



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

El control independiente de las finanzas públicas

La economía de la Democracia.

De la transición y la entrada en la UE hasta la crisis de la pandemia

Seminario de APIE

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
22 de junio de 2023

El control independiente de las finanzas públicas

1

El nacimiento de las IFIs: control del sesgo hacia la deuda pública

2

El control independiente como pieza clave en el diseño de una estrategia fiscal

3

Hacia un control moderno: la calidad de las finanzas públicas como forma de rendición de cuentas

4

Refuerzo de la independencia

1

**El nacimiento de las IFIs:
control del sesgo hacia la deuda
pública**

La Unión Económica y Monetaria: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El PEC nace con vocación de mantener unas finanzas públicas saneadas que asegure la estabilidad del Euro

El sistema de supervisión fiscal pivota sobre reglas fiscales numéricas y nace sin IFIs

Ha sido objeto de 2 reformas y una tercera en marcha

Límites cuantitativos claros: Y dos procedimientos para su observancia:

**LÍMITE DE DÉFICIT PÚBLICO
3% DEL PIB**

BRAZO PREVENTIVO:

- para mantener a los países dentro de dichos umbrales

2011

Crisis del brazo preventivo:

Creación de las IFIs

**LÍMITE DE DEUDA PÚBLICA
60% DEL PIB**

BRAZO CORRECTIVO:

- en caso de superar dichos umbrales
- procedimiento de déficit excesivo

2005

Crisis del brazo correctivo

Introducción del concepto de saldo estructural

Las Instituciones Fiscales Independientes nacen con una misión de supervisión tras la crisis 2008: control del sesgo hacia la deuda pública

Propician una orientación a medio plazo

Hacen más transparentes las implicaciones de las decisiones actuales para las generaciones futuras

Reducen la asimetría informativa, contribuyendo a que las proyecciones económicas y fiscales de los gobiernos sean más realistas

Elevan los costes reputacionales de los incumplimientos fiscales

Proporcionan una fuente independiente de disciplina y análisis

En 2013, se crea la AIReF

Velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas

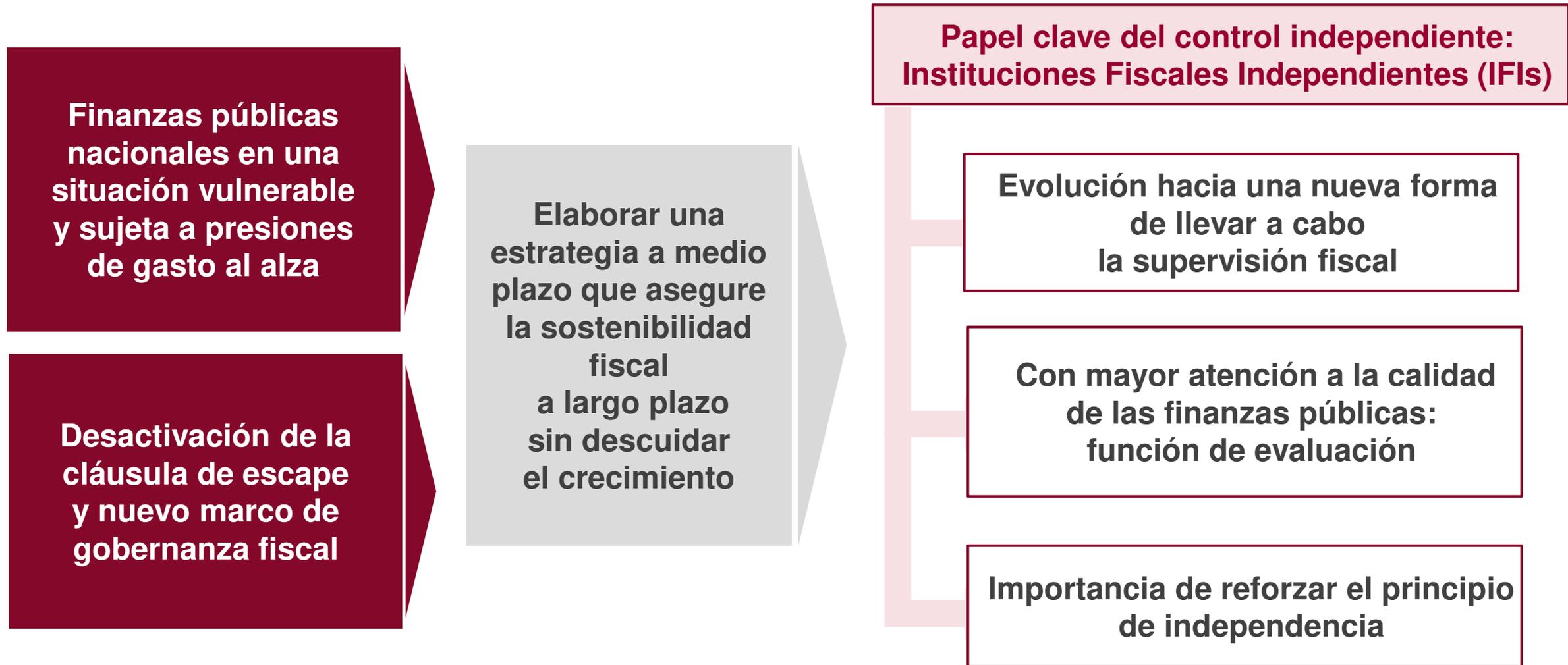
Mandato, en inicio, claramente supervisor para avisar de riesgos: control ex ante de carácter precautorio

