



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

**COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA,  
LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS REFORMAS  
INSTITUCIONALES Y LEGALES**

**Congreso de los Diputados**

**Cristina Herrero  
Presidenta de la AIReF  
22 de diciembre de 2020**

# Índice

**1. AIReF: origen y funciones**

**2. Autoevaluación de su independencia: puntos fuertes y áreas de mejora**

**AIReF es una institución fiscal independiente que, como la mayoría de las europeas, surge en respuesta a la crisis de 2008**

**2011-2013: reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento  
Se refuerzan las reglas fiscales**

- Reforzamiento de la vertiente preventiva: *sanciones***
- Nuevas restricciones: *límite del gasto***
- Control directo de la deuda: *objetivo***
- Mayor supervisión y coordinación de las políticas económicas y fiscales: *“semestre europeo”***
- Requisitos adicionales para la zona euro: *“otoño europeo”***

**PERO LA GRAN NOVEDAD ES LA CREACIÓN DE LAS IFIs**

## Marco normativo europeo de las IFIs

### 2011- Directiva

Supervisión de reglas nacionales



### 2012- Fiscal Compact (FC)

Definición de las IFIs

Establecimiento de principios comunes

Supervisión del FC



### 2013- 2 Pack: reglamento 473

Define las IFIs y sus requisitos

Establece sus funciones:

- Previsiones macro- producción o aval
- Supervisión de reglas UE y nacionales

- ❑ Salvo Polonia, todos los países cuentan, al menos, con una IFI
- ❑ Hay países con más de una IFI. En particular, los que ya contaban con una antes de la crisis
- ❑ Países con IFIs previas a la crisis o de primera generación:
  - Austria (WIFO-1927)
  - Países Bajos (CPB- 1945)
  - Bélgica (FPB-1959)
  - Dinamarca (DOR- 1962)
  - Suecia (SFPC-2007)

## ¿Por qué se recurre a este tipo de instituciones?

La reglas fiscales se evidenciaron insuficientes y, no siendo delegable la política fiscal, sí se percibe la conveniencia de acotar las fuentes de discrecionalidad que generan el sesgo a la deuda y promover el “ownership” de la buena salud fiscal



¿Cómo se materializa el sesgo deuda ?

¿Cómo puede contribuir la IFI? Funciones

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 sostenibilidad

Resistencia a atenerse a reglas

Garantes de reglas. Coste reputacional

Los beneficiarios de una determinada política pueden ignorar los efectos sobre el conjunto de contribuyentes

Valoración políticas sin presión grupos de interés (costing)

## Tendencia a reforzar el papel de las IFIs en el nuevo marco de gobernanza fiscal de la UE

Existe evidencia de la eficacia de las IFIs en la provisión de análisis positivo, reducción de la pro cíclicidad y mayor atención a la sostenibilidad



## AIReF se crea en 2013

*Institución joven*

Plenamente operativa desde  
septiembre 2014

*Y de amplio alcance*

Todos los niveles de la  
Administración Pública

*Objetivo central*

Sostenibilidad  
de las Finanzas Públicas

*Con un mandato extenso*

Labor de supervisión...  
...y nueva labor de evaluador

**AIR<sup>e</sup>F**

## El mandato de AIReF

***“Garantizar el cumplimiento efectivo por las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas”***

SUPERVISIÓN  
MACRO Y FISCAL

Informes obligatorios: tasados en la ley  
Sujetos al principio de cumplir o explicar  
Opiniones y estudios  
En ejercicio desde 2014

EVALUACIÓN  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Estudios a iniciativa de las administraciones  
Obligatorios: a petición del Gobierno, CPFF, CNAL  
Facultativos: a petición de CC.AA. y CC.LL.  
Impulso desde 2018 (SR)



# Supervisa a lo largo de todo el ciclo presupuestario y para cada administración

**Evaluación continuada del proceso presupuestario de todas las AA.PP.,  
adecuación a las reglas fiscales y sostenibilidad de las finanzas públicas,  
sujetas al principio de cumplir o explicar**

## a. Planificación política fiscal

Programa  
de estabilidad

Previsiones Macro

Objetivos CC.AA.

