

Cuenta con

IGAME

Diciembre 2014 número 28

En opinión de
Marta Fernández Currás

Análisis

La estabilidad presupuestaria

Presentación

Con el número 28 de la revista Cuenta con IGAE se pretende, ante todo, mantener su idea inicial de cauce de comunicación del Centro Directivo con quienes trabajan en el ejercicio de sus funciones, así como con las instituciones que, a nivel externo, pueden tener interés en su desarrollo.

El presente número se inicia con una entrevista a la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, en la que expone la situación económica de partida y las principales medidas adoptadas por el Gobierno hasta llegar al escenario actual de recuperación económica que se ha empezado a observar en la última parte de 2013; entre estas medidas, menciona la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, como punto de inflexión entre el pasado y el futuro de la economía española y que precisamente ha pretendido ser el tema central de los tres artículos que se incluyen en la sección de Análisis. La entrevista destaca el salto que esta ley ha supuesto en transparencia de las finanzas públicas españolas, alcanzando una situación de liderazgo absoluto a nivel internacional y superando incluso las exigencias de los nuevos marcos regulatorios europeos y subraya el papel de la Intervención General en el logro de este liderazgo.

La sección de Análisis comienza con un artículo de Alberto Soler Vera, en el que analiza el concepto de déficit estructural y como regla fiscal primordial, la novedad introducida por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece a medio plazo la prohibición de déficit estructural, así como las dificultades técnicas que entraña la utilización del saldo ajustado cíclicamente. A continuación, el Director General de Presupuestos, Jaime Iglesias Quintana, analiza los dos instrumentos principales que han centrado la reforma en el marco institucional presupuestario en España, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley

Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Finalmente, la Directora de la Oficina Nacional de Contabilidad, Rosario Martínez Manzanedo, nos cuenta lo que ha supuesto la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en cuanto a la elaboración y publicación de las cuentas económicas de las Administraciones Públicas, destacando la importancia que la transparencia y la calidad de las cuentas públicas tienen en los mecanismos de supervisión presupuestaria.

En la sección A Debate, Rafael Doménech y Juan Francisco Martín Seco nos exponen sus respectivos puntos de vista sobre un tema tan de actualidad como es el sistema público de pensiones. Rafael Doménech reflexiona sobre la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones públicas en España, valorando positivamente el Factor de Sostenibilidad y el Índice de revalorización a los que se refiere él, en su momento Proyecto de Ley, y en la actualidad la Ley 23/2013, de 23 de diciembre. Por su parte, Juan Francisco Martín Seco, considera el gasto en pensiones como ineludible, considerando que son todos los recursos del Estado los que deben responder del pago de las pensiones, al igual que deben hacerlo de la educación, la sanidad, la justicia o la defensa.

En la sección Entorno, Jose María Leite Martins, desde su anterior experiencia como Inspector General de Finanzas de Portugal, nos cuenta la última reforma presupuestaria llevada a cabo en su país con el objetivo de mejorar la disciplina fiscal y la eficacia y la eficiencia del gasto público, haciendo especial hincapié en los cambios que ha supuesto en el sistema de auditoría pública de Portugal.

En la IGAE de Puertas Adentro, Ramiro Romero Rodríguez, nos aproxima a las tareas desarrolladas y a las peculiaridades de las funciones de control interno y contabilidad que corresponden a la Intervención Delegada en los Servicios Centrales

de la Tesorería General de la Seguridad Social.

José Luis Torres Fernández, en la sección En el Tiempo, nos relata cuales han sido los símbolos de identidad de la Intervención General de la Administración del Estado en sus ciento cuarenta años de historia.

Y finalmente, a modo de despedida, se incluye un emotivo artículo de Ignacio Montañó al profesor Don José Barea, recientemente fallecido.

La revista incluye, además, las secciones habituales de Mundo Editorial y Noticias IGAE, cuyo contenido espero que sea de interés y utilidad para todos nuestros lectores.

Y para finalizar, me queda solamente agradecer su esfuerzo y colaboración a todos los que han hecho posible la realización de este nuevo número de la revista. ■

José Carlos Alcalde Hernández
Interventor General



SUMARIO

P.V.P.: 7,00 €
ejemplar I.V.A.
incluido • P.V.P.:
19,00 € suscripción
anual España I.V.A.
incluido
Para suscribirse:
Subdirección General
de Información,
Documentación y
Publicaciones.
MINISTERIO DE
HACIENDA Y
ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS
Calle Alcalá, 5-5.ª pta.
Tel.: 91 595 87 78
Fax: 91 595 87 53

Esta publicación no
comparte
necesariamente las
opiniones expresadas
por sus colaboradores

En opinión de

Marta Fernández Currás 3

Análisis

Estabilidad presupuestaria y saldo estructural:
¿pareja estable o amor imposible? 9

La reforma del marco institucional presupuestario ... 21

La transparencia y la calidad de las cuentas
públicas. Sobre la puesta en práctica de la
Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria
y Sostenibilidad Financiera 34

A Debate

La sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones ... 40

El mito de la insolvencia del Sistema Público
de Pensiones 45

Entorno

Sistema de auditoría pública en Portugal 49

Puertas Adentro

La Intervención Delegada en los Servicios
Centrales de la Tesorería General de la
Seguridad Social 53

En el Tiempo

Los símbolos de la IGAE 63

Mundo Editorial 67

Noticias IGAE 69

En Recuerdo 71

Nº 28 Diciembre 2014

IGAE

Intervención General de la Administración del Estado

Realización y coordinación:

Intervención General
María de Molina, 50 • 28006 Madrid
Tel: 91 536 70 00 • Fax: 91 536 75 70

Consejo de Redacción:

Presidente:

José Carlos Alcalde Hernández

Consejeros:

Jesús del Barco Fernández Molina
Marina Fernández Gil
María Belén Granda Pena
Juan Francisco Martín Seco
Beatriz Rodríguez Alcobendas
Fernando Rojas Urtasun

Pilar Seisdedos Espinosa
José Mª Sobrino Moreno

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
Portada:
© José Ignacio Prieto Fernández-Layos
Resto: Ministerio de Hacienda
y Administraciones Públicas

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

Cuenta con IGAE Digital:

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/>

NIPO: 630-14-156-0
ISSN: 1578-0317
Depósito Legal: M-26.658-2001

Diseño e impresión:

V.A. Impresores, S.A.
Tel.: 91 806 00 36
Fax: 91 806 00 69
Avda. de la Industria, 41
28760 Tres Cantos (MADRID)

Entrevista a la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos

Marta Fernández Currás

Cuando usted tomó posesión como Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, el déficit había alcanzado uno de los niveles más elevados registrados en la historia económica de España y, además, la economía española volvía a entrar en recesión. ¿Cómo se afronta un puesto que conlleva tanta responsabilidad?

Pues ante todo se acepta estando convencida de que el cometido es posible y que el objetivo fijado se puede lograr con sentido común, honradez y responsabilidad. No negaré que cuando en el mes de diciembre de 2011 recibí la llamada del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, ofreciéndome este importante cargo –y aunque decirlo parezca el clásico tópico– lo primero que pensé fue en esa enorme responsabilidad que debía asumir dado el estado actual de la economía, no sólo española, sino también por la con-

vulsa situación europea e internacional.

En cualquier caso, también tengo que decir que por mi trayectoria profesional, como funcionaria del cuerpo de Interventores y Auditores del Estado, conocía perfectamente de la profesionalidad y buen hacer de los funcionarios que forman parte de los centros de la Secretaría de Estado, con cuyo apoyo y colaboración he podido contar en todo momento para encarar los difíciles momentos que nos ha tocado afrontar.

Porque el momento era ciertamente muy difícil, una situación más que preocupante y delicada, en la que España estaba a punto de echar por tierra todo lo conseguido en décadas, que podía significar dar marcha atrás en el Estado de bienestar que entre todos habíamos logrado, con la amenaza de vernos abocados al rescate. En fin, que no fueron momentos fáciles para



nadie, pero mucho menos para la sociedad que, al fin y al cabo, es la que ha conseguido, con su esfuerzo, que el país vuelva a la senda del crecimiento económico en la que ahora hemos conseguido poner un pie. Pero para llegar ahí, para empezar a ver signos positivos delante de nuestros datos económicos, se ha tenido que hacer frente a la situación con medidas y actuaciones muy dolorosas de decidir. La crisis financiera que vivimos en

abril de 2012 y la crisis de deuda soberana en el mes de julio de ese mismo año fueron momentos especialmente complicados para todos.

Finalmente, parece que este esfuerzo sostenido por todos empieza a ofrecer sus frutos, con una mejora generalizada de todos los indicadores económicos que esperamos que puedan trasladarse pronto en la vida diaria de los ciudadanos.

Nada más comenzar la legislatura se impulsó y aprobó la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. ¿Qué supone esta Ley para el presente y el futuro de España?

Es la regla de oro fiscal que establece sistemas de seguimiento y control de los presupuestos de todas las Administraciones del Estado, que impedirá que vuelvan a repetirse desviaciones respecto a los objetivos establecidos. No puedo negar que soy una ferviente defensora de esta Ley; es una buena ley desde el mismo día de su redacción y posterior promulgación. Creo sinceramente que supone el punto de inflexión entre el pasado y el futuro de la economía española. Como decía antes, al llegar al cargo, encontramos unas cuentas públicas a punto de morir en la UVI; las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, al menos una buena parte de ellas, con la alarma roja,... Lo que ha traído esta Ley de Estabilidad es la garantía del control de las cuentas públicas de todas las Administraciones. Con esta norma en vigor, lo que se consigue principalmente es que haya tocado fondo gastar el





dinero público sin tener capacidad para ello. Compromete a todas las Administraciones Públicas a ajustarse y cumplir con el déficit e impedirá que en el futuro se puedan cometer los grandes y graves errores del pasado, de forma que nunca más podamos encontrarnos en una situación tan peligrosa como en la que nos hemos visto metidos. Y lo más importante, que sea quien sea el que ostente el poder en el Gobierno, tendrá la obligación de cumplir.

Me gustaría destacar igualmente el importante salto que esta Ley ha supuesto en transparencia para las finanzas públicas españolas, alcanzando una situación de liderazgo absoluto a nivel internacional y superando incluso las exigencias de los nuevos marcos regulatorios europeos. Pues bien, es de justicia señalar que en el centro de este éxito rotundo se encuentra la Intervención General de la Administración del Estado, como órgano central de la contabilidad y las estadísticas financieras de las Administraciones Públicas. Así, la Intervención está elaborando información mensual en términos de contabilidad nacional tanto del Estado y sus Organismos como de, las Comunidades Autónomas y la Seguridad Social. Pero los avances no se han detenido en mejorar la cantidad de la información ofrecida, sino que ha buscado igualmente la mejora de la calidad, a través de distintas medidas como el registro de facturas, o la ampliación del objeto del control financiero para incluir gastos pendientes de registro, por citar algunos.

En la década de los 90 España acometió un profundo saneamiento de las finanzas públicas que permitió cumplir con los criterios de Maastricht para adoptar el euro como moneda. ¿Qué diferencias existen entre la política de consolidación aplicada entonces y la que está realizando ahora el Gobierno?

Efectivamente en la década de los 90, y más concretamente a partir de 1996, con el Gobierno de entonces del Partido Popular, se afrontó un profundo saneamiento de las finanzas públicas para reducir en sólo dos años el déficit público desde el 6,5% del PIB al 3% que exigía el examen de Maastricht. Una vez alcanzado el objetivo del euro se mantuvo el esfuerzo de consolidación fiscal hasta llegar a las puertas del superávit. A mi entender, las principales diferencias entre aquel tiempo y la actual consolidación fiscal son, en primer lugar, que entonces la economía española crecía, pero en esta crisis, la consolidación fiscal se ha estado afrontando en medio de una fuerte recesión y de una tasa de paro insostenible. Por otra parte, el actual Gobierno se encontró con un déficit público mucho mayor del esperado, alrededor de un 9% del PIB, y se ha visto obligado a tomar medidas inevitables para restaurar la confianza en nuestro país y salvar la quiebra y el rescate de nuestra economía. Por lo demás, tanto en la crisis del 90, como en la que hemos vivido ahora, se ha logrado en sólo dos años favorecer las condiciones necesarias para recuperar el crecimiento y crear empleo.

El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, suele repetir que España ha hecho en este primer periodo de legislatura una devaluación interna sin inflación, algo realmente extraordinario.

El Ministro Montoro, explica con frecuencia que dentro de la Zona del Euro los países no tienen la posibilidad de devaluar la moneda, como se hizo en nuestra crisis de los noventa, pero el Gobierno encontró el camino de la devaluación interna con baja inflación, apoyada en la reforma del mercado laboral, para recuperar con rapidez la competitividad de nuestra economía en el mundo, que enseguida se puso de manifiesto en las exportaciones y en la balanza de pagos, y en su aportación a la lenta evaluación del PIB y a la salida de la recesión en los últimos trimestres del año 2013.

Los ajustes llevados a cabo, aunque evidentemente necesarios para corregir la economía, han supuesto pedir un enorme esfuerzo a la sociedad y, muy concretamente, al funcionario. ¿Qué puede decir al respecto?

Como funcionaria que también soy, con orgullo y sin temor a exagerar, creo que su esfuerzo ha ayudado al conjunto del país y a la recuperación económica. El funcionario lleva en su ADN el servicio público y lo ha demostrado asumiendo los sacrificios que se le ha exigido cuando no era, precisamente el mejor momento de la crisis. Su contribución ha sido muy importante y valiosa. Todos debemos agrar-

decerla. No obstante, tal y como ha venido ya sucediendo con el ajuste que se realizó con los "moscosos", la intención fue siempre ir recuperando estos esfuerzos en la medida en que la situación económica lo permita.

La reducción del déficit y la consolidación fiscal han sido los grandes retos marcados por el Gobierno desde el principio. Los actuales datos de la economía, en este segundo año de mandato, son mejores que los que se registraban hace tan sólo un año. ¿Cuál considera que ha sido la medida puesta en marcha en materia de gasto público que más ha contribuido a esa mejora? ¿Y cuál cree que falta aún por implementar para consolidarla?

Creo que no se puede señalar una medida en concreto como mayor responsable que otras para explicar la mejora generalizada de la situación económica. Hay que desmitificar las medidas estrella y las soluciones fáciles. Me refiero, por ejemplo, a los que dicen que todo se soluciona bajando los sueldos a los ministros, suprimiendo coches oficiales o quitando los parlamentos autonómicos, etc., que son medidas con gran impacto mediático, pero que tienen un impacto económico poco significativo. O los que dicen sin más que hay que rebajar un 10 o un 20% el gasto. ¿Cómo lo hacemos? Porque un 10% del gasto público son 45.000 millones de euros, lo que las Administraciones Públicas españolas destinan a Educación. O lo que el Estado se gasta en pagar las prestaciones al desem-

pleo y las pensiones mínimas y no contributivas.

Lo difícil es tomar medidas como la congelación del salario de los funcionarios o la no reposición de efectivos, porque estas medidas suponen pedir un esfuerzo adicional a los funcionarios que trabajan para tener unos servicios públicos modernos y eficientes. Este cambio en la tendencia de los indicadores económicos que nos anticipa una nueva fase de recuperación y crecimiento obedece a una política económica coherente, consistente y continuada a lo largo de los más de dos años de legislatura. Han sido ajustes muy duros que han obligado a tomar decisiones no siempre fáciles de explicar y que han implicado un gran esfuerzo por parte de toda la sociedad.

Pero quisiera destacar también el cambio interno que está generando nuestra filosofía de hacer política económica. Me refiero al cambio en la cultura de la gestión pública, consolidándose ideas como la de *value for money* y, en general, una mayor responsabilidad y transparencia en aras de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

Como dice, las medidas adoptadas han logrado que España pueda decir que está en la senda correcta para cumplir con sus compromisos como país miembro de la Unión Europea. ¿Podemos asegurar entonces que no serán necesarios más ajustes?

En 2012 pusimos en marcha el ajuste más intenso de toda la de-

mocracia. Solamente en dicho año el déficit público se redujo en casi 25.000 millones de euros. En 2013 hemos mantenido el esfuerzo para seguir reduciendo el déficit. Con un dato añadido y es que hemos culminado el proceso de separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, lo que ha significado un incremento de recursos para pensiones mínimas de 5.000 millones anuales más respecto a las cifras consignadas en el presupuesto de 2011.

El escenario de recuperación económica que ya empezamos a observar en la última parte de 2013 nos ha permitido configurar un presupuesto más "suave" para 2014. Digo esto, evidentemente, en términos relativos, comparándonos con los presupuestos de 2012 y 2013, porque en el presupuesto de 2014 se incluye también un ajuste importante del gasto, concretamente del -4,7% en el gasto no financiero de los Ministerios.

Pero más allá de cifras y datos concretos, lo que quiero volver a subrayar es que este Gobierno ha implantado la gestión pública basada en la disciplina y austeridad presupuestaria, que significa ni más ni menos que gastar de manera más eficaz y eficiente, porque esto es lo que nos exigen los ciudadanos.

De acuerdo con estas premisas, se ha puesto en marcha recientemente por el Consejo de Ministros un Plan de impulso de la economía que dirigido fundamentalmente a lograr una aplicación eficaz de los recursos procedentes de la nueva pro-

gramación de los fondos europeos 2014-2020 que apunte y contribuya decisivamente a la recuperación económica. Se trata de aunar esfuerzos de todas las Administraciones Públicas, de los sectores privados afectados y de los fondos comunitarios con el objetivo común de la recuperación.

El compromiso es reducir el déficit público por debajo del 3% del PIB en 2016. Teniendo en cuenta los ajustes fiscales que ya se han realizado y que el margen para ajustar los presupuestos de las Administraciones Públicas no es ilimitado, ¿cuáles son los espacios fiscales que se están explorando para cumplir con la estrategia de consolidación a medio plazo?

Como ya he mencionado, el grueso del ajuste fiscal ya está realizado, y los resultados están ahí en términos de consolidación estructural –que es el dato que yo considero importante porque es el que refleja el ajuste de nuestro sector público a la capacidad de financiación de nuestra economía–, de credibilidad de la política fiscal y de cultura de gestión pública responsable y eficaz. A partir de ahora, los espacios fiscales los vamos a encontrar, por una parte, en una mayor eficiencia en la gestión del gasto y los servicios públicos en el marco fundamentalmente del paquete de medidas compiladas en el Plan CORA y en el ensanchamiento de las bases fiscales del sistema en la disminución de los capítulos de gasto, que se deben al ciclo recesivo. Una vez reducido ya el gasto discrecional hasta los niveles ac-

tuales, la disminución de los que actúan como estabilizadores fiscales, por el crecimiento, nos permitirá aumentar el destinado a inversiones productivas.

Lo que le importa al ciudadano es si pagará menos a Hacienda. ¿Bajarán los impuestos en 2015?

Como creo que todos conocen, precisamente uno de los espacios fiscales que estamos explorando actualmente es la reforma del sistema fiscal, que pretende introducir un giro hacia un modelo más justo, equitativo y eficiente en la recaudación. Una recaudación que responda a la capacidad de la economía española, porque no es normal que siendo la cuarta potencia de la Unión Europea, nos situemos a la cola en recaudación fiscal. Y si logramos que la reforma fiscal cumpla estos principios, lo que también exige la colaboración de todos los ciudadanos, será posible rebajar los impuestos individuales que cada uno –ciudadanos y empresas– pagamos.

En cualquier caso, en las próximas semanas veremos cómo se concreta la anunciada reforma fiscal.

Usted pertenece al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado. En su opinión, ¿cree que la crisis está cambiando el rol de los interventores?

Desde mi punto de vista el rol sigue siendo el mismo desde que se creó el Cuerpo. Los Interventores del Estado son profesionales de la gestión y control

del gasto público y por ello sus actividades no se centran estrictamente en las tareas de control y auditoría como en muchos casos se cree. Han tenido y tienen una relevancia excepcional en todos los ámbitos del ciclo económico público, desde las tareas de elaboración presupuestaria, hasta las tareas de control, pasando en muchos casos por tareas de gestión.

Sin embargo, es cierto que, en la actualidad, los cambios introducidos en la gestión de fondos públicos en orden a conseguir mayor transparencia y asegurar mejores niveles del control, están abriendo el abanico de posibilidades para desarrollar su trabajo y poner a disposición de la Administración Pública su formación y conocimientos en diferentes tareas y puestos.

Desde luego que no podemos hablar de un cambio de rol, que sigue siendo el mismo, pero sí que se observa que determinados aspectos de la función desempeñados por la intervención y los interventores están pasando a tener una importancia y repercusión decisiva en la gestión de las finanzas públicas.

La legislación orientada al control de la Deuda Comercial en el Sector Público, factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, la creación de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal o todas las obligaciones para las Administraciones Públicas derivadas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entre otras, están creando una demanda



de profesionales en la gestión pública que perfectamente se identifican con las competencias y capacidades de los miembros de dicho Cuerpo.

Para terminar, Secretaria de Estado, han pasado ya dos años y estamos en el ecuador de la legislatura. ¿Qué balance rápido puede hacer?

Pues sólo que no puede ser rápido. El balance que seguramente comparten muchos españoles, ha de ser sosegado. Hemos sufrido y nos estamos levantando. Esta adversidad nos ha fortalecido como país. Estoy segura de que hemos aprendido de los errores cometidos. Nos los olvidaremos fácilmente y eso,

sin duda, influirá en la elecciones que hagamos en el futuro, la mayoría de ellas tiene un coste de oportunidad que ya, casi todos, somos capaces de identificar. ✓

Estabilidad presupuestaria y saldo estructural: ¿pareja estable o amor imposible?

Alberto Soler Vera

Técnico Comercial y Economista del Estado

1. EL CONCEPTO DE SALDO ESTRUCTURAL Y SU DERIVACIÓN

La capacidad o necesidad de financiación de las AA.PP. puede medirse a priori o a posteriori. A priori supone la estimación de una cifra en términos de Contabilidad Nacional consistente con el resto de un cuadro macroeconómico en el que se inscribe. Más tarde, esta cifra se traduce en una serie de objetivos presupuestarios para los distintos agentes que componen las AA.PP. congruentes con la envolvente del objetivo general. Este saldo ex ante surge a partir de una determinada estructura de ingresos y gastos, articulada eventualmente con la finalidad de producir una serie de efectos sobre las decisiones de los agentes económicos.

Pero también puede medirse a posteriori o ex post, como saldo observado resultante de la interacción de todos los agentes

a lo largo de un cierto período. En un mundo sin incertidumbre, el saldo de las cuentas públicas ex ante coincidiría con el saldo ex post. Sin embargo en un entorno más realista las sorpresas que pueden provocar desviaciones del saldo ex ante son múltiples: comportamientos no previstos de los agentes, modificación a lo largo del año presupuestario de las medidas contempladas inicialmente por las autoridades fiscales y plasmadas en el presupuesto, acontecimientos externos a la propia economía nacional, etc. Por estas razones cobra pleno sentido el análisis del saldo público ex post, para diseccionar los principales elementos que han conducido a la cifra y la estructura de ingresos y gastos finalmente observada y, a partir de dichas conclusiones, extraer líneas de actuación futuras.

En el contexto del análisis del déficit a posteriori ha cobrado especial importancia dentro de la perspectiva keynesiana de la

política fiscal el denominado déficit estructural. En una primera aproximación, podríamos definir el saldo estructural como aquel que prevalecería en una economía si sólo considerásemos cambios permanentes en la estructura de ingresos y gastos. Esta noción implica la eliminación de la cifra de déficit del impacto cíclico del PIB, así como de los efectos de aquellas medidas o acontecimientos de naturaleza puramente temporal. Una falacia muy extendida consiste en asociar el saldo estructural a situaciones de crecimiento nulo del PIB; nada más lejos de la realidad, ya que la estructura tributaria y ciertos tipos de gastos públicos, aun permaneciendo inalterados a lo largo del tiempo, influyen directamente en el crecimiento tendencial del PIB.

Desde una perspectiva de política económica, la utilización tradicional de este concepto consiste en medir los cambios estables en el saldo de las

AA.PP. De este modo, un deterioro del saldo estructural se asocia a una política fiscal más expansiva y una mejora, a una política más contractiva. La contraposición de la orientación de la política fiscal con la fase cíclica que se atraviesa permite al enfoque keynesiano caracterizar su orientación cíclica, tomando como referencia un patrón óptimo consistente en actuaciones expansivas en fases recesivas y mayor austeridad en fases expansivas. Introduzco en todo momento el calificativo keynesiano porque este tipo de juicios, en el fondo, reflejan una escasez en la capacidad de la economía de retornar por sí misma a su tendencia de crecimiento tras un shock negativo vía ajuste de precios relativos. También porque suponen que las expectativas y el comportamiento de los agentes tienen un grado de miopía o irracionalidad suficiente como para dejarse influir por reglas fiscales sistemáticas de este tipo, lo cual, si a la evidencia empírica atendemos, es a lo sumo parcialmente cierto y depende en buena medida de las características del entorno económico en que se desenvuelven aquellos. De cualquier modo esta es una discusión teórica de otra índole y en el resto del artículo daremos por bueno este enfoque de diseño de la política fiscal.

En esencia, la obtención del saldo estructural a partir del saldo observado se realiza a través de tres pasos. En primer lugar, el cálculo de la denominada brecha cíclica de la economía, o *output gap*, como diferencia porcentual entre los niveles de

PIB observado y PIB potencial, o producción máxima anual resultante de la aplicación de todos los factores productivos existentes (trabajo y capital) a niveles que no den lugar a tensiones inflacionistas en la economía. A su vez, este PIB potencial, en coherencia con la metodología comunitaria, se calcula con el denominado método de la función de producción⁽¹⁾. Si el *output gap* es negativo se entiende que la economía presenta capacidad no utilizada y esta situación dará lugar a un componente cíclico del déficit negativo, dado que la anterior situación redundará en un nivel inferior de ingresos o en gastos extraordinarios ligados al ciclo, como prestaciones por desempleo. Un *output gap* positivo reflejará la situación inversa, dando lugar a un componente cíclico del saldo público positivo. La relación entre *output gap* y saldo cíclico se calcula a través de una determinada sensibilidad cíclica presupuestaria, estimada por la CE para cada país. La diferencia entre el saldo observado y el saldo cíclico es igual al denominado saldo ajustado cíclicamente.

El segundo paso del proceso liga el saldo ajustado cíclicamente con el saldo estructural⁽²⁾. Para pasar del primero al

(1) D'Auria, F.; Denis, C.; Havik, K.; Mc Morrow, K.; Planas, C.; Raciborski, R.; Röger, W.; Rossi, A.: The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. *European Economy Economic Papers*, nº 420, July 2010.

(2) Para un análisis más detallado véase Gilles, M.; Isbasoiu, G.M.; Paternoster, D.; Salto, M.: *The cyclically-adjusted balance*

segundo, deben detraerse aquellas medidas puramente temporales o factores de corrección del déficit de carácter excepcional. Por ejemplo, los ingresos procedentes de un impuesto creado *ad hoc* durante un año concreto y cuya recaudación se prevé desaparezca el año siguiente. Al practicar esta resta, se tiene ya el saldo estructural. El esfuerzo fiscal, en esencia, es igual a la diferencia entre los saldos estructurales relativos a dos años consecutivos.

El análisis del saldo estructural presupuestario como base de la medición del esfuerzo fiscal y la orientación de la política fiscal era ya una práctica habitual en España desde hace más de una década. De hecho, la normativa comunitaria dada por los sucesivos marcos fiscales vigentes⁽³⁾ venía evaluando la idoneidad de la política fiscal de los Estados miembros, entre otros parámetros, por su posible eficacia anticíclica, a partir de los horizontes plurianuales que estos proporcionaban en sus Programas de Estabilidad.

used in the EU fiscal framework: an update. *European Economy Economic Papers*, nº 478, March 2013.

(3) El brazo preventivo y correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tienen su base principal en los artículos 121 y 126 del Tratado de la Unión y su desarrollo en los Reglamentos del Consejo 1466/97 y 1467/97, el Reglamento 1173/2011 y la Directiva de 2011/85/EU sobre marcos fiscales nacionales. En concreto es el Reglamento 1466/97, de 7 de julio de 1997, el que establece la armonización de la información enviada por los Estados miembros conforme a un Código de Conducta, que otorga un lugar prominente al saldo público estructural.