Amplio alcance: todos los niveles de la Administración Pública

2

**El control independiente :
pieza clave en el diseño de una
estrategia fiscal**

En el contexto actual, el control independiente de las finanzas públicas es una pieza clave en el diseño de una estrategia fiscal

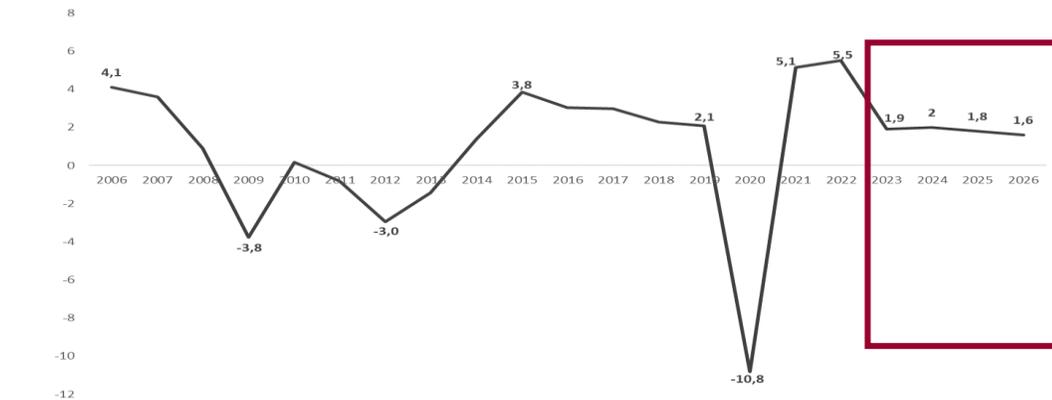


2.1

Situación de las finanzas públicas

Tanto a medio como a largo plazo las expectativas económicas son de un crecimiento moderado

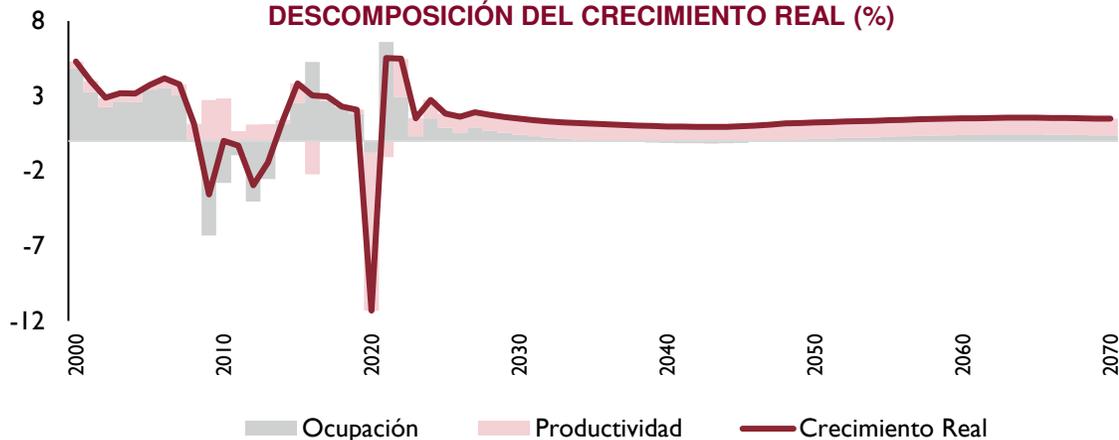
CRECIMIENTO PIB REAL (%)



