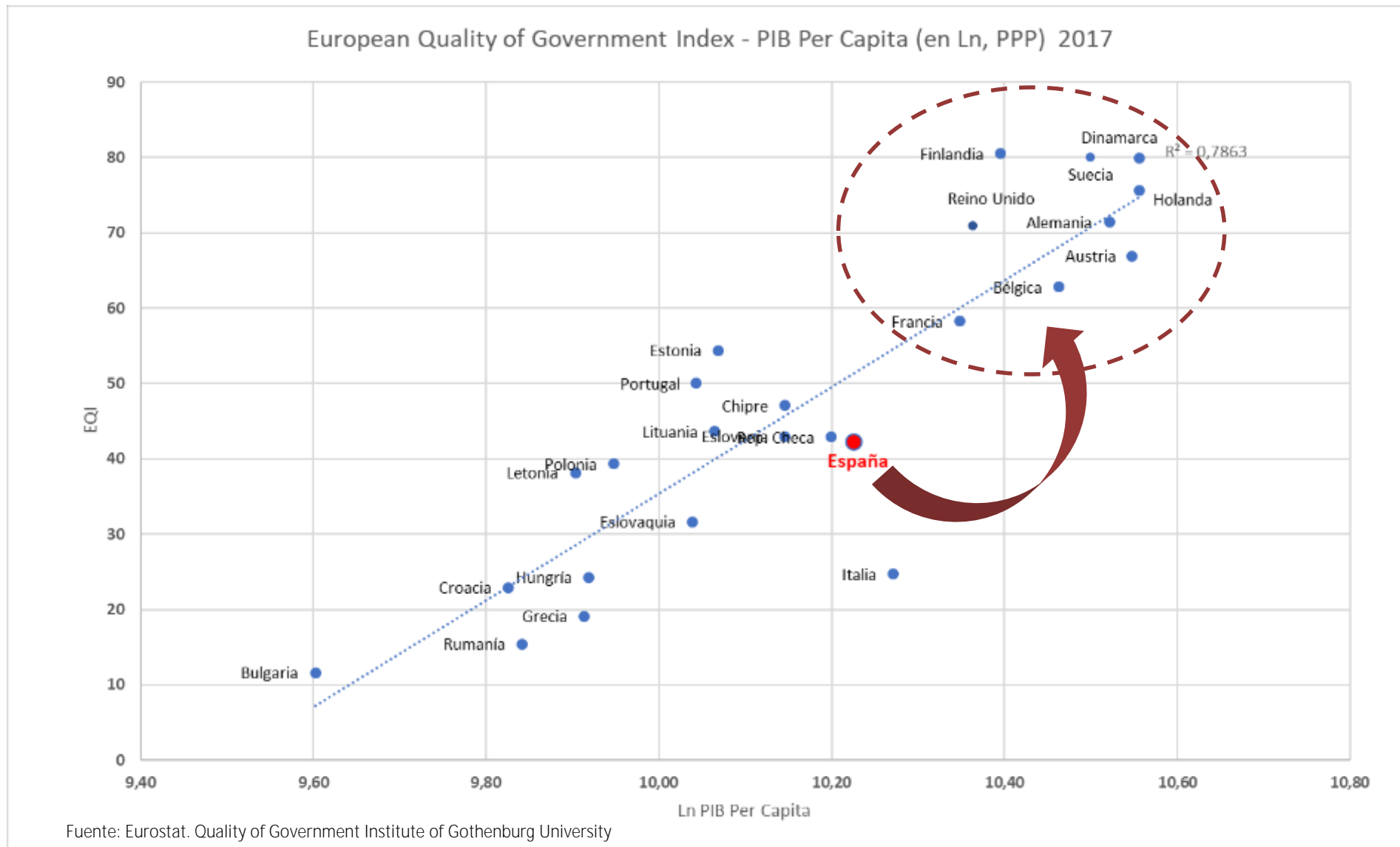
Mejora de la calidad del marco institucional como factor clave

I. Reforma del marco fiscal y sistema territorial

II. Evaluación de políticas públicas

La calidad del marco institucional es un factor determinante en el desempeño de las economías

