

LOS PLANES DE POLÍTICA FISCAL: EVALUACIÓN EX ANTE Y EX POST

Iván KATARYNIUK
Lucía LÓPEZ MUÑOZ
Javier J. PÉREZ
Banco de España

Resumen

El impacto y la eficacia de los planes presupuestarios, a nivel agregado, se encuentran íntimamente ligados a la transparencia en su definición, incluyendo la comunicación eficaz de los mismos y la credibilidad que los agentes económicos les asignen, a la fiabilidad de su implementación siguiendo las líneas aprobadas, así como a la rendición de cuentas, esto es, a la justificación de las desviaciones observadas *ex post* con respecto a los planes definidos *ex ante*, si estas se produjeran. En este artículo revisamos los elementos institucionales y técnicos que resultan más relevantes para la evaluación *ex ante* y *ex post* de los planes de política fiscal, desde una perspectiva macroeconómica.

Palabras clave: planes de política fiscal, presupuestos, desviaciones presupuestarias, evaluación de la política fiscal, previsiones macroeconómicas.

Abstract

The impact and effectiveness of budgetary plans, at the aggregate level, are closely linked to the transparency of their definition, including their effective communication and the credibility that economic agents assign to them, to the reliability of their implementation along the stated objectives, as well as to accountability, that is, to the justification of the deviations observed *ex post* with respect to the plans defined *ex ante*, should these occur. In this article we review the institutional and technical elements that are most relevant for the *ex-ante* and *ex-post* evaluation of fiscal policy plans from a macroeconomic perspective.

Keywords: fiscal policy plans, Government budget, budgetary deviations, fiscal policy evaluation, macroeconomic projections.

JEL classification: C53, E62, H60.

I. INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas de los gobernantes frente a los ciudadanos en el uso de los fondos públicos es una de las piezas fundamentales de la democracia, que en el caso de la política fiscal se refleja en el proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos públicos dentro de los parámetros establecidos por la ley, y en un contexto de transparencia y control externo. La rendición de cuentas requiere una clara comprensión del impacto económico de la acción discrecional de los Gobiernos, manifestada en las políticas de ingresos y gastos públicos. Esto ha llevado gradualmente en las últimas décadas, y de manera más intensa en Europa desde mitad de la década de los años noventa del pasado siglo, al establecimiento de procedimientos e instituciones presupuestarias más sólidas, a la publicación de datos sobre la ejecución presupuestaria «cada vez más frecuentes» y sujetos a mejores estándares técnicos, y al desarrollo de herramientas cada vez más sofisticadas para realizar el seguimiento y la previsión de la actividad de las administraciones públicas (véase Leal *et al.*, 2008).

Las medidas de política fiscal se concretan, en condiciones normales, en el ciclo de elaboración

y aprobación del presupuesto anual que fija la legislación vigente, que puede incluir la definición de algunas actuaciones con compromisos de gasto en un horizonte plurianual (por ejemplo, en las áreas de infraestructuras o defensa). En situaciones extraordinarias, además, los Gobiernos pueden aprobar paquetes fiscales fuera de las fechas habituales, típicamente en respuesta a situaciones de crisis, como en marzo de 2020, en el contexto de la respuesta a la emergencia por la COVID-19; en diciembre de 2011, como reacción a las tensiones en los mercados de deuda soberana europea; o en noviembre de 2008, como respuesta a la crisis financiera global. Algunas actuaciones presentan, por su propia naturaleza, un carácter multianual, y afectan a varios ejercicios presupuestarios. Un ejemplo reciente de esto último son los proyectos a desarrollar en varios años mediante los fondos europeos aprobados bajo el paraguas del *Next Generation EU (NGEU)* (véase Alonso *et al.*, 2022).

El impacto y la eficacia de los planes presupuestarios, a nivel agregado, se encuentran íntimamente ligados a la transparencia en su definición, lo que viene condicionado, además, por la comunicación eficaz de los mismos y la credibilidad que los agentes económicos les asignen (véase End y Hong,

2021), a la fiabilidad de su implementación siguiendo las líneas aprobadas, así como a la rendición de cuentas, esto es, a la justificación de las desviaciones observadas *ex post* con respecto a los planes definidos *ex ante*, si estas se produjeran.