MEDIO PLAZO, la actividad mantiene un comportamiento más vigoroso de lo anticipado, pero confluyen fuerzas de naturaleza contrapuesta en corto y medio plazo

- 2023-2024: crecimiento en el entorno del 2%
- Ralentización posterior hasta 1,6% en 2026

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO REAL (%)

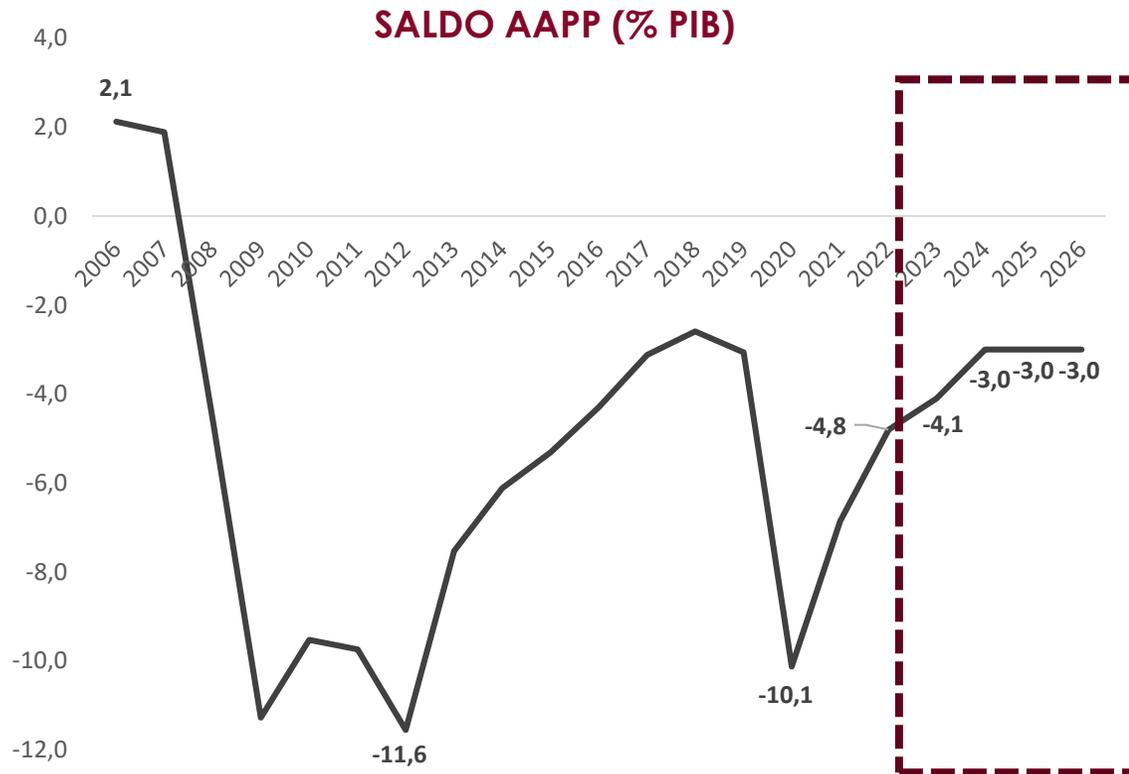


LARGO PLAZO: la proyección de descenso de la población en edad de trabajar traerá consigo una menor contribución del factor trabajo al crecimiento (pese al aumento previsto de las tasas de participación y al descenso de la tasa de paro)