## b. Seguimiento ejecución presupuestaria

Ex ante  
Proyecto  
de presupuestos y  
Presupuestos iniciales

En ejecución  
Revisión previsiones a  
mitad de año  
Identificación  
de riesgos

## c. Disciplina fiscal

Petición al MINHAP  
de activar los  
mecanismos  
preventivos,  
correctivos  
y coercitivos

Planes económicos  
financieros

# Y realiza estudios de evaluación

## MANDATO PLURIANUAL DEL GOBIERNO: SPENDING REVIEW

**Fase 1 (2018)**  
**18.000 M€ (1,5% del PIB)**

Evaluación de estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones

Medicamentos dispensados a través de receta médica **10.400 M€**

Políticas activas de empleo **6.000 M€**

Becas de educación universitarias **900 M€**

Promoción talento y empleabilidad I+D **310 M€**

Apoyo a la competitividad empresarial **540 M€**

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos **180 M€**

**Fase 2 (2019)**  
**51.000 M€ (4% PIB)**

Gasto hospitalario **7.000 M€**

Incentivos a la contratación **2.000 M€**

Infraestructuras de transporte **7.000 M€**

Beneficios fiscales **35.000 M€**

**Pendiente de definición: fase 3 Spending Review (2020)**

### OTROS ENCARGOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Estudio sobre renta mínima (Opinión IMV)

### ENCARGOS DE OTRAS ADMINISTRACIONES

Comunidades autónomas

# Índice

**1. AIReF: origen y funciones**

**2. Autoevaluación de su independencia: puntos fuertes y áreas de mejora**

## No existe un modelo óptimo de institución independiente

Si nos centramos en las instituciones de supervisión fiscal (IFIs), la experiencia evidencia casos de éxito con modelos muy dispares

IFIs de larga tradición

Congressional Budget Office (CBO)

EE.UU.  
(1974)

Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)

Países Bajos  
(1945)

IFIs de segunda ola

Office for Budget Responsibility (OBR)

Reino Unido  
(2011)

Committee for Budget Responsibility (CBR)

Eslovaquia  
(2012)

Consejo Fiscal

Irlanda  
(2012)

## Aunque sí existe amplio consenso sobre los ingredientes para su eficacia e independencia

**Normativa UE (Reglamento 473 de 2013) establece unas condiciones mínimas**

Régimen jurídico vinculante

Prohibición aceptar instrucciones

Recursos suficientes

Comunicar información públicamente y a su debido tiempo

Nombramiento sobre la base de competencia y experiencia

Acceso a la información

Se espera que, dentro de la especificidad de cada país, la legalidad nacional blinde estas condiciones

## Con estas dos premisas, en 2013 España se fija en los dos grandes referentes previos a las IFIs de segunda ola

**CBO de los Estados Unidos  
y CPB holandés:  
rasgos compartidos**

Mandato claro y ambicioso

Dirección unipersonal sujeta a estrictos  
controles y exigencia de altos estándares  
de rendición de cuentas

Análisis eminentemente positivo

**Y se adapta a las especificidades nacionales**

Posición fiscal  
muy vulnerable  
(credibilidad)

Reglas fiscales  
nacionales  
complejas

Responsabilidades  
fiscales  
descentralizadas

## AIReF arranca con un marco legal muy potente: singular en el ámbito en UE

<b>Mandato</b>	Uno de los más amplios y granulares	Pocas IFIs descienden a administraciones individuales
<b>Dirección Unipersonal</b>	Se opta por modelo holandés	Máxima exigencia en nombramiento (experiencia y mayoría absoluta). Atípico entre IFIs y órganos nacionales
<b>Fuerza legal</b>	Se busca ascendente sobre todas las administraciones	Creada por Ley orgánica Deber de colaboración Cumplir o explicar
<b>Financiación singular</b>	Propia: tasa y precios públicos	Ofrece independencia y corresponsabilidad
<b>Salvaguardas</b>	No aceptación instrucciones, regulación cese, incompatibilidad	Más altos estándares

