

## **Palabras de la presidenta de la AIReF, Cristina Herrero, en entrega de Gran Cruz CGE**

**3 octubre 2022, almuerzo, Casino de Madrid**

---

Buenos días:

Quiero empezar agradeciendo al Consejo General de Economistas que me haya concedido esta distinción; para mi es un honor formar parte del grupo de economistas que la han recibido con anterioridad. También quiero daros las gracias a todos los asistentes por acompañarme en este día tan importante.

Sin duda es muy gratificante para mí, como economista, que una institución de prestigio y referente para nosotros como lo es el Consejo General de Economistas considere, primero, que he contribuido en algo a la economía y, segundo, que dicha contribución es merecedora de un reconocimiento tan relevante como la Gran Cruz que hoy se me ha otorgado.

Agradezco este premio en lo personal y en el reconocimiento que supone a mi trayectoria profesional desarrollada siempre en el ámbito de lo público.

Y por ello, no quiero dejar de expresar mi agradecimiento a los que me han acompañado en mi trayectoria en la Administración Pública y en la AIReF, porque creo que, implícitamente, es un reconocimiento a los economistas que trabajamos en las AA.PP. y muy especialmente a la institución que presido, y de la que formo parte desde su creación. Y esto me hace todavía más feliz.

Permitidme que haga un breve repaso. Comencé mi actividad en la IGAE, en la Subdirección de cuentas nacionales del sector público en un momento en que la contabilidad nacional no era más que una estadística, y viví la revolución que supuso la culminación de la Unión Económica y Monetaria en la medida en que los límites de déficit y deuda fijados por el pacto de Estabilidad y Crecimiento tenían que calcularse con una metodología común que era, precisamente, la propia de la contabilidad nacional. Hubo un antes y un después en cuanto a requisitos de información y trascendencia de las notificaciones de los datos a la Comisión Europea. Comencé siendo la responsable de las Cuentas de las Administraciones Territoriales y luego pasé a ser la Coordinadora de las Cuentas Nacionales de todas las AA.PP.

Después me fui a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local a montar una subdirección encargada del seguimiento presupuestario de las CC.AA: establecimos un seguimiento con periodicidad mensual, supervisamos los Planes Económicos Financieros que tenían que presentar las CC.AA que incumplían los objetivos y también fijamos la condicionalidad fiscal asociada a las distintas fases de los Planes de pago a proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). Allí viví la crisis de 2008 con los requisitos de información y supervisión que se nos pedían desde las Instituciones Europeas. Fueron unos años muy duros, de mucho trabajo, en los que era muy importante enviar una señal inequívoca a los mercados del compromiso de las AA.PP. con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad y acabar con la financiación de la actuación pública a través de una deuda creciente con los proveedores.

Por tanto, yo diría que mi aportación a la economía en aquellos años fue, principalmente, velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y probablemente ello le llevó a Jose Luis Escrivá, primer presidente de la AIREF, a llamarme para ayudarle a configurar esta institución que precisamente tiene como objetivo último velar por la

sostenibilidad de finanzas públicas. Llevo ya 8 años en AIReF, primero como directora de la división de análisis presupuestario y desde hace dos años y medio como presidenta.

Como decía al principio creo que una parte importante de este reconocimiento de hoy está relacionado con la actividad de la AIReF. Por ello, quiero agradecer el trabajo de todos los que hoy forman parte de ella, de los que han estado en otras etapas y ya no nos acompañan y también de los que, desde fuera, han ayudado a su configuración como una institución relevante en el ámbito económico. Sin el respaldo, e incluso apoyo material en algunos casos, de instituciones como el Banco de España, la Comisión Europea, la OCDE o el FMI nuestra potencialidad de trabajo e impacto hubiera sido mucho más limitado. También en este último aspecto ha sido fundamental la actuación de los medios de comunicación que siempre han acogido con interés nuestros pronunciamientos sobre la situación económica y presupuestaria de las AA.PP. Por eso, déjenme hacer extensiva esta distinción a todos ellos y agradecerles sus esfuerzos.

**En mi opinión, la AIReF era y es necesaria por un doble motivo:** Por un lado, por las funciones que tenemos encomendadas y, por otro lado, por el tipo de institución que se ha configurado.

**Con respecto a las funciones o mandato,** la AIReF, como la mayoría de las Instituciones Fiscales Independientes de la UE, nació al amparo de las reformas del marco fiscal europeo con el ánimo de mejorar las prácticas presupuestarias nacionales. Desde el inicio se vio que el euro requiere que, a nivel nacional, haya una apropiación de la disciplina fiscal.