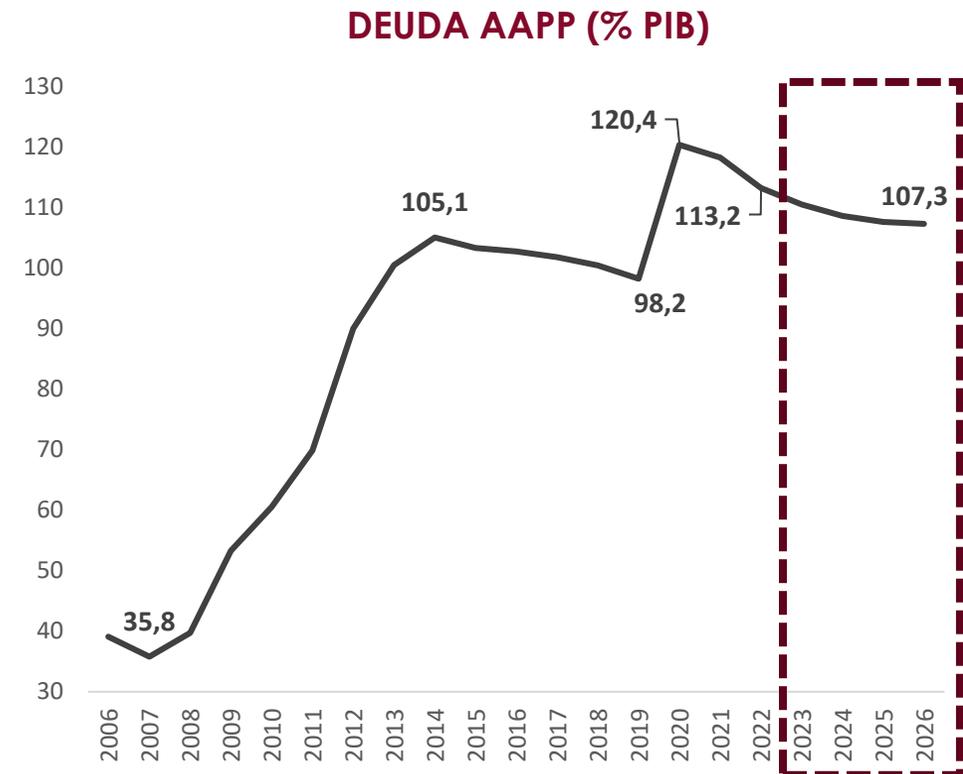
Fuente: INE y AIReF

La AIReF proyecta un crecimiento promedio del 1,3% en 2022-2070, por lo que la productividad debe tomar el relevo. Las políticas de modernización y aumento de la productividad son clave

Esta dinámica de crecimiento limita la capacidad de autocorrección del desequilibrio fiscal. Una vez retiradas las medidas contra la crisis, el margen de corrección se agota a medio plazo



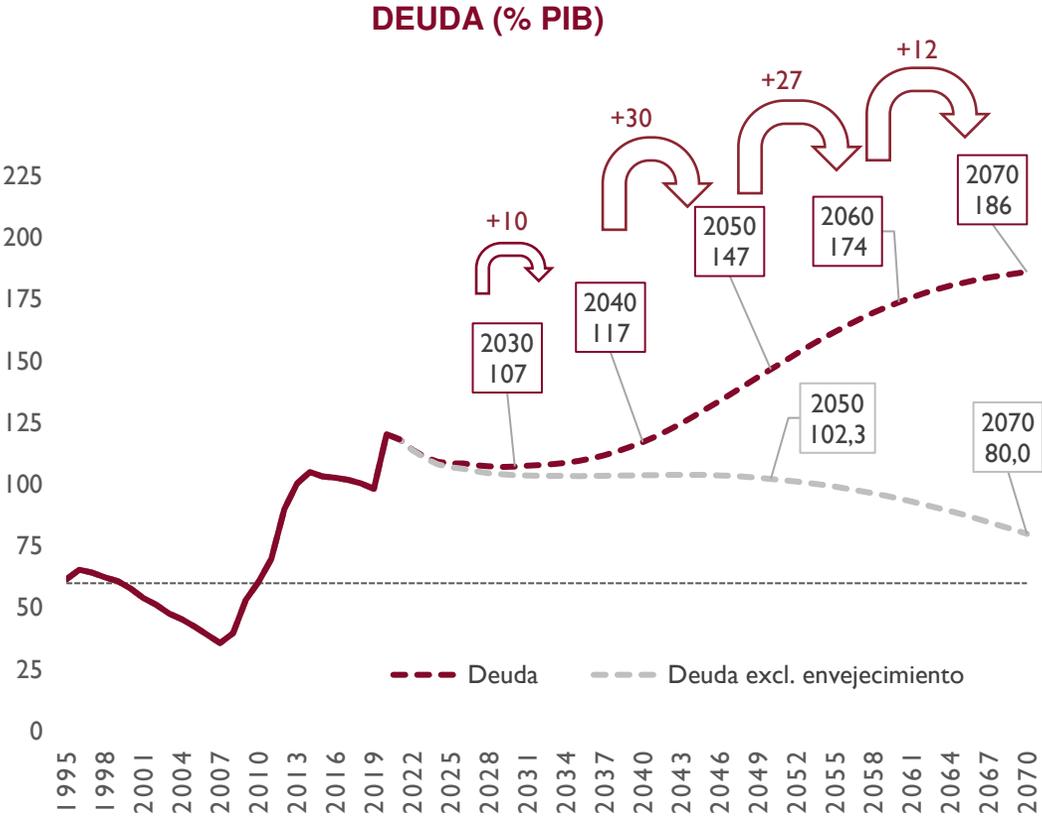
Fuente: IGAE y AIReF (Informe sobre el Programa de Estabilidad)