**Punto de partida satisfactorio: homologable e incluso con rasgos “exportables”**

# Ahora bien, ya ha sido necesaria una modificación normativa y se evidencian aspectos de mejora a futuro

**En 2018 el Estatuto de la AIReF debió reformarse para subsanar las debilidades identificadas por las instituciones comunitarias y AIReF**

- Evaluación de la transposición nacional del Fiscal Compact: apuntó debilidades en acceso a la información y en el principio de cumplir o explicar
- Reforma estatuto:
  - Acceso a información
  - Cumplir o Explicar
  - Aprobación presupuesto AIReF

**La práctica diaria y retos a futuro apuntan vías de mejora**

**Refuerzo de la autonomía funcional**

Presupuesto

Recursos humanos

Acceso a información

Iniciativa de evaluación



# Autonomía funcional no sólo es contar con dotación adecuada al mandato, es disponer de adecuada capacidad de gestión

Los recursos de la AIReF se han ido adaptando a las necesidades a medida que iba desplegando sus funciones iniciales (progresivo en institución nueva) y asumiendo nuevas (evaluación)



Valoración positiva

Pero hay aspectos de la gestión presupuestaria y de recursos humanos que no se adecúan plenamente a las garantías que exige una IFI

## Ámbito presupuestario

- Aun contando con financiación y con créditos presupuestarios, son precisas autorizaciones de Hacienda cuando la gestión diaria aconseja flexibilidad de distribución entre créditos
- Algunas restricciones previstas en la legislación original (personal) otras incorporadas posteriormente en contra de la normativa específica (estudios)

## Ámbito recursos humanos

- AIReF precisa de equipos multidisciplinares con especializaciones diversas y elevada competencia
- Aún contando con financiación, la dotación y características, tanto de los funcionarios como del personal laboral, no es decisión autónoma de AIReF (CECIR, OEP)

## Si bien las IFIs son instituciones “análogas” a los Bancos Centrales, su diseño está muy alejado en capacidad de gestión

	AIReF	Banco de España
Naturaleza del Presupuesto	Limitativo	Estimativo
Aprobación del Presupuesto	Remisión a Hacienda para integración en PGE	Se remite a Gobierno que lo traslada a Cortes para su aprobación
Modificaciones Presupuestarias	Personal y estudios precisan autorización	Sin régimen de autorizaciones
Gestión de personal	Funcionarios Estatuto Básico del Empleado Público	Propia con sujeción a derecho laboral salvo crecimiento masa salarial

Ambas sujetas a fiscalización externa del Tribunal de Cuentas

AIReF sujeta a control de la IGAE

AIReF: forma parte de la Cuenta General del Estado

BdE: balance y cuentas a aprobación por Gobierno (envío a Cortes)

## El diseño actual, con sus dificultades, ha permitido a la AIReF ejercer sus funciones con eficacia



La AIReF ha ganado reputación de rigor e independencia



Pero es una institución singular por ser “supervisora” de otras administraciones



IFIs son incómodas y vulnerables. Incluso con las reglas suspendidas, las instituciones UE monitorean su situación



Eficacia e independencia pasa por proteger al máximo su autonomía (dentro del debido control y rendición de cuentas)

**El reconocimiento a la singularidad debe materializarse en una mayor salvaguarda de su independencia institucional y autonomía funcional**

## Acceso a información

No menos relevante que los recursos y punto frágil de muchas IFIs. Información es la materia prima esencial. No sólo debe estar disponible sino que debe estarlo a tiempo y ser de calidad para poder ejercer las funciones de alerta y formular recomendaciones y propuestas