Podríamos definir el saldo estructural como aquel que prevalecería en una economía si sólo considerásemos cambios permanentes en la estructura de ingresos y gastos

Este papel del déficit estructural se reforzó, no obstante, a partir de 2010, con la apertura a España del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) a finales de 2009, al fijar este un mínimo de ajuste estructural medio anual (1,5 pp.) a lo largo del horizonte de ajuste propuesto inicialmente (2010-2013). De este modo, debía combinarse un ritmo de ajuste suficientemente significativo, para cubrir la velocidad media mínima, con una orientación fiscal que no resultara demasiado procíclica, dada la profundidad de la recesión que se estaba atravesando. Más tarde, el nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha fijado además para los países inmersos en un PDE un ajuste estructural mínimo de 0,5 pp. por año. Este protagonismo del saldo estructural quedó consagrado en el Informe de Crecimiento 2013 de la UE, estableciendo que la política fiscal en el entorno de fuertes desequilibrios presupuestarios, aumento generalizado de la deuda pública e incertidumbre en los mercados financieros debía gravitar en torno a una combinación equilibrada en los objetivos de crecimiento del PIB y consolidación. El instrumento que se considera idóneo para articular estos dos objetivos es el déficit estructural, de modo que deberían buscarse reducciones moderadas de los mismos para garantizar evitar simultáneamente la acumulación de deuda y el paso a situaciones de inestabilidad fiscal dadas por tasas de caída del PIB demasiado acen-

tuadas. Este gradualismo en el ajuste sucedió a la visión mantenida durante varios años de primacía absoluta del objetivo de consolidación fiscal.

2. LA NUEVA REGLA FISCAL DE LA LOEP

En este contexto entró en vigor la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria a finales de abril de 2012. Desde el punto de vista de la relación de la política fiscal con el ciclo, esta ley contiene algunas novedades respecto a la normativa anterior vigente en España. Esta última emanaba del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Posiblemente la fundamental de estas novedades, establece (artículo 11) a medio plazo la prohibición de déficit estructural como regla fiscal primordial; esto es, tanto el equilibrio como el su-

perávit estructural serán situaciones factibles. Las excepciones que se contemplan están relacionadas únicamente, en línea con la normativa europea, con reformas estructurales que presenten efectos a medio plazo, siendo en este caso el límite de déficit estructural un 0,4% del PIB o el que determinase la normativa europea si fuera inferior. Se mencionan además otras circunstancias excepcionales, como catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria.

Contrariamente a lo que en algunos momentos se ha dicho, esta regla no es contraria al paradigma de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo, que también constituía la base de la anterior regla fiscal: de hecho, es el saldo cíclico el que según la nueva ley determinará el saldo total de las cuentas públicas en todo punto. Sin embargo, el carácter más mecánico de la norma respecto al principio vigente anteriormente [bandas de déficit en función de la tasa de crecimiento⁽⁴⁾] elimina en mayor medida la discrecionalidad en el uso del saldo estructural como instrumento de estímulo de la actividad. Frente a un menor riesgo de desviaciones acumuladas en el saldo estructural, se opone, para algunos,

⁽⁴⁾ En concreto, la anterior regla fiscal disponía que podía registrarse déficit con tasas de crecimiento del PIB real inferiores al 2%, aunque el superávit era preceptivo con tasas de crecimiento del PIB real superiores al 3%.

una menor potencia de la política fiscal como instrumento anticíclico, aunque hay que insistir, este último extremo depende enormemente del marco analítico utilizado.

Resulta interesante destacar también que el objetivo de equilibrio estructural resulta (en principio) más exigente que el concepto equivalente en el ámbito de la UE, el objetivo presupuestario a medio plazo (o MTO, por sus siglas en inglés). El MTO se define como aquel saldo estructural que, mantenido en el tiempo, es suficiente para garantizar un progreso adecuado hacia el cumplimiento de la condición de solvencia de la AA.PP., al tiempo que posibilita evolucionar dinámicamente hacia el límite de déficit nominal del 3%⁽⁵⁾. El equilibrio estructural español se define en principio sin atender a consideraciones de sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal, lo cual no quiere decir que presente incompatibilidades con la misma, ya que la literalidad de la Ley perfila la regla fiscal como el mantenimiento de un saldo estructural, como mínimo, nulo, no excluyendo el superávit estructural como pauta de actuación.

⁽⁵⁾ Analíticamente, se calcula como el máximo saldo de tres variables: un saldo estructural "mínimo" para situarse en la senda hacia un déficit nominal del 3% del PIB, un déficit capaz de garantizar la cobertura intertemporal de los pasivos de las AA.PP., explícitos e implícitos, y una restricción inferior de -1% del PIB. El segundo concepto tiene en cuenta tanto el saldo necesario para estabilizar la deuda en un nivel de 60% del PIB, el preciso para hacerla descender hasta un 60% en el caso en que esta sea superior en el momento de partida y una fracción de los gastos futuros en pensiones.

En la actualidad el MTO para la economía española se encuentra fijado en -0,5% del PIB, aunque es una cifra variable y revisable cada 3 años.

Partiendo de una situación de desequilibrio inicial, se establece un periodo transitorio hasta 2020 para la consecución del equilibrio estructural, fijándose un ritmo mínimo medio anual de reducción de 0,8 pp. de déficit estructural para conseguir finalmente llegar a un saldo estructural nulo. Se considera además que son la Administración Central, las CC.AA. y la SS los agentes de la Administración que tienen un componente cíclico en su déficit, por lo que esta regla transitoria afecta a todos y cada uno de los tres. Las Corporaciones Locales, por el contrario, cuentan en su saldo con un componente cíclico en esencia despreciable, por lo que se identifica su saldo observado con el estructural, de manera que al final del horizonte deberán presentar por tanto un saldo observado nulo.

Una excepción a la norma del 0,8% viene dada en el mismo punto 1.b. de la Disposición Transitoria Primera al afirmar que, en caso de sujeción a un Procedimiento de Déficit Excesivo, "la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el mismo". En este sentido, si la Recomendación de Déficit Excesivo abierta explicita la obligación de una reducción anual media del déficit estructural superior a 0,8 pp, esta última se superpondrá a la establecida en la LOEP, que en todo caso tiene la consideración de un mínimo.

Complementariamente, la LOEP establece que las cuantías relativas de reducción del saldo estructural de AC, CC.AA. y SS deberán ser proporcionales a su participación en el déficit estructural total a comienzos del año 2012. Esta proporcionalidad, además, por sentido común debe exigirse en media a lo largo del tiempo –hasta que todos los agentes eliminen dichos déficits estructurales– y no necesariamente año a año. La razón reside en que no todas las medidas que conllevan una reducción del déficit estructural exigen el mismo grado de maduración, ni todas son igualmente convenientes según el punto cíclico que atraviesa la economía, ni el presupuesto de los mencionados agentes tienen una composición idéntica de partida. Por tanto la reducción del déficit estructural exige una acción coordinada entre todos los niveles de las AA.PP. afectados para generar cada año un paquete de medidas discrecionales coherentes, consistentes con la evolución cíclica y que generen una expectativa de permanencia en el tiempo suficiente para hacer creíble la regla fiscal.

La pregunta inmediata que surge es: ¿implica esta regla de reparto proporcional en la erradicación del déficit estructural que una vez hayan alcanzado el equilibrio estructural (incluso antes de 2020) no puede exigirse un superávit estructural a los integrantes de las AA.PP.? En caso afirmativo, las posibilidades de éxito de la regla fiscal serían limitadas, ya que se espera que a finales del año 2013 un buen

número de CC.AA. registren ya un superávit estructural. Sin embargo la respuesta, en mi opinión, es negativa, por otro aspecto clave reflejado en la propia Disposición Transitoria Primera de la LOEP.

En efecto, esta última contempla como segundo pilar básico de la regla fiscal el mantenimiento de la deuda pública por debajo del 60% del PIB. En el periodo transitorio hasta 2020 será pues preceptivo ir reduciendo la deuda a lo largo de una senda compatible con este principio y además, a partir del momento en que el PIB real y/o el empleo neto crezcan más de un 2%, se concreta un ritmo mínimo anual de reducción de la deuda pública: 2 puntos de PIB. El conjunto de sendas de deuda coherentes con esta restricción no es, sin embargo, infinito. La deuda pública evoluciona de acuerdo con una ecuación de acumulación muy concreta y, partiendo de un nivel inicial y una senda prevista de tipos de interés y tasas de crecimiento del PIB nominales, sólo ciertas combinaciones de superávits estructurales primarios serán compatibles con la consecución de un nivel del 60% en 2020. En concreto, cuanto mayor sea el nivel de deuda de partida, mayores serán los superávits primarios medios necesarios para satisfacer la ecuación dinámica con un residuo final inferior al 60% del PIB. Por tanto, una senda de superávits estructurales nulos, dada la carga por intereses prevista, puede no ser suficiente para garantizar el cumplimiento de la regla de deuda, debiendo ser complementado por una secuencia de

superávits estructurales. En consecuencia, aun siendo vinculante a medio plazo la restricción de proporcionalidad en el reparto del ajuste estructural, ésta no tiene por qué entenderse limitada por un saldo nulo, sino que puede implicar la consecución de superávits estructurales a lo largo del periodo transitorio.

Por último, el artículo 12 de la LOEP define un tercer pilar de la regla fiscal: la prohibición de que el gasto público crezca por encima de la tasa de referencia del PIB, construida (en línea con la definición del Pacto de Estabilidad) a partir de dos elementos:

- Una media móvil de orden 10, centrada en el año presente t (con 5 valores hacia atrás y cuatro hacia delante) de las tasas de crecimiento potencial nominal estimadas en cada uno de ellos.
- Un deflactor (que transforma magnitudes en volumen en nominales, ya que el crecimiento potencial se estima siempre en reales), para cada uno de los años dado por el mínimo de estos dos valores: 2% o el deflactor del PIB registrado o previsto en cada uno de estos años de referencia.

Véase que este tercer componente de la regla fiscal gira sobre la consideración de una ratio gasto público/crecimiento observado del PIB constante a lo largo del ciclo, en la medida en que el potencial se situaría por debajo del PIB observado en fases expansivas y por encima en fases recesivas. De este modo en épocas recesivas, con compo-

nentes cíclicos del gasto e intereses de la deuda al alza y potencial a la baja, su cumplimiento exigiría una restricción de los capítulos discrecionales del gasto. Por otro lado esta restricción no siempre es vinculante, ya que en periodos de acusada consolidación, la tasa de descenso del gasto puede ser más pronunciada que la tasa de referencia para cumplir los objetivos presupuestarios.

En la medida en que esta disposición liga el crecimiento del gasto público al crecimiento potencial, hereda los principales problemas metodológicos que envuelven el cálculo de este último, como veremos más adelante.

3. OBLIGACIONES ESTABLECIDAS POR LA LOEP EN MATERIA DE PUBLICACIÓN DE PREVISIONES

Como acabamos de ver, la regla fiscal introducida por la LOEP conlleva una complejidad analítica considerable, por lo que la transparencia en la transmisión de la cuantificación de todos sus elementos clave es crítica. Quizá uno de los mayores aciertos de la LOEP en este sentido ha sido aprovechar el marco de publicaciones preexistente al servicio de la anterior regla fiscal para efectuar esta labor de definición de parámetros clave en un marco plurianual.

El núcleo de esta información se incluye en el denominado Informe sobre la Situación de la Economía Española, definido en el artículo 15.5. de la LOEP y sustituto del antiguo In-

forme de Posición Cíclica. Este Informe debe ser elaborado por MINECO antes del 1 de abril y recoger una proyección económica plurianual que justifique la estimación de la senda de crecimiento potencial y sobre esa base la construcción de la tasa de referencia para el gasto y los saldos cíclicos de cada agente de la AA.PP. Nótese que para la construcción del saldo cíclico no es necesaria la definición previa de la senda de saldos, ya que el primero se define como la sensibilidad cíclica multiplicada por la brecha cíclica o *output gap*. Se trata además de un informe que debe venir informado por las previsiones del Banco de España y tener en cuenta también las de la CE y los distintos organismos internacionales. Obviamente las restantes previsiones no son enteramente vinculantes para el Gobierno, aunque definen unos ciertos márgenes de los que, en buena lógica, las previsiones oficiales no deberían distanciarse demasiado en ningún sentido. Sobre la base de este informe el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) presentará el 1 de abril su propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda para las AA.PP.

En circunstancias normales y dada la fecha límite de elaboración de este informe, el cuadro macroeconómico plurianual presentado en el mismo debería ser el mismo que el contenido en la Actualización Anual del Programa de Estabilidad, que se envía a Bruselas entre el 15 y el 30 de abril (siendo la primera fecha optativa y la segunda obligatoria). En los

años 2012 y 2013, sin embargo, el límite del 1 de abril no pudo respetarse, por distintas razones. En 2012 todavía no se había publicado la LOEP y se estaba pendiente de una modificación de la Recomendación de Déficit Excesivo vigente para España, por lo que el informe se emitió en el mes de julio, una vez aquella se aprobó en ECOFIN, e implicó una corrección de la senda definida en el Programa de Estabilidad 2012. Análogamente en 2013 el informe hubo de retrasarse hasta el mes de junio, ya que hasta esa fecha no se tuvo certeza de la aprobación de la nueva Recomendación de Déficit Excesivo, actualmente en vigor. También conllevó pequeñas variaciones en el cuadro macroeconómico y en la senda de déficit.

En este punto conviene recordar que a lo largo del año hay dos momentos en los que siempre el Gobierno renueva sus previsiones macroeconómicas: el Programa de Estabilidad en el mes de abril y la definición del techo de gasto para el Estado, en junio. En las circunstancias extraordinarias descritas, se aprovechó para fijar en el Informe sobre la Situación de la Economía Española el cuadro para el techo de gasto del Estado.

Aparte del comentado informe, el artículo 17 de la LOEP establece que antes del 1 de octubre de cada ejercicio MINHAP publicará un informe sobre el grado de cumplimiento durante el año fiscal anterior de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y de la regla de gasto, basado en apreciaciones paralelas sobre el cumplimiento de

las previsiones sobre el crecimiento real de la economía y las eventuales desviaciones que se produjeran respecto al cuadro macroeconómico incluido en el Informe sobre la Situación de la Economía Española. Es MINECO quien se encarga de esta valoración, que posteriormente se incluye como apartado en el informe más amplio elaborado por MINHAP.

4. EL SALDO ESTRUCTURAL, ¿UN INDICADOR ADECUADO?

Como se desprende de los anteriores párrafos, la LOEP concede un protagonismo más claro al concepto de saldo estructural en la determinación de las sendas de deuda y déficit a medio plazo, pretendiendo esta estrategia perfilar una regla más simple, predecible por los agentes y menos expuesta a desviaciones causadas por un excesivo grado de discrecionalidad a lo largo del ciclo. La cuestión es: ¿contiene la nueva regla fiscal los elementos necesarios para cumplir sus objetivos? Antes de responder a esta pregunta, conviene analizar algunos problemas técnicos asociados al planteamiento de la LOEP.

- **La incertidumbre en el cálculo del crecimiento potencial.** No hay una única traducción posible al campo económico del concepto de crecimiento potencial. Tradicionalmente el crecimiento potencial se asociaba (muy simplificada) al cálculo del perfil alisado del PIB, método que supuestamente eliminaba las fluctuaciones cíclicas en

torno a la tendencia. Para extraer este perfil solía utilizarse el filtro de Hodrick-Prescott. A partir de comienzos de la pasada década, la introducción del método de la función de producción por la CE complicó considerablemente la obtención de resultados, ya que aunque se trata de un procedimiento más cercano a la noción teórica de crecimiento potencial, utiliza un conjunto de variables mucho mayor, susceptibles de tratamientos estadísticos muy diversos. Es más, al incorporar el concepto de tasa de equilibrio de paro no inflacionista (NAWRU) en la determinación del input trabajo potencial, el método de la función de producción descansa en la estimación de un componente no observado, para lo cual debe realizar hipótesis que entrañan un grado de arbitrariedad importante. Por último, desde el momento en que el crecimiento potencial se genera a partir de una función de producción, el número de inputs que intervienen en dicha tecnología es también discrecional; si bien la CE se centra en dos (trabajo y capital), otros autores introducen también capital humano y todavía podrían pensarse en más alternativas.

No es este el lugar para hacer disquisiciones técnicas en profundidad sobre las múltiples variantes del método de función de producción. Valga decir someramente que los resultados en la estimación del crecimiento potencial pueden diferir enormemente,

como también el tamaño de la brecha cíclica resultante. A título ilustrativo, podemos decir que de acuerdo con la última estimación del FMI la brecha cíclica de España en el año 2013 se elevaba a $-4,2\%$, mientras que para la OCDE lo hacía a $-9,7\%$. Obviamente las implicaciones de política fiscal resultantes de estas dos estimaciones son muy distintas. Mientras que una brecha cíclica relativamente reducida en valor absoluto implica una aportación cíclica menos negativa al déficit y por tanto un saldo estructural más negativo, una brecha cíclica más abultada apunta a un saldo estructural más levemente negativo. A su vez, la magnitud del saldo estructural condiciona tanto la duración del periodo necesario para eliminarlo como el ritmo al que hay que hacerlo, que puede llegar a diferir sensiblemente del mínimo de 0,8 pp. establecido por la LOEP.

En desarrollo de la LOEP, la Orden ECC/2741/2012⁽⁶⁾, de 20 de diciembre, ancla en la metodología oficial de la CE el método de cálculo de crecimiento potencial y, consiguientemente, de derivación del saldo estructural; de hecho, el cálculo del crecimiento potencial de acuerdo con esta metodología siempre se ha incluido en todos los

⁽⁶⁾ La misma OM contiene también el cálculo de la tasa de referencia para el crecimiento del gasto público, así como las sensibilidades cíclicas utilizadas para el cálculo del déficit cíclico de AC+SS y CC.AA.

documentos oficiales producidos por el Ministerio de Economía y Competitividad que contuvieran previsiones relevantes sobre la posición cíclica de la economía española desde la puesta en vigor de la LOEP. Sin embargo, aunque desde un punto de vista legal esta referencia despeja cualquier duda sobre la primacía de una variante de cálculo frente a otras, desde un punto de vista técnico la solución a la pluralidad de métodos de cálculo del crecimiento potencial no es tan trivial.

En efecto, la metodología oficial de la CE que se encuentra es muy dinámica y cada año suele incorporar innovaciones técnicas que van superando sus principales limitaciones. Dichas innovaciones se discuten en el Grupo de Trabajo del Output Gap, perteneciente al Comité de Política Económica de la UE y una vez consensuadas, se elevan para su aprobación al CEF. Cada año se aprueban y pasan a formar parte de las previsiones oficiales de la CE sólo una pequeña fracción de las propuestas de mejora discutidas y además el Grupo de Trabajo del Output Gap (OGWG) suele adoptar un sesgo bastante conservador a la hora de enjuiciar nuevas sugerencias, de modo que rara vez se aprueban novedades que conlleven cambios sustanciales en los resultados. La razón es las obvias implicaciones de cualquier cambio metodológico en materia de derivación del déficit estructural. Es tanto por la lenti-

tud con que se aceptan oficialmente las necesarias mejoras y el cúmulo de limitaciones que presenta el método oficial, por lo que el mundo académico se ha situado muy por delante de las decisiones del CEF y plantea constantemente cambios en la metodología oficial que llegan a gozar de una aceptación generalizada en la literatura especializada, incluso antes de que se debatan en el OGWG o a veces durante el curso de los prolongados análisis que suelen acompañarlas.

Por ello, resulta a veces extremadamente complicado no hacer referencia en los documentos oficiales de previsiones a pequeñas variantes del método oficial de cálculo del crecimiento potencial, cuando es obvio que producen mejoras sustanciales de los resultados. Este es el caso del debate en curso en el OGWG sobre la estimación de la tasa de paro de equilibrio (NAWRU), que resumido muy sucintamente consiste en un método alternativo para derivar esta que arroja unos resultados menos procíclicos, esto es, impide que la tasa de paro de equilibrio mimetice de un modo totalmente antituitivo la tasa de paro observada, ampliando así el tamaño de los *gaps* cíclicos de desempleo y de *output* y alisando el perfil del crecimiento potencial, que se encontraría más próximo a cero durante un periodo recesivo como el que ha venido atravesando la econo-

mía española. De esta forma, aun sin haberse aprobado todavía como método oficial de la CE, los servicios técnicos de MINECO consideraron relevante desde un punto de vista de consistencia del análisis proveer también los resultados de este método alternativo junto a los del método oficial en todos los documentos realizados desde la primavera de 2013, sin que ello desvirtúe el papel del central del método oficial. Esta diversidad de resultados, si bien no genera problemas legales, sí al menos plantea dudas sobre la idoneidad del método oficial desde una perspectiva técnica y, de ahí, sobre el verdadero tamaño del saldo estructural. Dudas que, a mi modo de ver, son muy legítimas.

En cierto sentido este es un problema nuevo que, aunque no ha sido generado en absoluto por la LOEP, sí ha sido puesto en primer plano por esta, al aumentar la relevancia del saldo estructural no ya como simple objetivo a medio plazo de la política fiscal (como hace la normativa europea), sino como núcleo de la regla fiscal que ha de verificarse año a año a partir de un cierto punto en el tiempo. Ciertamente es que, a medida que sucesivas mejoras vayan siendo introducidas en el método de la CE de corrección cíclica del saldo este problema probablemente vaya perdiendo parte de su intensidad, aunque resulta difícil predecir la velocidad con que la UE estará dispuesta a

modificar determinados aspectos esenciales de su arquitectura en materia fiscal.

- **Las insuficiencias del método de crecimiento potencial para medir el esfuerzo fiscal.**

Una inspección siquiera superficial de cualquier documento reciente de la CE en el que se evalúa el desempeño de España dentro del PDE revelará grandes sorpresas cuando se preste atención a la dimensión del esfuerzo estructural en años recientes. Por ejemplo, en el *Staff Working Document* sobre Acción Efectiva de España dentro del PDE (publicado el 29 de mayo de 2013, el último disponible en el momento en que se redactó este artículo) pone de manifiesto un esfuerzo estructural inferior a los 3 pp. de PIB en 2012, año en que se aprobaron medidas de consolidación (en todos los niveles de las AA.PP. conjuntamente considerados) cercanos a los 5 pp. de PIB o de 2,5 pp. en 2013 cuando las medidas aprobadas fueron ampliamente superiores a los 3 puntos de PIB. Otro caso palmario es la estimación del esfuerzo estructural previsto en 2014, que de acuerdo con los estándares de la CE resulta prácticamente nulo cuando serán necesarias medidas en el entorno de un 1,6% del PIB para cumplir la meta anunciada por el Gobierno de 5,8% del PIB. La pregunta inmediata que suscitan estas cifras es: ¿es el esfuerzo estructural un indicador adecuado para aproximar el esfuerzo fiscal?

En pocas palabras, el saldo estructural es, como se precisó al comienzo de este artículo, una magnitud *ex post*. Quiere esto decir que no puede inferirse de ella ninguna medida de discrecionalidad en el contenido de la política fiscal, sino que lleva ya incorporados los efectos sobre el crecimiento de las medidas discrecionales. Dada la elevada prociclicidad del método de función de producción importado de la CE, si las medidas aplicadas en el año t producen durante el mismo una cierta pérdida de crecimiento del PIB, el crecimiento potencial tenderá a replicar el comportamiento del PIB observado en t , minimizando la variación de la brecha cíclica al moverse en la misma dirección y en una cuantía similar PIB observado y PIB potencial. Por tanto, el efecto contractivo a corto plazo de dichas medidas discrecionales mitigará sus posibilidades de consolidación presupuestaria, al generar pérdidas de PIB, pero al mismo tiempo este fenómeno no suele verse reflejado en una mayor brecha cíclica (o de una manera muy marginal), por lo que aparentemente la reducción del saldo estructural y con ella el esfuerzo estructural es menor.

Más aún, hay determinados capítulos presupuestarios que tienen trayectorias de crecimiento tendenciales ajenas al ciclo, como los gastos en el servicio de la deuda o determinadas prestaciones sociales (ejemplo típico serían las

pensiones). El crecimiento de estas partidas provoca una menor reducción del déficit nominal y, por ende, del saldo estructural, ya que carecen de sensibilidad cíclica significativa. Por tanto, de nuevo se tiene un efecto que contribuye a minusvalorar el esfuerzo estructural entre años consecutivos. Ciertamente es que la utilización del concepto de saldo estructural primario puede ayudar a corregir en parte este segundo factor, aunque lo cierto es que, un tanto inexplicablemente, la metodología oficial europea emplea como elemento clave de definición del esfuerzo estructural el saldo estructural "bruto".

En resumen, el enfoque del saldo cíclicamente ajustado basado en el crecimiento potencial constituye una aproximación "de arriba abajo", basada en una cifra de déficit agregada y observada a posteriori y sin consideración explícita a las medidas discrecionales adoptadas para alcanzar el objetivo de déficit en términos nominales. Por tanto, es, en el mejor de los casos, una medida considerablemente sesgada del esfuerzo fiscal y, en el peor de los casos, una medida con posibles utilidades en otros campos (y sólo en otros campos, volveremos a este tema a la vuelta de algunos párrafos). La segunda derivada de este hecho es importante, ya que si la medición del esfuerzo fiscal a través del saldo cíclicamente ajustado tiende a producir infraestimaciones,

la consecución de un nivel mínimo de esfuerzo estructural puede requerir un esfuerzo en términos de medidas discrecionales muy superior en realidad al indicado aparentemente por el primero, imprimiendo un sesgo excesivamente restrictivo a la política fiscal (aspecto que debería preocupar tanto más cuanto más se crea en los efectos contractivos de la política fiscal incluso a corto plazo, como al parecer es el caso en la actualidad de la mayor parte de los organismos internacionales, con el FMI a la cabeza). El único factor que palia en parte los efectos de este problema es el hecho de que la LOEP exige un esfuerzo estructural mínimo como media a lo largo de varios años, aunque no es menos cierto que las políticas de intensa consolidación fiscal, como la seguida por España, suelen cargarse frontalmente, como vía para dotar de mayor credibilidad al conjunto de la estrategia.

- **La inestabilidad del *output gap* como medida de la posición cíclica⁽⁷⁾.** Otro inconveniente asociado a la utilización del déficit ajustado cíclicamente como pieza

⁽⁷⁾ Parte de las variaciones inducidas por las revisiones a posteriori proceden de la sensibilidad de los métodos de estimación al "punto final" utilizado en las previsiones, tanto por la utilización de filtros HP para alisar las previsiones como debido a determinados supuestos de la CE para extrapolar el valor de la NAWRU más allá del horizonte de previsión, que genera fuertes inercias en esta partiendo del último valor estimado.

central de una regla fiscal es, expresado de una manera gráfica pero poco científica, que el crecimiento potencial es un pez muy escurridizo. Por construcción, cualquier variación en la senda de crecimiento (pasada, contemporánea o futura) respecto a un año genérico t produce variaciones en la senda de crecimiento potencial estimada y además esta no es una propiedad exclusiva del método de función de producción. Por tanto, cualquier revisión estadística retrospectiva de la Contabilidad Nacional o cambio en las previsiones de crecimiento trae consigo automáticamente variaciones en la senda estimada de brechas cíclicas y, consiguientemente, de saldos estructurales, incluso en años pasados. Habitualmente el OGWG procura introducir variaciones en la metodología central de cálculo que minimicen el impacto de las revisiones, aunque no hay ninguna vacuna contra las revisiones hacia atrás de las series estadísticas ni pócima milagrosa para lograr la infalibilidad en las previsiones económicas, como la crisis que venimos atravesando desde hace ya 5 años ha puesto claramente de manifiesto.

A resultas de esta realidad, la valoración de la orientación de la política fiscal puede presentar divergencias importantes a priori y a posteriori. Pero más importante incluso desde el ángulo que nos ocupa, la medición de los

✓ La LOEP no ha hecho sino trasladar a la normativa española el enfoque predominante en la UE en la comprensión y el tratamiento analítico de la política fiscal, convirtiendo el déficit observado, ajustado del ciclo, en la pieza clave de los procesos de planificación y evaluación presupuestaria a posteriori ✓

esfuerzos estructurales realizados en el pasado, dejando de lado por un momento su precisión, puede variar ex post de un modo sustancial, reflejando un incumplimiento significativo de la senda comprometida o acentuando la presión para aumentar el esfuerzo los años posteriores al objeto de cumplir el mínimo medio anual. Más aún: la meta de equilibrio estructural puede llegar a ser enormemente elusiva, dada la incertidumbre sobre la evolución futura del saldo estructural que se está estimando en una fecha determinada. Y por complicar más todavía el panorama: se abren vías para la aparición de problemas de consistencia dinámica en las previsiones oficiales, al ser la consecución de un cierto nivel de saldo estructural endógena a la previsión macroeconómica realizada, con independencia de que a

posteriori la previsión se revele como errónea.