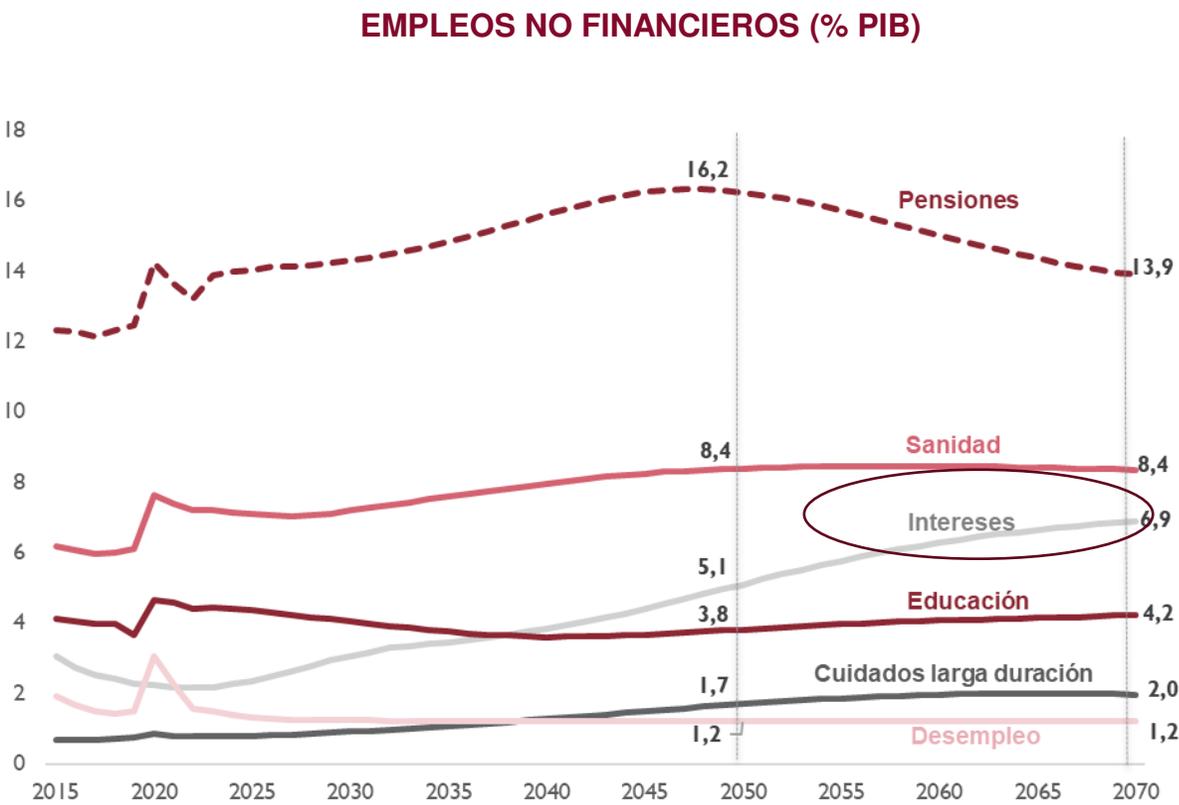
Fuente: Eurostat y AIReF (Informe sobre el Programa de Estabilidad)

La AIReF proyecta un estancamiento del déficit público en el entorno del 3% del PIB y una deuda pública por encima del 100% del PIB

A políticas constantes, la presión del envejecimiento y de la carga de intereses revierten la dinámica ligeramente decreciente de la deuda pública



Fuente: AIReF. Opinión de sostenibilidad a largo plazo de las AAPP



Fuente: AIReF. Opinión de sostenibilidad a largo plazo de las AAPP

En la década de los 30 ya se hace visible el impacto del envejecimiento que presiona al alza la deuda