**Asimetría  
informativa**

*No es información sustituible (no hay fuentes alternativas)  
Beneficio no solo para la IFI sino para otras AA.PP. y sociedad*

**Dificultad  
común  
muchas IFIs**

Problemas de suministro y de calidad. Especialmente en las nuevas. Ejemplos recientes: IFI francesa y portuguesa han expresado sus problemas para informar los Presupuestos 2021

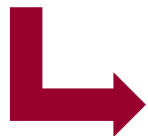
**La garantía  
legal es  
necesaria**

La Ley de la AIReF es garantista: deber de colaboración  
El Real Decreto abrió algunas grietas identificadas por la UE  
Recurso y modificación legal

**Pero la  
práctica no  
siempre es  
óptima**

**Reticencia en suministro:** se va salvando pero aún hay recorrido  
**Lagunas en la información de base:** ajustes de contabilidad nacional y presupuestos sin contabilidad nacional  
**Problemas con el escaso tiempo con el que se dispone de la misma**

## Iniciativas de la AIReF para mejorar el acceso a la información

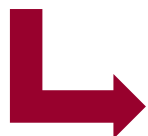


Tratando de completar el mapa de Convenios de Colaboración que ayuden a establecer procedimientos transparentes y conocidos ex ante que la legislación no puede detallar

- ✓ Actuales: AEAT, BdE, Colegio Registradores
- Pendientes Ministerio Economía, INE, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo..



Regular la reutilización de los datos cedidos para usos específicos



Trabajando en acceso a datos para la evaluación: estandarizar procedimientos de suministro de información que se anticipa se precisará (enlace AC y AATT)

**Contribuir a nueva práctica de datos:  
base para la transparencia y rendición de cuentas**

## Capacidad de iniciativa evaluadora

**Contando con mandato granular y amplio hay que reconocer la transformación de AIReF: de mero supervisor a evaluador**

**Permite ir aproximando la AIReF a los referentes (CPB) y se va adelantando a la nueva configuración del marco de gobernanza fiscal (menos reglas y más instituciones proveedores de análisis positivo)**

**Avances pero todavía insuficientes**

- Por encargo
- Sin capacidad propia
- Dependiente de calendarios gobierno: tercera fase pendiente