La lista de dificultades técnicas que entraña la utilización del saldo ajustado cíclicamente es larga y no he pretendido hacer una enumeración exhaustiva. Es claro que una regla fiscal que descansa en este concepto, aun presentando aspectos teóricamente atractivos, está sometida a un grado de incertidumbre añadido al del propio entorno económico y puede derivar en ciertos momentos en contradicciones difíciles de transmitir a la opinión pública, dimensión esencial en la legitimación de la regla. La literatura especializada, adaptando a un entorno más realista –caracterizado por la incertidumbre– la práctica de este tipo de reglas, ha propuesto la utilización de intervalos de confianza estadísticos en la toma de decisiones de política fiscal; un trabajo representativo en este sentido es el de Doménech, Estrada y Gonzá-

lez-Calbet (2007)⁽⁸⁾. No obstante, este tipo de soluciones, consistentes desde un punto de vista analítico, en última instancia no pueden eliminar completamente los problemas de fondo de la metodología, al ser imposible subsumir el elevado grado de discrecionalidad que admite el tratamiento de las diferentes variables que intervienen en una determinada distribución de probabilidad. Por otro lado, las consideraciones de economía política extreman la importancia de una adecuada justificación de la toma de decisiones en el marco de una regla fiscal, lo que se hace tanto más difícil cuanto más compleja se hace su base.

En su último *Report on Public Finances*⁽⁹⁾, la Comisión propuso la utilización complementaria de un indicador de esfuerzo discrecional (IED) para resolver el problema de la medición del esfuerzo fiscal, basado en un enfoque de abajo arriba. Por el lado de los ingresos, el IED tendría en cuenta el aumento de recaudación generado por el conjunto de medidas discrecionales a adoptar; frente al enfoque de saldo cíclicamente ajustado, partiría de la consideración de sensibilidades cíclicas diferentes a las asignadas por el método actualmente en uso. Por el lado de los gastos, se compararía la tasa de crecimiento de los mis-

mos (descontando desempleo y gastos por intereses) con la tasa de crecimiento del PIB potencial, tomada en media móvil de orden 10 y centrada en el año de referencia⁽¹⁰⁾. En una primera aproximación, este indicador resuelve algunos de los problemas planteados por el déficit ajustado cíclicamente: considera explícitamente las medidas de ingresos introducidas, elimina del gasto el desempleo –de sensibilidad cíclica incierta– y el componente autónomo de los intereses y dota de mayor estabilidad al crecimiento potencial que se toma como referencia, al venir este dado por una media móvil. En el caso de España y centrándonos en años cerrados, en 2012 según la estimación de la CE el IED arrojaba un valor de 4,6 pp. de PIB, mucho más próximo a la idea intuitiva que puede tenerse a la vista del conjunto de medidas aprobadas y puestas en vigor por el Gobierno.

Sin embargo, aun siendo buena noticia que la CE haya tomado conciencia de las dificultades que entraña el uso de la metodología del saldo ajustado cíclicamente, la aparición en escena del IED no supone una solución viable a casi nada. Primero, porque no tiene un carácter oficial y su valor es semi-académico (y posiblemente lo seguirá siendo por bastante tiempo, ya que su utilización conjunta con el déficit ajustado cíclicamente podría conducir a conclusiones sensi-

blemente distintas respecto a numerosas cuestiones en materia de Pacto de Estabilidad). Segundo, se trata de un indicador encaminado a reemplazar o complementar a la variación del saldo estructural como indicador del esfuerzo fiscal, pero no proporciona solución alguna para la determinación del saldo estructural en niveles. Tercero, el IED también está marcado por problemas metodológicos propios, como la estimación del impacto recaudatorio de las medidas de ingresos y además no está blindado a los posibles errores que arrastre la estimación de crecimiento potencial. Por el momento no es mucho más que una aspirina para curar una neumonía.

5. CONCLUSIÓN

¿Dónde nos dejan estas reflexiones? Para empezar, la LOEP no ha hecho sino trasladar a la normativa española el enfoque predominante en la UE en la comprensión y el tratamiento analítico de la política fiscal, convirtiendo el déficit observado, ajustado del ciclo, en la pieza clave de los procesos de planificación y evaluación presupuestaria a posteriori. El único matiz diferenciador de cierta sustancia entre los dos enfoques reside en el objetivo de equilibrio estructural a medio plazo en la LOEP, frente a la endogeneización de un saldo a medio plazo basado en consideraciones de sostenibilidad en la normativa europea. Pero en el fondo el principio que late es el mismo en ambos entramados: la consecución del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo permitiendo el uso de los estabi-

⁽⁸⁾ Doménech, R.; Estrada, A.; González-Calbet, L. (2007): *Potential Growth and Business Cycle in the Spanish Economy. Implications for Fiscal Policy*. International Economic Institute, Universidad de Valencia, WP 0704.

⁽⁹⁾ "Report on Public Finances in EMU 2013". *European Economy* nº 4, 2013.

⁽¹⁰⁾ Esta medición del carácter discrecional del gasto es consistente con la empleada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

lizadores automáticos, con el importante matiz de que en España el cumplimiento de este principio no se limita al agregado de las AA.PP., sino que se exige a todos y cada uno de los agentes que las componen.

¿Hasta qué punto la materialización estadística del concepto de ajuste al ciclo hace viable este diseño? Por las distintas razones comentadas, parece que de un modo sólo aproximado en el mejor de los casos. Cuando no hay un consenso ni siquiera teórico en torno a la delimitación del concepto de crecimiento potencial, cualquier pretensión de precisión en torno a su cuantificación (así como a la de todas las magnitudes derivadas del mismo, como el saldo estructural) no pasa de ser una expresión de voluntad, máxime si se optan por métodos estadísticos de construcción que dejan abiertas numerosas avenidas de discusión y producción de alternativas. Parece también claro que la medición del esfuerzo fiscal debe transitar (y posiblemente acabará haciéndolo) por derroteros distintos a los del saldo cíclicamente ajustado.

Y es que verdaderamente los clásicos siempre perduran. La mejor prueba de ello es que, al final del debate en torno a la articulación de la política fiscal a medio plazo, se encuentra la vieja polémica en torno a la eficacia de la política discrecional como vía de estímulo al crecimiento. El paradigma fiscal actual, que la LOEP pone de relieve en la construcción de su regla fiscal, se basa en dos premisas: i) es posible identificar el saldo estructural a partir del saldo fiscal

observado; ii) también es posible calcular el impacto sobre el crecimiento de una determinada variación del saldo estructural. Respecto al punto i), ya hemos visto que el método de función de producción no posibilita "depurar" adecuadamente el saldo ajustado cíclicamente, al margen de que sus diferentes variantes generan un rango de resultados con una elevada dispersión. En cuanto al ii), hay que poner en contexto esta variación de lo que se supone es el saldo estructural en el conjunto de un sistema dinámico de equilibrio general, donde este shock se combina simultáneamente con multitud de innovaciones, produciendo impactos diferentes en función de la combinación, y a todos ellos se superponen los efectos de otros shocks que tuvieron lugar en periodos anteriores; identificar a priori todos estos elementos es virtualmente imposible. Además, en los modelos de simulación se presuponen determinadas pautas de reacción de los agentes a determinadas políticas fiscales discrecionales, cuya práctica sistemática acaba generando cambios imprevisibles en dichos patrones. En definitiva, se trata de una reedición de las políticas de *fine-tuning* bajo una apariencia de regla que tanto por la falta de instrumentos de medición adecuados como por la propia filosofía de la política no puede alcanzar plenamente sus objetivos.

Justo es también decir que el tipo de regla fiscal que establece la LOEP es muy preferible a otra que implique un grado de discrecionalidad superior, como la vigente desde el final de la última fase expansiva hasta 2011.

Aunque inexactos en su cuantificación, la regla fiscal actualmente operativa al menos genera un grado de predictibilidad superior entre los agentes económicos y proporciona a medio plazo sendas fiscales globalmente congruentes con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuestión distinta es que al mismo tiempo se base en un micro-control de los componentes del déficit y los efectos de sus variaciones que no sea completamente viable.

Es probable que la visibilidad de las limitaciones de esta generación de reglas fiscales lleve con el tiempo a un cierto replanteamiento, sin perjuicio de que vayan mejorando con el tiempo determinados aspectos formales de la descomposición de los saldos. El camino, a mi modo de ver, está en reglas todavía más simples, que minimicen actuaciones discrecionales a lo largo del ciclo (dada la inviabilidad de la planificación de sus efectos y las dificultades evidentes a la hora de diseñarlas simétricamente en fases expansivas y recesivas), maximicen la predictibilidad a través de la reducción del número de tipos y fijen estos conforme a criterios de optimalidad social. Al final este tipo de planteamientos, más enraizados con la literatura neoclásica, conducen también a equilibrios fiscales a lo largo del ciclo, pero reduciendo de forma drástica las distorsiones introducidas por las actuaciones discrecionales, mejorando la calidad de la información sobre la que los agentes basan su conducta y evitando callejones sin salida como el del saldo estructural. ✓

La reforma del marco institucional presupuestario^(*)

Jaime Iglesias Quintana
Director General de Presupuestos

1. INTRODUCCIÓN

En términos amplios, el marco institucional presupuestario (MIP) se define por el conjunto de procedimientos, reglas e instituciones que configuran la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos. La calidad y transparencia del MIP es un elemento clave para articular eficazmente las “funciones de previsión, planificación y control del Presupuesto y el uso adecuado de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica”⁽¹⁾. Esta importancia resulta acentuada en áreas supranacionales y en contextos descentralizados. La pluralidad de presupuestos y/o la ausencia de una política fiscal única en el área, plantea la necesidad de establecer mecanismos de su-

pervisión y vigilancia mutua y de gestión coordinada de las políticas fiscales nacionales/regionales, de manera que se eviten las externalidades y efectos de contagio negativos derivados de las decisiones fiscales.

A raíz de la reciente crisis económica los marcos fiscales han sido especialmente reforzados, tanto en la Unión Europea como en España. A este respecto, la evidencia comparada respalda la hipótesis de que la robustez de los MIPs favorece el éxito de los procesos de consolidación fiscal, mientras que la debilidad en las instituciones y procedimientos presupuestarios abona el terreno a los fenómenos de ilusión fiscal y propensión al déficit público.

En este artículo se analizan los dos instrumentos principales que han centrado la reforma en España: la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)⁽²⁾ y la

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF)⁽³⁾.

2. CONSOLIDACIÓN FISCAL Y MARCO INSTITUCIONAL

La situación de las finanzas públicas a finales de 2011 era preocupante. Los efectos de la crisis económica y financiera que comenzó en 2008, tuvieron un fuerte impacto en las cuentas públicas. Después de los superávits registrados entre 2005 y 2007, los saldos se deterioraron fuertemente, alcanzándose déficits superiores al 9% del PIB en los años 2009 a 2011. Más allá de la magnitud de estas cifras, la credibilidad de la política fiscal se había visto seriamente comprometida, tanto por el registro de una situación mucho peor que la prevista (el

(*) El autor agradece la ayuda y comentarios de Juan Varela Donoso y Jaime Sánchez Mayoral.

(1) González Páramo, J.M. (1997).

(2) Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(3) Ley Orgánica 6/2013, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

objetivo de déficit en 2011 había sido del 6% del PIB, frente al 9,1% finalmente contabilizado), como por la constatación de un desequilibrio de naturaleza estructural superior al 7% del PIB.

La profundidad y duración de la crisis y la persistencia de fuertes desequilibrios en la economía española (déficit público, elevado desempleo, altos costes de financiación, pérdida de competitividad, excesiva deuda externa y un sector financiero pendiente de reestructuración) obligaban a un cambio de rumbo en la política económica, con un triple objetivo: 1) Dotar de la suficiente estabilidad macroeconómica a la economía española en términos de déficit público, déficit exterior e inflación; 2) lograr un alto grado de flexibilidad que permita ajustar los precios relativos y evitar la acumulación de pérdidas de competitividad; y 3) lograr niveles y costes de financiación compatibles con niveles de inversión que permitan crear empleo. En base a estos objetivos, la política económica quedó diseñada en torno a tres líneas estratégicas:

- **Consolidación fiscal**, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y servicios públicos de calidad, como para recuperar la credibilidad de la economía española, mejorar el saldo exterior y hacer compatible la política fiscal española con las exigencias de la Unión Monetaria.
- **Reforma del sistema financiero**, con el fin de lograr unas entidades sólidas y solventes

para acceder en condiciones adecuadas a los mercados financieros y volver a canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.

- **Reformas estructurales**, necesarias para aportar flexibilidad y competencia, que ayuden a contener los márgenes y costes empresariales, mejorar la calidad de los factores productivos y facilitar la asignación de recursos hacia los sectores más competitivos.

La consolidación fiscal se configura como un eje indispensable de la política económica. Existen abundantes contribuciones teóricas y empíricas que analizan los efectos a corto y largo plazo de la estabilidad presupuestaria sobre la actividad económica y otros indicadores relevantes. En particular, en los dos últimos años se ha asistido a un intenso e interesante debate⁽⁴⁾ respecto a las estrategias de política fiscal y sus resultados sobre el crecimiento económico, en definitiva, respecto al debate *austeridad-crecimiento*. Aunque este debate no está cerrado, la idea que predomina es que, si bien las políticas fiscales expansivas pueden ser útiles

⁽⁴⁾ Este debate saltó ampliamente a los medios de comunicación cuando un grupo de economistas pusieron en entredicho las conclusiones de Reinhart y Rogoff incluidas en el trabajo "Growth in a time of debt", en el que se decía que para niveles de deuda pública superiores al 90% del PIB el crecimiento económico se ralentizaba como promedio un punto porcentual. La controversia se suscitó por los errores que contenía la hoja de cálculo que fundamentaba las conclusiones de Reinhart-Rogoff.

para el crecimiento a corto, estas políticas no pueden mantenerse por mucho tiempo, ya que los déficits presupuestarios persistentes y la deuda pública acumulada a partir de cierto nivel, generan distorsiones y efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo. Por el contrario, "la estabilidad presupuestaria da lugar a importantes beneficios a largo plazo a través de menores tipos de interés y mayores niveles de inversión privada y de PIB, con los consiguientes efectos positivos sobre el empleo"⁽⁵⁾.

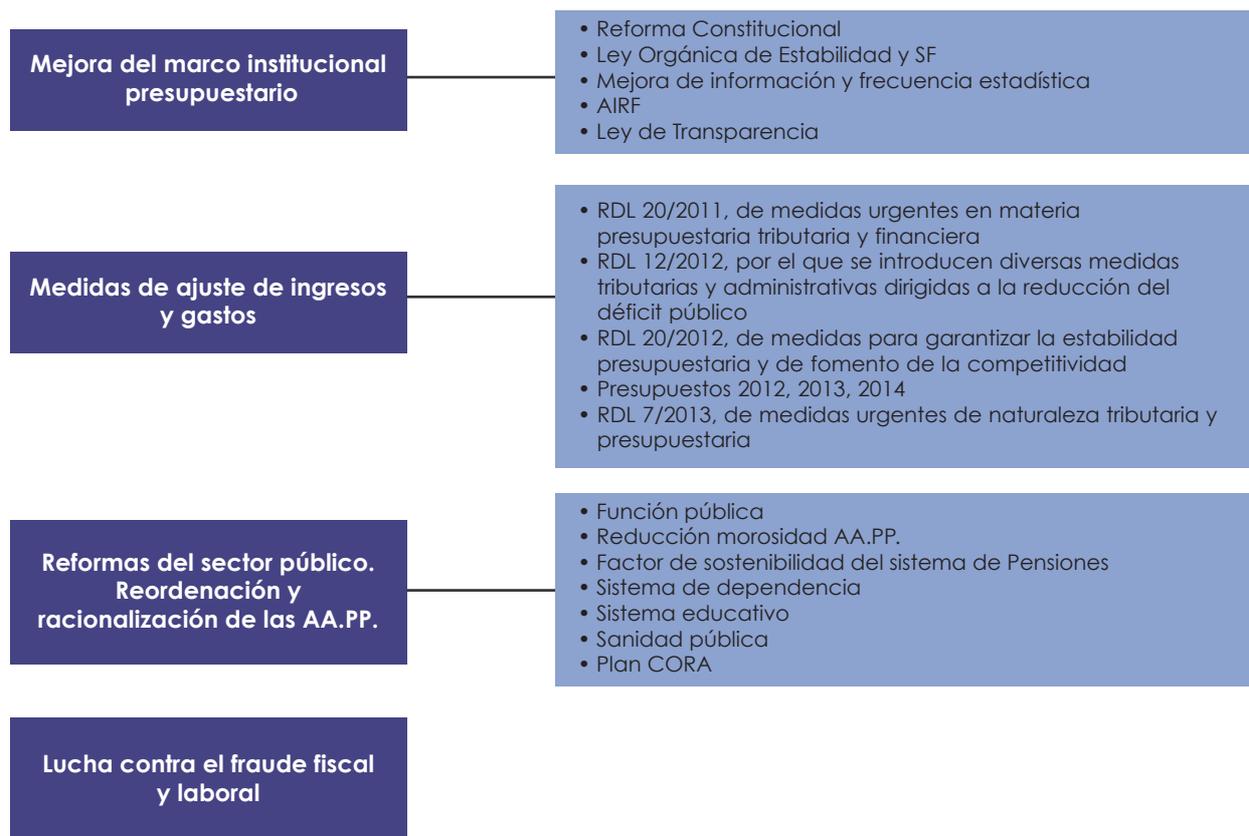
En el contexto económico de principios de la década de 2010 –caracterizado en el ámbito presupuestario por el elevado desequilibrio fiscal– la consolidación no es una opción, sino una exigencia para recuperar la senda de estabilidad económica, del crecimiento y de la creación de empleo. Pero, además, para que la consolidación fiscal sea efectiva debe ir acompañada de reformas estructurales que aumenten el potencial de crecimiento y la eficiencia del sector público.

En realidad, el debate no debería ser austeridad frente a crecimiento, sino cuál debe ser el tamaño, ritmo y composición de la consolidación fiscal, teniendo en cuenta entre otros factores: los niveles preexistentes de deuda y de ingresos y gastos públicos; las características estructurales de la economía; y las exigencias derivadas de la pertenencia a la Unión Monetaria Eu-

⁽⁵⁾ Doménech, R. y García, A. (2013).

Gráfico 1

Los cuatro ejes de la política de consolidación fiscal



ropea, no sólo por las exigencias de cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y otros compromisos concordantes, sino también por las consecuencias para la política fiscal de tener una moneda y una política monetaria únicas.

Con estos fundamentos, la consolidación fiscal se ha articulado en cuatro ejes fundamentales (gráfico 1, en el que se relacionan las principales medidas adoptadas): 1) refuerzo del marco institucional presupuestario; 2) medidas de ajuste de in-

gresos y gastos en todos los niveles de la Administración Pública; 3) medidas de lucha contra el fraude fiscal y laboral; y 4) reformas del sector público dirigidas a aumentar la eficiencia.

El primer elemento de esta política, al que se dedica el resto del artículo, es la mejora del marco institucional presupuestario, cuya reforma pretende⁽⁶⁾: evitar un sesgo deficitario en la política fiscal, garantizar la sos-

tenibilidad de las finanzas públicas y mejorar el papel de la política fiscal en términos de estabilización macroeconómica.

Con esta reforma, España ha sido uno de los primeros países en incorporar los elementos del renovado paquete de gobernanza económica europea (ver recuadro 1). El punto de partida en España lo marca la reforma en septiembre de 2011 del artículo 135 de la Constitución Española, que introdujo al máximo nivel normativo una regla fiscal por la cual se limita el déficit público

⁽⁶⁾ Hernández de Cos, P. (2013).

Recuadro 1

El nuevo paquete de gobernanza económica de la UE

La crisis económica puso de manifiesto los problemas de coordinación de las políticas económicas y de funcionamiento del PEC como mecanismo de disciplina y prevención de los riesgos presupuestarios.

La respuesta europea, además de establecer mecanismos específicos para la gestión de la crisis, ha sido mejorar la gobernanza económica en dos líneas de actuación⁽⁷⁾: una mayor responsabilidad nacional de los Estados miembros en la aplicación de las normas y políticas comunitarias; y el refuerzo del marco para la supervisión y vigilancia de las políticas económicas nacionales por parte de las instituciones europeas.

La reforma comenzó con la introducción a partir de 1 de enero de 2011 del Semestre Europeo, como instrumento para la coordinación *ex-ante* de las políticas económicas. Más adelante se aprobó el *Pacto por el Euro Plus* para reforzar la coordinación de las políticas económicas, con el objetivo de aumentar la competitividad y lograr un mayor grado de convergencia. A partir de noviembre de 2011 se implementa el grueso de la reforma en tres paquetes normativos:

- El *Six Pack* (compuesto por 5 reglamentos y una directiva) supone la segunda gran reforma del PEC con el objetivo de mejorar su implementación. Las principales novedades son: introducción de una regla de gasto que impide financiar aumentos de gasto con ingresos transitorios; refuerzo del criterio de deuda pública; establecimiento de nuevas obligaciones de información; establecimiento de sanciones más graduales y automáticas; procedimiento de corrección de los desequilibrios macroeconómicos; y establecimiento de requisitos mínimos a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
- El *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea* –conocido como Pacto Fiscal– establece, entre otros aspectos, el compromiso de los Estados miembros a introducir al más alto nivel legislativo interno una regla de equilibrio presupuestario.
- El *Two Pack* cierra por el momento la reforma de la gobernanza económica en la eurozona. Los 2 reglamentos que lo componen pretenden completar y fortalecer el nuevo marco de vigilancia, coordinación y supervisión presupuestaria, en lo que se ha denominado el *Otoño Europeo*. Entre otros aspectos, los Estados miembros del euro tienen que enviar a la Comisión, antes del 15 de octubre, sus proyectos de planes presupuestarios para el ejercicio siguiente. Asimismo, y en línea con lo establecido en las regulaciones anteriores, recomienda el establecimiento de autoridades fiscales independientes.

de carácter estructural. En el marco del artículo 135, en abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁽⁷⁾ Fernández de Mesa, I. (2013).

3. LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

La LOEPSF es la tercera ley de estabilidad que se aprueba en España, tras las leyes de 2001 y 2006. Además de razones

jurídicas⁽⁸⁾, la nueva ley responde a la necesidad de su-

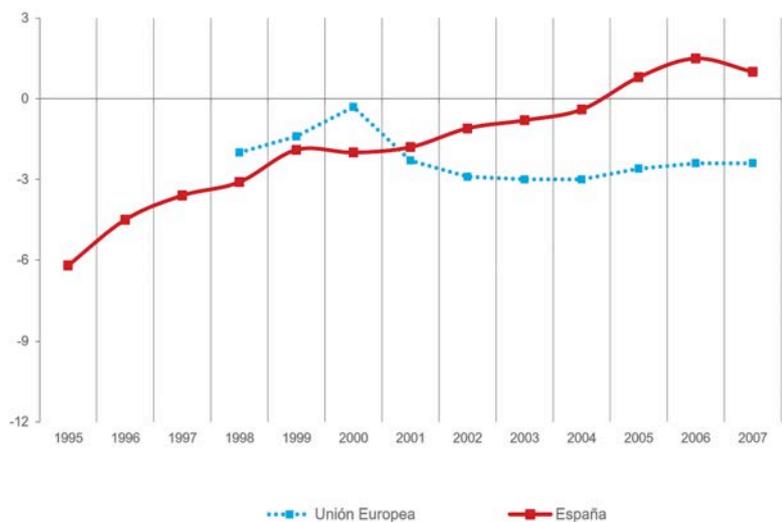
⁽⁸⁾ Estas razones son dos: cumplir el mandato del artículo 135 de la Constitución, que establecía el plazo de 30 de junio de 2012 para aprobar la Ley Orgánica, e incorporar al ordenamiento interno los elementos fundamentales del nuevo paquete de gobernanza económica europea.

perar las deficiencias de la legislación anterior como instrumento de prevención y corrección de los déficits excesivos, habida cuenta del deterioro desencadenado desde el inicio de la crisis.

Debe subrayarse, sin embargo, que la ley anterior no falló en la gestión de la crisis, sino en la gestión de la expansión económica. Uno de los principios comúnmente admitidos por la teoría, avalada por la evidencia empírica, es que las reglas fiscales para ser eficaces deben ser diseñadas teniendo en cuenta las fases de expansión económica. Es en estas fases cuando las administraciones públicas deben ser más ambiciosas para crear los márgenes fiscales que puedan ser utilizados como instrumento compensatorio en las etapas de crisis. Sin embargo, las leyes anteriores en España no prevenían la creación de estos márgenes. La Ley de 2001 no establecía ninguna referencia, mientras que la Ley de 2006 regulaba la fijación de objetivos de superávit cuando la tasa de crecimiento real del PIB fuese mayor del 3%, pero no especificaba niveles mínimos de superávit. En la práctica la regla se podía cumplir con un superávit de 0,1% del PIB⁽⁹⁾.

El gráfico 2 ilustra la evolución del saldo ajustado del ciclo

Gráfico 2
Saldo ajustado del ciclo (% PIB)



Fuente: Comisión Europea

como indicador de la estabilidad presupuestaria en el periodo de expansión hasta 2007. Frente a una reducción del déficit ajustado de 5,2 puntos entre 1995 y 2003, la corrección entre 2003 y 2007, con las leyes de estabilidad ya en vigor, fue tan sólo de 1,8 puntos, aunque en los últimos se alcanzó un ligero superávit. Los resultados tampoco son satisfactorios en el marco del PEC, como denota la persistencia de un déficit ajustado en torno al 3% del PIB en el promedio de la eurozona.

Para corregir la situación anterior, la LOEPSF introduce dos reglas fiscales dirigidas a reforzar la función estabilizadora de la política fiscal: el equilibrio estructural y la limitación al crecimiento del gasto público. A ello hay

que unir la tercera de las reglas fiscales que contempla la Ley: el límite a la deuda pública, más orientada a la sostenibilidad a medio y largo plazo.

3.1. El equilibrio estructural

La LOEPSF define en el artículo 3.2 la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas como la situación de equilibrio o superávit estructural. Más adelante (artículo 11.2) señala que ninguna Administración podrá incurrir en déficit estructural (salvo determinadas excepciones⁽¹⁰⁾ y límites), que es definido

⁽⁹⁾ En realidad, la regla de superávit de la Ley de 2006 apenas tuvo tiempo de ponerse en práctica. El único año que pudo aplicarse fue en 2007, ya que a partir de 2008 se empezaron a registrar tasas del PIB por debajo del umbral establecido para fijar objetivos de superávit.

⁽¹⁰⁾ Reformas estructurales, catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas.

✓ La consolidación fiscal se configura como un eje indispensable de la política económica

como el déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. Esto supone no sólo una novedad jurídica de nuestro ordenamiento legal, sino también conceptual al incorporar la definición más ortodoxa de estabilidad presupuestaria, que debe ser evaluada en términos de su componente estructural por las razones que se exponen a continuación.

Como es sabido, el saldo presupuestario se puede descomponer como la suma de un componente que depende de la situación de la economía y otro que no depende del ciclo económico, sino que básicamente viene determinado por decisiones discrecionales y otros factores distintos del ciclo. Este segundo componente es el denominado *saldo ajustado del ciclo*, a partir del cual se determina el *saldo estructural*, que es el criterio de referencia que recoge la LOESPF. En términos amplios, y sin perjuicio de la

definición más específica de la ley española, el saldo estructural es el saldo cíclicamente ajustado descontados los efectos sobre los gastos e ingresos públicos de medidas discrecionales de carácter transitorio o temporal. Define el saldo público que se registraría si la economía estuviese en una situación normal o de plena utilización de los factores productivos.

Este indicador es más relevante que el saldo presupuestario total, porque el componente estructural es el que da la medida del signo expansivo o contractivo de la política fiscal, el cual depende en mayor medida de las decisiones discrecionales de las autoridades públicas, mientras que el componente cíclico asociado a la evolución económica cumple una función de estabilización automática de la economía⁽¹¹⁾.

El mayor problema que se plantea en utilizar este indicador es que el saldo cíclico y el saldo ajustado del ciclo no son magnitudes directamente observables, sino que tienen que ser estimadas utilizando alguna me-

⁽¹¹⁾ En épocas de expansión, el déficit cíclico se reduce, dado que los ingresos tienden a crecer y los gastos de desempleo a disminuir sin necesidad de tomar ninguna decisión. Y al contrario en etapas de recesión. Este es el efecto de los denominados estabilizadores automáticos.

todología de cálculo⁽¹²⁾, por lo que la confiabilidad de los resultados depende de la robustez del modelo⁽¹³⁾. Además, en el caso de España es necesario desglosar el saldo estructural entre los distintos subsectores y en cada una de las comunidades autónomas, lo que añade una dificultad metodológica adicional.