En las fases de anuncio y aprobación, los agentes tienen que evaluar los planes, es decir, examinarlos y asignar probabilidades de impacto a los mismos, bajo distintos supuestos sobre su definición y su ejecución, y tomar decisiones de consumo, inversión u oferta y demanda de trabajo, condicionadas a las sendas hipotéticas resultantes. En esta fase, en el caso español, cuentan con los informes correspondientes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), así como con la valoración que suelen proporcionar o publicar distintos analistas y organismos independientes (véase, por ejemplo, Hernández de Cos, 2021).

En la fase de implementación, los analistas tienen que evaluar, en tiempo real y con información incompleta y típicamente de publicación muy retrasada, el ajuste de las iniciativas anunciadas a actuaciones concretas, esto es, validar si lo que los Gobiernos anunciaron se corresponde con lo que los Gobiernos están haciendo, y actualizar las decisiones tomadas o adoptar otras nuevas (véase Paredes, Pérez y Pérez-Quirós, 2022).

Finalmente, *a posteriori*, una vez conocida la información necesaria, es posible evaluar el ajuste de los planes anunciados y aprobados a la implementación *ex post*, y en caso de que se hubieran producido desviaciones, analizar las razones de estas (véanse Leal *et al.*, 2008; Götttert y Lehmann, 2021). Por ejemplo, si estas se debieron a errores en las previsiones macroeconómicas y financieras en las que se basaron las estimaciones de ingresos públicos, a errores en la estimación de los multiplicadores fiscales asociados a las medidas, o a cambios discrecionales no anticipados en los planes de gasto y su composición (por ejemplo, ligados al ciclo electoral), entre otras posibles causas. En un proceso iterativo, el análisis de las desviaciones presupuestarias y sus motivos resulta crucial, más allá de su interés académico, para la credibilidad que los agentes económicos asignen a los nuevos anuncios de planes fiscales, lo que determinará su reacción ante estos.

En este artículo se revisa la experiencia disponible sobre estos temas. En primer lugar, se repasan el marco institucional europeo y nacional

para la elaboración y supervisión de los planes fiscales, incluyendo una referencia particular al papel de los organismos de control en los mismos (sección segunda). En segundo lugar, se exponen los elementos técnicos básicos necesarios, en nuestra opinión, para una adecuada evaluación *ex ante* de los planes (sección tercera). En tercer lugar se resaltan los aspectos más relevantes de la literatura de referencia sobre la evaluación *ex post* de los planes, elemento crucial para la forja de la credibilidad de los mismos y pieza esencial de la rendición de cuentas de los Gobiernos frente a los ciudadanos, destacando el caso del programa *NGEU* como un ejemplo prometedor de diseño institucional que incorpora incentivos y elementos de valoración *ex ante* y *ex post*. Finalmente, en la sección cuarta se presentan los principales mensajes del estudio.

II. LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO DE LA UE

La literatura económica ha demostrado que la fortaleza del marco institucional es un factor de primer orden para explicar la calidad de los planes presupuestarios, tanto en lo referente a su diseño como a su cumplimiento (véanse, entre otros, Hallerberg, Strauch y Von Hagen, 2007; Reuter, 2019).

La legislación relevante y las instituciones que gobiernan los procesos presupuestarios nacionales en el caso español, y del resto de los países europeos, son nacionales. No obstante, presentan características comunes, derivadas de la necesaria coordinación de las políticas fiscales en el seno de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Según el marco que se estableció en el Tratado Constitutivo de la UEM, esta coordinación se limitaba a la publicación de los Programas de Estabilidad (o de convergencia, para los países de la UE que no habían adoptado la moneda única). Estos documentos, actualizados anualmente, presentan las medidas de política fiscal de los países y los objetivos presupuestarios a medio plazo a los que se comprometen para garantizar el cumplimiento de los parámetros establecidos en el Tratado. Estos se referían a la necesidad de evitar déficits excesivos, en particular, que el déficit público se situase en un valor inferior al 3 por 100 del PIB y dejaban a la Comisión Europea (CE) la supervisión de la evolución de la situación presupuestaria, así como del endeudamiento público, con el fin de detectar

errores manifiestos en la conducción de las finanzas públicas.