1. Las IFIs
2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



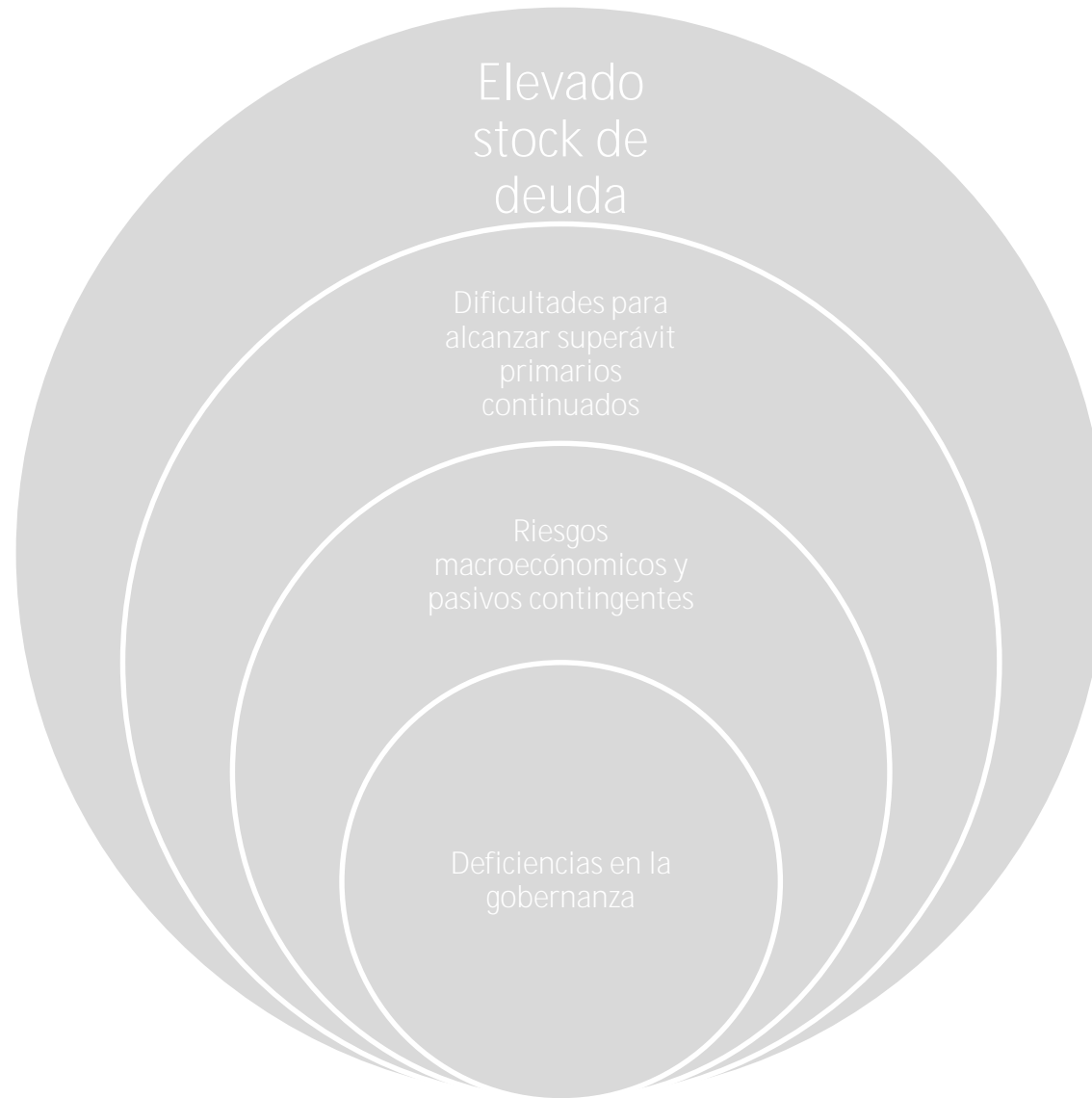
Fuente: Eurostat. Quality of Government Institute of Gothenburg University