Las dificultades metodológicas no son una cuestión ociosa, ya que los objetivos de estabilidad se fijan teniendo en cuenta el desglose de los componentes cíclico y estructural y esto afecta al esfuerzo fiscal exigido. Sin embargo, más allá de las dificultades metodológicas y de los resultados específicos que se pueden dar según la variante utilizada, lo importante es quedarse con el significado económico del saldo estructural como indicador de la orientación de la política fiscal y de la salud de las finanzas públicas. Alcanzar una situación próxima al equilibrio presupuestario estructural supone una garantía de financiación sostenible de las finanzas públicas, ya que asegura que no se van a financiar más gastos que los que permiten los recursos públicos generados por la actividad normal de la economía, mientras que las variaciones en

⁽¹²⁾ De acuerdo con la LOESPF se aplica la metodología utilizada por la Comisión Europea, que ha sido desarrollada para España en la Orden ECC/2741/2012.

⁽¹³⁾ El Programa de Estabilidad 2013-2016 analiza las principales variantes metodológicas (CE, FMI y OCDE) y, en particular, presenta dos variantes de la metodología CE actualmente en discusión (modelo actual de expectativas estáticas y la alternativa *forward-looking*).

ingresos o gastos derivadas de las oscilaciones de la actividad económica deberán corregirse y compensarse automáticamente en los ciclos alternativos. El equilibrio estructural facilita, además, el normal funcionamiento de la función estabilizadora de la política fiscal.

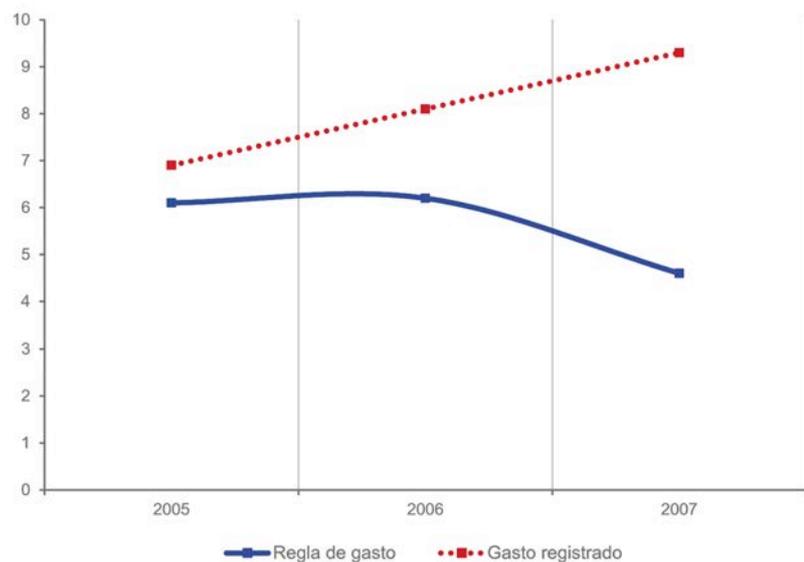
3.2. La regla de gasto

La segunda de las reglas fiscales incluidas en la LOEPSF es el establecimiento de un límite al crecimiento del gasto público. Esta regla no es realmente novedosa ya que una primera versión, limitada a la Administración Central y determinadas entidades locales, se formuló en el Real Decreto-ley 8/2011. La LOEPSF reformula la regla y la extiende a todas las Administraciones Públicas (con excepción de las administraciones de Seguridad Social) en los siguientes términos: “La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”⁽¹⁴⁾ (artículo 12 de la LOEPSF).

Esta regla es similar a la que establece el PEC y resulta coherente y complementaria a

⁽¹⁴⁾ Esta tasa, de acuerdo con la Orden ECC/2741/2012, se obtiene haciendo una media móvil con las tasas de crecimiento del PIB nominal de los últimos cinco años y las tasas de crecimiento previstas para el año de que se trate y para los cuatro años siguientes.

Gráfico 3
Ejercicio de simulación de la regla de gasto (% de variación)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IGAE e INE.

la regla de equilibrio estructural. En efecto, el equilibrio presupuestario se puede lograr con un aumento de impuestos o con una reducción de gastos, pero la experiencia muestra que el aumento de ingresos termina trasladándose a un mayor gasto, mientras que los efectos derivados de una reducción estructural del gasto son permanentes. Lo que se pretende es que el gasto no crezca por encima del crecimiento tendencial o medio de la economía. Dado que los objetivos fiscales se fijan en tanto por ciento del PIB nominal, esta norma asegura que a medio plazo la ratio del gasto público sobre el PIB nominal es estable, contribuyendo a aplicar una política fiscal anticíclica. En tiempos de bonanza económica en el

que el PIB nominal crezca por encima de su nivel tendencial o medio, esta regla hará bajar la ratio de gasto, lo cual contribuirá a frenar el ciclo expansivo de la economía. En tiempos en que el PIB observado crezca por debajo del PIB tendencial o medio, la ratio de gasto tenderá a subir (presionando a las finanzas públicas hacia un déficit), pero esto es lo que conviene en términos de una política anticíclica. No obstante, la Ley dispone que cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en la Ley.



España ha sido uno de los primeros países en incorporar los elementos del renovado paquete de gobernanza económica europea



En definitiva, la regla de gasto evita la propensión al gasto de las autoridades y gestores públicos y permite reforzar la función estabilizadora de la política fiscal que, como se ha reiterado en este artículo, debe ser especialmente exigente en épocas de expansión.

Un concepto importante que introduce la regla es el de gasto computable. De acuerdo con la Ley, se entenderá por gasto computable los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación⁽¹⁵⁾.

El gráfico 3 simula un ejercicio de aplicación de la regla entre los años 2005 y 2007. Los resultados, como cabría esperar, son

⁽¹⁵⁾ Se excluyen los intereses porque se considera que la presupuestación de estos gastos no depende, al menos en el corto plazo, de la decisión discrecional del Gobierno. En cuanto a las prestaciones al desempleo, la evolución de su componente no discrecional está ligada al ciclo de la economía, por tanto se excluye para no impedir la actuación de los estabilizadores automáticos. El resto de gastos se considera que no afectan al déficit estructural ya que están financiados con ingresos procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones.

concluyentes. El gasto público en estos años creció a un promedio anual ligeramente superior al 8%. La aplicación de la regla hubiera determinado un crecimiento del gasto del entorno del 5,5%⁽¹⁶⁾, lo que habría permitido contar con un mayor margen de superávit al inicio de la crisis.

3.3. El criterio de deuda pública

La tercera de las reglas que contempla la LOESPF es el límite del 60% del PIB establecido en el Procedimiento de Déficit Excesivo europeo. Aunque dicho límite está vigente desde el Tratado de Maastricht de 1992, la supervisión presupuestaria ha estado siempre más centrada en el control del déficit público. Sólo a partir de la última crisis económica se ha empezado a tomar en mayor consideración la sostenibilidad de la deuda pública a medio y largo plazo.

⁽¹⁶⁾ Hernández de Cos, P. (2013) realiza un ejercicio más refinado, ampliando el número de años de la muestra y teniendo en cuenta los efectos de segunda vuelta sobre el crecimiento del PIB. En el periodo de expansión 1998-2007, el crecimiento promedio del gasto en aplicación de la regla hubiera sido del 4,7% anual, en vez del 7% registrado.

La principal novedad en la regulación europea es que se podrá abrir el Procedimiento de Déficit Excesivo a aquel Estado miembro cuya ratio de deuda pública haya superado el 60% del PIB, a menos que la diferencia entre la ratio y el valor de referencia del 60% se haya reducido a un ritmo de 1/20 anual en media de los tres últimos. En la práctica esto equivale a permitir un plazo de 20 años para que la deuda se reduzca al nivel del 60%.

La LOESPF establece un criterio más estricto, al establecer un periodo transitorio hasta 2020 para alcanzar el límite del 60%. El reto es ciertamente difícil. Una de las variables clave para conseguirlo⁽¹⁷⁾ es el saldo estructural primario, es decir, excluido los intereses de la deuda. De ahí la importancia de la política de que conduzca a la eliminación del déficit estructural⁽¹⁸⁾ y, a partir de ahí, incrementar el saldo primario manteniendo los elementos clave de contención del gasto y contando con una contribución más favorable del ciclo a me-

⁽¹⁷⁾ De acuerdo con el análisis convencional, la variación de la ratio de deuda/PIB es función del crecimiento económico, la evolución de los tipos de interés, el saldo público primario y el denominado ajuste *stock-flow* (que recoge, entre otros factores, operaciones extrapresupuestarias financiadas con deuda pública).

⁽¹⁸⁾ El Plan presupuestario 2014 presentado por el Gobierno en octubre de 2013, en cumplimiento de la Directiva de marcos fiscales nacionales, prevé alcanzar ya un ligero superávit estructural primario a partir de 2014.

didada que se cierre la brecha de producción.

3.4. Mecanismos preventivos y correctivos

Junto a las reglas fiscales, el segundo grupo de mejoras de la LOEPSF se refiere a los mecanismos de prevención y corrección. La credibilidad y eficacia de las reglas fiscales descansa decisivamente en el diseño de estos mecanismos. Dos de las debilidades más importantes de las leyes anteriores eran que no desarrollaban la vertiente preventiva y, en segundo lugar, no existían instrumentos que obligasen a aplicar eficazmente los mecanismos correctivos.

La LOEPSF refuerza sustancialmente estas vertientes mediante el establecimiento de mecanismos preventivos desde la fase inicial de elaboración de los presupuestos, el refuerzo y mayor automatismo de los mecanismos correctivos, incluso mediante medidas coercitivas, y la mejora de la información y transparencia en todo el proceso.

3.5. Otros aspectos de la LOEPSF

No debe dejar de mencionarse que la LOEPSF mantiene acertadamente, reforzándolos, los aspectos positivos que contenía la legislación anterior. Entre ellos destacan la aprobación de un techo presupuestario de gasto⁽¹⁹⁾ y la dotación de un

⁽¹⁹⁾ No debe confundirse el techo de gasto con la regla de crecimiento del



Las reglas fiscales para ser eficaces deben ser diseñadas teniendo en cuenta las fases de expansión económica



fondo de contingencia para atender necesidades no previstas y no discrecionales. Estos dos mecanismos, previstos anteriormente sólo para el Estado, se extienden también a las comunidades autónomas y corporaciones locales.

La experiencia en el Presupuesto del Estado del techo de gasto ha sido muy positiva. Este límite ha facilitado la negociación presupuestaria inherente al proceso de elaboración del Presupuesto anual. El Fondo de Contingencia⁽²⁰⁾ también ha resultado muy útil como ins-

gasto. La regla supone un límite al crecimiento del gasto, de acuerdo con la metodología establecida. El techo de gasto supone el volumen máximo de gasto no financiero que puede tener el Presupuesto. En términos muy simplificados, se calcula como suma del objetivo de déficit más los ingresos previstos. Evidentemente, el techo de gasto debe de respetar y ser coherente con la regla de crecimiento de la LOEPSF.

⁽²⁰⁾ El importe del Fondo equivale en el Presupuesto del Estado al 2% del techo de gasto. La cuantía y las condiciones de aplicación será determinada en el resto de Administraciones en el ámbito de sus respectivas competencias.

trumento de control del gasto en el Presupuesto del Estado –y también en las comunidades autónomas que ya lo venían aplicando–, al evitar desviaciones en la ejecución derivadas de actuaciones discrecionales.

El último aspecto a mencionar de la LOEPSF es la mejora de la transparencia e información presupuestaria. En este marco hay que destacar el importante esfuerzo realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, que se plasma en la mayor periodicidad y cobertura de la información suministrada, lo que permite contar con uno de los sistemas de información y estadística presupuestaria más avanzados de la Unión Europea.

4. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Junto a los mecanismos establecidos en la LOEPSF, la segunda gran reforma del MIP es la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF)

✓ La regla del gasto evita la propensión al gasto de las autoridades y gestores públicos y permite reforzar la función estabilizadora de la política fiscal que debe ser especialmente exigente en épocas de expansión ✓

cuya creación, recientemente aprobada en la Ley Orgánica 6/2013, pretende reforzar el marco de supervisión presupuestaria de todas las Administraciones Públicas. Con su creación, además, se da cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, así como la Recomendación del Consejo de julio de 2012.

En los últimos años, cada vez más países europeos han ido incorporando Consejos Fiscales Independientes a sus respectivos sistemas. Existen diversos modelos pero, como norma general, se conciben como instituciones independientes de cualquier autoridad (Gobierno, Parlamento, Banco Central) con funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria.

La creación de la AIRF en España ha sido un importante reto, debido sobre todo a la falta de experiencia en este tipo de instituciones. Por ello, su creación ha ido precedida de un intenso trabajo de análisis de otras experiencias y de participación en seminarios internacionales. Se ha contado también con las aportaciones y sugerencias de organismos internacionales (OCDE, FMI, CE). Las ideas fundamentales que presidieron este trabajo de análisis previo fueron dos. En primer lugar, incorporar a la regulación española los principios que rigen el buen funcionamiento de este tipo de instituciones⁽²¹⁾ de acuerdo con la experiencia de otros países.

⁽²¹⁾ Por ejemplo, en OCDE (2012) se pueden destacar los siguientes principios: 1) adaptación de los Consejos Independientes a las características socio-económicas y presupuestarias de cada país; 2) independencia política de los directivos; 3) duración de mandatos indepen-

En segundo lugar, evitar tanto la atribución de funciones que no le correspondan, como encomendarle un excesivo número de funciones que en la práctica suponga, bien un sobredimensionamiento de la institución, bien una inoperancia en el ejercicio de sus funciones. En el primer aspecto, la AIRF no puede sustituir –ni entorpecer al Gobierno en el diseño y toma de decisiones de la política fiscal, como tampoco puede sustituir ni solapar el ejercicio de las competencias que tienen atribuidos determinados órganos de la Administración, por ejemplo la Intervención General de la Administración del Estado o el Instituto Nacional de Estadística. En el segundo aspecto lo que se pretende es dotar a la AIRF de una estructura adecuada a unas funciones que deben ser ejercidas de manera razonable en el apretado calendario del ciclo presupuestario.

Conforme a estas ideas, la Ley de creación declara que el objeto de la AIRF es velar por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la LOEPSF, mediante el análisis de las previsiones económicas y la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.

diente del ciclo político; 4) adecuación de recursos económicos para el desempeño de las funciones encomendadas; 5) acceso pleno a la información pública; 6) transparencia y publicidad de los informes emitidos por la institución; y 7) evaluación externa de la actividad de la institución.

La AIRF se configura como un ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas. Dichas funciones se ejercerán en todo el territorio español de forma única y exclusiva y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público.

La AIRF ejerce sus funciones a través de informes, opiniones y estudios. Los informes y las opiniones serán públicos y motivados, y estarán disponibles en la página web de la Autoridad Fiscal.

La parte más relevante son los informes previstos en la Ley, que podrán ser emitidos de oficio por la propia Autoridad, en la fecha determinada al efecto

en la Ley, o por solicitud de una Administración pública, en el plazo de diez días desde su petición, como norma general. Estos informes no son vinculantes, pero si la Administración o la Entidad destinataria del informe se aparta de las recomendaciones en él contenidas, deberá motivarlo. En particular, las previsiones macroeconómicas deben contar con informe de la AIRF e indicar si han sido avaladas por la misma.

Los informes preceptivos versarán, entre otras, sobre las siguientes cuestiones:

- Previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de Presupuestos y en el Programa de Estabilidad.
- El proyecto del Programa de Estabilidad.

- El cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla de gasto.
- El establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.
- Los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.
- Los proyectos y líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas.
- La conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en la LOEPSF.

Las opiniones se formularán a iniciativa propia de la AIRF. A diferencia de los informes, la Ad-

ministración o entidad destinataria de la opinión puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación. Las opiniones podrán versar sobre los siguientes asuntos:

- El seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en aplicación del principio de transparencia de la LOEPSF, en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.
- La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.
- Cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley.

Finalmente, la AIRF realizará los estudios que el Gobierno de la Nación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social le soliciten.

La Ley regula el régimen jurídico de personal, el régimen de contratación, el régimen económico-financiero y patrimonial, el presupuesto, el régimen de contabilidad y el control económico y financiero, así como los aspectos de organización y funcionamiento. Además, la Ley establece el plazo de 31 de diciembre de 2013 para aprobar, mediante Real Decreto, el Estatuto orgánico de la AIRF.

Por último, debe destacarse, la creación del Comité Técnico de Cuentas Nacionales integrado por representantes del Instituto Nacional de Estadística, Banco de España e Intervención General de la Administración del Estado, como órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el Sector de las Administraciones Públicas y de las sociedades financieras y no financieras públicas.

5. CONCLUSIÓN

Como se ha expuesto a lo largo de este artículo, las reformas introducidas en el marco institucional son uno de los ejes que están permitiendo recuperar la credibilidad de la política de consolidación fiscal, cuyos primeros resultados se han reflejado en el intenso ajuste del déficit público de 2012, con el cual se inicia la senda hacia la eliminación del déficit excesivo en 2016 y el logro del equilibrio estructural de nuestras Administraciones Públicas. Pero, además, una vez que se alcancen los objetivos de consolidación fiscal, las finanzas públicas van a encontrar en la LOEPSF mecanismos para una gestión prudente y sostenible de la política fiscal en tiempos de crecimiento económico. Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal va a contribuir a reforzar la credibilidad de la política fiscal y la transparencia de la información presupuestaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, B. y Minarik, J.J. (2006), "Design choices for fiscal policy rules", OECD, 27th meeting of senior budget officials, Sidney 5-6 junio.
- Banco Central Europeo (2012), "Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte", Banco Central Europeo, boletín mensual, mayo.
- Buti, M. y Carnot, N. (2013), "The debate on fiscal policy in Europe: beyond the austerity myth", EC-FIN Economic Brief, Issue 20, March 2013.
- Calmfors, L. y Wren-Lewis, S. (2011), "What should fiscal councils do?", University of Oxford, Department of economics, Discussions paper series.
- Comisión Europea (2010), Public Finances in EMU.
- Crespo, C. (2013), "La transformación del marco europeo para la estabilidad fiscal durante la crisis", publicado en "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal", Instituto de Estudios Fiscales.
- Creel, J. y Saraceno, F. (2010), "European fiscal rules after the crisis", Journal of Innovation Economics, nº 6.
- De la Dehesa, G. (2012), artículos "Austeridad y crecimiento, evidencia empírica" y "Diez evidencias sobre los multiplicadores fiscales", publicados en el Diario El País, los días 20 de mayo y 18 de noviembre de 2012, respectivamente.
- Doménech, R. (2011), "Regla fiscal y estabilidad presupuestaria", BBVA Research, septiembre 2011.
- Doménech, R. (2013), "Ajustes fiscales y crecimiento económico", BBVA Research, junio 2013.
- Doménech, R. y García, A. (2013), "La estabilidad presupuestaria y el sector privado de la economía", publicado en "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal", Instituto de Estudios Fiscales.
- González Páramo, J.M. (1997), "Política fiscal y convergencia macroeconómica: ¿quién teme a la disciplina presupuestaria?", publicado en "La economía española ante la Unión Monetaria Europea" Ed. Síntesis.
- González Páramo, J.M. (2001), "Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva", Instituto de Estudios Fiscales.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. (2013), "La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria", Banco de España, Boletín Económico, abril 2013.
- Hernández de Cos, P. (2013), "La reforma del marco fiscal en España desde una perspectiva macroeconómica", publicado en "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal", Instituto de Estudios Fiscales.
- Fernández de Mesa, I. (2013), "Las políticas fiscales nacionales bajo la lupa de la Unión Europea", Presupuesto y Gasto Público nº 70, Instituto de Estudios Fiscales.
- Haggeman, R. (2011), "How can fiscal councils strengthen fiscal performance?", OECD Journal: economic studies, volume 2011/1.
- Kopits, G. (2011), "Independent Fiscal Institutions: developing good practices", OECD Journal on budgeting, volume 2001/3.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2010), "Growth in a time of debt", American Economic Review Papers and Proceedings, vol. 100 nº 2.
- Shick, A. (2010), "Postcrisis fiscal rules: stabilizing finance while responding to economic aftershocks", 31st Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Athens, 3-4 junio 2010.
- OECD (2010): "Restoring fiscal sustainability: lessons for the public sector", Working party of Senior Budget Officials.
- OECD (2012), "Draft principles for independent fiscal institutions", OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4th Annual Meeting, Paris.
- VV.AA. (2013), "Hacia la sostenibilidad fiscal", Ed. Aranzadi. ✓

La transparencia y la calidad de las cuentas públicas.

Sobre la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Rosario Martínez Manzanedo

Directora de la Oficina Nacional de Contabilidad.
IGAE

1. CONTEXTO DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La reforma del artículo 135 de la Constitución Española, llevada a cabo en septiembre de 2011, elevó al máximo rango normativo la obligación de que todas las Administraciones Públicas adapten sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Introduce una regla fiscal que pone límites a los niveles de déficit, deuda y gasto públicos, en consonancia con las directrices europeas, y dispone la creación de una ley que desarrolle los principios expuestos en dicho artículo.

Como consecuencia de este mandato constitucional, el 27 de abril de 2012 se aprueba la Ley Orgánica de Estabilidad Pre-

supuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que sustituye a las leyes anteriores de estabilidad e incorpora modificaciones de alcance que tienen en cuenta los compromisos acordados entre una mayoría de países en el "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria" (TECG), firmado el 2 de marzo de 2012, y que entró en vigor el 1 de enero de 2013.

La nueva legislación de estabilidad española, con el refuerzo legal de su encaje constitucional, pone de manifiesto el compromiso, compartido por el resto de los países europeos, de asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas presupuestarias que exige la normativa europea. Todo ello, en el marco revisado de gobernanza económica, surgido tras la reforma del

Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con la aparición de nuevas normas regulatorias, publicadas en noviembre de 2011 bajo la denominación coloquial de "Six Pack".

En este conjunto de normas comunitarias, cuyo objetivo básico es reforzar la puesta en práctica del PEC mediante el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de las situaciones presupuestarias y la clarificación de la parte preventiva del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), se introducen nuevas obligaciones de información, así como nuevos mecanismos de sanciones financieras a los países de la zona euro que tienen el propósito de corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos. Igualmente, se establecen normas y definiciones detalladas sobre las característi-



La transparencia debe suponer la disponibilidad pública, oportuna y periódica de los datos, por lo que se constituye como un elemento fundamental para asegurar la calidad de tales datos



cas que deben presentar los marcos presupuestarios de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos de estabilidad.

Así pues, el contexto de la ley de estabilidad es un marco presupuestario de mantenimiento de unas finanzas públicas sanas y sostenibles, fijando como objetivo de estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural. En la instrumentación del principio de estabilidad se permite que pueda alcanzarse un déficit estructural del 0,4% del PIB en caso de reformas estructurales, así como se prevén casos de excepcionalidad derivados de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinarias que no puedan ser controladas.

A este respecto, la normativa europea sobre el pacto presupuestario, la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas será de equilibrio o de superávit, considera que se respeta el pacto si el déficit estructural anual de las Administraciones Públicas no sobrepasa el 0,5% del PIB.

En la norma española se incorpora la "Regla de Gasto", también establecida en la normativa europea (PEC), en la que el concepto de gasto computable se define en función de los empleos no financieros en los términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales. Como requisito adicional a la exigencia europea, se establece el límite de gasto no financiero con el fin de garantizar que el presupues-

to aprobado por las Administraciones Públicas cumple con el objetivo de estabilidad. Asimismo, se instrumenta el principio de sostenibilidad financiera fijando la limitación de deuda pública en el valor de referencia del 60% del PIB, conforme a la definición y límite cuantitativo establecidos en el PDE.

2. LA TRANSPARENCIA DE LOS DATOS PÚBLICOS Y LA COMPETENCIA DE LA IGAE

El hecho de que los datos derivados de la aplicación de la normativa de estabilidad estén disponibles se considera esencial para garantizar el correcto funcionamiento de los mecanismos de supervisión presupuestaria, tanto en la Unión Europea como en nuestro país. La transparencia debe suponer la disponibilidad pública, oportuna y periódica de los datos, por lo que se constituye como un elemento fundamental para asegurar la calidad de tales datos.

Tanto la ley de estabilidad española como la normativa europea, establecen obligaciones concretas sobre el suministro de información que alcanza a todos los subsectores de las Administraciones Públicas, delimitados de acuerdo a los criterios de

clasificación establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC), lo que representa un cuantioso flujo de datos, algo que afecta especialmente a España, ya que es un país considerablemente descentralizado que tiene un buen número de poderes presupuestarios transferidos a los distintos niveles de administración.

En el cumplimiento del principio general de transparencia, la Ley dispone que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es el encargado de hacer efectiva la disponibilidad pública de la información económica y financiera de las Administraciones Públicas que origine la aplicación de la Ley. La publicación se llevará a cabo con el alcance, metodología y periodicidad que determinen las normas y acuerdos nacionales y las disposiciones comunitarias.

En el caso concreto de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de acuerdo con la definición y criterios delimitación institucional del SEC, la aplicación del principio de transparencia está recogida en la Orden 2105/2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), cumpliendo lo dispuesto en la Ley. En ella se determina el procedi-



La integridad de las cuentas públicas constituye una de las bases esenciales para conseguir la plena confianza, tanto de las instituciones internacionales como de los ciudadanos y analistas en general



miento, contenido y frecuencia de remisión de la información e, igualmente, se define qué información será publicada, la periodicidad, los plazos y el modo en que se realizará, así como las consecuencias de los posibles incumplimientos.

Esta Orden dota de un marco legal a las obligaciones de suministro y publicidad de la información de las Administraciones Territoriales, lo que permite garantizar la coordinación durante los distintos procedimientos de recopilación, aplicación de normas y metodología y elaboración de informes de datos. Este respaldo normativo representa una clara mejora en la exigencia de la calidad de la información disponible.

Respecto a la publicidad de la información económico-financiera de las unidades públicas, la IGAE, como centro gestor de la contabilidad pública, tiene la competencia legal (Artículo 125.2g de la Ley General Presupuestaria) para elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas, de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC).

En el ejercicio de esta responsabilidad, la IGAE ha venido publicando datos de las Administraciones Públicas en términos de la contabilidad nacional con periodicidad trimestral en el marco de lo requerido por la normativa comunitaria (Reglamento 1221/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo), si

bien en esta fase anterior la información publicada estaba referida exclusivamente a los datos del conjunto del sector Administraciones Públicas, ya que no se hizo pública la información relativa a los subsectores (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de Seguridad Social), aunque, como es obvio, se disponía de ella. Asimismo, en el marco legal comunitario, se han publicado los datos anuales en el contexto del PDE, igualmente referidos sólo al conjunto del sector Administraciones Públicas. Por otro lado, también se ha estado publicando desde hace tiempo la información referida al Estado con periodicidad mensual conforme a los criterios del SEC.

En el ámbito de las nuevas normas comunitarias, la Directiva 2011/85 del Consejo de la Unión Europea, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (que forma parte del denominado "Six Pack"), establece que los Estados miembros garantizarán la disponibilidad pública, oportuna y periódica de datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las Administraciones Públicas según se define en el SEC.

De forma concreta, en esta Directiva se requiere la publica-

ción de datos con periodicidad mensual para los subsectores de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Administraciones de Seguridad Social, que deberán estar disponibles antes de finalizar el mes siguiente al que van referidos los datos. En el caso del subsector de las Corporaciones Locales, los datos deberán publicarse con periodicidad trimestral, antes del fin del trimestre siguiente.

En clara sintonía legislativa, la normativa de estabilidad española recoge, en el Artículo 18 de la mencionada Orden que desarrolla la Ley, la obligación del MINHAP de publicar periódicamente la información relativa a las Comunidades Autónomas (anual, trimestral y mensual) y a las Corporaciones Locales (anual y trimestral).