Las reglas cuantitativas fiscales, en las distintas formas que han existido durante la vida del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, han tenido fallos evidentes (no han evitado políticas fiscales procíclicas, no han constituido una guía adecuada para la política fiscal y, sobre todo, no han promovido su cumplimiento lo que ha derivado en una acumulación de deuda pública). Estos fallos han llevado a concluir que, más que penalizar el incumplimiento de reglas externas (las reglas del PEC), había que incentivar una buena calidad de nuestros marcos presupuestarios nacionales. Y una pieza fundamental de estos marcos (que no la única) son las IFIs con el cometido fundamental de controlar el sesgo de los gobiernos a la deuda pública.

En analogía con el sesgo a la inflación (y el consiguiente refuerzo de los BCs en la década de los 80), el sesgo a la deuda pública requiere de la existencia de IFIs que en mi opinión pueden ayudar a corregir este problema de inconsistencia temporal desde varias perspectivas. Así:

- Frente al optimismo en las previsiones económicas oficiales, las IFIs producen o avalan dichas previsiones alertando, en su caso, de la existencia de riesgos.
- Frente a los espacios de discrecionalidad por falta de transparencia, las IFIs aportan análisis objetivos sobre la situación y perspectivas fiscales.
- Frente al cortoplacismo de los gobiernos, las IFIs centran su atención en el medio plazo y la sostenibilidad.

Pero, además, las IFIs elevan el coste reputacional del incumplimiento de las reglas y realizan análisis de políticas desde la imparcialidad y sin la presión de grupos de interés

Por ello, a raíz de la gran crisis financiera, la Unión Europea promovió la existencia de IFIs que se imbrican en el proceso presupuestario nacional con, al menos, dos tipos de

funciones: 1). Producir o avalar las previsiones macroeconómicas que sustentan los documentos presupuestarios y 2). Evaluar el cumplimiento y riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales nacionales y europeas.

En el mundo anglosajón y algún país europeo, como los Países Bajos, ya existían este tipo de instituciones, pero, en el caso español, la creación de una institución con estas funciones ha supuesto un cambio sustancial y una novedad:

- Por primera vez, la planificación presupuestaria anual comienza a someterse a una vigilancia externa. Por supuesto, a nivel nacional, hay controles internos y externos de la política presupuestaria, pero son de carácter fiscalizador y predominantemente ex post (IGAE o TC). AIReF, sin embargo, informa las previsiones económicas, los proyectos de presupuestos y su aprobación y ejecución. En definitiva, realizamos más una función de alerta e informativa previa que fiscalizadora y penalizadora ex post.
- Además, se incorpora una visión de medio plazo. Como decía, la AIReF tiene encomendado velar por la sostenibilidad de las cuentas públicas. Y ello, necesariamente, supone que no sólo nos preocupemos por analizar los proyectos de presupuestos y las previsiones para un año concreto o velar por si se cumplen unas reglas (cuando las había) o unas orientaciones del ECOFIN (como ahora con cláusula de escape activa) también de carácter anual. Sino que velar por la sostenibilidad requiere ir más allá del ejercicio corriente y eso es algo que está en el ADN de la AIReF.
- Y todas estas funciones, la AIReF debe realizarlas teniendo en cuenta la realidad territorial descentralizada de nuestro país. Nuestras competencias llegan a nivel individual de cada administración. La AIReF se imbrica en el proceso presupuestario de todas las administraciones y vela por la sostenibilidad de todas y

cada una de ellas. Esto es algo que singulariza a AIReF de otras IFIs europeas pero imprescindible por nuestra singularidad administrativa.

En definitiva, se crea una institución que era necesaria para mejorar la calidad del proceso presupuestario nacional. Pero, además, se crea con una configuración institucional singular en la que hay un especial celo por su INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA FUNCIONAL.

Es la propia UE la que exige a los países del euro una base legal que, respetando las singularidades nacionales, blinde a estas instituciones de la injerencia política y les dote de recursos suficientes (humanos, financieros e informativos). En este sentido, hay que reconocer que la AIReF arrancó con una base legal fuerte.

- No se financia con los presupuestos del estado sino con una tasa que pagan todas las AA.PP. Esto, desde luego, aporta independencia y también refuerza la corresponsabilidad de todos los niveles de la administración.
- Se crea por ley orgánica para poder ejercer sus competencias en todos los niveles y poder sujetar a todas las AA.PP. al deber de colaboración en la provisión de información.
- Como en el caso holandés, se opta por una dirección unipersonal. En contrapartida, se establece requisitos exigentes de nombramiento en cuanto a experiencia previa y a la necesidad de que el nombramiento tenga el respaldo de la mayoría absoluta del Congreso.
- También se regula el régimen de cese e incompatibilidades e incorpora un principio novedoso en el quehacer de las AA.PP. que quedan sujetas al principio de cumplir o explicar (en caso de apartarse) las recomendaciones formuladas por la AIReF.

