



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

**15.01.2019**

**Discurso del Presidente de la AIReF en la conferencia-desayuno  
organizada por Nueva Economía Fórum**

**José Luis Escrivá  
Presidente**

---



Quiero antes de nada agradecer a Nueva Economía Fórum su amable invitación para compartir hoy este desayuno con ustedes y al Gobernador del Banco de España por su afectuosa presentación. Quiero aprovechar también esta oportunidad para mencionar algo poco conocido y es que el Gobernador en el arranque de la AIREF hace ya casi cinco años nos brindó un asesoramiento muy valioso para configurar nuestro diseño institucional.

Permítanme que comience mi exposición refiriéndome a lo que es el verdadero núcleo de la actividad, y también razón de ser, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: la sostenibilidad de la deuda pública. En última instancia, todo el entramado de reglas fiscales, de instrumentos e instituciones orientados a la estabilidad presupuestaria, pueden encapsularse en un objetivo único: mantener persistentemente el endeudamiento del conjunto de las Administraciones Públicas por debajo de un cierto umbral que, de excederse, termina impidiendo que la política fiscal cumpla con plenitud las funciones de redistribución de la renta, de estabilización macroeconómica, ajustando su orientación de forma contracíclica, y de generación de un stock de capital público que expanda el potencial de crecimiento económico, funciones todas ellas a través de las cuales contribuye a aumentar el bienestar de los ciudadanos.

Pues bien, dentro del marco de la Unión Europea al que España pertenece, ese nivel de deuda, se sitúa, como saben, en el 60% del producto interior bruto. Y más allá de este requerimiento normativo, yo creo que no sería difícil concitar entre la profesión económica un cierto consenso de que este 60% de deuda es un nivel razonable de endeudamiento para afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Volvamos ahora la vista atrás, a hace 20 años, y recordemos que, al arrancar en 1999 la Unión Monetaria, la deuda pública española se situaba justo en torno a ese umbral del 60% del PIB. 1999 también es un buen año de referencia porque, por aquel entonces, la economía española evolucionaba en unas condiciones que vienen a denominarse como cíclicamente neutrales, y que básicamente coinciden con las condiciones por las que transita la economía española en este inicio de 2019. Ello hace que ese 60% de deuda pública de 1999 resulte comparable en términos estructurales con el casi 100% que tenemos en este momento. Esto nos permita concluir, por tanto, que, *grosso modo*, durante estos 20 años que han transcurrido desde el inicio de la Unión Monetaria Europea, se ha registrado un aumento permanente de nuestro endeudamiento público en casi 40 puntos del PIB, cerca de dos puntos porcentuales por año, para situarnos también casi 40 puntos por encima de la referencia de sostenibilidad. Se trata de un nivel que nos hace muy vulnerables ante la posible materialización de determinados pasivos contingentes, ante escenarios de subidas de tipos de interés superiores a los esperados, a desarrollos macroeconómicos adversos o, más a medio plazo, puede complicar extraordinariamente

la gestión de la presión sobre el gasto público del inexorable envejecimiento de la población.

Si nos retrotraemos de nuevo a 1999, podemos constatar que otros países entre los que iniciaron con nosotros la Unión Monetaria tenían igualmente un nivel de deuda pública en el entorno del 60% del PIB, por ejemplo Francia, Alemania y Holanda. Si bien la deuda pública francesa ha seguido una trayectoria similar a la española, en el caso de Alemania y Holanda su endeudamiento público, tras 20 años de Unión Monetaria, sigue anclado en el 60% del PIB. Y ello no ha sido óbice para que el desempeño económico de estos dos países, medido por ejemplo por la evolución acumulada de la renta per cápita durante estas dos últimas décadas, esté entre los más destacados de la Unión. Análogamente, la política fiscal instrumentada en Alemania y Holanda, así como por, ejemplo, la realizada en los países nórdicos, muestra una gran capacidad para neutralizar, de forma prácticamente completa, la tendencia creciente a la mayor desigualdad de renta que se manifiesta en los países de nuestro entorno. Algo de lo que desgraciadamente no pueden vanagloriarse, en cambio, los países mediterráneos, incluido España. De hecho, algunos de los países donde más ha crecido la deuda pública son aquellos donde más ha aumentado la desigualdad, sin la que la política fiscal haya contribuido suficientemente a corregir este sesgo hacia la inequidad.