Existe margen de mejora para España

Reformas pendientes: marco institucional fiscal y territorial

1. Las IFIs
2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



Necesidad de generar espacios fiscales



Mejora de la calidad del marco institucional como factor clave

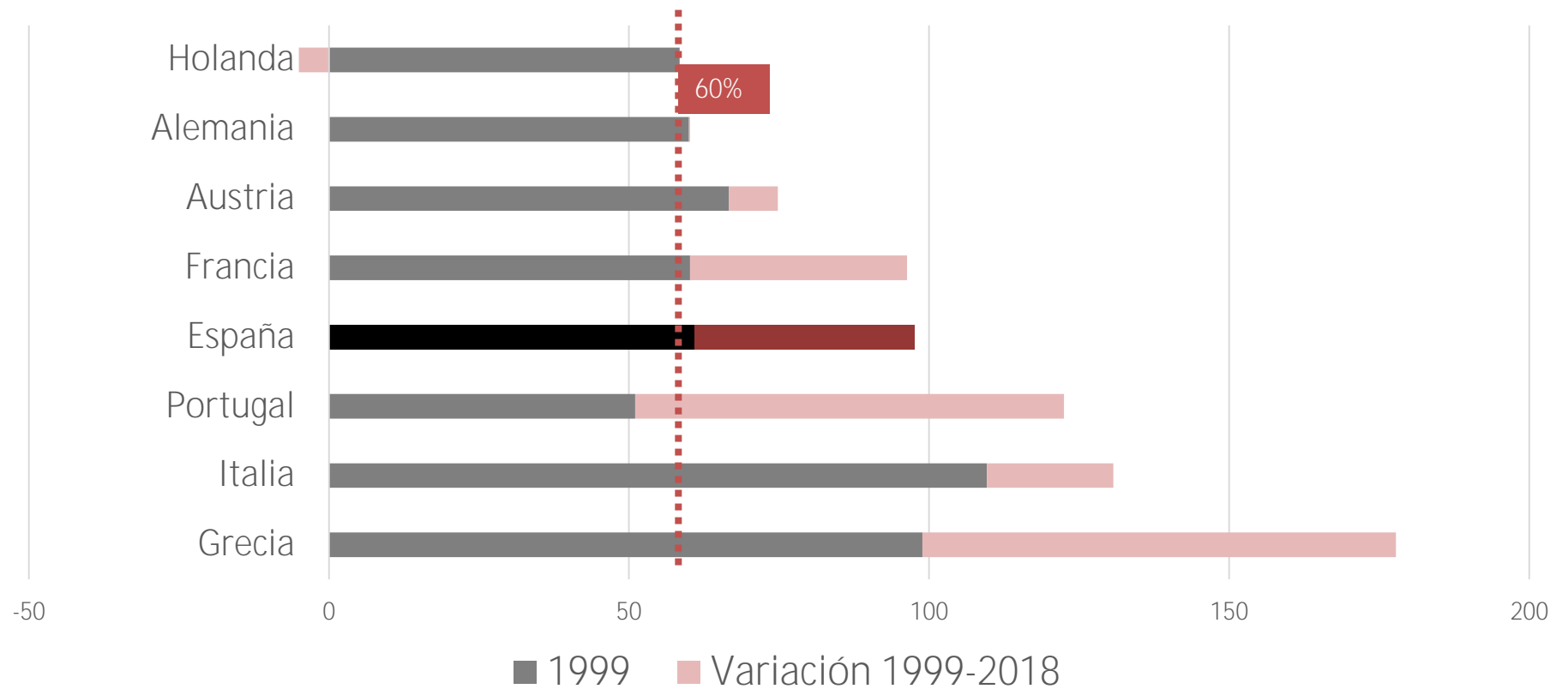
I. Reforma del marco fiscal y sistema territorial

II. Evaluación de políticas públicas

I.a. Marco fiscal

Todos los países europeos han estado sometidos a las mismas reglas fiscales pero los de mejor comportamiento son aquellos con un marco institucional fiscal de calidad

Volumen y variación de la deuda pública, 1999-2018 (% PIB)