Las consecuencias prácticas para la IGAE en cuanto al cumplimiento de estas obligaciones legales, han representado un cambio considerable en el volumen de tratamiento de la información, ya que se ha pasado de elaborar una contabilidad nacional de las Administraciones Públicas con periodicidad trimestral, a realizar la contabilidad nacional mensual para los subsectores de Administración Central, Comunidades Autónomas y Administraciones de Seguridad Social, (las

cuentas nacionales del subsector de las Corporaciones Locales sólo se elaboran con periodicidad trimestral). En el caso de las Comunidades Autónomas, el proceso de elaboración de la contabilidad nacional mensual se realiza para cada una de las diecisiete Comunidades.

Además, en la Orden ministerial se dispone la elaboración y publicación de desarrollos específicos de información anual del sector de las Administraciones Públicas, igualmente basada en la contabilidad nacional. Así, se debe realizar y difundir el detalle de las rúbricas de los impuestos percibidos, así como la clasificación funcional del gasto, conforme a la metodología de "Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas" (COFOG), en ambos casos la información estará referida al conjunto del sector y para uno de los cuatro subsectores.

Como respuesta a estos compromisos, la IGAE, en el ejercicio de sus funciones competenciales a este respecto, comenzó la publicación en su página WEB institucional, a partir del uno de enero de 2013, de todos los conjuntos de datos requeridos en los términos exigidos y conforme a la metodología de la contabilidad nacional (SEC), tal como dispone la normativa, para informar de lo cual se acompañó del correspondiente calendario anual de publicaciones.

3. LA CALIDAD DE LOS DATOS

En la legislación comunitaria que regula la información sumi-

nistrada por los Estados miembros en el contexto del PDE, de manera concreta, el Reglamento 479/2009, modificado por el Reglamento 679/2010 del Consejo de la Unión Europea, se establece con claridad el proceso de verificación de los datos notificados a la Comisión y dedica el Capítulo III (artículos 8 a 13) a su desarrollo.

En él se dispone que Eurostat, Oficina estadística de la Unión Europea, sea la institución encargada de llevar a cabo la evaluación periódica de la calidad de los datos reales notificados y de la partida de las cuentas públicas en que se basen, elaboradas de acuerdo al SEC. En el mismo artículo, *"por calidad de los datos reales se entenderá su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos. La evaluación girará en torno a ámbitos especificados en los inventarios de los Estados miembros, como la delimitación del sector público, la clasificación de las transacciones y obligaciones públicas y el plazo para el registro"*.

Para la realización de este proceso de evaluación de la calidad de los datos con las suficientes garantías, los Estados facilitarán a la Comisión (Eurostat) la información estadística pertinente, entendiendo por tal los datos de la contabilidad nacional, los inventarios, las tablas de notificación del PDE, así como los cuestionarios y aclaraciones adicionales relacionados con las notificaciones.

La Comisión garantizará un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros, para lo cual llevará a cabo visitas a los países que podrán ser de cuatro tipos: "Visitas de diálogo estándar" que se realizan con carácter periódico; "Visitas de diálogo institucional" (*Upstream Dialogue Visits*) con las autoridades estadísticas nacionales; "Visitas Ad-Hoc" por motivos específicos, normalmente de carácter puramente técnico, y "Visitas metodológicas" que son más intensas y que se llevan a cabo, en particular, si Eurostat entiende que no tiene acceso a datos necesarios para sus tareas de verificación; estas tres últimas son eventuales.

En este contexto, cuando nuestro país comunica los datos a la Comisión los suministra tras la aplicación del correspondiente procedimiento de elaboración en el que previamente se han establecido los necesarios controles internos de verificación, en lo relativo a la recopilación de los datos de base y aplicación de la metodología, que garanticen la calidad de los datos, lo que afecta a la información de base suministrada por las distintas unidades públicas y a la correcta interpretación de las normas y criterios del SEC.

El considerable aumento del volumen de información que debe manejarse, originado como consecuencia de tener que elaborar cuentas nacionales con periodicidad mensual para la Administración Central (Estado y Organismos de la Administración Central), Comunidades Autónomas (cada una de las diecisiete Comunidades con

sus unidades institucionales dependientes) y Administraciones de Seguridad Social (Entidades Gestoras y Mutuas Patronales, Fondo de Garantía Salarial y Servicio Público de Empleo Estatal), está suponiendo aceptar un importante esfuerzo adicional con el propósito de poder atender el aumento de la demanda de información y, a la vez, mantener el nivel óptimo de calidad que se exige en el tratamiento de los datos que se utilizan durante las distintas fases del proceso hasta su publicación final.

Uno de los resultados de mayor alcance que se obtiene debido al tratamiento de la información mensual, es la mejora evidente en el conocimiento de la realidad de la actividad económica y financiera de las unidades públicas analizadas. El seguimiento mensual de las cuentas públicas, en los términos de la contabilidad nacional, se convierte en un instrumento fundamental para anticipar posibles desequilibrios, prevenir resultados adversos no deseados y, así, disponer de una herramienta de análisis que permita plantear soluciones con la suficiente antelación.

La integridad de las cuentas públicas constituye una de las bases esenciales para conseguir la plena confianza, tanto de las instituciones internacionales, fundamentalmente de la Comisión Europea, como de los ciudadanos y analistas en general. Dentro de este objetivo se enmarca otra de las medidas adoptadas en el ejercicio 2012, que ha sido permitir la realización de actuaciones específicas de control a las cuentas públicas de las entidades públicas no some-

tidas normativamente a auditoría de cuentas. Esta medida ha sido recogida a través de la modificación del artículo 159 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria que establece: "g) *En los departamentos ministeriales y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, verificar, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonablemente las operaciones derivadas de su actividad. La Intervención General de la Administración del Estado establecerá el procedimiento, alcance y periodicidad de las actuaciones a desarrollar*".

La aplicación en contabilidad nacional del criterio de devengo a las operaciones realizadas por las Administraciones Públicas, exige registrar la totalidad de los gastos efectuados en el ejercicio con independencia de su registro contable. Para cumplir con este requisito de imputación temporal en las cuentas nacionales, además de los gastos presupuestarios y los registrados a través de operaciones no presupuestarias, también se incorporan los gastos reflejados en la contabilidad patrimonial a través de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto", que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para las que no se ha producido su aplicación a presupuesto.

Por tanto, se consideraba fundamental verificar que las anotaciones en dicha cuenta eran

compresivas de la totalidad de los gastos realizados y no contabilizados, y con este fin se ha incorporado al Plan de Actuaciones de Control Financiero Permanente el control de la citada cuenta, control que se lleva a cabo por las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales y en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de Seguridad Social.

Esta actuación realizada en el ámbito del sector público estatal, sin embargo, no tiene su traslación a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, siendo éste un objetivo prioritario que debería incorporarse con carácter obligatorio a todas las unidades públicas.

En lo que concierne a la aplicación de la metodología de contabilidad nacional, tratamiento de la información de base con arreglo al SEC, hay que tener en cuenta el papel que ha venido ejerciendo el Grupo de Trabajo institucional de Contabilidad Nacional, formado desde hace tiempo por representantes del Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de España y de la IGAE, las tres instituciones responsables, en distintos niveles, de todo lo relacionado con la aplicación de la metodología europea a las cuentas públicas.

Este Grupo de Trabajo, en cuanto tal, ha actuado sin cobertura normativa, hasta el pasado 14 de noviembre, pero siempre ha contado con la aceptación técnica de las autoridades estadísticas españolas y comunitarias (Eurostat). En la práctica lleva trabajando de forma continuada en la re-

✓ El seguimiento mensual de las cuentas públicas, en términos de contabilidad nacional, se convierte en un instrumento fundamental para anticipar posibles desequilibrios, prever resultados adversos no deseados y, así, disponer de una herramienta de análisis que permita plantear soluciones con la suficiente antelación ✓

solución de todas las cuestiones que se han suscitado en torno a la correcta interpretación y aplicación de las normas y criterios de la contabilidad nacional a las cuentas de las unidades públicas, desde el diseño de los procedimientos para la recopilación de la información de base, pasando por la clasificación de entidades hasta el estudio de todo tipo de operaciones realizadas por las unidades públicas, de las más simples a las más complejas, con el objetivo de asegurar la coherencia metodológica y, por lo tanto, la calidad de los datos elaborados conforme al SEC.

En relación a lo anterior, hay que mencionar una importante novedad legal que acaba de producirse y que va a tener repercusiones de cierto alcance en cuanto a los procesos de elaboración de las cuentas públicas en los términos de la contabilidad nacional. Se trata de la reciente promulgación de la "Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal" que en su Disposición adicional primera crea el "Comité Técnico de Cuentas Nacionales" cuya composición, cometido y normas

para su desarrollo posterior, se fija en cinco apartados.

El Comité Técnico de Cuentas Nacionales está "...integrado por representantes del Instituto Nacional de Estadística, Banco de España y de la Intervención General de la Administración del Estado, como órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas y de las sociedades financieras y no financieras públicas". Su principal cometido técnico se centra en efectuar la valoración e imputación de las operaciones económicas que lleven a cabo las unidades de todo el sector público, así como aplicar los criterios de delimitación sectorial de dichas unidades, de acuerdo al SEC.

La creación de este Comité responde, precisamente, a la necesidad de dotar del necesario respaldo legal al mencionado Grupo de Trabajo. Esta actuación venía siendo demandada por Eurostat en el contexto de mejorar la supervisión de los procesos relativos al control de la calidad de los datos de base, sobre todo en cuanto a disponer de las herramientas legales suficientes que per-

mitan llegar a requerir cuanta información se considere imprescindible para asegurar el cumplimiento correcto de las normas y criterios de la contabilidad nacional. De manera concreta, se trata, fundamentalmente, de poder ejercer labores de supervisión en el ámbito de las entidades territoriales, con las garantías suficientes, de forma análoga a los mecanismos de control que utiliza Eurostat con los Estados miembros.

Con este fin, la norma establece que el Comité "...en el ejercicio de sus funciones, podrá efectuar actuaciones directamente encaminadas a la verificación y contraste de la información suministrada por las unidades institucionales pertenecientes a los subsectores de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, clasificadas de acuerdo a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas". El procedimiento que se utilice para lograr este cometido, así como las normas de funcionamiento y organización del Comité, será precisado en el reglamento de régimen interior que deberá ser aprobado por las tres instituciones y que será publicado en el Boletín Oficial del Estado para conocimiento general. ✓

La Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones^(*)

Rafael Doménech

BBVA Research

Universidad de Valencia

Los sistemas de pensiones tratan de dar solución al riesgo de envejecimiento proporcionando un nivel de renta adecuado a las personas que, por su edad, abandonan el mercado de trabajo y dejan de estar laboralmente activas. Este objetivo se puede conseguir con sistemas de capitalización, de reparto o mixtos que combinan los dos anteriores.

Los sistemas de capitalización son por construcción (actuarialmente) sostenibles ya que el valor presente descontado de las rentas que se reciben durante la jubilación es igual al valor presente de todo el ahorro realizado durante la vida activa.

Por el contrario, aunque ello pueda resultar extraño, los sistemas de reparto vigentes no cuentan con mecanismos internos de estabilización que ga-

ranticen completamente la restricción presupuestaria intertemporal. En la mayoría de los países, las pensiones se financian con impuestos (generalmente contribuciones sociales que aportan los trabajadores en activo), pero el crecimiento del gasto en pensiones es independiente del crecimiento de los ingresos. Como los gastos y los ingresos pueden crecer de forma distinta, no hay ninguna restricción que garantice la sostenibilidad del sistema de reparto a largo plazo.

En España las pensiones públicas son una pieza fundamental del Estado de bienestar, por lo que resulta indispensable garantizar tres objetivos:

1. su sostenibilidad a largo plazo,
2. la suficiencia de las pensiones que establece la Constitución, y
3. la eficiencia tanto en su funcionamiento interno como

en lo relativo a sus efectos sobre la redistribución y el crecimiento económico.

Difícilmente pueden abordarse los dos últimos objetivos (suficiencia y eficiencia) si el sistema no es presupuestariamente sostenible.

La sostenibilidad de las pensiones públicas debe garantizar que el sistema reparta en pensiones los ingresos de los que dispone, manteniendo el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico. Este equilibrio evita que se acumulen déficits recurrentes que pongan en peligro la solvencia de la Seguridad Social y, por extensión, la del Estado.

En España, la cotizaciones sociales que financian el sistema de reparto se calculan sobre las bases de cotización de los salarios. Por tanto, manteniendo constante los tipos impositivos de estas cotizaciones sociales, el crecimiento de los ingresos viene

^(*) Este artículo ha sido preparado para la revista "Cuenta con IGAE".

✓ En España las pensiones públicas son una pieza fundamental del Estado de bienestar

determinado por el crecimiento del empleo más el crecimiento de la base media de cotización, que a largo plazo debe crecer al ritmo de los salarios. A su vez, el crecimiento de los salarios a largo plazo es igual al crecimiento de la productividad del trabajo en términos reales (es decir, tras haber sido deflactada) más el crecimiento de los precios (en concreto, el deflactor del PIB). Puesto que el crecimiento del empleo más el de la productividad real y el de los precios es precisamente el crecimiento del PIB nominal, los ingresos del sistema de pensiones mantienen a largo plazo una proporción constante respecto al PIB.

Por lo que respecta al gasto en pensiones, su crecimiento es igual a la suma de la tasa de crecimiento del número de pensionistas más el crecimiento de su pensión media. A su vez, el crecimiento de la pensión media viene determinado por su revalorización anual y por lo que se denomina efecto sustitución, es decir, por el crecimiento de la pensión media como consecuencia de que las pensiones de

los nuevos jubilados son más altas que las de los que abandonan el sistema por fallecimiento. Este efecto sustitución se debe en última instancia al crecimiento de la productividad, que va haciendo que los salarios y las bases de cotización sean más elevados de manera que, en el momento de la jubilación, la base re-

✓ reguladora (con la que se calcula la pensión inicial) es más elevada que la de aquellos que se jubilaron anteriormente, incluso tras haber actualizado sus pensiones con la inflación.

Cuando el sistema de pensiones se encuentra en equilibrio presupuestario sólo hace falta que ingresos y gastos crezcan al mismo ritmo. Para ello necesitamos imponer tres condiciones.

La primera es que la comparación de las tasas de crecimiento de los ingresos y de los gastos debe hacerse una vez corregidos los efectos del ciclo económico. Con ello se evita que la sostenibilidad de las pensiones se evalúe inadecuadamente en función de que la economía se encuentre en una expansión o en una recesión. Durante las expansiones, el gasto en pensiones tendrá que crecer algo menos que los ingresos, acumulándose en el Fondo de Reserva superávits con los que financiar los déficits transitorios del sistema durante las recesiones. Al contrario de lo que ocurre con estos déficits transitorios,

lo que no se debe financiar con deuda pública son los déficits recurrentes y estructurales, es decir, aquellos que se observarían si el país se encontrase en una situación cíclica neutral. Es por esta razón que el equilibrio presupuestario que se debe imponer en el sistema ha de ser a lo largo del ciclo económico (es decir, para un periodo relativamente amplio de años), pero no año a año.

Segundo, si a medida que pasa el tiempo los trabajadores se jubilan a la misma edad pero viven más años, hay que corregir la pensión inicial de los nuevos jubilados de acuerdo a este aumento de la esperanza de vida para que el sistema continúe en equilibrio. De no ser así, los gastos irían aumentando más que los ingresos debido a la mayor longevidad. Según las proyecciones disponibles de la esperanza de vida, esta corrección tiene un efecto muy pequeño cuando se aplica a la pensión inicial de los nuevos pensionistas (alrededor de medio punto), si bien ejerce un efecto acumulado muy importante cuando transcurren varias décadas.

Tercero, la revalorización de las pensiones debe asegurar que el crecimiento del gasto coincida con el de los ingresos, una vez corregidos por el efecto del ciclo económico, tal y como se ha expuesto en la primera de las condiciones. Teniendo en cuenta los determinantes del crecimiento del gasto y de los ingresos que se han descrito anteriormente, las condiciones suficientes para que la revalorización de las pensiones coincida

con la inflación son las dos siguientes:

1. Que el empleo crezca a la misma tasa que lo hace el número de pensiones.
2. Que la productividad real de la economía aumente a la misma tasa que el efecto sustitución.

Obviamente, estas condiciones son suficientes, pero hay otras muchas combinaciones que permiten que la revalorización de las pensiones coincida con la inflación. En realidad, lo único que se necesita es que el crecimiento de los ingresos reales del sistema coincida con el aumento del gasto en pensiones que se produciría en ausencia de revalorización, como consecuencia del aumento del número de pensiones y del efecto sustitución.

El proyecto de Ley⁽¹⁾ que en el momento de escribir este artículo se debate en el Parlamento satisface precisamente las tres condiciones anteriores. El Factor de Sostenibilidad corrige el cálculo de la pensión inicial según el efecto del aumento de la esperanza de vida, de manera que dos personas que hayan cotizado lo mismo, y cuya única diferencia sea su esperanza de vida por jubilarse en años distintos, terminen beneficiándose por igual del sistema. Es decir, que el producto de su pensión inicial por el número de

⁽¹⁾ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del índice de revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

años que esperan percibirla sea exactamente igual. La corrección que realiza el Factor de Sostenibilidad no implica que la pensión inicial tenga que ir reduciéndose. Como consecuencia del crecimiento económico y del aumento de la productividad, las pensiones iniciales seguirán aumentando. Basta con que el crecimiento de la productividad sea superior al de la esperanza de vida para que el Factor de Sostenibilidad modere parcialmente el crecimiento de las pensiones iniciales sin anularlo.

Por su parte, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) garantiza que el equilibrio presupuestario se cumpla a lo largo del ciclo económico, de manera que la revalorización anual de todas las pensiones asegure que el crecimiento del gasto sea consistente con el de los ingresos del sistema y que corrija a largo plazo cualquier déficit estructural a largo plazo. La propuesta del Gobierno remitida al Congreso consiste en calcular la revalorización teórica que satisface esa restricción presupuestaria y aplicar una revalorización efectiva que está limitada por arriba (techo) y por abajo (suelo), de acuerdo con las dos condiciones siguientes:

1. El aumento será igual a la inflación más 25 puntos básicos si la revalorización teórica fuera superior a la inflación.



El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) garantiza que el equilibrio presupuestario se cumpla a lo largo del ciclo económico



2. Las pensiones aumentarán como mínimo 25 puntos básicos si la revalorización teórica fuera negativa o inferior a ese suelo.

A largo plazo, lo normal es que el crecimiento real de los ingresos (crecimiento del empleo más el de la productividad) coincida con el del gasto (crecimiento del número de pensiones más efecto sustitución), por lo que la revalorización de las pensiones coincidirá con el crecimiento de los precios, de manera que las pensiones no pierdan poder adquisitivo.

De acuerdo con las previsiones actuales, el número de pensiones aumentará desde 9 a 15 millones entre 2013 y 2050, con una tasa media de crecimiento cercana al 1,4%. Por su parte, con la aplicación de la reforma de las pensiones de 2011 y del Factor de Sostenibilidad del proyecto que se está tramitando en el Parlamento, el efecto sustitución podría ser equivalente a un

0,8% en media. Estas dos tasas de crecimiento implican que el IRP podría ser igual a la inflación anual si la tasa de crecimiento real de los ingresos del sistema de pensiones fuese en promedio del 2,2%. En esta situación, no sería necesario adoptar medidas adicionales de ingresos o gastos para asegurar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones independientemente de cuál fuese la tasa de inflación⁽²⁾.

¿Qué ocurre si a corto y a medio plazo los gastos crecen más rápidamente que los ingresos? Una de las virtudes del IRP es que la revalorización teórica necesaria para satisfacer el equilibrio presupuestario se calculará anualmente, proporcionando una información muy relevante sobre la situación de solvencia del sistema y sobre si éste necesita medidas y ajustes de calado para evitar que los pensionistas acumulen pérdidas significativas de poder adquisitivo. En estas situaciones, la autonomía de los políticos y gobernantes será enorme ya que, para asegurar al mismo tiempo que se mi-

nimiza la pérdida de poder adquisitivo pero que no se abonan pensiones mediante déficits estructurales, podrán tomarse medidas simultáneamente por el lado de los ingresos (aumentando las fuentes de financiación) y por el lado del gasto (mejorando la eficiencia interna del sistema, incentivando el retraso de la edad de jubilación o aumentando la correspondencia entre prestaciones y cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral). En definitiva, el IRP sólo obliga a llevar a cabo políticas responsables, sujetas a una restricción presupuestaria intertemporal que lo único que impide es pagar pensiones en el presente mediante la deuda que soportarán las generaciones futuras, demorando así ajustes necesarios que, al no realizarse a su debido tiempo, terminarían siendo en el futuro más intensos e injustos.

Frente a la transparencia del FS y del IRP, el procedimiento actual de revalorización puede poner en peligro la sostenibilidad del sistema sin que los responsables políticos soporten coste político alguno, ni tengan que rendir cuentas (*accountability*) por ello. Esta forma de proceder (con años en los que las pensiones han terminado aumentando incluso más que la inflación sin que esa desviación estuviera convenientemente financiada con ingresos adicionales de carácter estructural), junto con la crisis económica, ha desembocado en un déficit que equivale al 1,5% del PIB en 2013: algo más de 900 euros por afiliado o el equivalente a unos 1.700 euros por pensionista. La crisis explica

aproximadamente dos terceras partes de ese déficit, pero el tercio restante tiene carácter estructural y si no se corrige irá en aumento en el futuro, a medida que la generación del *baby boom* empiece a jubilarse. Por lo tanto, éste es el momento de actuar y es necesario no demorar medidas cuya ausencia pondría en peligro al sistema.

En otros países europeos se han puesto en marcha hace ya muchos años factores de sostenibilidad como el diseñado en España. En algunos de ellos ese factor ajusta sólo por la esperanza de vida y no se complementa con revalorizaciones que garantizan la sostenibilidad de las pensiones. En otros, como por ejemplo en Alemania, la revalorización se realiza con fórmulas automáticas que sólo consideran una parte de la dinámica del sistema: el crecimiento de los cotizantes frente al de los pensionistas. Estas soluciones parciales tampoco garantizan la sostenibilidad de las pensiones y limitan innecesariamente la autonomía de los políticos para realizar ajustes adicionales en el sistema. Con estos ajustes se podrían aumentar los ingresos del sistema o reducir sus gastos, de manera que se minimizaría la potencial pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas. El modelo que se está discutiendo en España es, por lo tanto, más completo, transparente y versátil que el de otros países.

Otras de las ventajas del IRP es que alinea los intereses económicos de los pensionistas con los del resto de la sociedad: las

⁽²⁾ En un artículo publicado el 8 de noviembre de 2013 en *Expansión* con J. R. García se cuantificaban los efectos en términos de creación de empleo de distintos escenarios de crecimiento potencial y el tiempo que España tardaría en recuperar los niveles de empleo previos a la crisis, en la que se han destruido más de 3.800.000 empleos, casi 19 puntos porcentuales. Si suponemos que la productividad del trabajo crece un 0,6% de media, como en el ciclo económico completo entre 1992 y 2008, con un crecimiento del PIB del 1,5% tardaríamos 25 años a partir de ahora en recuperar el nivel de empleo del tercer trimestre de 2007, 30 años si añadimos los cinco que ya llevamos de crisis. Con un crecimiento del 2,5%, algo menos de la mitad, 12 años.



La sostenibilidad de las pensiones públicas debe garantizar que el sistema reparta en pensiones los ingresos de los que dispone, manteniendo el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico



reformas estructurales que propician un aumento del empleo, de la productividad y, por lo tanto, de los ingresos y que, en consecuencia, generan también beneficios directos a los pensionistas.

Es crucial que en el debate sobre la sostenibilidad de las pensiones, que es un problema principalmente económico, se separe de la discusión sobre la suficiencia y la eficiencia del sistema, en la que las decisiones políticas son fundamentales. En ambos casos se han de tomar decisiones que han de reflejar preferencias sociales sobre el grado de distribución de la renta intrageneracional (entre individuos de la misma generación) e intergeneracional (entre individuos de distintas generaciones). El IRP es una propuesta equilibrada ya que permite debatir por igual sobre la mejoras de los recursos del sistema o la

reducción del gasto, de manera que todas las opciones son posibles siempre que se garantice la sostenibilidad presupuestaria. Todas salvo una: pagar pensiones generando déficits estructurales que aumentan la deuda a la que tendrán que hacer frente las generaciones futuras.

El IRP no desliga la revalorización de las pensiones de la inflación. De hecho, como se ha explicado anteriormente, lo normal es que a largo plazo las pensiones se revaloricen con la inflación. Cuando esté aprobado, el IRP no impedirá al Gobierno que aumente año a año las pensiones en función del IPC si así lo desea. Pero obligará a aportar recursos suficientes de carácter estructural, a asumir los costes económicos y políticos de esa decisión y, por lo tanto, a dar explicaciones a la sociedad sobre ello. En definitiva,

obliga a hacer transparente un análisis coste-beneficio de las decisiones políticas adoptadas sobre la revalorización de las pensiones, a diferencia del sistema actual en el que esta transparencia está ausente y no se exigen explicaciones sobre quiénes y cómo acabarán soportando el coste de esas decisiones.

Mezclar la sostenibilidad con la suficiencia en el mismo debate, además, resulta injusto, poco responsable y escasamente constructivo, ya que genera un ruido innecesario y confunde a la opinión pública, a la que se le oculta la verdadera naturaleza de la solución al problema de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

En definitiva, el debate sobre la sostenibilidad debe centrarse en los detalles sobre su diseño que permitan asegurar el equilibrio presupuestario a largo plazo de la manera más eficiente, flexible y transparente. Sólo alcanzado este objetivo se podrá debatir adecuadamente sobre la suficiencia y generosidad del sistema sin ponerlo en peligro. Si el sistema no es sostenible, no se podrán garantizar pensiones adecuadas y suficientes, y se generarán incertidumbres que afectarán negativamente a la inversión, al empleo, al crecimiento y al bienestar de la sociedad. La mejor defensa de las pensiones públicas, y por extensión del Estado de bienestar, exige, pues, actuar responsablemente asegurando en primer lugar su sostenibilidad presupuestaria. ✓

El mito de la insolvencia del sistema público de pensiones

Juan Francisco Martín Seco
Interventor y Auditor del Estado

A partir de mediados de los ochenta el sistema público de pensiones comienza a sufrir continuos ataques orientados a desmantelarlo, o al menos a reducirlo. No es extraño, ya que las pensiones representan el capítulo más importante de los gastos sociales, diana preferida, por tanto, de los detractores del Estado del bienestar y de la fiscalidad progresiva. Pero es que además las entidades financieras consideran que el deterioro del sistema público potenciará y ayudará a que se extiendan los fondos privados, que constituyen para ellas un negocio saneado. De ahí que los servicios de estudios, fundaciones y demás instituciones interesadas hayan ido elaborando múltiples documentos e informes con el fin de demostrar que el sistema público de pensiones, tal como está diseñado, es insostenible.

La argumentación de todos ellos es casi idéntica. Parten del hecho de que el incremento de

la esperanza de vida y la baja tasa de natalidad configuran una pirámide de población en la que la proporción entre trabajadores y pensionistas se inclinará a favor de estos últimos. Han construido modelos aparentemente muy técnicos para demostrar que, de no acometer reformas, el desastre y la quiebra de la Seguridad Social será ineludible en el futuro. El caso es que han ido llegando sucesivamente las fechas fijadas sin que se produzca en ninguna ocasión la debacle anunciada. La razón del incumplimiento de las profeías parece bastante clara. El problema no puede encerrarse en el estrecho margen de las previsiones demográficas, son otras muchas variables las que influyen en él.

Para abordar la cuestión de forma adecuada, tal vez sea interesante seguir el "método Jericó" propuesto por Ortega y Gasset. Al igual que los israelitas dieron vueltas a la ciudad para que las murallas se derrumbasen y así

poder conquistarla, Ortega propone dar vueltas al enigma planteado para que los distintos obstáculos que se oponen a su resolución desaparezcan y de esta manera descifrarlo poco a poco.

Habría que considerar en primer lugar la tasa de actividad. Sin modificar la población total, el número de trabajadores puede variar, tal como ha ocurrido con la incorporación de la mujer al mundo laboral. A España aún le queda camino por recorrer en ese proceso, ya que cuenta con una tasa de actividad femenina más reducida que la de otros países. Los profetas del desastre no contaron con esta variable como tampoco contaron con la entrada de emigrantes, hecho que también aumenta la tasa de actividad porque, si bien es cierto que incrementa la población total, casi todo ese incremento es de personal activo.

Pero demos otra vuelta a Jericó y en ese intento de clarificar



El gasto en pensiones es ineludible, es un gasto necesario que no puede estar a expensas de un solo tipo de ingresos, las cotizaciones sociales



el problema superemos la tasa de actividad para fijarnos en el número de ocupados. De nada vale el número de trabajadores potenciales si no tienen un puesto de trabajo. De ahí el absurdo de intentar solucionar el problema de las pensiones retrasando la edad de jubilación cuando la economía cuenta con seis millones de parados.