La crisis de la deuda soberana europea puso de manifiesto la necesidad de una coordinación más estrecha de las políticas económicas, dado que este marco fue insuficiente para garantizar la estabilidad presupuestaria, entre otros motivos, como consecuencia de políticas fiscales demasiado laxas en la época expansiva (véase García Perea y Gordo, 2016). Por ello, se introdujo una supervisión reforzada, organizada en torno al Semestre Europeo (1). Este mecanismo consta de dos fases diferenciadas. En el denominado «paquete de otoño», la CE emite su opinión referida a los borradores de plan presupuestario (o *DBP*, por sus siglas en inglés), en el que los Estados miembros (EE. MM.) presentan el escenario macroeconómico para el año siguiente, tanto del Gobierno central como de todos los subsectores de las administraciones públicas (AA. PP.), así como las principales medidas fiscales destinadas a cumplir los objetivos a medio plazo. Teniendo en cuenta esta opinión, los EE. MM. elaboran los Programas de Estabilidad, que deben fijar la senda nacional para cumplir el objetivo a medio plazo y ser coherentes con las recomendaciones relevantes emitidas por la CE y el Consejo. Además, los Programas de Estabilidad deben incluir indicaciones sobre el impacto esperado sobre las cuentas públicas, el crecimiento y el empleo de las reformas y medidas fiscales implementadas, así como los rendimientos económicos esperados de los proyectos de inversión pública que tengan un impacto presupuestario significativo.

En una segunda fase, la CE emite unas recomendaciones específicas de país, que deben aprobarse por el Consejo, en las que recomienda medidas que permitan aumentar la capacidad de crecimiento y empleo, así como mantener la solidez de las finanzas públicas. En el caso de que los objetivos planteados por un Estado miembro no se adecúen a las reglas fiscales derivadas del Tratado, la CE también puede abrir un procedimiento de déficit excesivo (PDE), por el cual el país se somete a una supervisión reforzada de sus finanzas públicas para devolverlas a una senda de sostenibilidad.

Junto a estas prácticas, las instituciones europeas expandieron las herramientas de seguimiento económico y presupuestario en dos dimensiones. Por una parte, ampliando los indicadores utilizados en el Semestre Europeo para tener en cuenta una visión más amplia, mediante el Procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). El PDM mo-

nitoriza la evolución de otros indicadores, además de los fiscales, como la deuda privada, la competitividad externa e interna o el desempleo, y examina en profundidad la situación de los EE. MM. con desequilibrios considerados excesivos. En caso de que el análisis de la CE concluya que se detecta un desequilibrio macroeconómico excesivo, el país debe tomar medidas para corregirlo, y, al igual que en el caso del PDE, exponerse a posibles sanciones si estas no son suficientes. Por otra parte, y como se comentará en las siguientes secciones, las reformas buscaron una mayor responsabilidad nacional en el diseño del marco fiscal, mediante la traslación del marco presupuestario europeo a la legislación nacional (el denominado *fiscal compact*) y la creación de instituciones fiscales independientes (parte de las reformas incluidas en el *two-pack*), con el mandato doble de supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales numéricas y producir o avalar las proyecciones macroeconómicas en las que se basan los objetivos presupuestarios.

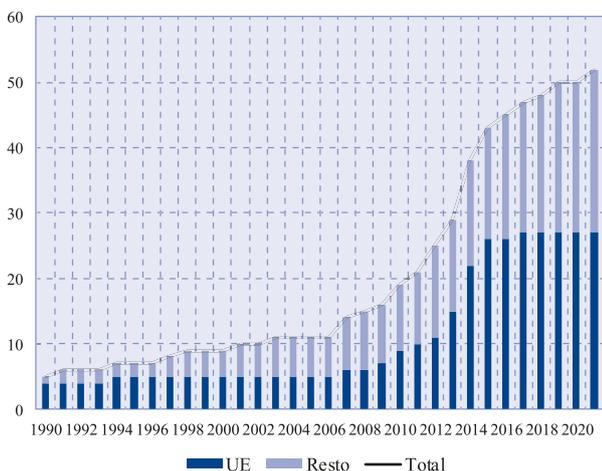
El encaje de esta legislación en el marco español se realizó en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP) (véase Hernández de Cos y Pérez, 2013).