La acumulación de deuda eleva la carga de intereses ganando relevancia cuantitativa (2050 podría superar el gasto en educación)

2.2

Nuevo marco de gobernanza fiscal

El nuevo marco fiscal propone una nueva forma de entender la coordinación de la política fiscal en la UE



Los países tienen mayor margen sobre su política fiscal pero también se refuerza el cumplimiento y exigibilidad de los compromisos

La credibilidad y viabilidad de las estrategias nacionales de medio plazo es clave

Sendas fiscales diferenciadas deben contar con una fundamentación rigurosa, consensuada y adaptada a la realidad de cada país

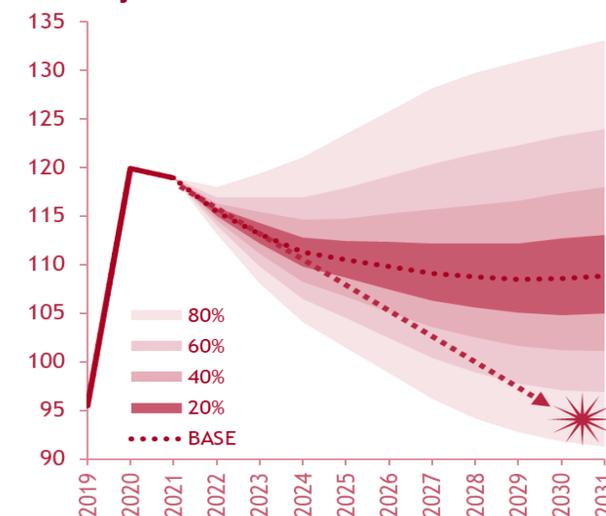
Aunque el seguimiento de los planes fiscales se simplifica, su definición no está exenta de complejidad

Los planes nacionales deben tener una visión que va más allá del medio plazo: se debe garantizar que la deuda queda ubicada durante 10 años en una senda descendente y el déficit por debajo del 3% del PIB

En países descentralizados, exigirá coordinar a todas las administraciones para identificar sendas adecuadas para cada una y consistentes con el agregado

- Proyecciones económicas y presupuestarias 14/17 años
- Combinación análisis estocásticos y determinísticos para identificar sendas que cumplan con esa condición
- Visión estratégica y consensuada con implicación de todas las AAPP

Fijación del ancla de deuda



Fuente: AIReF

Declinar a nivel nacional

Estas características aconsejan aprovechar la potencialidad de las instituciones con capacidad de análisis independiente: IFIs

La reforma propuesta apunta en esa dirección, lo que consolidaría la vía abierta en la reforma de 2011-2013, si bien no está claro que haya suficiente consenso

Propuesta de modificación de los Reglamentos:
más centrada en el control ex post

- Brazo preventivo – Reglamento 1466: se da a las IFIs funciones de seguimiento anual del plan fiscal de medio plazo
- Brazo correctivo – Reglamento 1467: informe sobre acción efectiva en caso de PDE

Propuesta de Directiva:
expande el papel de las IFIs

- Planes de medio plazo: producir o avalar las previsiones económicas y fiscales, los análisis de sostenibilidad y el impacto de medidas
- Realizar revisiones del marco fiscal nacional
- Comparecencias y participación en debates parlamentarios
- Gobiernos quedan sujetos a CoE en el plazo de un mes

Desde la perspectiva de AIReF, las propuestas de la Directiva van en la buena dirección: habilita la provisión de inputs útiles para definir la estrategia

La reforma europea es una oportunidad para llevar a cabo una revisión del marco nacional

Adoptar una visión de medio plazo que requiere mucho más que la presentación de un documento formal (como ha sucedido con el Programa de Estabilidad)

Sistema de fijación de objetivos realista y creíble y teniendo en cuenta la realidad fiscal de cada AAPP

Revisión de los mecanismos de coordinación, CPFF y CNAL

La AIReF como nexo integrador entre el marco fiscal europeo y nacional. Reforma necesaria, incluso sin cambios en el marco europeo

Revisión de las reglas fiscales:

- asegurar consistencia, incluida la nueva regla de gasto de la Seguridad Social
- medición del objetivo de deuda
- definición clara y detallada de la regla de gasto y su cálculo

Reforma del Sistema de Financiación Autonómico y Local así como considerar los mecanismos extraordinarios de financiación