Fuente: Comisión Europea

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

En España se han hecho progresos significativos para **reforzar nuestro marco fiscal...**

... pero aun son insuficientes

Transparencia

- Requerimientos de información pasan a ser obligatorios: Orden Ministerial oct. 2012.
- Información extremadamente detallada sobre:
 - Quién facilita, qué y cuándo
 - Central de Información Económica y Financiera

- Información sobre criterios metodológicos y contables: muy escasa a incompleta
- Comité Técnico de Cuentas Nacionales pendiente de constituirse 5 años después del mandato de la ley orgánica

Instituciones fiscales

- Principio de estabilidad presupuestaria al más alto nivel normativo: Constitución + Ley Orgánica
- Todos los subsectores sujetos a reglas fiscales
- Deuda comercial y períodos de pago incluidos en el principio de sostenibilidad presupuestaria
- Refuerzo de mecanismos de cumplimiento de nivel subnacional

- Cumplimiento débil:
 - Implementación de reglas problemática
 - Desajustes entre subsectores e intra-sectoriales
- Deficiencias de diseño:
 - Falta de enfoque sólido a medio plazo
 - ¿Adecuados para generar margen fiscal?



¿Qué factores explican la debilidad del cumplimiento del marco actual?

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Implementación de reglas fiscales problemática

- Objetivos poco realistas
- Reglas complicadas
- Medidas correctivas inviables
- Falta de planes correctivos de la Adm. Central
- Amplio margen para decisiones discrecionales
- Falta de co-responsabilidad fiscal

Desajustes en subsectores y deficiencias del sistema de financiación autonómico

- Superávit recurrente de CCLL
- Desigualdades en la financiación de las CCAA
- Falta de claridad en el reparto de competencias y responsabilidades
- Escasa relevancia de las necesidades de gasto como ancla del sistema
- Prevalencia de negociaciones bilaterales

- Falta de autoridad moral para exigir el cumplimiento
- Falta de sentido de responsabilidad (*ownership*) sobre las reglas fiscales

¿Cuáles son las principales deficiencias de diseño?

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Falta de un enfoque sólido de medio plazo y escasa atención a la calidad de las finanzas públicas

- Programa de Estabilidad (PE) no puede ser un sustituto de un enfoque sólido de medio plazo
- Revisiones anuales: objetivos móviles
- Deficiente evaluación del impacto de las medidas ex ante y ex post
- Análisis de políticas excesivamente legalista

¿Son las actuales reglas fiscales adecuadas para generar buffers fiscales?

- Reglas españolas no plenamente alineadas con las de la UE: regla de gasto menos exigente
- Requisitos presupuestarios basados en indicadores estructurales: no son una guía adecuada para la política fiscal
- Insuficiente atención a la deuda: consenso sobre su papel como ancla a largo plazo
- Necesidad de incorporar pasivos contingentes
- Necesidad de ampliar el marco de análisis y gestión de riesgos fiscales
- Reglas fiscales insuficientes: IFIs complementarias



Necesaria una reforma integral

Modelos de referencia: Países Bajos y Alemania

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Países Bajos

Alemania

Visión de medio plazo

- Escenarios macro-presupuestarios ligados a legislatura: con metodología bien asentada antes (transparencia de programas electorales) y después de elecciones (acuerdos de coalición)
- Instrumentación a corto plazo (consistencia temporal) mediante variables observables y controlables: gasto

- Reforma constitucional 2009 para poner freno al crecimiento de la deuda pública: basado en restricciones al saldo estructural de cada administración
- Creación de un Consejo de Estabilidad para asegurar la coordinación entre niveles de la administración y adecuada planificación de medio plazo

Instituciones fiscales sólidas

- CPB: reputación analítica e independencia, provisión de inputs clave:
 - Valora programas electorales
 - Suministra escenarios pre y post elecciones
 - Produce previsiones anuales: macro son las oficiales en la práctica

- Entramado de instituciones:
 - Joint Economic Forecast: previsiones macro. Desde 2017, Joint Economic Forecast Group (aval oficiales)
 - German Council of Economic Experts
 - Grupo de trabajo de ingresos: previsiones macro oficiales

Puntos fuertes

Modelo basado en la transparencia, provisión de datos, simplicidad, variables observables, menos discrecionalidad administración: propicia decisiones informadas

Búsqueda de coordinación con un Consejo de Estabilidad potente e instituciones fiscales de apoyo



AIReF tiene una propuesta de marco fiscal...