Y la realidad es que todos los países que constituyen la Unión Monetaria Europea hemos estado sometidos durante estos 20 años al mismo marco de disciplina fiscal dentro del denominado *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* y desarrollos posteriores como el *Two Pact*, el *Six Pact* y el *Fiscal Compact*. Por consiguiente, el factor determinante de un mayor compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas no parece haber sido el sometimiento a las reglas fiscales europeas. Si analizamos cuidadosamente los países con mejor desempeño en sostenibilidad, que además suelen coincidir con los que desarrollan con mayor eficacia las distintas funciones de la política fiscal, descubrimos un patrón común muy claro: son países con una calidad institucional muy superior en el ámbito presupuestario. Esta calidad se manifiesta en distintas vertientes. Permítanme destacar, entre otras, las siguientes:

- la existencia de marcos presupuestarios de medio plazo efectivos, que eviten la tentación hacia el cortoplacismo oportunista;
- la limitación de espacios de discrecionalidad que puedan derivar en la adopción de decisiones arbitrarias;
- una estimación rigurosa "ex-ante" de los efectos esperados de las políticas públicas y de las medidas de ingresos y gastos a instrumentar;
- una evaluación continuada de los resultados de esas políticas para que puedan ir rediseñándose en función de criterios objetivos de eficiencia y eficacia;

- marcos de gobernanza en las instituciones fiscales que propicien la formación de consensos, la corresponsabilidad fiscal y el gobierno compartido;
- y mecanismos que aseguren la exigibilidad de las normas existentes.

En todos estos frentes España tiene un margen de mejora inmenso. Puede argumentarse que esta institucionalidad no es sino el reflejo de sociedades que valoran particularmente la estabilidad. Sin negar este factor cultural, hay evidencia abrumadora de que el reforzamiento institucional rinde benéficos antes de lo que se sospecha, y esto propicia que los ciudadanos perciban las ventajas de políticas fiscales orientadas a la estabilidad y a la consecución de objetivos perdurables en el tiempo. Puede ponerse en marcha así, por tanto, un cierto círculo virtuoso a través del cual la sociedad penalice las políticas inconsistentes y exija marcos institucionales que las dificulten.

La reforma y reforzamiento institucional en el ámbito fiscal y presupuestario permite explotar además un canal que, en determinadas coyunturas, termina siendo decisivo: el canal de la credibilidad. En el pasado, España ha tendido a re-ganar credibilidad fiscal con medidas de mucho sacrificio a corto plazo, pero difícilmente sostenibles en el tiempo, o con cambios normativos que, en apariencia, conllevaban gran exigencia pero que resultaban de muy difícil implementación. Las ganancias que se obtienen de esta forma son normalmente limitadas y volátiles.

Desde esta perspectiva, conviene recordar que España tiene un nivel de deuda pública similar, si cabe ligeramente más bajo, que el de Francia o Bélgica, con déficit públicos también similares al de estos países, pero al mismo tiempo exhibiendo, a su favor, un ritmo de crecimiento económico sensiblemente superior durante estos últimos años, y que se espera que siga siendo así en el futuro próximo. Pues bien, a pesar de todo ello, el coste de nuestra deuda pública, y la prima de riesgo asociada que nos exigen los mercados, resulta sistemáticamente superior, en un margen significativo, que la de Francia o Bélgica. Ante este aparentemente sorprendente déficit relativo de credibilidad de la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas, podemos buscar distintas explicaciones, más o menos alambicadas. La más evidente es, en mi opinión, que el marco institucional de medio plazo de estos países despierta mayor confianza a la hora de valorar su capacidad para abordar y reconducir procesos que pongan en riesgo en el futuro el desenvolvimiento ordenado de las finanzas públicas.

En este contexto, conviene igualmente recordar que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria de 2012 contiene una disposición, concretamente la disposición transitoria primera, que establece que la deuda pública en España ha de alcanzar el objetivo del 60% en el año 2020 y establece, además, los mecanismos y las sendas de ajustes que deberían llevarnos a ese nivel dentro ya de escasamente menos de dos años. A pesar de lo inalcanzable a todas luces de esta meta, y de que la propia disposición contempla distintas ventanas temporales para que este horizonte puede ser revisado, esto no ha ocurrido

hasta ahora. Y no me consta, por otra parte, que se haya ni siquiera intentado aprovechando las distintas ocasiones en que se ha modificado esta Ley Orgánica en los últimos años. Es este un caso verdaderamente paradigmático de cómo se pierde fácilmente credibilidad sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Primero, se fijan objetivos manifiestamente irrealizables; después, cuando se incumplen masivamente, se ignora dicho incumplimiento; y finalmente el horizonte del objetivo no se sustituye por uno más realista, con lo que ello supone de desanclaje en términos de sostenibilidad.