Creo que este tipo de institución con estas características hacía falta en el ámbito económico nacional. La articulación de la política fiscal en España es compleja por sus múltiples niveles, y la información sobre la misma no es siempre fácilmente accesible y se la reserva la propia administración. Que haya una institución que cuente con un nivel de información elevado y que pueda ofrecer al conjunto de la sociedad sus análisis desde la imparcialidad y objetividad es en mi opinión el principal acierto de la creación de la AIReF.

Porque las reglas fiscales se suspenden y cambian y de hecho cambiarán próximamente. Pero más allá de unas reglas fiscales concretas, la capacidad de análisis y supervisión fiscal de la AIReF no se interrumpe y puede ser útil a la sociedad. Esta capacidad analítica, ha determinado, de hecho, que las funciones iniciales se hayan ampliado con la incorporación de una nueva: la evaluación del gasto público.

Pero, además, confío en que nuestra política de máxima transparencia y esfuerzo de comunicación para difundir nuestros análisis ayude a promover la transparencia de las propias AA.PP.

Ahora bien, dicho esto, ni contamos con toda la autonomía funcional que nos gustaría ni somos ajenos a la tentación política de acotar nuestra independencia.

- Aun contando con recursos financieros, tenemos limitaciones que afectan a nuestra capacidad de gestión del personal lo que nos lleva a situaciones superavitarias no deseadas. En una institución en la que el capital humano, junto con los datos, son nuestra materia prima es algo que merece una reflexión y refuerzo.
- Pero, además, la AIReF no es una institución cómoda y la independencia no se puede dar por sentada y hay que defenderla día a día. No somos cómodos desde el momento en que supervisamos a las AA.PP. Y no somos ajenos a



cuestionamientos políticos sobre la legitimidad de AIReF. No hace mucho una subcomisión del Congreso llegó a debatir y proponer que las AAI quedaran sujetas a un mandato marco que emanara del legislativo para orientar sus actuaciones. Obviamente, esto supondría un retroceso de enorme calado. Y, en mi opinión, supone no entender la esencia de este tipo de instituciones y el valor que tienen precisamente para elevar la calidad democrática de un país.

Como ven estoy convencida de la necesidad de este tipo de instituciones y también soy consciente de sus limitaciones. Por ello, cuando asumí la presidencia de la AIReF en 2020 me autoimpuse el compromiso de consolidar a la AIReF como una institución útil para el conjunto de la sociedad y de reforzar su independencia, transparencia y rendición de cuentas. El Plan Estratégico 2020-2026 y los planes anuales de Acción que lo van desarrollando contienen las iniciativas concretas para ello. Aquí me gustaría incidir en dos aspectos.

**En primer lugar, la AIReF tiene que desempeñar las funciones encomendadas con rigor, pero, además, tiene que ser útil para todos los agentes:**

- Buscamos por supuesto la utilidad para las AA.PP. y las Cortes:
  - Para las AA.PP.: quiero que seamos un punto de encuentro imparcial entre todos los niveles, poner al servicio todos ellos nuestros análisis y ayudar a establecer un diálogo constructivo.
  - Para las Cortes: mi objetivo es ir más allá en materia de rendición de cuentas de lo que la ley nos exige. La ley establece una sola comparecencia al año y eso me parece poco. De hecho, tenemos varias comparecencias al año vinculadas al ciclo presupuestario; algunas a petición de los grupos parlamentarios y otras a iniciativa propia. Pero, además, mantenemos

reuniones en la sede de la AIReF con las comisiones relevantes para informarles de nuestra actividad. Independencia no es sinónimo de ausencia de rendición de cuentas. Al contrario, para nosotros, instituciones como AIReF deben estar sujeta a los más altos estándares de rendición de cuentas.

- Pero también tenemos que ser útiles para los ciudadanos, tratando de acercarles el debate fiscal y ayudarles a digerirlo, y para los especialistas y profesionales en la materia con nuestros análisis, por supuesto, pero además con nuestra política de compartir datos, metodologías y disponibilidad a participar en foros y seminarios.

**El segundo aspecto que quiero destacar es que, con la experiencia ya de más de 8 años en esta institución, creo que hay margen para reforzar institucionalmente la AIReF con el fin de asegurar su sostenibilidad y perdurabilidad en el tiempo.**

- A efectos de reforzar la independencia no descarto que puedan ser necesarios cambios legales en algunos ámbitos.

Necesitamos una estructura administrativa un poco más eficiente en la gestión de los recursos y en la posibilidad de contar con un equipo humano multidisciplinar. También un sistema de presupuestación que, por supuesto, sin mermar el control y la rendición de cuentas, no ralentice nuestra actividad ni sujete decisiones de gestión interna a la aprobación previa del Ministerio de Hacienda. E incluso podría convenir revisar las exigencias relativas a las incompatibilidades de los altos cargos de las AA.PP. que hasta el momento se circunscriben al ámbito de la actividad privada y que podrían extenderse a la AIReF.