Dotar de contenido real a los principios de eficiencia y eficacia (calidad de las finanzas públicas)

Es necesario definir una estrategia fiscal y evolucionar hacia un control moderno de las finanzas públicas

La definición de una verdadera estrategia fiscal con visión de futuro es una tarea ineludible

Es necesario poner en marcha una nueva forma de supervisión que supere los errores cometidos en el pasado

Finanzas públicas en situación vulnerable y una presión al alza del gasto por los retos futuros

Desactivación de la cláusula de escape y retorno inminente de las reglas fiscales. La estabilización de la deuda es insuficiente: se exige convergencia hacia el 60% del PIB

Falta de previsión y cortoplacismo

Reglas y objetivos fiscales no compartidos por los países ha llevado a falta de compromisos reales. Desafección y pérdida de credibilidad

Escasa atención a la calidad de las finanzas públicas

3

Hacia un control moderno de las finanzas públicas

La calidad de las finanzas públicas como una forma de rendición de cuentas

Enfoque tradicional

Hasta ahora imperaban los análisis orientados al control de legalidad y contable y el desarrollo de auditorías financieras y operativas

Enfoque moderno

La apuesta por la calidad de las finanzas públicas requiere de una evaluación de la eficacia y la eficiencia de políticas públicas: enfoque basado en la evidencia

Ofrecer datos objetivos al gestor público para fundamentar la toma de decisiones

Requiere un enfoque micro: evaluación de eficacia y eficiencia con uso de microdatos

Enfoque moderno que permite analizar cuestiones como:
¿La política pública alcanza el objetivo deseado?
¿Se han usado de manera eficiente los recursos públicos?

Rendición de cuentas ante la sociedad que dispone de información objetiva sobre la gestión pública

La AIReF, una pieza clave en la arquitectura de la evaluación

El respaldo europeo está siendo decisivo para el desarrollo de la evaluación en España

Recomendación del ECOFIN realizar un Spending Review integral

Compromiso permanente con la evaluación: C-29 del PRTR

Ley de Evaluación

Las evaluaciones de la AIReF presentan unos rasgos distintivos

Fortalezas institucionales

Independencia: rigor y objetividad de sus análisis

Sinergias con la función de supervisor

Ascendente sobre todas las AAPP

Acceso a información granular

Singularidad de sus evaluaciones

Basadas en evidencia: datos y metodologías

Centradas en la eficacia también eficiencia y aspectos distributivos

Enfoque eminentemente práctico:

- hallazgos (áreas de mejora)
- propuestas para su incorporación en la toma de decisiones

Se han producido avances , pero quedan importantes retos pendientes

Mantener la relevancia cuantitativa y cualitativa de los encargos

Fortalecer el seguimiento de los resultados de evaluación

Garantizar el acceso a la información y recursos humanos

La consolidación de la evaluación en España requiere que evaluar no sea una declaración de intenciones sino una apuesta real por la eficacia

La AIReF propone un nuevo modelo de gobernanza de la evaluación en 3 niveles

Coordinación por institución interna del Gobierno

Seguimiento continuo por centro gestor

Agentes evaluadores independiente y externos

COMPROMISO político real y participación de todas las AAPP

Acceso garantizado a la **INFORMACIÓN** por parte de los evaluadores

EXPERTISE y perfiles profesionales con conocimiento en materia evaluadora en la Administración

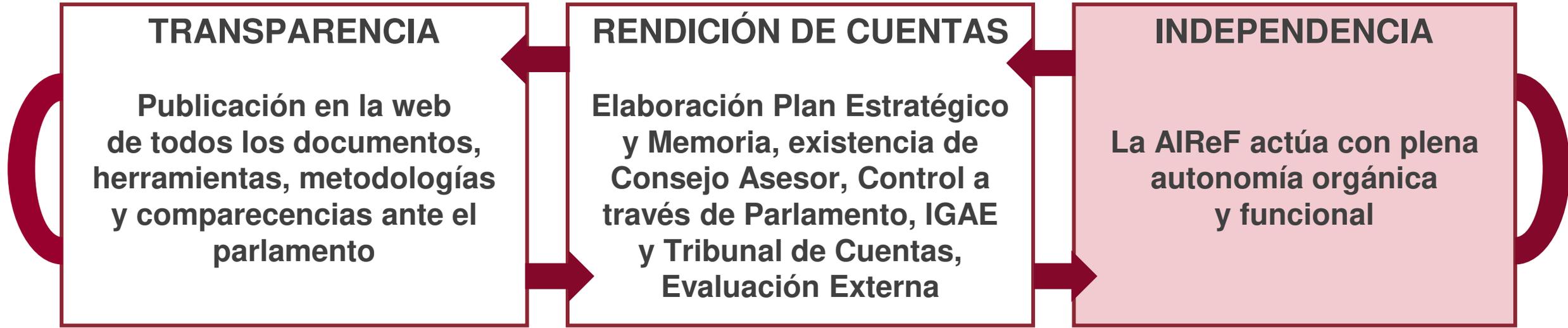
UTILIDAD de las evaluaciones a través de la toma en consideración de hallazgos y propuestas por decisores públicos