El ámbito de los programas de estabilidad es el conjunto de las AA. PP., pero también recoge información sobre la contribución de sus diferentes subsectores. En el caso español, más allá de los objetivos presupuestarios para cada nivel de Gobierno, se proporcionan detalles sobre el comportamiento de las finanzas públicas de los niveles subcentrales, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, así como información parcial sobre los planes de estos niveles de Gobierno. Esto distingue el Programa de Estabilidad español incluso de los de algunos de los países con un mayor nivel de descentralización fiscal en Europa, como es el caso de Alemania.

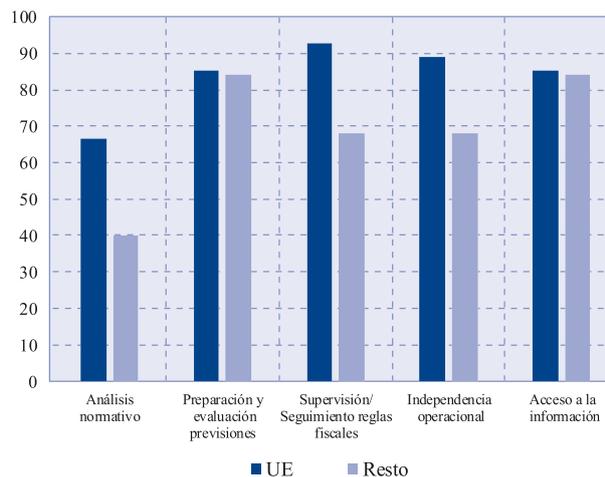
La importancia de los niveles subcentrales de Gobierno en el caso español se refleja en que, aunque la LEP asigna al Ministerio de Hacienda y Función Pública el papel de garantizar la aplicación de las normas, también juegan un papel destacado en el entramado institucional español los órganos colegiados de coordinación territorial —el «Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas» (CPFF) y la «Comisión Nacional de la Administración Local» (CNAL)—, así como los órganos interventores nacionales —en particular la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y los propios

GRÁFICO 1
LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES

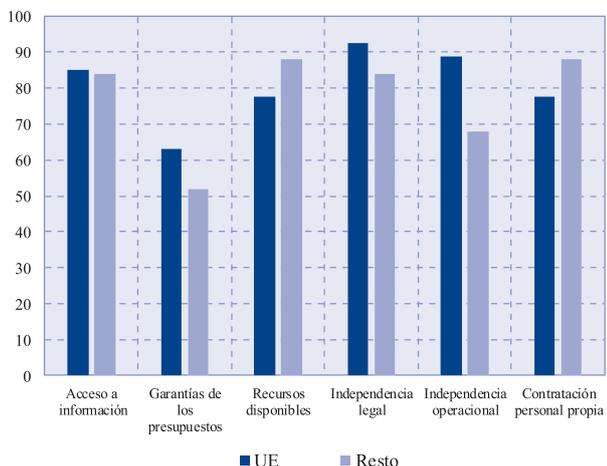
A. Aumento significativo en las últimas décadas



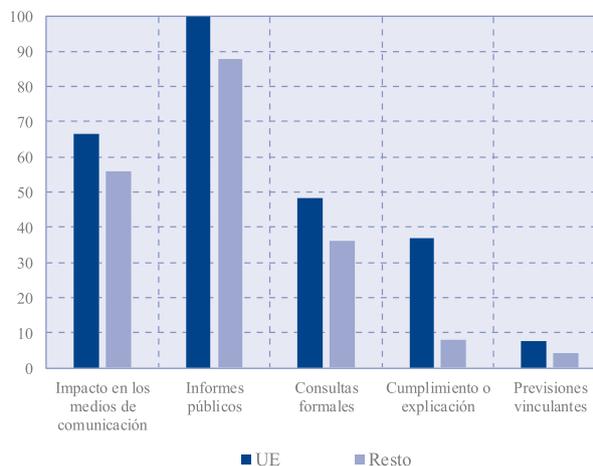
B. Porcentajes por tipo de actividad



C. Indicadores de independencia: porcentajes



D. Principales canales de influencia: porcentajes



Fuente: Fondo Monetario Internacional – «Fiscal councils dataset» (Davoodi *et al.*, 2022).

de cada región–, cámaras y sindicaturas de cuentas (véase Hernández de Cos y Pérez, 2014).