Ante esta situación, cabe preguntarse si realmente es tan difícil alcanzar un consenso sobre una referencia vinculante de medio plazo de convergencia de la deuda pública al 60% del PIB. Habrá quienes prefieran un ritmo más rápido para afianzar lo antes posible las ganancias de credibilidad; y estarán los que propicien sendas más gradualistas para dar mayor flexibilidad a corto plazo a la política fiscal. Pero debería haber un punto de encuentro entre las distintas posiciones y hacer de esta cuestión algo no partidista. Y una vez consensado un horizonte temporal y una trayectoria que anclen las estrategias de disciplina fiscal, existen multitud de combinaciones de ingresos y gastos compatibles con esa trayectoria y todo el espacio del mundo para confrontar posiciones distintas sobre las bondades de políticas fiscales alternativas. Les puedo asegurar que los acreedores de nuestra deuda pública valorarían mucho más un compromiso firme y creíble de reducción de la deuda pública, por muy gradualista que este fuera, que mediadas espasmódicas en momentos puntuales, acompañadas de indefinición sobre la estrategia de consolidación a medio plazo. Dados los benéficos evidentes para la economía española y sus ciudadanos de consensos de esta naturaleza, creo que el esfuerzo de buscarlos lo merece.

Y en este ámbito de formación de consensos en materia presupuestaria y fiscal, resulta necesario interiorizar que nos hemos movido en poco tiempo, y con visos de permanencia, desde una estructura básicamente bipartidista a otra de considerable fragmentación. Y en esto debemos aprender de los países que llevan muchos años funcionando bajo estas condiciones y han ido adaptando sus instituciones y reglas fiscales a esta realidad. Holanda, que lleva con gobiernos de coalición de múltiples partidos desde la Segunda Guerra Mundial, es una referencia muy interesante. Se ha dotado con un sistema de reglas simples, pero efectivas, y de instituciones independientes de carácter técnico, que facilitan el diseño y acuerdo de planes presupuestarios que se extienden durante toda una legislatura y donde los espacios de discrecionalidad están bien acotados e impera el gradualismo y la transparencia. Y todo ello en un marco de estabilidad presupuestaria a medio plazo muy razonable. El modelo holandés está lleno de pragmatismo y su éxito reside, en parte, en el reconocimiento desde las instancias democráticas de decisión que hay parámetros e inputs en el proceso presupuestario que deben sacarse fuera del debate partidista y del ámbito político.

Otra área donde el reforzamiento institucional es indispensable es el territorial. Somos uno de los países del mundo con mayor descentralización del gasto público. Y esto no tiene porqué ser incompatible con un elevado grado de estabilidad presupuestaria y una eficacia considerable de la política fiscal, como lo ponen de manifiesto los casos de Alemania, Austria, Canadá o Australia y, con una dimensión de descentralización del gasto más a nivel municipal, los países nórdicos. En estos países, el marco de estabilidad presupuestaria suele ser más simple que el nuestro, los incentivos están, en general, mucho mejor alineados y el aparataje técnico está más extendido y es claramente más sofisticado. Pero es, sin duda, en el ámbito de la gobernanza donde el recorrido de mejora es mayor. En primer lugar, es fundamental propiciar que los marcos normativos que rigen las relaciones entre las distintas administraciones, y las instituciones donde se entablan esas relaciones, se perciban como propias por parte de todos los actores, y que el principio de lealtad institucional pueda desplegarse en plenitud. En este sentido, hay que reforzar los mecanismos multilaterales de decisión y reformar muchos elementos institucionales que dificultan la puesta en común de distintas posiciones y la formación de consensos. Hay que huir de la bilateralidad que propicie discrecionalidad y opacidad. Y frente a la reivindicación continua del autogobierno, hay que identificar y propiciar los ámbitos de gobierno compartido. En un entorno de estas características resultaría más fácil abordar retos pendientes y urgentes, entre los cuales me gustaría destacar los siguientes:

- la simplificación de las reglas fiscales y la jerarquización de sus objetivos a nivel territorial;
- la reforma conjunta de los sistemas de financiación autonómica y local, asegurando la correspondencia entre financiación y competencias;
- el problema de sostenibilidad de la deuda de determinadas administraciones;
- y la reforma de los mecanismos de fijación de objetivos fiscales, el rediseño de los planes de re-equilibrio, y de las medidas correctivas asociadas, en los casos de incumplimiento, prescindiendo de elementos formales poco practicables y dotando a los procedimientos de gradualismo y orientación a medio plazo, al mismo tiempo que se potencian los mecanismos de carácter preventivo.