Los responsables de la política/instrumento tienen que querer realmente la evaluación

4

Refuerzo de la independencia

La independencia de las IFIs es condición necesaria para llevar a cabo un control y una supervisión creíble de las finanzas públicas



Las funciones de la AIReF se desarrollan bajo estos tres principios rectores, todos ellos fundamentales para el correcto ejercicio de sus funciones e interrelacionados entre sí

Pese a las garantías legales, AIReF sigue encontrando limitaciones a su autonomía funcional

Limitaciones en el ámbito presupuestario

Las modificaciones de algunos créditos iniciales (costes de personal) necesitan la aprobación previa del Ministerio de Hacienda aun cuando exista suficiencia de recursos

Limitaciones de la política de recursos humanos

El personal de la AIReF debe de estar compuesto mayoritariamente por funcionarios públicos: restricción especialmente limitativa en el área de evaluación para la captación de perfiles multidisciplinares

Una futura reforma de la AIReF debería reforzar esta autonomía funcional. Y, como para el resto de IFIs, se debería velar aún más por su independencia: legal y amparo comunitario

Las IFIs no son instituciones cómodas ni por sus funciones ni por su singularidad institucional

En muchos países, no hay tradición suficiente para entender y aceptar esta singularidad

Tentaciones a cuestionar legitimidad, desprestigiar análisis o limitar recursos

Protección UE

La propuesta de la Comisión acompaña el refuerzo de las funciones de las IFIs con mayores exigencias para garantizar su independencia y autonomía funcional

Se amplía a todos los países (no sólo euro). Adaptación a circunstancias nacionales (Directiva)

Exigencia de experiencia y competencia para los miembros de IFIs

Procedimientos transparentes en el nombramiento

No sólo suficiencia sino también estabilidad en los recursos

El acceso a la información a su debido tiempo

En contrapartida se refuerza la rendición de cuentas

IFIs deben someterse a evaluaciones externas regulares. Buena práctica de la AIReF

Importante no retroceder en los avances logrados desde 2011. Cierta decepción por haber optado por la vía de la Directiva

- Las IFIs constituyen un factor de modernización de los marcos fiscales nacionales. Tienen capacidad analítica que excede a la mera supervisión fiscal: eran un nuevo actor necesario
- Elevan la transparencia y rendición de cuentas al poner datos sobre la mesa

Conclusiones

- ❑ Con el impulso europeo, los países del euro se han dotado de instituciones independientes sin las que ya no se puede entender el funcionamiento de la política fiscal
- ❑ Aunque se les dota inicialmente de funciones de supervisión fiscal, su potencialidad está impulsando una transformación para convertirse en provisos de inputs y análisis a disposición de administraciones y ciudadanos.
- ❑ La propuesta de reforma europea es ambiciosa y sigue apostando por ampliar las funciones de las IFIs
- ❑ La necesaria reforma del marco nacional es una oportunidad. La información, expertise de la institución, junto con el reto que supone la sostenibilidad en un país descentralizado, aconsejan una revisión del papel de la AIReF en la reforma de la LOEPSF
- ❑ La calidad de las finanzas públicas es una forma de rendición de cuentas que requiere una apuesta decidida por la evaluación
- ❑ Desde la independencia y con información privilegiada, las IFIs rompen la asimetría informativa que muchas veces caracteriza a la actuación pública

El control independiente de las finanzas públicas es una parte esencial de la modernización de nuestros marcos fiscales (UE y nacionales) y contribuye a mejorar la calidad institucional y democrática de un país



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es



[Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](https://www.linkedin.com/company/autoridad-independiente-de-responsabilidad-fiscal)



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