En este sentido, también tiene un papel destacado la AReF. En efecto, más en general, en cuanto al control y validación de los planes presupuestarios reflejados en los programas de estabilidad, la reforma del marco de gobernanza europeo impulsó la creación de instituciones fiscales independientes (IFI) (véase Gordo, Hernández de Cos y Pérez, 2013), con el mandato explícito de evaluar las previsiones macroeconómicas que subyacen a estos, controlar el

grado de cumplimiento de las reglas fiscales numéricas nacionales y supranacionales, y llevar a cabo evaluaciones públicas sobre la necesidad de corregir una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo.

Este modelo se aleja de las primeras IFI, cuyo mandato se centraba en la provisión de información y evaluación del impacto de las políticas públicas, como es el caso de Estados Unidos o Canadá, o en Europa, los Países Bajos. Así, las IFI europeas nacidas bajo el mandato del *two-pack* cubren una va-

riedad de funciones (véase AIReF, 2021; gráfico 1, paneles a y b): la elaboración de las previsiones macroeconómicas oficiales (Bélgica o Países Bajos), el análisis coste-beneficio o *spending reviews* (España o Países Bajos) o incluso la evaluación de programas electorales y acuerdos de coalición (Países Bajos, y, más recientemente, Letonia y Eslovenia). Como en el caso de los Programas de Estabilidad, en España la tarea de la AIReF cubre todos los niveles de las AA. PP., una práctica solo seguida, además, en Portugal y Eslovaquia.

En definitiva, se puede considerar que el objetivo de las reformas tras la crisis de la deuda soberana europea fue conseguir que los presupuestos nacionales, elaborados de forma anual, tuvieran en cuenta sus consecuencias intertemporales, reflejadas, fundamentalmente, en el nivel de deuda pública. Otra opción, implementada en algunos países, fue optar por presupuestos multianuales. Así, por ejemplo, en los Países Bajos, el presupuesto incluye un techo de gasto real plurianual, que se establece al comienzo de la legislatura, por un período igual o superior a esta. Fuera de Europa, otro ejemplo citado habitualmente es el caso de Uruguay, donde el Gobierno debe presentar un presupuesto para la legislatura completa, que es actualizado anualmente.

El éxito de estos marcos descansa, en todo caso, en su solidez y credibilidad institucional. Por ello, un importante aspecto de las IFI es su gobernanza interna, en aspectos como su independencia tanto funcional como económica (véase el gráfico 1, panel c), así como su estatus para poder cuestionar las previsiones del Gobierno. Un caso excepcional de este último procedimiento sucede en el Reino Unido, donde además de producir las previsiones macroeconómicas, la IFI también se encarga de elaborar las previsiones presupuestarias. Además, la CE ha recomendado la aplicación del principio de «cumplir o explicar» por el cual el Gobierno debe atender a las peticiones y requisitos emitidos por las IFI (véase el panel del gráfico 1). Sin embargo, la literatura señala que la aplicación de este principio a la elaboración de las previsiones ha sido heterogénea (AIReF, 2021). Además de esto, la literatura señala otros aspectos en los que las IFI pueden ejercer su labor de control, como la publicación de informes o a través de su impacto en los medios de comunicación (véase Davoodi *et al.*, 2022).