**Conveniente acomodar de forma permanente esta función**

- Propuesta de modificación estatuto: respuesta pendiente

**Función permanente en línea con las recomendaciones de la Comisión de Reconstrucción**

## El principio de cumplir o explicar es un rasgo singular de las IFIs: herramienta para su eficacia

**Marco normativo español  
es, en principio, potente**

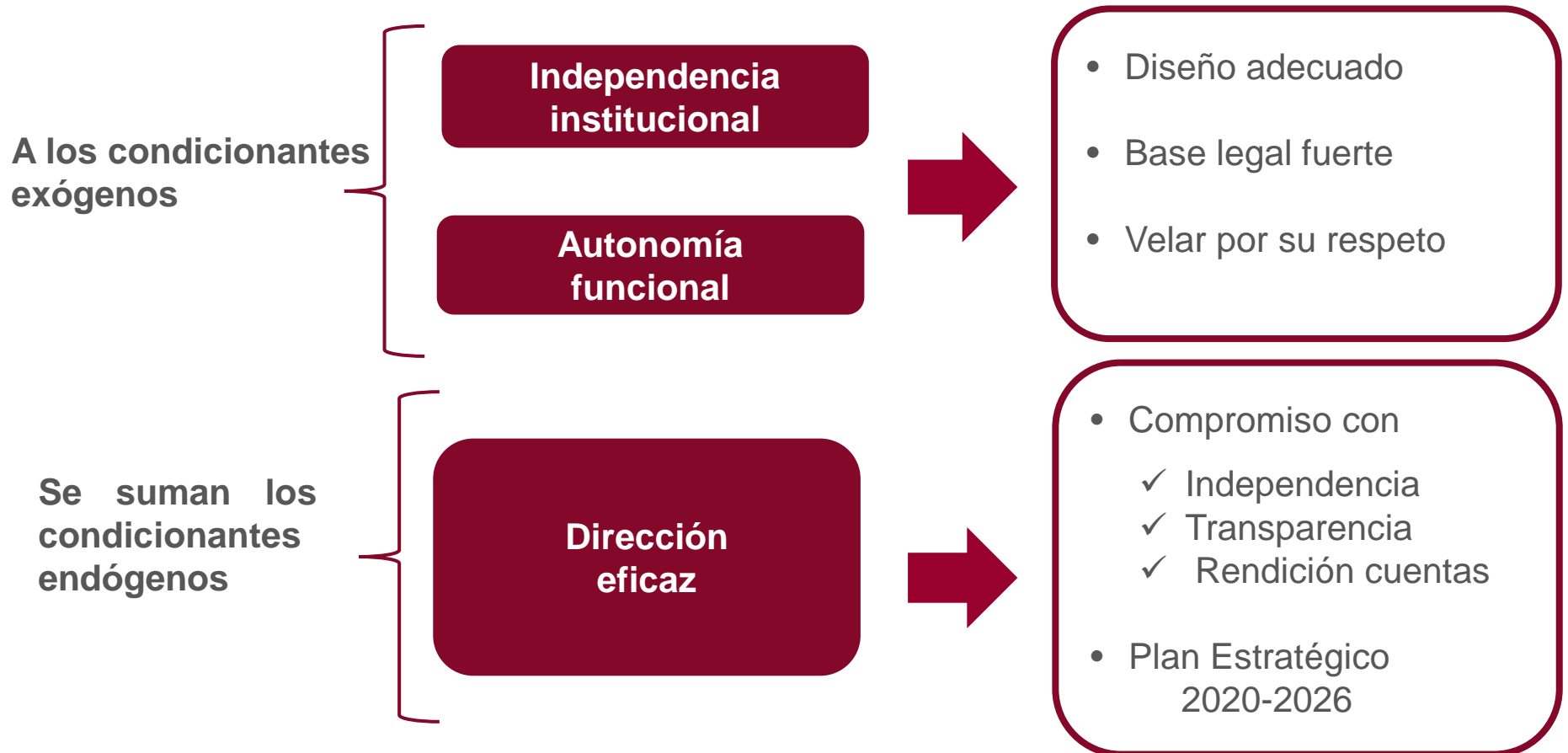
- Reconocido en ley: si se aparta debe explicar y hacerlo público vía Central
- Potenciado con la reforma de 2018
  - Si cumplimiento: notificación a AIReF de medidas y plazos
  - La AIReF publica el seguimiento

**Y ha operado de forma  
satisfactoria pero hay margen  
de reflexión**

- Objetivo sería mejorar calidad de respuestas (que requiere también deberes de AIReF- mejorar la formulación)
- ¿Deberían las administraciones rendir cuentas ante Parlamentos? (Italia)
- ¿Extender su ámbito más allá de los informes?  
¿Opinión IMV? ¿Evaluaciones?

**Extender esta cultura requiere tiempo pero  
es imprescindible apostar por ella**

## Pero la independencia y autonomía funcional no basta para el éxito y eficacia de una IFI



Siendo premisa básica el ejercicio de la política de nombramientos de manera responsable y objetiva



## **Sin ejercicio responsable de la política de nombramientos se pone en peligro la independencia**

**□ Sea instituciones unipersonales o colegiadas, los principios de la OCDE son un buen punto de partida:**

- Méritos e independiente de afiliación política
- Legislación clara: mandatos, causas de separación
- Duración desvinculada del ciclo electoral
- Proceso transparente
- Probada competencia
- Remunerados y tiempo completo