Demos otra vuelta más, porque tampoco el número de ocupados significa nada si no tenemos en cuenta la productividad. La cuestión debemos situarla no en la consideración de cuántos son los que producen sino en cuánto es lo que se produce, porque cien trabajadores pueden producir igual que mil si la productividad es diez veces superior. Es lo que ha pasado en la agricultura. Hace cincuenta años el 30% de la población activa trabajaba en el sector primario; hoy solo lo hace el 4,5%, pero ese 4,5% produce más que el anterior 30%.

Y así hemos llegado al centro de la ciudad de Jericó, al núcleo del problema, porque descubrimos que la variable fundamental a la hora de plantear la viabilidad o inviabilidad del sistema público de pensiones no es otra que la evolución de la renta per cápita. Si la renta per cápita crece no hay ninguna razón para afirmar que un grupo de ciudadanos (los pensionistas) no puedan seguir percibiendo la misma renta en términos reales, es decir, no hay motivo para que tengan que perder poder

adquisitivo. Es más, de hecho no debería haber ningún impedimento para que su pensión evolucionase a medio plazo al mismo ritmo que evoluciona la renta per cápita, esto es, por encima del coste de la vida.

Hay una afirmación que debería ser objeto de común acuerdo: mientras que la renta por habitante de una nación se mantenga constante o se incremente, ningún colectivo, bien sea de pensionistas, bomberos o empleados de banca, tiene por qué ver empeorada su situación económica. Si en un periodo de tiempo, un colectivo (por ejemplo los jubilados) ve cómo sus ingresos crecen menos que la renta por habitante es porque otras rentas, ya se trate de las salariales, de capital o empresariales, crecen más. Se produce por tanto una redistribución de la renta en contra de los pensionistas y a favor de los otros colectivos, que

con toda probabilidad serán el de los dueños del capital o el de los empresarios. Y tales aseveraciones se cumplen siempre sea cual sea la pirámide de población, la esperanza de vida o la tasa de natalidad.

Ha sido el Pacto de Toledo, ligando la financiación de las pensiones a las cotizaciones sociales, el factor que ha introducido ruido en el sistema y ha distorsionado el problema equivocando su solución. La auténtica amenaza a las pensiones públicas no se encuentra en la tasa de natalidad ni en la pirámide de población ni en la esperanza de vida, sino en presentar la Seguridad Social como algo distinto y separado del Estado.

Este divorcio sólo se puede plantear desde una óptica neoliberal, pero no según los principios del Estado social. Desde esta perspectiva, la protección social no es algo accidental al Estado de lo que se pueda prescindir, sino que pertenece a su esencia. El Gobierno y demás poderes del Estado deberán adoptar las medidas tributarias adecuadas para que sea posible. Así lo recoge nuestra Constitución cuando en su artículo 50 afirma que los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad.

El gasto en pensiones es ineludible, es un gasto necesario que no puede estar a expensas de la

evolución de un solo tipo de ingresos, las cotizaciones sociales. Son todos los ingresos del Estado los que tienen que responder de su mantenimiento. La separación de fuentes que establece el Pacto de Toledo no debería tomarse como algo estructural, sino convencional, un mero instrumento para la gestión administrativa. Su carácter convencional se hace evidente desde el momento en que determinadas prestaciones como la sanidad, las pensiones no contributivas, etcétera, se han sacado del ámbito de la Seguridad Social. Son por tanto todos los recursos del Estado los que deben responder del pago de las pensiones al igual que deben hacerlo de la educación, la sanidad, la justicia o la defensa.

Es cierto que el Pacto de Toledo, a la hora de realizar la separación de fuentes, no emplea la palabra "exclusivamente" para indicar la financiación de las pensiones por las cotizaciones sociales, sino el término "preferentemente", pero en la práctica esta matización se olvida y se liga el futuro de las pensiones a la evolución de los ingresos por cotizaciones sociales. Así lo hacen los expertos gubernamentales en el informe preparado para la reforma (reducción) del sistema público. Con el pretexto de que las cotizaciones constituyen un impuesto sobre el trabajo, surgirán, sin duda, en el futuro múltiples presiones para rebajarlas lo que pondrá en continuo peligro el mantenimiento de las prestaciones de jubilación. Pero es que, además, ¿por qué van a ser únicamente los trabajadores y los salarios los que tengan que sopor-

tar la carga de sostener las pensiones? ¿Acaso no deben contribuir a ello las rentas de capital y los beneficios empresariales?

El mantenimiento de las pensiones no constituye un problema de escasez de recursos sino de distribución. En los últimos treinta años la renta nacional en términos constantes casi se ha duplicado y es de suponer que en el futuro sufra una evolución similar, por lo que todo depende de que haya voluntad política de no perjudicar a los jubilados frente a otros colectivos en la futura distribución de la renta. Es cierto que las transformaciones en las estructuras sociales, económicas y políticas crean nuevas necesidades y en consecuencia habrá que dar prioridad a una serie de bienes frente a otros. Fenómenos como la incorporación de la mujer al mercado laboral o el incremento de la esperanza de vida exigen una mayor provisión de bienes públicos, es decir, habrá que dedicar un mayor porcentaje del PIB a guarderías, sanidad, pensiones, etcétera, y por lo tanto a impuestos. Pero todo ello es perfectamente factible en economías como la nuestra con un alto grado de desarrollo y si suponemos que en el futuro va a continuar con un crecimiento parecido al de etapas pasadas.

El gasto en pensiones en nuestro país es reducido cuando

se compara con el de la mayoría de los países de nuestro entorno. En los momentos actuales y a pesar de las contracciones sufridas en la renta nacional por efecto de la crisis, representa el 10% del PIB, cuando la media de la Eurozona es del 12,2%. Según los datos de la propia Comisión, este porcentaje no cambiaría sustancialmente en los próximos años, llegando al 11,3% en el 2035. El máximo aparecería en el año 2050 en el que supondría el 14%. A partir de ese momento el gasto se reduciría rápidamente, dado que las generaciones del *baby boom* serán sustituidas en la llegada a la edad de jubilación por las generaciones de menor tasa de natalidad conocida. ¿Podemos afirmar que estas cifras son inasumibles y que hay que hundir a todos los pensionistas en la miseria cuando el año de mayor gasto dedicaríamos a pensiones el mismo porcentaje que en la actualidad dedican Francia o Italia?



El mantenimiento de las pensiones no constituye un problema de escasez de recursos sino de distribución



✓ El gasto en pensiones en nuestro país es reducido cuando se compara con el de la mayoría de los países de nuestro entorno ✓

En el Pacto de Toledo todos los partidos firmantes se comprometieron a actualizar año tras año las pensiones por el índice de precios al consumo. Aun cuando todas las formaciones políticas presentaron este compromiso como una medida muy positiva para los pensionistas lo cierto es que era un poco cicatera, porque lo único que garantizaba es que los jubilados no iban a perder poder adquisitivo; pero se les negaba cualquier mejora derivada de la productividad y de la evolución de la economía, a la que sin duda tienen derecho en la misma medida que los asalariados y los empresarios. Al fin y al cabo, si la renta se incrementa es por los asalariados y por los empresarios, sin duda, pero también por los ya jubilados que en su día pagaron impuestos con los que se financiaron los gastos en educación, en infraestructuras, en sanidad, en justicia y en tantas y tantas cosas que han colaborado a que la productividad haya crecido año tras año.

La recaudación fiscal se actualiza automáticamente de acuerdo con la subida de los precios. ¿Por qué no incrementar las prestaciones de los jubilados en la misma cuantía? La pretensión actual de no actualizar las pensiones con el índice del coste de la vida constituye un verdadero expolio, equivalente a gravar a los jubilados con un impuesto adicional progresivo sobre su pensión (progresivo no en el sentido de progresividad fiscal, sino porque va a incrementarse el tipo año a año). Suponiendo que la inflación sea del 2% anual,

el impuesto será del 2% el primer año, del 4% el segundo, del 6% el tercero, del 10% a los cinco años, del 20% a los diez años. ¿No es este el gravamen más injusto que pueda aprobarse?

Es difícil no ver que en las campañas orquestadas en contra de las pensiones públicas y en sus sucesivas reformas existe además otra finalidad espuria, la de potenciar los fondos privados de pensiones, bocado apetitoso para las entidades financieras. De ahí que en toda reforma se termine recomendando y cantando las excelencias de las pensiones privadas. Quizás lo primero que habría que decir es que en puridad no hay pensiones privadas. Los denominados fondos (que tal como se instrumentan en España están constituidos por la aportación exclusiva de los particulares sin aportación alguna de las empresas excepto para los grandes directivos) son tan solo una forma de ahorro y no precisamente de las mejores. La única fórmula que se ofrece como alternativa al sistema público, cada vez más famélico, es que los trabajadores ahorren para la vejez. Pero para ese viaje no hacían falta tantas alforjas y si es así, ¿por qué no dejar al menos que cada trabajador ahorre del modo que considere correcto?

¿Por qué en fondos y no directamente en bolsa o en vivienda o en obras de arte o como le parezca?

Habría que preguntarse la razón de incentivar fiscalmente una forma de ahorro frente a otras. Los fondos de pensiones solo benefician a las entidades financieras que consiguen un enorme poder económico al manejar a través de las gestoras esos ingentes recursos cautivos y que se apropian de casi toda la rentabilidad mediante las correspondientes comisiones. Para el partícipe carecen del menor aliciente: ausencia de liquidez, pérdida del control de la inversión, pago de cuantiosas comisiones. Dejarían de existir tan pronto como desapareciesen los beneficios fiscales de que gozan, tal como afirmaron sus propios defensores cuando se extendió el rumor de que se iba a suprimir la desgravación fiscal. ¿Pero entonces cuál es la razón de un producto financiero que sin ayudas fiscales nadie estaría dispuesto a demandar?

Es de sobra sabido que el 60% de la población carece de toda capacidad de ahorro (ni siquiera llega a final de mes), y otro 30% si consigue ahorrar es en una cuantía totalmente insuficiente para garantizarse el mínimo vital en su jubilación. Supeditar la solución de la contingencia de vejez a la cantidad de ahorro que cada individuo pueda acumular a lo largo de su vida laboral es condenar a la indigencia en su ancianidad a la mayoría de los trabajadores. ✓

Sistema de auditoría pública en Portugal

José María Leite Martins

Secretario de Estado de Administraciones Públicas
Gobierno de Portugal

1. REFORMA PRESUPUESTARIA

Teniendo en cuenta la necesidad de dar seguimiento a la reforma presupuestaria y que la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos de consolidación fiscal deben ir más allá de las acciones anuales, el Gobierno portugués ha aprobado una nueva versión de la Ley Presupuestaria, en línea con las buenas prácticas internacionales, con el propósito de garantizar una consolidación sustentable de las finanzas públicas.

La reforma presupuestaria tiene múltiples enfoques, de los que se puede señalar:

- un marco plurianual para los gastos y las reglas de equilibrio presupuestario;
- un universo ampliado al que se aplica la Ley;
- el fortalecimiento del enfoque del presupuesto por programas;

- un Consejo independiente para las finanzas públicas;
- una consolidación del sistema de auditoría interna.

El objetivo de la reforma es también la de mejorar la disciplina fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público. El objetivo fue de pasar de un sistema que se concentró en el control del gasto mediante una supervisión muy detallada de la ejecución del presupuesto, muchas veces *ex-ante*, hacia un sistema centrado en la eficiencia, eficacia y economía del gasto público, con un sistema de auditoría interna en línea con las mejores prácticas internacionales.

En el mismo sentido, la reforma presupuestaria está totalmente alineada con los mecanismos reforzados de coordinación de la política económica en la Unión Europea y el semestre europeo de coordinación de políticas. En este nuevo marco, el

Gobierno presentará al Parlamento un plan plurianual del presupuesto –que se actualizará anualmente– que incluye la definición y el compromiso con los límites de gastos para los años siguientes.

Por otro lado, el marco presupuestario revisado integra todas las entidades que forman parte de las administraciones públicas, con base en las normas de contabilidad nacional aplicadas por la Oficina Nacional de Estadística. Además de su inclusión explícita en el año, informes sobre el presupuesto y los planes plurianuales refuerzan el control de la ejecución del presupuesto.

El Consejo de las Finanzas Públicas –que se creó como un órgano independiente– evaluará la coherencia entre los escenarios y los objetivos macroeconómicos y presupuestarios, así como la compatibilidad con el gasto plurianual y las reglas de equilibrio presupuestario.



La Inspeção-Geral de Finanças del Ministerio de Hacienda es el departamento de coordinación central de todo el sistema nacional de auditoría pública



Finalmente, el esfuerzo por aumentar la transparencia y la disciplina en la gestión de las empresas de propiedad estatal (EPE) va a continuar, con algunas medidas que ya están adoptadas, como las siguientes:

- límites netos por intereses definidos en el Programa de Estabilidad;
- reducción salarial, contribuyendo así a la reducción de los salarios en el sector público en general;
- aumento de eficiencia del 15% en los costes de operación;
- recorte de las transferencias a las empresas de propiedad estatal mediante la consolidación de las medidas orientadas a la racionalización y la sostenibilidad financiera;

Por supuesto que todo este camino para un presupuesto por programas significa también la necesidad de consolidar la responsabilidad de la gestión de programas.

Esto requiere que los Ministerios y las agencias deben tener la responsabilidad principal de la gestión del programa y la ejecución del presupuesto, lo que significa que los procedimientos detallados y de rutina de control interno se centraron no solamente en el cumplimiento y la regularidad, sino también en la calidad del gasto (es imprescindible

asegurar no solamente que el gasto es legal y regular, sino que es realmente necesario y útil).

En consecuencia, una reforma del control interno fue desarrollada también para garantizar un uso más racional, eficiente y eficaz de los recursos disponibles de acuerdo a los principios de buena gestión financiera, así como para monitorear y asegurar el logro de los objetivos de las políticas, prioridades, metas y objetivos

2. SISTEMA PÚBLICO DE AUDITORÍA INTERNA

El desarrollo en Portugal de un sistema público de auditoría interna debe, por supuesto, ser entendido en consonancia con todas las reformas mencionadas.

En consonancia con la reforma presupuestaria, el gobierno portugués decidió reformar sus disposiciones públi-

cas de control financiero interno, estructurando un sistema de auditoría interna y revisando el papel de la inspección financiera.

En este marco, unidades de auditoría interna están hoy implementadas en todos los ministerios y en la mayor parte del sector público en Portugal, con la excepción principal de organizaciones más pequeñas, en que es necesario identificar soluciones operacionales desde el punto de vista del *ratio coste/beneficio*.

La *Inspeção-Geral de Finanças* (IGF), del Ministerio de Hacienda, es el departamento de coordinación central de todo el sistema nacional de auditoría pública.

Su mandato se extiende por toda la administración financiera del Estado, central, regional y local, y sobre todas las entidades privadas que establezcan relaciones financieras con el Estado.

Por otro lado, la intervención de la IGF incluye diferentes tipologías de auditoría, como auditorías de sistemas, auditorías financieras, auditorías de *value for money*, auditorías de TI, y evaluación de programas y organismos, así como asesoramiento técnico a los miembros del Gobierno del Ministerio de Hacienda.

La IGF es también el organismo de coordinación normativa y metodológica en el marco del funcionamiento del sistema pú-

blico de auditoría interna portugués, y el interlocutor nacional de la Comisión Europea sobre temas de auditoría y control financiero desde 1986, cuando Portugal se convirtió en Estado miembro de las Comunidades Europeas.

En este marco, la IGF es un organismo con un amplio conjunto de responsabilidades, de las que destacamos:

- Autoridad de Auditoría actual (2007-2013 y 2014-2020), para la totalidad de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como para el Fondo de Pesca y de los Fondos de Justicia y Asuntos de Interior (IGF también llevó a cabo un papel similar en los anteriores periodos de programación, desde 1989-1993, 1994-1999 y 2000-2006).
- Organismo de certificación de las cuentas anuales de los organismos pagadores de los Fondos Agrícolas, en el marco del procedimiento europeo de apuramiento de cuentas aprobado en 1996.
- Interlocutor nacional de la Comisión Europea y de la OLAF en materia de protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

3. IGF Y LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE AUDITORÍA INTERNA

Efectivamente, el Gobierno llevó a cabo una reforma de las modalidades de organización del sector público también para

mejorar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Se incluye en estas reformas el desarrollo sistematizado de la función de auditoría interna. La estrategia detrás del desarrollo de la auditoría interna en Portugal se basa en dos principales factores críticos:

- en primer lugar, el claro compromiso y liderazgo por parte del Ministerio de Hacienda, que coordinó todo el proceso;
- el segundo factor ha sido la adopción de una estrategia muy consolidada, lo que significa que en el *road map* de la reforma, hay que tener una seguridad razonable de que las medidas adoptadas fueron asimiladas por los diferentes *stakeholders* para entonces proseguir con las medidas siguientes.

Todo el proceso fue gestionado por el Ministerio de Hacienda, por la actuación de la *Inspeção Geral de Finanças*, que tiene la responsabilidad principal y fundamental, ya que la ley sobre el Sistema Público de Auditoría Interna atribuye a la IGF la responsabilidad de coordinación estratégico sobre todo el sistema.

Para el funcionamiento eficaz del sistema, se ha creado un Consejo de Coordinación de Auditoría Interna, presidido por el Inspector-Geral de IGF. Son también miembros del Consejo los directores de las Unidades de Auditoría Interna de todos los ministerios (segundo nivel del sistema).

En el marco de la estrategia adoptada por la IGF para ejecutar el *road map* para la implementación del sistema, el primer paso fue hacer un *assessment* de la situación en los diferentes ministerios en lo que se refiere a la auditoría interna. Así se llevó a cabo una evaluación horizontal, para entender cuál era la situación real en cada ministerio.

Esta evaluación se llevó a cabo por un grupo de trabajo creado por el Ministro de Hacienda y coordinado por la IGF, como organismo de coordinación estratégica, que no sólo llevó a cabo entrevistas en todos los ministerios, sino que también examinó los informes de las unidades de auditoría interna ya existentes, así como los informes de las inspecciones tradicionales con los objetivos de crear una mejor comprensión de las diferencias reales entre las técnicas de inspección y de auditoría interna adoptadas por los diferentes ministerios e identificar las áreas donde las técnicas de auditoría eran compatibles con las normas de auditoría interna y ya estaban en su lugar.

Después de esta evaluación, un informe titulado *El Libro Blanco sobre la Auditoría Interna en el Sector Público* fue emitido, agrupando los ministerios en tres áreas diferentes:

- la zona blanca (sin unidad de auditoría interna);
- la zona gris (con unidades de auditoría interna ya operacionales que podrían trabajar con la IGF como con-

trapartes en el respectivo Ministerio, pero todavía con necesidad de desarrollar sus competencias técnicas);

- la zona verde (donde la función de auditoría interna estaba ya operacional).

El informe del Libro Blanco fue emitido por la IGF como organismo de coordinación estratégica del sistema (CHU-Central Harmonization Unit, en la terminología comunitaria), y presentado al Ministro de Hacienda, quien lo aprobó.

Como desarrollo de las recomendaciones de Libro Blanco, la IGF preparó entonces un *road map* con una propuesta para el desarrollo coherente de una función de auditoría interna descentralizada en todo el sector público incluyendo el desarrollo de una estrategia de funcionamiento en red con sus homólogos de los ministerios de línea.

Estas unidades de auditoría interna de los distintos ministerios contrapartes (segundo nivel del sistema) funcionarían en cada ministerio como los interlocutores de la IGF para el desarrollo de la auditoría interna en su ministerio.

Un enfoque especial en la actividad de *coaching* ha sido también adoptado por la IGF, para garantizar que los problemas específicos identificados por los diferentes ministerios podrían ser abordados adecuadamente.

La segunda etapa se dedicó a supervisar la aplicación del *road map*, con el fin de asegurar que el programa específico

de desarrollo de cada unidad de auditoría interna estaba diseñado de acuerdo con la situación específica y las necesidades particulares de cada unidad, sin perder la vista la sustentabilidad horizontal necesaria para asegurar que el sistema de auditoría interna se estaba desarrollando de una manera coherente y consistente.

Una enseñanza clara de toda esta experiencia fue que la tarea de superar las resistencias es una tarea muy exigente, y requiere una estructura de coordinación muy eficaz, profesional y práctica (CHU), con capacidad de intervenir de forma rápida y pragmática para resolver o para ayudar en la resolución de un rango específico y detallado de los diversos problemas.

Efectivamente, durante todo el proceso de reforma es posible constatar que algunos problemas afectan a diversas unidades de auditoría, lo que requiere un esfuerzo considerable por parte del CHU para analizar las cuestiones de forma adecuada y proponer soluciones integradas.

Esta experiencia de coordinación demostró que una función de coordinación por parte de la IGF muy profesional y pragmática ha sido también un factor clave de éxito. Para lograr el objetivo, es fundamental que el organismo de coordinación sea reconocido por sus pares y tenga el respeto profesional de todos los *stakeholders*.

En el marco del *road map*, se puso en marcha un programa

de formación en auditoría para consolidar la importancia de la función de auditoría interna en línea con las mejores prácticas internacionales, como herramienta para asegurar una red consistente de control financiero y más ampliamente de protección de intereses financieros públicos.

Justamente, estos aspectos allanaron el camino para el correcto desarrollo y comprensión de la función de auditoría interna y ayudaron a consolidar el funcionamiento del sistema público de auditoría interna.

Por último, el tercer paso se dedicó al fortalecimiento del funcionamiento del sistema de auditoría interna como un sistema efectivo e integrado. Esto significó el fortalecimiento de las unidades de auditoría interna, de sus capacidades y de la propia *red* como una estructura operacional y con una coordinación muy sólida.

Para completar el desarrollo del *road map*, cuatro comités técnicos fueron creados bajo el Consejo de Coordinación, en las siguientes áreas de trabajo: Plano y Monitoría, Educación y Formación, Metodología y Evaluación.

IGF es responsable por la coordinación de estos comités técnicos, en los que participan las unidades de auditoría interna de los distintos ministerios, y en el marco de los cuales se produce hoy la actividad técnica y cotidiana del funcionamiento del sistema portugués de auditoría interna. ✓

La Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social

Ramiro Romero Rodríguez
Interventor Delegado en la Tesorería General de la Seguridad Social

1. INTRODUCCIÓN: ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONES DE LA INTERVENCIÓN DELEGADA EN LOS SERVICIOS CENTRALES DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Característica propia de los órganos de control interno es su inserción dentro de la estructura del órgano controlado, y como tal la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante IDSSCCTGSS) figura orgánicamente adscrita a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado a través de la Intervención General de la Seguridad Social.

La IDSSCCTGSS, junto con el resto de Intervenciones Delegadas en Servicios Centrales de las Entidades Gestoras y las Intervenciones Delegadas Terri-

toriales, forma parte de la estructura periférica de la Intervención General de la Seguridad Social, y a esta estructura periférica le corresponde, sin perjuicio de otras funciones que no por residuales pueden calificarse como poco importantes, el ejercicio de las dos grandes competencias atribuidas por la normativa a la Intervención General: el control interno, el cual se ha implantado en sus dos vertientes de función interventora y control financiero, y las competencias en materia de gestión contable. Cabe anticipar aquí que, si bien la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, no obstante, el propio Real Decreto 706/1997, regulador del régimen de control interno en el ámbito de la Seguridad Social, sustituye la fis-

calización previa de los derechos e ingresos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control financiero.

Y no sólo la entidad, o más bien según se explicará a continuación, el conjunto de entidades en relación con las cuales se ejercen las competencias citadas anteriormente y las particularidades de su actividad, es lo que dota de unas características especiales a las tareas que desempeña la IDSSCCTGSS, sino que a esta Intervención Delegada le corresponde también el ejercicio de determinadas funciones exclusivas, como la de informar los expedientes relativos a modificaciones de créditos que afecten a los presupuestos de la Tesorería General, excepción hecha de las redistribuciones internas de créditos, y la de ejercer las funciones de coordinación en el ámbito de la Tesorería encomendadas por la Intervención General.

Por lo que se refiere a las entidades en relación con las cuales la IDSSCCTGSS ejerce sus competencias, le corresponde el control interno y la gestión contable de:

- La Tesorería General de la Seguridad Social, servicio común con rango de Dirección General y personalidad jurídica propia, a la que compete la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del Sistema en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, y más específicamente las competencias en materia de inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización, recaudación, la titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio único de la Seguridad Social, la ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social, la distribución en el tiempo y en el territorio de las disponibilidades dinerarias y la gestión del Fondo de Reserva.
- La Gerencia de Informática de la Seguridad Social, servicio común adscrito a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social con rango de Subdirección General, sin personalidad jurídica, a la que competen principalmente la elaboración y proposición de los planes directivos de sistemas de tecnologías de la información, la propuesta de creación, desarrollo y modificación de los sistemas de información, la creación, cus-

todia y administración de bases de datos corporativas y sistemas de seguridad y de confidencialidad, el mantenimiento y actualización de los medios telemáticos utilizados para la transmisión de información, así como los correspondientes sistemas informáticos. Su presupuesto está integrado en el de la Tesorería General con la debida separación orgánica y funcional, ejerciendo el Gerente de Informática la mayoría de sus competencias materiales y la totalidad de las financieras por delegación del Director General de la Tesorería General.

- La propia Intervención General de la Seguridad Social, con rango orgánico de Dirección General y sin personalidad jurídica, a la cual corresponden, como ya se ha indicado anteriormente, las funciones de control interno y de dirección y gestión de la contabilidad en el ámbito del Sistema de la Seguridad Social. Su presupuesto se integra como una sección independiente dentro del de la Tesorería General, ejerciendo la Interventora General sus competencias materiales y financieras por atribución directa del artículo 70 de la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- El Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, servicio común directamente dependiente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con rango de

Subdirección General y sin personalidad jurídica, a la que competen el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de Entidades Gestoras y Servicios Comunes. Su presupuesto se integra en el de la Tesorería General de la Seguridad Social como centro de gestión independiente, ejerciendo la Directora del Servicio Jurídico, al igual que el Gerente de Informática, la mayoría de sus competencias materiales y la totalidad de las financieras por delegación del Director General de la Tesorería General.

Consecuencia de esta variedad de entidades sobre las que se ejercen las competencias de control interno y gestión contable es la indudable dificultad que ello supone, aún cuando la homogeneidad de los procedimientos contribuya a atenuar dichas dificultades.

2. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

El ejercicio de la función interventora que corresponde a la IDSSCCTGSS, se configura, de manera muy resumida, como un control de legalidad ejercido a priori sobre determinados tipos de actos, básicamente los que corresponden a los procedimientos de gasto puesto que, como ya se ha indicado anteriormente, la fiscalización previa de los derechos e ingresos se ha sustituido por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control financiero. La función interventora es

ejercida en sus dos modalidades de intervención formal y material, mediante las distintas fases de fiscalización previa, intervención de la liquidación del gasto, intervención formal del pago e intervención material del pago, en función de la fase de ejecución del gasto sobre la que recaigan (aprobación y compromiso del gasto, reconocimiento de la obligación, orden de pago y pago material, respectivamente), y se ejerce, bien en régimen ordinario (fiscalización plena), o bien en régimen especial de requisitos básicos (fiscalización limitada previa), no presentando a priori distinciones en relación con esta misma figura de control interno en el ámbito de la Administración General del Estado.

Asimismo, desde un punto de vista teórico y por lo que al ámbito de la Seguridad Social se refiere, tampoco existen distinciones con la competencia de función interventora que ejercen las Intervenciones Delegadas Territoriales. No obstante lo anterior, son las particularidades de los procedimientos de gestión sobre los que recae esta función los que conllevan diversas especialidades.

En este sentido, se puede destacar, por ejemplo, el gran volumen de contratación que formalizan la Tesorería General y la Gerencia de Informática y sobre todo la tecnicidad de buena parte de las contrataciones que realiza esta última entidad, relacionadas con sistemas de tecnologías de la información, bases de datos corporativas y sistemas de seguridad y

de confidencialidad. Lo anterior supone una dificultad añadida a la hora de valorar extremos tan importantes de la contratación como pueden ser, entre otros, la concurrencia de razones técnicas o de motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva que justifiquen la tramitación de un procedimiento negociado, la adecuación de las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica o de los criterios objetivos de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o la apreciación de si concurren o no especificaciones técnicas aprobadas con posterioridad a la adjudicación que justifiquen una modificación del contrato no prevista en el pliego.