Bajo esta filosofía, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha venido realizando estos años recomendaciones específicas a las distintas administraciones públicas dentro del ámbito de actuación de cada una de ellas. Es nuestra intención, en el curso de este año, emitir una opinión formal con una reflexión más general, que contenga propuestas para reformar con carácter integral el marco presupuestario y de reglas fiscales en España para elevar su calidad institucional y adecuarlo a los retos que tendrá que afrontar en el futuro.

Otra área en el que el reforzamiento institucional es especialmente necesario es el de la evaluación de las políticas públicas, tanto ex-ante, en la etapa de diseño, como ex-post a la hora de revisar las políticas ya implementadas y analizar su eficiencia y el grado de eficacia. Desafortunadamente casi todo lo que en España se ha venido realizando en este campo hasta ahora ha tenido un carácter más formal que sustancial. Las administraciones públicas no tienen incorporado, en general, en su ADN un espíritu de evaluación, ya sea propia o externa, del desempeño de sus funciones y de los resultados obtenidos. En este sentido, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha realizado durante el año 2018 un ejercicio, llamemos piloto, en el ámbito de las subvenciones públicas, con siete proyectos específicos de evaluación. Estamos ya estos días discutiendo los resultados con las Administraciones involucradas y próximamente se divulgarán. Yo creo que hay resultados ciertamente interesantes y útiles, algunos novedosos y otros más esperados. Es importante que estas evaluaciones tengan continuidad y se consoliden como un procedimiento regular. De entrada, para el año 2019 el Gobierno nos ha encargado una nueva evaluación centrada en el gasto hospitalario en farmacia y equipos médicos, las infraestructuras de transporte, los beneficios fiscales y las bonificaciones a la contratación. Pero lo que es realmente crucial es que las evaluaciones den lugar a una reconsideración de las políticas públicas en función de su eficacia y del grado de eficiencia con que se ejecuten y alimenten los procesos presupuestarios subsiguientes. Este es el verdadero reto hacia adelante.

En los países de mejor desempeño económico en general, y fiscal y presupuestario en particular, sus marcos normativos suelen reservar, en mayor medida, a instituciones y agencias independientes funciones relevantes, ya sea en el terreno de la supervisión y regulación, en el de la provisión de determinados elementos para la toma de decisiones o incluso en la ejecución autónoma de determinadas tareas. Con ello, los gobiernos se atan las manos y reconocen que hay funciones que se desempeñan con mayor eficacia operando bajo criterios exclusivamente técnicos. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, a nivel internacional y desde distintos ámbitos, se están generalizando actitudes que cuestionan la labor de las instituciones económicas independientes, se desdeña la utilidad de los inputs que proporcionan y se busca incluso condicionar sus actuaciones. Y esto ocurre al tiempo que se formulan políticas sustentadas en escasa evidencia, cuando no en auténticas torsiones de la realidad, y se proponen soluciones simplistas y cortoplacistas, sin interiorización alguna de los costes que conllevan. Es justo en este entorno, en el que el concurso de las instituciones independientes es más necesario que nunca, en el que al mismo tiempo sus actuaciones pueden verse más hostigadas.

En este contexto, permítanme, como reflexión final, y basándome en mi experiencia en este mundo, que comparta con ustedes cuál creo yo que es la mejor manera en la que deben conducirse las instituciones independientes; en el caso de la Autoridad



Independiente de Responsabilidad Fiscal, desde nuestro nacimiento hace ya casi cinco años, hemos intentado que así sea.

En primer lugar, comportándose con humildad; la soberbia tecnocrática genera un justificable rechazo; en segundo, asegurándose que la percepción de objetividad y rigor sea máxima. En tercer lugar, reforzando y ampliando los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia de sus actuaciones. En cuarto lugar, esforzándose por ser eficaz y cumplir las funciones que le marca su normativa con pulcritud y focalización, evitando cualquier percepción tanto de extralimitación como de inhibición; la eficacia es, en última instancia, la fuente de legitimación de una institución independiente. Y finalmente, añadiendo a sus actuaciones una conciencia reforzada sobre los elementos del entorno en el que opera, interiorizando nuevas realidades y nuevas incertidumbres.