Consistencia internacional

Consistente con las tendencias de reforma de la Comisión Europea

- Fiscal Compact
- Propuesta de Directiva 2017 para fortalecer la responsabilidad fiscal y la orientación al medio plazo

Inspirada en modelo holandés

Rasgos singulares

Orientación al medio plazo

Reglas simples, objetivos controlables y jerarquizados por horizontes

Acotar la discrecionalidad: papel de las Autoridades Fiscales Independientes



1. Las IFIs
2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes

Acotar la discrecionalidad del gobierno por medio de una Autoridad Fiscal Independiente

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Fuentes de discrecionalidad	Papel de la Autoridad Fiscal Independiente: contribuciones
Posición cíclica no neutral: optimismo previsiones macro	Identificación de posición cíclica a 4 años vista
Evolución de ingresos y gastos: cortoplacismo y falta interiorización costes totales	Provisión de escenarios de ingresos y gastos de medio plazo bajo supuesto de políticas constantes
Medidas discrecionales de ingresos: sesgo a optimismo	Certificación independiente
Incertidumbre sobre parámetros de largo plazo	Estimación independiente de crecimiento potencial
Perturbaciones inesperadas y eventos fuera de control: abuso de cláusulas de escape	Valoración de condiciones desencadenantes



I.b. Reforma del sistema territorial

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Problemas detectados

Distribución competencial difusa y concurrencia de normas poco precisas para una misma materia lo que genera ineficiencias para el funcionamiento del sistema económico

El proceso de toma de decisiones no está orientado a la formación de consensos ni a la cooperación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de administración