En segundo lugar, la centralización por parte de los órganos de gestión de determinados procedimientos supone mayor volumen de gestión a controlar y, por tanto, mayor dificultad en el control. Como ejemplo de este aspecto se pueden citar los procesos de centralización que en cuanto a la gestión de las nóminas de personal han implantado la Intervención General de la Seguridad Social y la Gerencia de Informática a raíz de la aprobación de sus respectivas relaciones de puestos de trabajo en 2004 (Intervención General) y 2008 (Gerencia de Informática), de manera que, aunque con la colaboración de la Dirección General y las Direcciones Provinciales de la Tesorería General en determinados aspectos, la nómina de la totalidad del personal de estas dos entidades se tramita centralizadamente. Para dar una

idea del volumen de gestión al que corresponden estas operaciones, si nos fijamos en el mes de agosto de 2014 las nóminas de la Intervención General y la Gerencia agrupan, respectivamente, 1.737 y 1.283 perceptores, y ello se corresponde con un volumen de gasto que se halla, en lo que va de ejercicio 2014, en un importe bruto mensual medio que se mueve, respectivamente, en torno a 5.000.000 euros y 4.000.000 euros⁽¹⁾.

De la misma manera la Tesorería General ha centralizado gran parte de la contratación de la entidad, o al menos la más importante en cuanto a volumen de gasto. Ello se debe a dos circunstancias distintas, por una parte al hecho de que este servicio común haya optado por no descentralizar provincialmente la mayor parte del Capítulo VI del Presupuesto de Gastos [en agosto de 2014 solamente el 15,76% de los créditos definitivos figuran adscritos a las Direcciones Provinciales de la Tesorería General⁽²⁾], y por otra a que aún cuando la Tesorería ha descentralizado el Capítulo II del Presupuesto de Gastos y esta pequeña parte del Capítulo VI, no obstante se ha reservado la competencia material para la tramitación y formalización de los contratos que alcancen un determinado límite económico (en la actualidad 900.000 euros sin incluir el IVA). Lo anterior supone por

⁽¹⁾ Fuente: nóminas de personal intervenidas durante el ejercicio 2014.

⁽²⁾ Fuente: Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (SICOSS Cifras y Datos).

tanto la centralización de la tramitación de un gran número de contratos.

A lo anterior hay que añadir los recientes procesos de centralización de la contratación de determinados suministros y servicios en el contexto de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (Órdenes HAP/2027/2013, HAP/19/2014, Orden HAP/536/2014 y Orden HAP/1392/2014), procesos que, afectando a la estructura central y periférica de la Tesorería General, han supuesto, en diversa medida y por razones de operatividad y eficacia, la realización de determinadas actuaciones en el ámbito de la Dirección General y cuyo control, por tanto, ha correspondido a esta IDSSCCTGSS.

En tercer lugar destacan también por su importancia cuantitativa y especificidad los expedientes de gasto que se tramitan en relación con el Fondo de Reserva y el Fondo de Prevención y Rehabilitación de Accidentes de Trabajo.

Dentro de este ámbito son reseñables, sobre todo, los expedientes de compra de activos financieros en los cuales se materializa el Fondo de Reserva. Así a lo largo del ejercicio 2013, en sucesivas reuniones, el Comité de Gestión del Fondo de Reserva ha aprobado la adquisición de activos por un importe máximo de 8.623.000.000 euros, acuerdos que se han materializado en la adquisición por parte de la Tesorería General de activos por importe total de

7.069.757.499,18 euros⁽³⁾, siendo objeto estos expedientes de fiscalización limitada previa de acuerdo con lo indicado en el artículo 19 del Real Decreto 706/1997 y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008.

Por lo que se refiere a los expedientes de gasto con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de Accidentes de Trabajo, los mismos son de diversa tipología, en función de la cual el régimen de fiscalización es distinto. Fundamentalmente se pueden distinguir los siguientes:

- En primer lugar destacan las cantidades que con cargo al Fondo se destinan a la financiación de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales. Así, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales, la Orden TAS/3623/2006 dispone que para el cumplimiento de los fines de la Fundación se realizarán aportaciones patrimoniales a la misma con cargo al Fondo. Asimismo este Real Decreto también dispone que se podrán realizar aportaciones adicionales para financiar los programas sectoriales y territoriales destinados a favorecer la promoción de la seguridad y la salud de los trabajadores en las empresas y fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de empresarios

⁽³⁾ Fuente: Informe Anual a las Cortes Generales 2013, véase página web www.seg-social.es.

y trabajadores en su mejora. Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social fija anualmente la cuantía de las aportaciones que realiza la Tesorería General, previa fiscalización plena por parte de la IDSSCCTGSS. A título de ejemplo y por dar una idea del volumen de estos gastos, se puede indicar que durante el ejercicio 2012 este concepto supuso un importe total de 25.000.000,00 euros⁽⁴⁾.

- En segundo lugar, se pueden citar los incentivos a la reducción de la siniestralidad laboral y a actuaciones de prevención de riesgos profesionales, los cuales se regulan mediante el Real Decreto 404/2010. Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto que deseen optar al incentivo presentan su solicitud ante la mutua o entidad gestora que asuma la protección de sus contingencias profesionales, la Mutua o Entidad Gestora correspondiente revisan la concurrencia de los requisitos establecidos y realizan una propuesta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la cual dicta la resolución correspondiente. Tratándose de incentivos a empresas cuyas contingencias profesionales asegure una Mutua, se ins-

⁽⁴⁾ Fuente: Resolución de 1 de octubre de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2012 (BOE de 2 de noviembre de 2013).

trumenta por parte de la Tesorería General el expediente de gasto, siendo todo ello objeto de fiscalización limitada previa por parte de la IDSSCCTGSS. Durante el ejercicio 2012 la Tesorería General reconoció obligaciones por este concepto un importe total de 29.906.072,71 euros⁽⁵⁾.

- En tercer lugar, cabe citar que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 12 y 66 del Reglamento de Mutuas, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social autoriza a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales a realizar inversiones en sus centros, pudiendo disponer que una parte de las mismas se financie con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación. Estos pagos son realizados por la Tesorería General, sometiéndose estos expedientes a fiscalización plena por parte de la IDSSCCTGSS. A título de ejemplo se puede indicar que los mismos han supuesto en el ejercicio 2012 un total de 1.581.038,23 euros⁽⁶⁾.
- En último lugar, son también de destacar los importes que con cargo al Fondo se

abonan al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Tal y como dispone la Orden TAS/3623/2006, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social puede encomendar al Instituto, en su condición de organismo administrativo, científico y técnico especializado y centro de referencia nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo de programas y actividades preventivas comprendidos en la acción protectora de la Seguridad Social. A estos efectos se viene formalizando anualmente una encomienda de gestión de la cual se deriva para la Tesorería General la obligación de abonar, tras los trámites correspondientes y previa fiscalización limitada previa por parte de la IDSSCCTGSS, el importe establecido, el cual en 2014 está limitado como máximo a 1.679.904,80 euros⁽⁷⁾.

Además de todo lo citado hasta ahora, destacan también los convenios de colaboración que la Tesorería General suscribe anualmente para la persecución del fraude y la delincuencia económica en el ámbito del Sistema con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con la Dirección General de la Policía.

Estos dos convenios derivan, respectivamente, de la Resolución conjunta de 28 de julio de 2004, firmada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, y del Convenio Marco firmado el 20 de diciembre de 2004 entre la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y la Secretaría de Estado de Seguridad, y son objeto de fiscalización limitada previa. A título de ejemplo se puede indicar que el primero de ellos supuso, durante el ejercicio 2012, un gasto de 1.981.000,00 euros⁽⁸⁾.

Por último, se pueden citar también como reseñables los premios para financiar proyectos de investigación en el ámbito de la protección social, los cuales, en aplicación de la Orden TAS/3988/2004, son objeto de convocatoria anual mediante orden ministerial que aprueba también las bases reguladoras de los mismos. Estas bases reguladoras son objeto de informe por parte de la Intervención General de la Seguridad Social y de la IDSSCCTGSS, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 38/2003, financiándose los premios con cargo al presupuesto de la Tesorería General tras la tramitación de un procedimiento que finaliza con una propuesta que efectúa el Director General de Ordenación de la Seguridad Social, propuesta que es resuelta por el Director General de la Tesorería General,

⁽⁵⁾ Fuente: Resolución de 1 de octubre de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2012 (BOE de 2 de noviembre de 2013).

⁽⁶⁾ Fuente: Resolución de 1 de octubre de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2012 (BOE de 2 de noviembre de 2013).

⁽⁷⁾ Fuente: Resolución de 10 de abril de 2014, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se encomienda al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, durante el año 2014, la gestión de los servicios de la Seguridad Social denominados «Prevención10.es» y «Prevención25.es» (BOE de 23 de abril de 2014).

⁽⁸⁾ Fuente: Resolución de 1 de octubre de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2012 (BOE de 2 de noviembre de 2013).

previa fiscalización limitada previa por parte de la IDSSCCTGSS. La última convocatoria de estos premios ha sido publicada mediante la Orden ESS/1416/2012 (BOE de 29 de junio), con un presupuesto de 400.000,00 euros.

Para cerrar este apartado y a modo de resumen, cabe indicar que la singularidad de las actividades que la IDSSCCTGSS ejerce en el ámbito de la función interventora deriva, no de los procedimientos de control en sí mismos, sino de las peculiaridades de los expedientes que son objeto de control, bien sea por el gran volumen de gasto que suponen, por su tecnicidad en algunos casos, por la concentración de los mismos en los Servicios Centrales o por su singularidad dentro del ámbito del Sistema de la Seguridad Social. Asimismo, tal y como se ha expuesto en este apartado, una característica importante de estos expedientes es que en muchos supuestos las competencias materiales son ejercidas por otro órgano (Secretaría de Estado de la Seguridad Social o Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social), mientras que las competencias financieras se ejercen por la Tesorería General de la Seguridad Social.

3. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO DEL CONTROL FINANCIERO

En relación con el ámbito del control financiero, el mismo se puede caracterizar, de manera muy resumida, como control de legalidad y de los principios de buena gestión financiera, ejercido a posteriori por las Inter-

venciones Delegadas, y que tiene su reflejo bien en la emisión de los correspondientes informes, que son objeto de remisión a los gestores correspondientes a efectos de la formulación de las alegaciones que estimen oportunas, o bien en la emisión de los correspondientes memorandos, los cuales no son objeto de alegaciones aunque se remitan a los respectivos gestores al objeto de que manifiesten, en su caso, la existencia de errores materiales.

Dentro de la actividad que desarrolla la IDSSCCTGSS en este ámbito, se pueden distinguir dos grandes tipos de actuaciones:

1. Por una parte, aquellas actuaciones que suponen el análisis de determinadas áreas de gasto concretas correspondientes a las distintas entidades sometidas al control de la IDSSCCTGSS, tales como gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, inversiones reales o fondo de maniobra.
2. En segundo lugar, aquellas actuaciones que suponen el análisis de programas presupuestarios y de procedimientos establecidos con carácter general en la entidad y que se plasman en los correspondientes informes o memorandos de trabajos horizontales.

Estas últimas actuaciones son las que cobran una mayor importancia y suponen un rasgo distintivo de la actuación de la IDSSCCTGSS con respecto a las actuaciones que desarrollan las Intervenciones Delegadas Terri-

toriales. En este punto son de destacar varias de las actuaciones desarrolladas en los últimos años:

- El análisis de la gestión financiera de los circuitos de pagos e ingresos, realizados respectivamente en ejecución de los Planes de Control Financiero Permanente para los ejercicios 2007 y 2008, en los cuales se procedió al análisis de los procedimientos valorando el grado de cumplimiento de la normativa sustantiva en materia de gestión financiera en el ámbito de la Seguridad Social, además de todo lo que se refiere a la contabilización de pagos e ingresos y las relaciones con entidades financieras y acreedores del Sistema, para poder concluir en definitiva sobre el grado de aprovechamiento de las disponibilidades financieras dentro del Sistema de Seguridad Social y detectar posibles recursos ociosos.
- El análisis de las liquidaciones de contratos de obras, realizado en ejecución del Plan de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2007, con la intención de analizar la trayectoria de los contratos de obras para detectar, en su caso, posibles desviaciones en la programación temporal o bien en el presupuesto del contrato como consecuencia de modificaciones del contrato, obras complementarias o cualquier otra circunstancia. Esta actuación se ha previsto también dentro del Plan de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2013,

estando en la actualidad en fase de realización.

- Un trabajo horizontal desarrollado para comprobar el grado de cumplimiento de las medidas de austeridad acordadas por el Gobierno en los Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establece el Plan de Austeridad y el Plan de Revisión de gastos para el período 2011-2013 (29 de enero y 20 de mayo de 2010), programado en el Plan de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2011. La Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Seguridad Social dictaron instrucciones, respectivamente, el 16 de febrero y el 25 de febrero de 2011 a efectos de que en determinados ámbitos se efectuasen determinadas comprobaciones, comprobaciones que por lo que al ámbito de gastos de personal se refiere se complementaron con esta actuación de carácter horizontal que buscaba detectar posibles incumplimientos de las instrucciones dictadas en relación con la reducción del porcentaje de puestos vacantes.
- Destaca también un trabajo horizontal realizado coordinando la actuación de varias Intervenciones Delegadas Territoriales en el ámbito de las bonificaciones de desempleo aplicadas en las cuotas de Seguridad Social, actuación, al igual que la anterior, también realizada en ejecución del Plan de Control Financie-

ro Permanente para el ejercicio 2011, la cual analizó el procedimiento establecido por la Tesorería General en desarrollo de la encomienda de gestión efectuada con fecha 22 de noviembre de 2007 por el Servicio Público de Empleo Estatal para el control de bonificaciones financiadas con cargo a su presupuesto (Resolución de 7 de diciembre de 2007, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica este Acuerdo de encomienda de gestión, publicada en el BOE de 4 de enero de 2008).

- También es de destacar el análisis del procedimiento de recaudación para entidades acogidas al sistema simplificado de liquidación y pago de cuotas (Comunidades Autónomas y algunas Entidades Locales), previsto en el Plan de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2012 y cuya finalidad era analizar el procedimiento de relación contable establecido al efecto y detectar posibles ineficiencias proponiendo las mejoras oportunas. Este procedimiento se basa, de manera muy resumida, en el pago a cuenta de una cantidad fija mensual que en el ejercicio 2014 se sitúa en torno a 727.000.000,00 euros por lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, y la regularización del saldo correspondiente a principio del año siguiente teniendo en cuenta las cuotas consignadas en los boletines de cotización presentados a lo largo de todo el ejercicio.

- En último lugar cabe citar también un trabajo horizontal analizando el inventario de bienes inmuebles. Siendo la Tesorería General la titular de todo el patrimonio del Sistema de la Seguridad Social, la cual procede en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Reglamento de Patrimonio de la Seguridad Social a la adscripción de inmuebles al resto de entidades integrantes del Sistema, la existencia de un inventario correcto y completo de inmuebles y la instauración de unos procedimientos adecuados para que dicho inventario refleje en todo momento la verdadera situación patrimonial del Sistema se ha considerado especialmente importante por parte de la Intervención General de la Seguridad Social, motivo por el cual se propuso a la Intervención General de la Administración del Estado la inclusión de esta actuación en el Plan de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2011.

Por tanto, al igual que en el ámbito de la función interventora, el control financiero que desarrolla la IDSSCCTGSS presenta especialidades por razón de las materias sobre las que el mismo recae, consistiendo en gran parte en el análisis integral de procedimientos y sistemas.

4. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN CONTABLE

Por último es necesario destacar las particularidades de la

actividad de la IDSSCCTGSS en el ámbito de la gestión contable, las cuales derivan, fundamentalmente, de dos circunstancias distintas:

1. Por una parte del hecho de que determinadas operaciones y actuaciones contables son específicas de la propia Dirección General sin que tengan su correspondencia con actuaciones similares a nivel provincial porque, bien a nivel de órgano de gestión, o bien a nivel de órgano contable, se ha visto la necesidad de centralizar estas operaciones. Ello dota a la actividad de la IDSSCCTGSS de una singularidad respecto a la actuación de las Intervenciones Delegadas Territoriales.
2. De otra parte, si bien muchas operaciones contables se han descentralizado en las Intervenciones Delegadas Territoriales, no obstante la IDSSCCTGSS participa en alguna fase del procedimiento como centro de gestión, pero también efectuando una labor de coordinación global de las actuaciones de aquéllas.

Como ejemplo de la primera de las circunstancias indicadas se puede citar, en primer lugar, la totalidad de las operaciones contables que se refieren a los activos financieros en los que se materializa el Fondo de Reserva. Lógicamente la gestión de la cartera es una competencia que centraliza la Subdirección General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva y por tanto las actuaciones contables también se centralizan

en la IDSSCCTGSS. Estos activos financieros han sido clasificados, de conformidad con el acuerdo adoptado por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva, como inversiones mantenidas a vencimiento lo cual implica que, de acuerdo con la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, su valoración inicial se realiza por su valor razonable (el importe de la contraprestación entregada, excluidos los intereses explícitos devengados y no vencidos, más los costes de la transacción directamente atribuibles) y su valoración posterior se efectúa por su coste amortizado (el importe al que inicialmente fue valorado el activo financiero más o menos, según proceda, la parte imputada al resultado económico-patrimonial, mediante la utilización del tipo de interés efectivo, de la diferencia entre el importe inicial y el valor de reembolso en el vencimiento). Por su parte, los intereses explícitos e implícitos, ya sean positivos o negativos, se contabilizan cuando se devengan y el saldo financiero que el último día del ejercicio figure en la cuenta específica del Fondo de Reserva abierta en el Banco de España tiene la consideración de activo fijo de carácter financiero. Por lo que al reflejo presupuestario de operaciones se refiere, las adquisiciones, amortizaciones y disposiciones de estos activos financieros tienen carácter extrapresupuestario a lo largo de todo el ejercicio, impu-

tándose el último día hábil del ejercicio al Presupuesto de Gastos o al Presupuesto de Ingresos, según proceda, la variación neta que experimente la cartera. Asimismo, el último día hábil también se imputa, según proceda, al Presupuesto de Gastos o al Presupuesto de Ingresos la variación habida respecto del último día del ejercicio anterior en el saldo de la cuenta abierta en el Banco de España.

Otro ejemplo de operaciones contables que se realizan en exclusiva en la IDSSCCTGSS, es el de algunos supuestos relacionados con los inmuebles, como por ejemplo la adscripción de inmuebles a otras Entidades integrantes del Sistema, las cesiones que la Tesorería General efectúa a favor de terceros ajenos al Sistema o las cesiones que terceros ajenos al Sistema efectúan a favor de la Tesorería para que el inmueble se dedique a alguna de las funciones que corresponden al Sistema. En el primero de los casos indicados basta con el traspaso del valor contable del inmueble a la entidad correspondiente y, en su caso, de la amortización acumulada que correspondiera al mismo. Por lo que respecta a las cesiones a favor de terceros, en virtud de si el período de cesión es por un plazo igual o similar al de vida económica del bien o es por plazo inferior a éste, la contabilización que corresponde es, respectivamente, la baja del bien con cargo a una cuenta de gastos del ejercicio o la dotación de un deterioro de valor por el usufructo cedido. Por último, las cesiones efectuadas por terceros ajenos a favor de la Tesorería General,

cuando el período de cesión es igual o similar al de vida económica, se contabilizan registrando el inmueble por naturaleza utilizando como contrapartida una cuenta de ingresos imputados al patrimonio neto, la cual se imputa al resultado del ejercicio sobre una base sistemática y racional de forma correlacionada con el inmueble, y, por el contrario, si el período de cesión es inferior al de vida económica se registra un inmovilizado intangible por el valor razonable del derecho de uso del bien cedido.

Un tercer ejemplo de la situación indicada es la centralización de las cuentas en relación con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial. La Tesorería General actúa como caja recaudadora de las cuotas de seguridad social y de también las correspondientes a desempleo, FOGASA y formación profesional, y por otra parte, efectúa pagos por cuenta de las entidades citadas, como por ejemplo abona la nómina de desempleo, o bien ha de ser compensada por determinados conceptos que financian estas entidades, como las bonificaciones o la incapacidad temporal en régimen de pago delegado que corresponde a las Mutuas. A estos efectos, y con la finalidad de reducir los movimientos de fondos líquidos, las relaciones financieras entre Tesorería y estas entidades se articula a través de una cuenta de relación, y sólo periódicamente existe algún movimiento de fondos líquidos. La gestión de la cuenta de relación se centraliza

en la Subdirección General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva, y como consecuencia de ello la IDSSCCTGSS centraliza las operaciones contables recibiendo los traspasos oportunos desde las Intervenciones Delegadas Territoriales de los distintos motivos de cargo y abono.

Un último ejemplo de centralización de actuaciones contables podría ser la participación en la formulación de las cuentas anuales de la Tesorería General, dentro de las cuales destaca la formulación de las cuentas de financiación afectada. Dado que parte de los gastos del Sistema se financian con aportaciones que hace el Estado al presupuesto de la Seguridad Social, de ello se formula una cuenta para hacer constar, al final de cada ejercicio, las desviaciones de financiación correspondientes a cada concepto en ese ejercicio y la desviación acumulada total.

En cuanto a las operaciones contables que se desarrollan por parte de las Intervenciones Delegadas Territoriales y por parte de la IDSSCCTGSS como un centro de gestión más pero efectuando una labor global de coordinación, destaca en primer lugar la contabilización de la recaudación de cuotas en plazo reglamentario de ingreso, las cuales se registran en la contabilidad económico-patrimonial y en el Presupuesto de Ingresos en el mes en que son ingresadas⁽⁹⁾, contabilizándose como derechos de con-

traído simultáneo de manera descentralizada. Sin embargo, la recaudación de las cuantías líquidas correspondientes a estas cuotas se efectúa a través de las cuentas únicas abiertas en cada entidad bancaria a nombre de la Dirección General de la Tesorería. Por lo tanto, el registro inicial de la recaudación de las cuantías líquidas se efectúa de manera extrapresupuestaria por la IDSSCCTGSS para, una vez comprobada la coherencia de la información remitida por la gestión, proceder al traspaso contable de los conceptos no presupuestarios correspondientes a cada una de las Direcciones Provinciales a efectos de que sean las Intervenciones Delegadas Territoriales las que registren provincialmente la imputación al Presupuesto de Ingresos.

Al mismo tiempo, la IDSSCCTGSS desempeña una importante función de coordinación que se manifiesta, principalmente, en una aplicación informática que facilita a las Intervenciones Delegadas Territoriales algunos documentos contables ya cumplimentados tomando como base la información remitida por los gestores. Además dentro de este proceso, con la finalidad de evitar la proliferación de documentos contables, la IDSSCCTGSS sirve de intermediaria en relación con los

de los informes de control financiero derivados de lo indicado en el artículo 159.1.g) de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, se ha procedido a realizar un ajuste registrando patrimonialmente en el ejercicio 2012 aquellas cuotas cuyo devengo se ha producido en 2012 pese a haber sido recaudadas en enero.

⁽⁹⁾ En este punto cabe hacer el inciso de que en el ejercicio 2012, por primera vez y respecto a las cuotas recaudadas en enero de 2013, como consecuencia

traspasos contables que cada Intervención Delegada Territorial tiene que realizar a cada una de las otras cincuenta y una provincias.

En segundo lugar, la IDSSCCTGSS realiza la contabilización de las operaciones relacionadas con las reclamaciones administrativas de deuda y los aplazamientos. Si bien la imputación presupuestaria se realiza en cada uno de los cincuenta y dos centros de gestión provinciales, no obstante, la validación de los documentos se efectúa centralizadamente. Ello se hace así con el objetivo de evitar errores y de utilizar unos criterios homogéneos para la contabilización de estas operaciones, las cuales se reflejan presupuestariamente como derechos de contraído previo. En este apartado destaca la existencia de un sistema que permite validar de manera electrónica lotes de documentos, lo cual facilita la labor de la IDSSCCTGSS dado el gran número de documentos contables que es preciso registrar en correspondencia con cada una de las fases por las que pueden pasar una reclamación de deuda o un aplazamiento. No obstante lo anterior, las Intervenciones Delegadas Territoriales intervienen en el proceso comprobando la corrección de aquello que ha sido contabilizado como un cobro.

Además de lo anterior destaca la participación de la IDSSCCTGSS registrando contablemente el anticipo de pensiones y otras prestaciones como las

prestaciones de pago único y la prestación familiar por hijo a cargo. Una vez abonadas estas nóminas extrapresupuestariamente, la IDSSCCTGSS procede a efectuar el traspaso contable correspondiente a cada Dirección Provincial de la Tesorería para que sean las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina las que imputen a su presupuesto el importe de las nóminas saldando de esta manera el código no presupuestario. En este procedimiento se utiliza también un sistema que permite validar de manera electrónica lotes de documentos.

En último lugar se puede citar el envío electrónico a las entidades financieras de las órdenes de transferencia necesarias para dar satisfacción a las propuestas de pago efectuadas por cualquier entidad del Sistema, incluyendo las efectuadas por la propia Tesorería General. Aunque no se colabore con otras Intervenciones en este aspecto, puesto que el pago de las propuestas efectuadas por las entidades integrantes del Sistema se realiza por cada Dirección Provincial de la Tesorería General o por la propia Dirección General, no obstante, la IDSSCCTGSS sí que ha mantenido un papel importante en este procedimiento puesto que, aunque en la actualidad el mismo está funcionando a nivel central y provincial para el pago de todas las órdenes que se articulan mediante transferencia bancaria

(propuestas con forma de pago 03), no obstante su implantación comenzó en los Servicios Centrales de la Tesorería General, participando esta IDSSCCTGSS con la Intervención General de la Seguridad Social y con la Subdirección General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de manera muy activa en la definición de los requerimientos del procedimiento.

5. CONCLUSIÓN GENERAL

Como conclusión general, después de lo expuesto con anterioridad, se puede indicar que más que especialidades o peculiaridades en el ejercicio de las funciones de control interno y contabilidad que corresponden a la IDSSCCTGSS, existen peculiaridades en los procedimientos de gestión que son los que marcan la distinción en cuanto a las tareas que se realizan en las Intervenciones Delegadas Territoriales. Y no sólo lo anterior, sino también la participación en múltiples procedimientos relacionados con la actividad de la estructura periférica de la Intervención General de la Seguridad Social y con la actividad de otras entidades integrantes del Sistema, sirven para que desde esta IDSSCCTGSS se tenga una visión global del funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en muchos aspectos, ello sin perjuicio, por supuesto, de las especificidades en cuanto al ámbito de actuación de cada entidad. ✓

Los símbolos de la IGAE

José Luis Torres Fernández
Interventor Regional de Madrid

La historia de algunas instituciones administrativas públicas y de sus servidores, ha ido envuelta en un entorno de símbolos de diferente naturaleza que ayuda a conocer su evolución y a situarlas en la sociedad de su tiempo. Todo un mundo de escudos y banderas, insignias, medallas o uniformes, sellos y mementos, en el que se funden elementos estéticos y materiales, como manifestaciones de funcionalidad, autoridad u orgullo de pertenencia, ha acompañado el paso del tiempo de ciertas organizaciones públicas.

La Intervención General de la Administración Estado, la IGAE, no ha estado al margen, en sus ciento cuarenta años de historia, de ese fenómeno de materialización de su identidad en determinados símbolos.

Si en el caso de los cuerpos militares, el uso de la uniformidad es tan antiguo como su propia historia, el empleo de uniformes

por los empleados del servicio civil es más reciente. En el caso español es en los últimos años del siglo XVII cuando se comenzó a usar el uniforme sólo en determinadas ocasiones y por los funcionarios de muy alto rango de la Primera Secretaría de Estado de Gobernación. Llevaban bordados sus uniformes figuras de ojos y plumas de pavo propios del personaje de la mitología griega Argos, que había sido instado por Hera a vigilar los amantes de su esposo Zeus. La incorporación de este motivo a los uniformes bordados en oro o plata de los funcionarios, hacía alusión a cómo debían éstos vigilar y velar por los intereses del soberano.