**□ Existen diversos modelos que tratan de seguir esos principios:**

- Predomina propuesta de miembros por combinación de instituciones: Gobierno, academia, Banco Central, Tribunal de Cuentas o el propio Parlamento
- No siempre hay participación del Parlamento (Alemania, Países Bajos, Portugal, Irlanda)
- En pocos (AIReF o Eslovaquia) se buscan mayorías amplias del Parlamento
- Muy pocos procedimientos competitivos y abiertos (Irlanda, Grecia-FC)

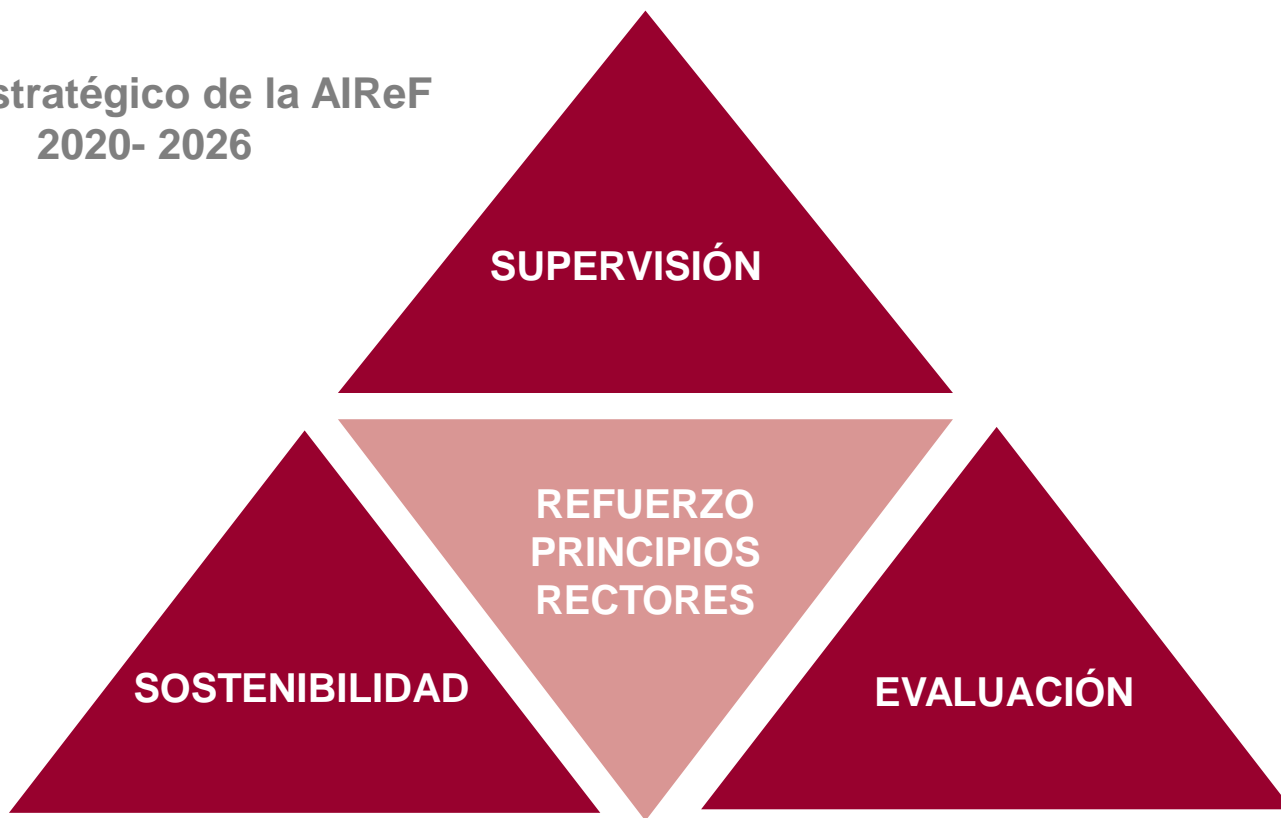
**□ Mandatos entre 4 y 6 años con posibilidad una renovación. CPB y CBR: 7 años pero no renovable**