Marco de disciplina fiscal que fomenta el incumplimiento de las reglas fiscales

Reforma integral del sistema territorial

Marco competencial preciso y detallado

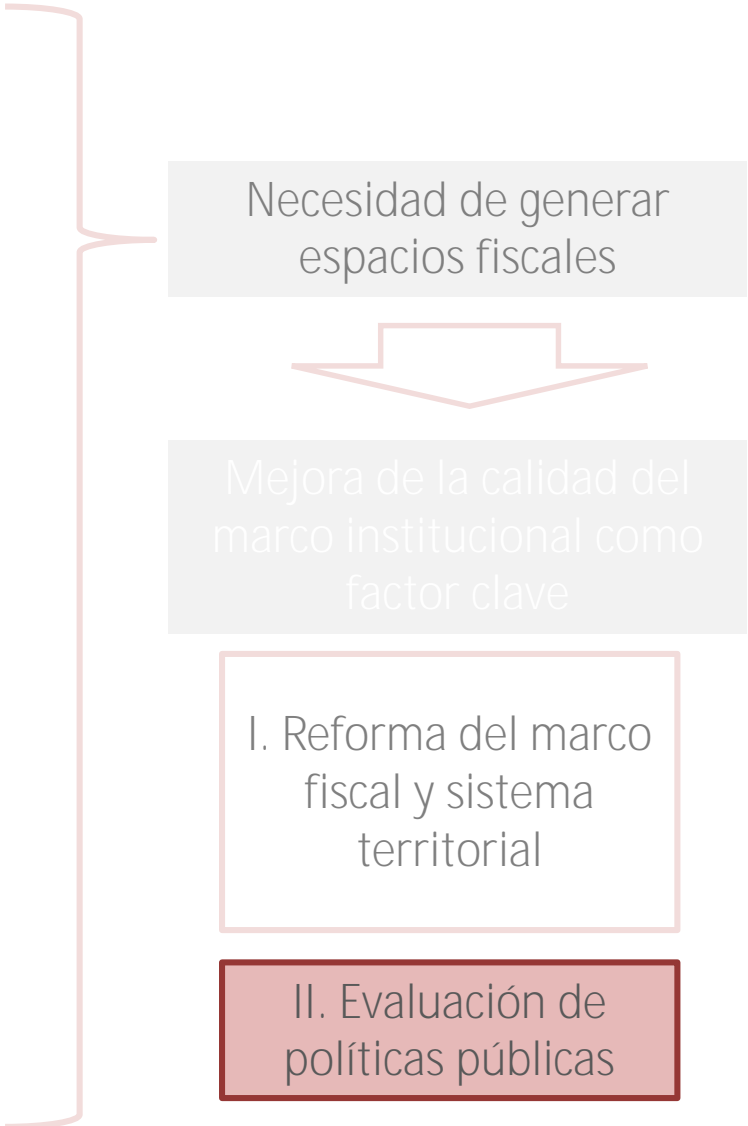
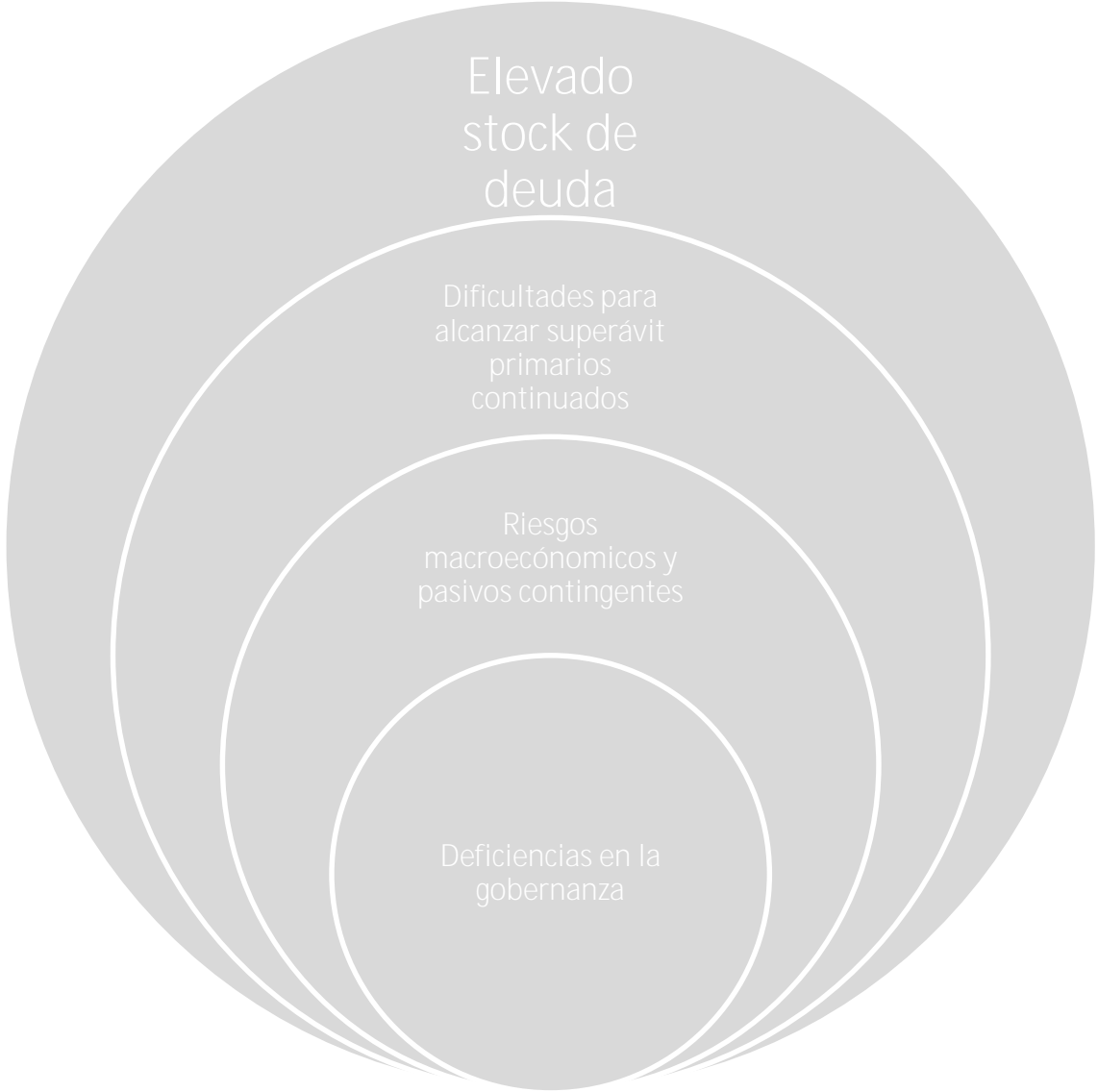
Procesos de toma de decisiones que alineen incentivos hacia cooperación, consenso y corresponsabilidad que complemente el autogobierno con el gobierno compartido