Fue en el reinado de Fernando VII cuando se distinguió con el uso de uniforme a los Ministros del Consejo Supremo de Hacienda, asimilándolos a los miembros del Consejo Supremo de Guerra. Sus uniformes, de riguroso azul marino, constaban, entre otras prendas, de casaca,

cuero y calzón de paño azul, chupa y vueltas encarnadas con bordados en plata y sombrero apuntado. Es bajo el mismo reinado siendo Ministro de Hacienda D. Luis López Ballesteros Varela, nacido en el seno de una aristocrática familia de Villagarcía de Arosa, cuando se acometen reformas importantes que llevan a considerarlo el fundador de la moderna Hacienda española. Durante su ministerio se crea la Caja de Amortización de Deuda, el Banco Español de San Fernando y la Bolsa de Comercio de Madrid y se regulan las clases, sueldo y distintivos que habían de tener los empleados en la carrera civil de la Real Hacienda.

El Real Decreto de 8 de febrero de 1827, disponía en su artículo 17 que *“todos los empleados de mi Real Hacienda que lo sean por mi Real nombramiento, usarán en lo sucesivo de un uniforme con las divisas convenientes para que en ellos se conozca su ocupación y clase a la*

que pertenecen. A este fin dispondréis se formen los correspondientes diseños, y los presentaréis para mi soberana aprobación cuidando de que sean sencillos y económicos, así como de que no se confundan con otras carreras del Estado". La Real Orden de 5 de mayo de 1831 cumplía la voluntad del soberano, al aprobar el diseño de los uniformes de los servidores de la Real Hacienda incluyendo una serie de siete láminas en las que se representaban los modelos de uniformes. Esta uniformidad se aplica durante un siglo, con algunas adaptaciones relativas a los funcionarios que prestaban servicios en la Inspección Fiscal de Aduanas y la Abogacía del Estado.

En los años posteriores a la Guerra Civil que termina el 1 de abril de 1939, media España lleva uniforme. Civiles y militares, clérigos y seglares, mayores y niños. Los había de invierno y de verano, de diario y de gala, sencillos y estridentes, necesarios por la profesión u oficio que se ejercía o superfluos, por motivos ornamentales, políticos, de espíritu de cuerpo o como forma de distinción respecto a otros grupos o colectivos. Ciertamente en los quince o veinte años que siguieron a la Guerra civil, las calles de las ciudades y pueblos de España estaban llenas de uniformes. Taxistas, ingenieros, militares, monjas, acomodadores, colegiales, serenos, bedeles, afiliados al partido único FET y de las JONS, porteros, flechas y pelayos, niñeras y soldados, en su día a día, o cuando cualquier acto lo requiriera, vestían de uniforme. Es España en esos años un país uniformado.

Fue al comienzo de la posguerra cuando por Decreto de 12 de diciembre de 1942 se aprueban los nuevos modelos de uniformes, emblemas y distintivos de los funcionarios pertenecientes a los distintos cuerpos dependientes del Ministerio de Hacienda. Esta norma extiende la regulación del uniforme a todos los cuerpos ministeriales, precisa el carácter potestativo del uso del uniforme en los actos oficiales, de etiqueta y de servicio y, dados los tiempos que corrían, pone énfasis en cómo el Águila Imperial y Escudo Nacional debían figurar en todo caso en el emblema de los diferentes cuerpos.

Resultaría prolijo recoger con detalle la uniformidad ministerial, pero señalemos, a modo de ejemplo, que la americana debía ser "cruzada, de paño o vicuña, de color azul marino, con dos filas de tres botones a cada lado; estos botones serán dorados y llevarán en relieve el Escudo Imperial de Armas de España ... En verano podrá usarse americana blanca de forma análoga a la descrita, pero con las hombreras azul marino ... La corbata ha de ser de seda negra y nudo largo y lazo negro cuando se viste de gala" y el calzado, de piel negra y para gala, de charol negro. Todo se va desgranando, la gorra de plato, el chaleco, los guantes y, como prenda de invierno, el capote.

Las "Jerarquías" Superiores del Ministerio (Inspectores de los Servicios, Delegados de Hacienda y Jefes Superiores) "usarán para gala cinturón dorado sobre fondo azul celeste con el

Escudo de España en el centro. Para diario, el cinturón será azul celeste", llevando como emblema en las hombreras "en el borde inferior, una serreta de un centímetro, y sobre ella un entorchado de tres centímetros, formado por dos ramas, una de roble y otra de palmas, enlazadas en forma de sierpe; sobre ellas una serreta y otro entorchado igual al anterior pero de dos centímetros, y sobre éste, una serreta invertida. Contorneando toda la hombrera un galón de oro de cuatro centímetros". El que fue Interventor General de la Administración del Estado entre 1942 y 1951, D. Eugenio Gómez Pereira y Ranz, que había ingresado en 1913 en la tercera promoción del Cuerpo Pericial del Estado, aparece en una fotografía vestido de civil junto a un óleo que le representa con el uniforme de gala de Interventor General y todos los atributos de su cargo.

El Decreto de 1942 regula, además del uniforme, los distintivos y emblemas que se adosarán al mismo. Los distintivos se llevarán en las hombreras del uniforme, diferenciándose según las distintas categorías administrativas de funcionarios de Hacienda: Jefes Superiores de Administración, Jefes de Administración con ascenso, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Cuerpos Auxiliares.

El Decreto también crea los emblemas de los cuerpos de Hacienda. En el Boletín del Ministerio de la primera quincena de diciembre de 1942 se dibuja y describe la insignia del Cuerpo

Pericial: "Escudo en oro que contará de un fondo representativo de un sol, sobre el que se dibujará el Águila Imperial con el Escudo Nacional". El motivo de que se eligiera el sol como insignia del Cuerpo no se explica en la norma, aunque quien sabe si se intentaba simbolizar que los Interventores vieran con mayor claridad las cuantías ("cuenta") y el motivo ("razón") de los gastos e ingresos públicos objeto de su control.

Aunque el uso de uniforme e insignias ha decaído en la práctica desde hace años, el Decreto de 1942 no ha sido formalmente derogado por lo que en teoría nada impediría su uso. De hecho distintivos y emblemas se adecuaron en la práctica a la Constitución Española de 1.978.

El Decreto 370/1974, de 25 de enero, sobre la conmemoración del primer centenario de la Intervención General de la Administración del Estado, otorgaba en su artículo primero carácter oficial a la misma. En el segundo se designaba presidente de honor a su Excelencia el Jefe del Estado y al Ministro de Hacienda presidente de la Junta Conmemorativa, siendo el Interventor General del Estado el presidente de la Comisión organizadora. En los dos artículos siguientes se señalaba que el programa de la conmemoración constaría de los actos, certámenes, exposiciones y otros signos que dieran relieve a tan destacada efeméride, previendo que el Ministro de Hacienda adoptaría las medidas de orden funcional y económico que fueran precisas para el mejor cum-

plimiento de lo dispuesto en el Decreto.

Una de las actuaciones llevadas a cabo fue la emisión de una medalla conmemorativa de la efeméride que se acuñaría en oro, plata y bronce. La moneda representaba en una de sus caras el escudo nacional de la época y en la otra una curiosa alegoría: una balanza en cuyo platillo izquierdo figura la inscripción latina "lex" y en el derecho "numerus". Probablemente sus inspiradores quisieron reflejar como la Institución y la vida profesional de los interventores/auditores discurre entre la observación equilibrada del cumplimiento de la norma y el análisis cuantitativo de la realidad económico-financiera que es objeto de sus desvelos y estudio.

Fue con motivo de la conmemoración del 125 aniversario de la creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad, origen del actual de Interventores y Auditores del Estado, celebrada en 1.993, cuando se acuñó en plata y bronce la medalla que contiene como motivo en una de sus caras el relieve de la cabeza de un caballo con las crines al viento. Existen dos posibles versiones que explicarían el por qué se eligió esta alegoría para relacionarla con el control interno de la Intervención General. La primera, de rabiosa actualidad, se inspiraría en aquello que escribió el que fue Ministro de Hacienda de Alfonso XII, Premio Nobel de Literatura y matemático, D. José Echegaray y Eizaguirre: "Para el creyente la salvación está en el santo temor de dios; para todo

Ministro de Hacienda, para los Gobiernos, para el país, la salvación está en el santo temor al déficit. Y si no queréis hacerlo santo, decid en el patriótico temor al déficit". La otra versión que explicaría el motivo equino de esta medalla de la IGAE se inspiraría en la imagen literaria de la economista Ursula K. Hicks que refiriéndose al control del gasto público afirmaba: "Realizar un detallado examen del gasto después de haberse verificado (realizado) es comparable a cerrar la puerta de la cuadra después de haberse escapado el caballo", lo que podría interpretarse bien como una manifestación general sobre la necesidad de controlar las cuentas públicas como de un alegato sobre la primacía del control ex-ante respecto al control ex-post.

La Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977 significó un paso clave en los nuevos planteamientos fiscalizadores y contables de la Intervención General de la Administración del Estado, al dar paso, de modo incipiente, al control posterior de la actividad económica financiera pública, mediante técnicas de control financiero y auditoría, al complementarse el control de legalidad con el cumplimiento del principio de buena gestión financiera. Este cambio normativo, llevaría más tarde a la modificación del nombre del Cuerpo de Intervención y Contabilidad, tras diversos avatares, al actual de Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, y en el que se inspiró, de algún modo, un símbolo de la IGAE que sin duda hizo fortuna: su logotipo.

Aunque la sigla IGAE se venía utilizando ocasionalmente, alguien atento a la evolución de los tiempos, imaginó aunar tradición (intervención) y modernidad (control financiero-auditoría) de un modo simbólico, sustituyendo en la "A" (Administración) la rayita horizontal de esta letra por el "tick" o "visé" utilizado por los auditores para dejar constancia de la comprobación de operaciones en sus papeles de trabajo. La idea, el símbolo, hizo fortuna y fue así como se comenzó a utilizar informalmente en publicaciones, informes y otros documentos de la Intervención este símbolo aunque tanto la sigla como el "tick" de la "A" se empleaba en distintos tamaños tipos de letra y colores. Fue por ello que se consideró conveniente, de un lado, normalizar su diseño y, de otro, iniciar la tramitación de un expediente administrativo ante la Oficina de Patentes y Marcas que aprobara y registrara el logotipo. En el Boletín Oficial de la Propiedad Industrial de 1 de Marzo de 2001, se registraba la denominación IGAE, con las letras en color verde con el "visé" que sustituía al trazo horizontal de la A mayúscula, en rojo, la vertical de la E rota y figurando debajo de la sigla en letras negras pequeñas el nombre completo Intervención General de la Administración del Estado.

Recientemente, el 22 de noviembre de 2012, se presentaba en Madrid, en presencia de las autoridades del Ministerio, el sello de correos dedicado al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, emitido dentro de la serie filatélica que la empresa postal pública ha dedicado a los grupos profesionales de funcionarios de la Administración del Estado. El sello que tiene un valor postal de 0,85, se puso en circulación el 12 de noviembre con una tirada de 300.000 ejemplares. Diseñado y elaborado por la Real Casa de la Moneda y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, su motivo es la insignia o escudo del Cuerpo y en el ángulo inferior izquierdo un pequeño cuadrado que enmarca el "tick" que figura en el logotipo.

Por último, no olvidemos a los membretes y sellos. El uso del membrete en los documentos oficiales emitidos por la Administración española se consolidó a partir de la Guerra de la Independencia, al generalizarse que los documentos que se circulaban impresos reproducían las formalidades del documento oficial, que hasta entonces era manuscrito. Los membretes, en origen sencillos fueron ganando con el tiempo riqueza y vistosidad, empleándose tipografía más compleja, escudos y otros elementos ornamentales.

En cuanto al sello, es sin duda el elemento de validación de los documentos oficiales por excelencia. Su uso, como elemento identificador del autor del documento y fedatario, es tan antiguo como lo es la historia de la escritura en documentos oficiales. A finales del siglo XIX, coincidiendo con la regulación de los procedimientos administrativos y económico-administrativos, se extendió el uso del sello denominado de oficina. Su uso era obligado en todas las oficinas del Estado para autorizar documentos, darles efectividad, cerrar sobres o lacrar correspondencia. Era utilizado por los funcionarios públicos en sus relaciones con otros organismos oficiales y con los particulares y su diseño era a veces simple y otras una artística filigrana. La IGAE no fue ajena a estos modos y modos como puede observarse en sus documentos más antiguos.

Membretes y sellos, cuyo empleo cotidiano nos parece normal en la actualidad, son con toda probabilidad elementos administrativos a desaparecer. La aplicación de las nuevas tecnologías de validación y firma electrónica de documentos hará, como ocurre ahora con uniformes, insignias y otros símbolos, que unos y otros se conviertan en vestigios del pasado de las instituciones administrativas. ✓

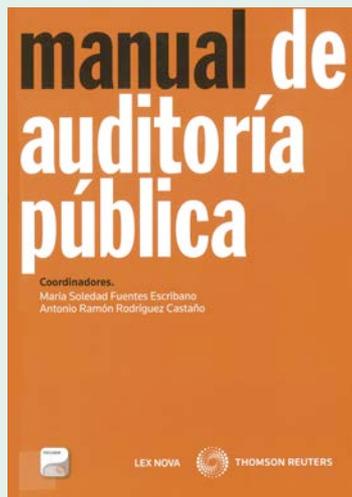


Título: La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades.

Dirección: Mario Garcés Sanagustín y Alberto Palomar Olmeda.

Editorial: Aranzadi.

En esta obra, de carácter interdisciplinar, se analizan los diversos elementos e instituciones de control. De un lado, sus deficiencias y las necesidades en orden a reformular una teoría general del control público que agote las posibilidades constitucionales. De otra, redefinir el marco de las responsabilidades administrativas, disperso, en gran medida, entre el régimen sancionador, el de responsabilidad funcional y el penal. Así pues, el libro analiza el sistema de control interno y externo, los componentes que deben tener para ser eficaces, las responsabilidades de los Altos Cargos, de los funcionarios, la transparencia... En fin, todo el escenario en que se mueve la gestión pública, desde la óptica del control y sus responsabilidades. En la obra participan profesionales de los más variados ámbitos de la vida administrativa, magistrados, profesores de diversas universidades españolas y funcionarios del área correspondiente al control y a las responsabilidades que aportan una visión práctica, heterogénea y plural precisa para el enfoque de una cuestión tan relevante. ✓



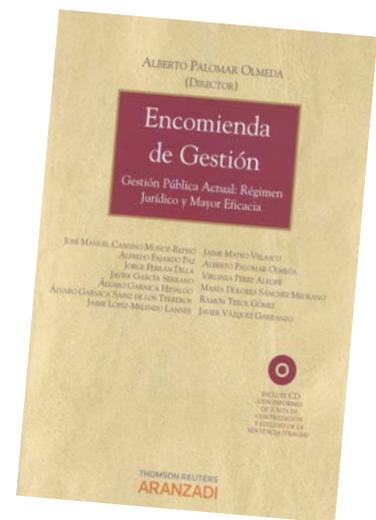
Título: Manual de Auditoría Pública.

Dirección: María Soledad Fuentes Escribano y Antonio Ramón Rodríguez Castaño.

Editorial: Thomson Reuters.

La auditoría no surge en el sector público, y, sin embargo, desde hace décadas se viene aplicando en él, pues la utilizan los órganos de control externo para llevar a cabo las fiscalizaciones, los órganos de control interno cuando ejercen su función a través de la modalidad denominada precisamente auditoría pública. Sin embargo, las diferencias entre el sector público y el privado son grandes. Factores como el mayor peso de la legalidad; la mayor cantidad de regulación, que se observa en la actividad de los entes públicos; la sumisión, con mayor o menor alcance, al régimen presupuestario; la persecución de fines distintos del afán de lucro provocan que el sector público sea una realidad a la que no puede aplicarse sin más la auditoría propia del sector privado.

Este Manual presenta dos partes: en la primera se desarrollan unos conceptos teóricos, necesarios para el desarrollo de la técnica de auditoría en el sector público. Y en la segunda, de un carácter eminentemente práctico, se tratan pormenorizadamente todas las materias que comprende la actividad financiera pública, indicando con la debida concreción cómo auditar cada una de ellas. ✓



Título: Encomienda de Gestión. Gestión Pública Actual: Régimen Jurídico y Mayor Eficacia.

Dirección: Alberto Palomar Olmeda.

Editorial: Aranzadi.

La gestión pública española hace tiempo que busca su verdadero encaje y las formas de participar en la actividad administrativa en un momento como el presente con grandes dificultades derivadas de la crisis económica. Esto ha conducido a que aparezcan nuevas formas de realizar la actividad administrativa. La encomienda de gestión, situada a medio camino entre una forma de colaboración administrativa y las reglas de la contratación pública se ha ido conformando dentro del acervo de funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Es lo cierto que su construcción, su control y las formas en las que se desarrolla deben ser objeto de una configuración más amplia que las meras menciones legales que la amparan, especialmente, como consecuencia de su actualidad y, sobre todo, su extensión. La presente Obra trata de analizar, en términos de gestión pública, la encomienda de gestión desde una perspectiva amplia y con una visión que incluye su ubicación, su naturaleza, su régimen jurídico, su tramitación contable, su control y su extensión real en el ámbito administrativo. ✓

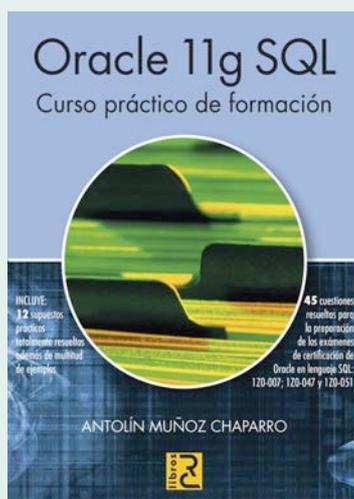


Título: Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas y Convenios con Administrados.

Dirección: José Pascual García.

Editorial: Boletín Oficial del Estado.

El convenio de colaboración, en sus dos modalidades –convenio entre Administraciones Públicas y convenio entre Administración y administrados– constituye una institución jurídico-administrativa de uso creciente, a través de la que se gestiona una elevada cantidad de recursos públicos, pese a lo cual se encuentra escasamente regulada. La obra expone lo esencial del régimen jurídico de la figura agrupando las cuestiones que aborda en tres bloques. En el primero se recogen aspectos más generales y comunes a ambos tipos de convenios, exponiendo el marco legal común; el segundo está dedicado a los convenios interadministrativos: a sus elementos sustantivos (sujetos, objeto y financiación), y a su dinámica existencial, desde el nacimiento a la extinción; y el tercero a los convenios de la Administración con administrados, en el que se ocupa de sus elementos y del procedimiento (preparación, suscripción y extinción), poniendo de manifiesto semejanzas y diferencias con el otro tipo previamente estudiado. ✓

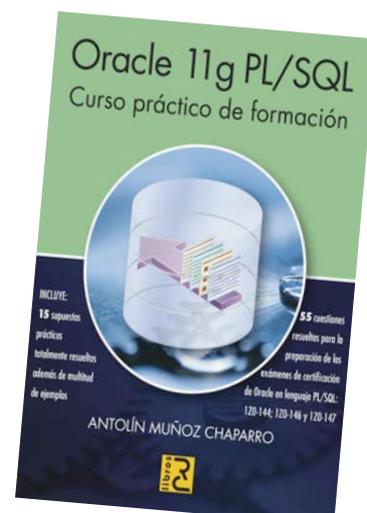


Título: Oracle 11g SQL. Curso práctico de formación.

Dirección: Antolín Muñoz Chaparro.

Editorial: RC LIBROS.

Este libro presenta al lector un curso planificado, con un paudado ritmo de aprendizaje y un enfoque eminentemente práctico, que también le servirá como guía de referencia para posteriores consultas. Esta obra permite conocer el manejo y las técnicas para el diseño de una base de datos relacional comenzando por los modelos Entidad/Relación y modelo Relacional; a continuación, la definición en el lenguaje SQL de sus elementos: tablas, índices, constraints, etc., y finalmente, los mecanismos para manipular la información contenida en la base de datos, manteniendo el hilo conductor de un mismo proyecto. Se incluyen 12 supuestos prácticos totalmente resueltos además de multitud de ejemplos, así como 45 cuestiones resueltas para la preparación de los exámenes de certificación de Oracle en lenguaje SQL: 1Z0-007; 1Z0-047 y 1Z0-051. ✓



Título: Oracle 11g PL/SQL. Curso práctico de formación.

Dirección: Antolín Muñoz Chaparro.

Editorial: RC LIBROS.

Este libro presenta al lector un curso planificado, con un paudado ritmo de aprendizaje y un enfoque eminentemente práctico, que también le servirá como guía de referencia para posteriores consultas. La utilización de este libro permite conocer los elementos que conforman este lenguaje: tipos de datos, estructuras de control, cursores, subprogramas, triggers, tratamiento de errores y objetos, y probar cada uno de los conceptos aprendidos con multitud de ejemplos. Además, permite realizar una autoevaluación de lo estudiado en el curso a través de supuestos prácticos resueltos basados en un mismo proyecto (una base de datos de un hospital), que aprenderá a crear desde su diseño. Para ello incluye: 15 supuestos prácticos totalmente resueltos además de multitud de ejemplos y 55 cuestiones resueltas para la preparación de los exámenes de certificación de Oracle en el lenguaje PL/SQL: 1Z0-144; 1Z0-146 y 1Z0-147. ✓

Recepción del Príncipe de Asturias a la XV Promoción de Funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado

Como viene siendo tradición, el 10 de septiembre de 2013 la última promoción de Interventores y Auditores del Estado fue recibida en audiencia por Su Alteza Real el Príncipe Felipe. Durante dicha recepción, que tuvo lugar en el Palacio de la Zarzuela, los representantes de la IGAE pusieron de manifiesto ante el Príncipe los esfuerzos de adaptación, modernización y perfeccionamiento que se están haciendo desde la Intervención General con el fin de mejorar el desarrollo de sus funciones en el marco de una Administración moderna y eficiente. Tras la misma, el Príncipe departió unos minutos con los asistentes interesándose por la labor que desarrollan.

La XV Promoción, que consta de doce Interventores, estuvo acompañada por el Interventor General de la Administración del Estado, D. José Carlos Alcalde Hernández; el Presidente de la Asociación Profesional del

Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, D. Juan Carlos Gómez Condado y la

Jefe del Gabinete Técnico de la Intervención General, D^a Beatriz Rodríguez Alcobendas. ✓



Clausura del Curso Selectivo de la Nueva Promoción del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad

El pasado 24 de julio tuvo lugar en el Instituto de Estudios Fiscales la clausura del Curso Selectivo de la XII Promoción del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad, la cual corrió a cargo del Interventor General.

Dicha promoción consta de 22 miembros (8 mujeres y 14 hombres) los cuales ya se han incorporado como funcionarios de carrera a sus destinos definitivos. ✓





En la muerte de Barea

Con el sello característico de su humildad de genio y de su permanente discreción de buen funcionario, ha muerto el hombre ejemplar.

Tomo palabras que ya tuve el honor de dedicarle en vida, porque no suene la cosa a piropos necrológicos.

Y es que es difícil encontrar en el sector público español una personalidad tan sólida y acabada, tan pacientemente conseguida, como la de este andaluz desmitificador de tópicos que a lo largo de sus más de noventa años aportó a la realidad nacional ininterrumpidamente la crónica de su esfuerzo fructífero, de sus múltiples logros y de su continua maduración.

Contador del Estado a los dieciocho años e Interventor de Hacienda a los veinticuatro, Profesor Mercantil por la Escuela de Comercio de su Málaga na-

tal y Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, su larga y fecunda labor se desenvuelve entre la carrera en la administración económica del Estado y la vocación docente.

Su vida es un fluir medido, un elaborado discurrir que no pretende prisas ni destellos. Muchos de su generación comienzan al unísono y van escalando puestos hasta una cierta cota, y al final optan por las tareas administrativas o por las docentes, o por compatibilizarlas en un tono medio.

En Don José Barea se presentan, sin embargo, características bien distintas. De una parte, compagina dentro del marco jurídico aplicable ambas facetas, con ascensos sucesivos y paralelos; de otra, alcanza el máximo nivel en los dos campos. Así, el doctorado culmina sus estudios universitarios y su cáte-

dra en la Complutense completa su presencia continuada en el mundo de la enseñanza; y, de otra parte, su nombramiento como Secretario de Estado le lleva, al margen siempre de otras posibilidades de índole política, a las máximas responsabilidades en el campo de la Administración. Nada escapa a su intención de perfeccionamiento; toda tarea es objeto de su continuada atención sin menoscabo para el resto de sus actividades; su voluntad de hierro empuja cuanto su ordenada inteligencia promueve.

Por ello, iniciado en las prácticas presupuestarias extiende su saber a la Teoría y a las Técnicas del presupuesto y al enlace del mismo con la Planificación, profundizando en la conexión entre los planes de desarrollo y el presupuesto a medio y largo plazo; igualmente, introduce las técnicas del presupuesto base cero y del P.P.B.S., en estudios teóricos y en el marco jurídico apli-

cable. La contabilidad nacional y la contabilidad pública le deben su perfeccionamiento y a él corresponde el Plan Base para la implantación de la partida doble en el Sector Público. Son igualmente destacables sus investigaciones en el análisis de comportamiento del Sector Público y del Sector Privado de la economía, del área de la previsión social y de la propia economía social española.

La misma profundidad se observa al examinar sus proyectos sobre las Cuentas de las Administraciones Públicas, iniciadas ya en 1967; o sus esenciales aportaciones en la reforma de la Contabilidad Pública desde 1964, que culminarían con la aprobación en noviembre de 1981 del primer Plan General de Contabilidad Pública elaborado en base al borrador del Profesor Barea.

Para muchos hablar en España del Presupuesto es hablar, y hablar bien por cierto, de Don José Barea. Desde sus investigaciones acerca de la reforma de la estructura presupuestaria hasta sus estudios sobre el déficit público, pasando por sus análisis económicos sobre el gasto público en sanidad, en educación o en servicios sociales, el tema del presupuesto sirve de enlace a sus múltiples tareas administrativas y docentes. Así, es sucesivamente Catedrático numerario de Hacienda Pública, Sistema Fiscal Español y Contabilidad Pública en las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales de Salamanca y Madrid; y de Hacienda Pública y de Teoría y Técnicas Presupuestarias en la Universidad Autónoma de Madrid, mientras

ocupa los puestos de Director General del Tesoro y Presupuestos del 71 al 76 y Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público desde el 77 al 79. Y Secretario de Estado, Consejero Delegado de Iberia, Líneas Aéreas Españolas, Presidente del Banco de Crédito Agrícola y Asesor Económico de la Presidencia del Gobierno con el Presidente Aznar.

Es imposible resumir sus circunstancias personales y profesionales en esta breve glosa. Habremos de limitarnos, pues, a apuntar e insinuar tan rico bagaje.

Y una muestra elocuente de su profundidad y madurez: don José Barea nunca "deja de ser" del todo. Hasta el final de sus años recoge taquigráficamente, con su dedo índice, las palabras del interlocutor, a pesar de los años transcurridos desde el Peritaje Mercantil malagueño; y siendo Consejero Delegado de la Compañía Iberia Líneas Aéreas S.A. y estando el autor de estas notas como Interventor General de la Seguridad Social, seguía toda clase de normativa aplicable a este órgano de control interno que él había creado en su etapa de Subsecretario del Ministerio de Economía y Hacienda, en una vigilancia profesional continuada y admirable.

En las comidas periódicas con sus antiguos colaboradores, un capítulo importante era siempre el repaso del momento actual de cualquier actividad en la que él hubiera intervenido, por mucho tiempo transcurrido desde que cesó en el puesto. Y todo por la eficacia.

Académico desde 1982 de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona, ha sido el hombre que más ha hecho en España por el Presupuesto y la Contabilidad Pública. Y de los que más sabían en temas contables y de administración general. Y en aviación civil, y en Contabilidad Nacional, y en Sanidad Pública. ¡Y en tantas otras cosas!

Permaneció hasta el final esencialmente joven, intelectualmente inquieto y profesionalmente inagotable. Supo ejercer como nadie el honrado derecho a la dimisión cuando alguien intentó forzar sus sólidos criterios. Creó discípulos e inspiró confianza.

Por todo ello y con ser muy importante, ahora que ha encontrado un hueco para morir, queremos aprovechar la ocasión para exponer sobre todo y ante todos el honrado tesoro de su vida ejemplar.

Ni antes ni después, ni en la política ni en la Administración, hubo alguien tan claramente honrado en el servicio a España.

Y tomamos la idea y las palabras del poeta para un merecido epitafio:

¡Tardará mucho tiempo en nacer, si es que nace, otro andaluz con tantas virtudes públicas como este Don José Barea Tejeiro, Contador del Estado y Pericial de Contabilidad! ✓

Ignacio Montaña Jiménez
que fue Interventor General del Estado,
lo testimonia con admiración