- Y aunque pueda parecer prematuro, es posible que sea necesaria una reforma si se acuerda un cambio en el modelo de gobernanza fiscal de la UE. Para mí ello ofrece

una ventana para reforzar a la propia institución. Máxime cuando, hasta lo que conocemos, la posible reforma europea va a ir hacia un modelo precisamente menos basado en reglas fiscales cuantitativas y más en IFIs como vía para poder integrar las especificidades nacionales en la disciplina fiscal. En mi opinión, ese posible refuerzo y cambio funcional de las IFIs debe llevar asociado en el caso español un refuerzo también institucional.

En definitiva, la AIReF nació para quedarse y mi objetivo en este mandato es asentar su perdurabilidad y utilidad. Los países con marcos fiscales de mayor calidad que el nuestro cuentan con estas instituciones. Eso sí, tienen mandatos muy distintos. Por citar dos IFIs de referencia, nada tiene que ver el CBO de EE.UU. con el CPB de los Países Bajos. Pero en ambos casos, la calidad democrática y capacidad analítica se vería mermada sin su existencia. Cuesta que este tipo de instituciones se creen y arranquen. Pero una vez aquí solo queda potenciarlas y defenderlas.

Quisiera concluir como empecé hablando de sostenibilidad de las finanzas públicas que ha sido el eje vertebrador de mi trayectoria profesional. Y es que la sucesión de perturbaciones que dominan el panorama nacional e internacional desde 2020, han generado un contexto difícil y de máxima incertidumbre. Y en este contexto me gustaría que calara en la sociedad que la sostenibilidad es fundamental para la recuperación. La sostenibilidad está vinculada a una orientación de medio plazo y debe ser una palanca para la recuperación porque niveles persistentemente altos de deuda durante periodos prolongados pueden resultar perjudiciales para el crecimiento económico y suponen una fuente de vulnerabilidad para la economía. Una deuda próxima al 120% (20 puntos por encima de la de 2019) en un contexto de subida de tipos de interés como el actual supone un elevado coste de oportunidad.

Desde 2020 el marco fiscal está en suspenso, pero no la supervisión por parte de las IFIs. Aunque las reglas siguen suspendidas este año, la sostenibilidad ha formado parte de las orientaciones del ECOFIN desde el inicio de la pandemia y para 2023 incorporan ya ciertos elementos cuantitativos. Bruselas recomienda a los países con la deuda más elevada aplicar ya una política fiscal prudente en 2023, con crecimientos del gasto corriente con financiación nacional inferior al PIB potencial. Más allá del 2023, ya recomienda sendas de reducción de deuda creíbles y graduales.

Las expectativas de recuperación se han ido revisando a la baja para finales de este año y especialmente el próximo, y las perspectivas están sujetas a riesgos más elevados que los habituales vinculados al corte de suministro del gas ruso, a la escasez de suministros en materias primas y alimentarias, a la persistencia y generalización de la inflación, a un consumo privado negativamente afectado por la merma en su capacidad adquisitiva en un contexto de condiciones financieras menos favorables y reducción de la tasa de ahorro generado durante la pandemia, y a la incertidumbre sobre el grado de ejecución del PRTR.

Por su parte, las previsiones fiscales están siendo superadas por la realidad, con un importante incremento de los ingresos. El escenario presupuestario de la APE (2022-2025) apunta a una aproximación del déficit público al umbral del Pacto (3% del PIB) hacia 2025, pero aun cuando esto se materializase, la posición del país es frágil, puesto que la reducción proyectada responde en buena parte a la eliminación de medidas temporales de apoyo a la crisis (sobre todo sanitaria) y al aumento de la recaudación en un contexto inflacionario.

La Administración Central y las CC.AA. están registrando un fuerte incremento de los recursos puramente coyuntural y en un contexto de suspensión de reglas fiscales,

existe riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos estructurales de gasto o reducciones estructurales de otros ingresos.

Reducir la deuda requeriría una mejora sustantiva del desequilibrio primario porque de no ser así, a partir de 2025, probablemente, la deuda tomará una senda ascendente.

Este contexto de máxima incertidumbre unido a un marco institucional en evolución hace fundamental recurrir a previsiones económicas y fiscales para sentar las bases de una estrategia económica completa, con una visión de medio plazo que aporte certidumbre y previsibilidad a la actuación pública.

Y aquí es donde veo la contribución de la AIREF a la economía y a la sociedad en su conjunto, aportando datos y análisis objetivos que permitan sustentar las decisiones en la evidencia aun cuando finalmente estas puedan adoptarse por motivos distintos.

Muchas gracias