Sistema compartido y transparente de reglas fiscales con mayor responsabilidad y compromiso de las CCAA y menor discrecionalidad del Estado

Diseño de los sistemas de financiación con adecuación a la distribución de competencias

Reformas pendientes: evaluación de políticas públicas

- 1. Las IFIs
- 2. Sostenibilidad de las cuentas públicas
 - a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
 - b. Riesgos para la sostenibilidad
 - c. Reformas pendientes



II. Evaluación de políticas públicas

¿Qué es la evaluación de políticas públicas?

- ❖ La evaluación expresa un **juicio de valor sobre el éxito de los resultados de la política**
- ❖ Es uno de los mecanismos de **rendición de cuentas** presente en todo el ciclo de la intervención pública
- ❖ Tiene su **origen en el mundo anglosajón**
- ❖ La evaluación aspira a comprender **la lógica de una intervención completa** que vaya más allá de los controles parciales y de tipo administrativo
- ❖ La evaluación formula **preguntas** que se responden usando evidencia factual a partir de diferentes **metodologías**

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

a. Análisis de sostenibilidad por subsectores

b. Riesgos para la sostenibilidad

c. Reformas pendientes



¿Por qué es importante evaluar?

- Decisiones de gastos basadas en datos y hechos (*Commission on Evidence Based Policymaking, de Obama; What Works Network de Reino Unido*)
- La información es la materia prima → uso de los datos administrativos con el propósito de evaluar
- Priorizar el gasto público vs reducciones lineales
- Aprender de lo que funciona en la práctica -> con mejores prácticas nacionales e internacionales

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

a. Análisis de sostenibilidad por subsectores

b. Riesgos para la sostenibilidad

c. Reformas pendientes



¿Cuál es la situación en España?

- En España el control del gasto público ha tenido una orientación de fiscalización y control contable y legal
- Prácticamente no existe una cultura y estructura institucional orientados a la evaluación de resultados que garantice la eficiencia y eficacia

Problema: Programación presupuestaria no basada en evaluaciones del gasto y falta de priorización

Un paso en la buena dirección: encargo a la AIReF del Spending Review (evaluación de **políticas públicas**)...

... pero acotado en el tiempo y alcance limitado...

... por lo que es necesario crear un marco estable y ambicioso de evaluación de políticas públicas ...



1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

a. Análisis de sostenibilidad por subsectores

b. Riesgos para la sostenibilidad

c. Reformas pendientes

La AIReF va a evaluar el gasto de las administraciones públicas en los años 2018-2020 por encargo del Gobierno

1. Las IFIs

2. Sostenibilidad de las cuentas públicas

- a. Análisis de sostenibilidad por subsectores
- b. Riesgos para la sostenibilidad
- c. Reformas pendientes

Spending Review 2018

Evaluación de estrategia y procedimientos

Medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud

Políticas activas de empleo

Becas universitarias

Promoción de talento y empleabilidad en I+D

Apoyo a la competitividad empresarial

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos



Los informes finales se han publicado recientemente

Spending Review 2019

Incentivos a la contratación

Gasto farmacéutico hospitalario

Beneficios fiscales

Infraestructuras del transporte



Inicio de los trabajos





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

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