- Tampoco renovables: AIReF, Italia o Grecia-FC

**□ En colegiados: evitar simultaneidad con nombramientos escalonados**

# Rendición de cuentas y transparencia, junto con independencia, son los principios rectores de la AIReF

Plan Estratégico de la AIReF  
2020- 2026



## Plan estratégico 2020-2026: refuerzo principios rectores

### INDEPENDENCIA

- Principal activo de la AIREF
- Compromiso personal
- Análisis objetivo: basado en evidencia y rigor técnico

### TRANSPARENCIA

- Más allá de lo estrictamente establecido en Ley (Informes, Memoria y Ley de Transparencia)
- Se publican: herramientas analíticas, datos de base, información detallada de gestión
- Se busca llegar al público en general
- Y dentro de la incertidumbre, busca previsibilidad

### RENDICIÓN DE CUENTAS

- Disponibilidad a comparecer ante las Cortes más allá de lo previsto en la normativa
- Mecanismos de evaluación externa a iniciativa propia
- Autoevaluación de las previsiones y CoE
- Relación con instituciones UE e internacionales

## Conclusiones

### La calidad institucional es base de la democracia y los órganos independientes son una pieza clave

- ❑ Las IFIs se han creado, en analogía con los Bancos Centrales, para limitar el cortoplacismo en materia fiscal y contener el sesgo a la deuda pública



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

- ❑ Atendiendo a las singularidades nacionales, la AIReF nace con un diseño y base legal muy potente



- Ser de nueva creación y el impulso UE han contribuido a contar con rasgos destacables que no presentan otras instituciones españolas: política de nombramientos, sistema de financiación o principio de Cumplir o Explicar

- ❑ Se puede hacer un balance positivo de estos siete años



- La configuración institucional de AIReF y su modo de funcionamiento le ha permitido posicionarse bien en el debate fiscal, y construir una reputación de rigor, independencia y objetividad

## Conclusiones (2)

A pesar del balance positivo, se identifican áreas de mejora para garantizar la independencia y eficacia de la AIReF



Autonomía funcional

- ❑ **Refuerzo de la autonomía funcional:** hay amplio margen de mejora en el reconocimiento de la singularidad administrativa de la AIReF que implica mayor autonomía de gestión de su presupuesto y política de personal

- La AIReF supervisa la política fiscal de las AA.PP.
- La independencia no se puede dar por sentada

Información

- ❑ **Mejora en el acceso, contenido y plazos:** la AIReF necesita información y es proveedor de información y análisis objetivos

- Necesidad de romper con la asimetría informativa en materia fiscal
- Transparencia, supervisión y confidencialidad

Funciones

- ❑ **Refuerzo de las competencias en materia de evaluación de políticas públicas**

- Claras sinergias entre supervisión fiscal y evaluación: mejora de las recomendaciones
- Comisión de Reconstrucción
- Necesaria estructura organizativa estable e iniciativa en la evaluación

## Conclusiones (3)

**Además de las garantías es fundamental el factor humano que implica el ejercicio responsable de las competencias**

**No hay institución exitosa e independiente sin un ejercicio responsable de las competencias:**

- **Parlamentos, Gobiernos y Partidos** tienen un papel clave para garantizar la competencia e independencia en la política de nombramientos
- **Los responsables de la institución** han de ser competentes y ajustarse al mandato siendo deseable que presenten Planes Estratégicos que predefinan ex ante sus ejes de actuación, prioridades y compromisos



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

[www.airef.es](http://www.airef.es)



[@AIREF\\_es](https://twitter.com/AIREF_es)