En todo caso, esta relación de supervisión entre IFI y Gobierno ha producido algunos episodios en

los que las previsiones fiscales de estos últimos no han sido avaladas. Por ejemplo, la IFI irlandesa (FCA) cuestionó las proyecciones gubernamentales de déficit y deuda en 2016, definidas como poco realistas, lo que desencadenó un debate en el Parlamento y la revisión de las proyecciones en los presupuestos de 2017. Asimismo, sucesos similares también se han producido entre el Gobierno italiano y la IFI de este país (PBO), en 2016, cuando las previsiones fueron validadas, pero con objeciones y, posteriormente, revisadas en el debate parlamentario. En 2018, la PBO rechazó las previsiones, lo que, seguido del dictamen negativo de la CE sobre el proyecto de plan presupuestario, obligó a un complicado proceso de revisión de las previsiones (véase Merlo y Fasone, 2021).

III. EVALUACIÓN EX ANTE DE LOS PLANES Y TRANSPARENCIA

Principios generales y modelos

La evaluación *ex ante* de los planes presupuestarios oficiales conlleva el análisis detallado de las siguientes piezas: el cuadro macroeconómico, la previsión de ingresos públicos, la coherencia entre el cuadro macroeconómico y la previsión de ingresos, y los elementos no discrecionales del gasto. Los elementos discrecionales del gasto público se toman como determinados en el análisis técnico de evaluación, en la medida en que forman parte del legítimo desarrollo de la política económica por parte del gobernante, aunque las limitaciones de los documentos públicos oficiales hacen necesarias, a veces, la elaboración de supuestos operativos (2).

Con respecto al cuadro macroeconómico, la valoración de las proyecciones oficiales debe partir de su comparación con las previsiones realizadas por otros analistas de manera independiente y con un historial de falta de sesgo –por ejemplo, el consenso de los analistas (3) o el Banco de España (4)–, o bien tomando como referencia un abanico amplio de modelos econométricos que permita evaluar la factibilidad de los objetivos a distintos horizontes (ver, por ejemplo, AIReF, 2018).

En relación con el resto de elementos resulta ilustrativo introducirlos haciendo uso de un modelo estándar de previsión de variables fiscales a horizonte un año del tipo (véase Leal *et al.*, 2008):

$$E_t[F_{t+1}] = \varepsilon E_t[M_{t+1}] + F_t^* \quad [1]$$

$$E_t[M_{t+1}] = m_1(L)M_t + m_2(L)F_t \quad [2]$$

Donde el operador $E_t[F_{t+1}]$ denota al valor esperado de una determinada variable a horizonte un año, L es el operador de retardos, y F hace referencia a las variables fiscales (de ingresos y gastos) que se determinan de acuerdo con una parte endógena, que depende de alguna (o algunas) variable macroeconómica de referencia, M , y un componente discrecional F^* . En un proceso típico de proyecciones, la solución del modelo formado por las ecuaciones [1] y [2] (estimado de manera conjunta para el conjunto del cuadro macroeconómico y todas las partidas relevantes de ingresos y gastos públicos) determinaría una previsión fiscal de referencia. El gráfico 2 describe, brevemente, los pasos seguidos. En primer lugar, las variables fiscales se determinan sobre la base de la evolución macroeconómica y de precios, multiplicadores fiscales, supuestos técnicos exógenos y medidas de política fiscal discrecionales. En segundo lugar, se generan los agregados fiscales y, por último, las variables fiscales sirven como *input* en los modelos macroeconómicos y de predicción.

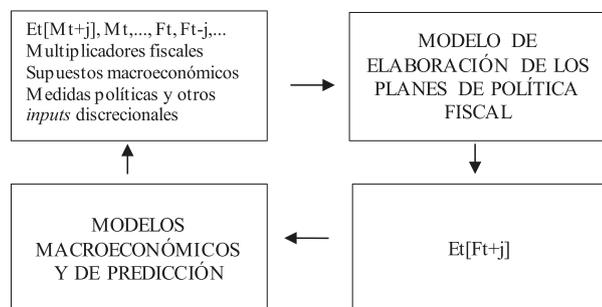
Con este marco de referencia a la vista, la previsión de una partida de los ingresos públicos, dado un cuadro macroeconómico, se determinaría por el producto de una elasticidad, ε , por su base imponible esperada de referencia, por ejemplo, las rentas laborales y del ahorro en el caso del IRPF, a lo que se sumarían, si los hubiera, aumentos adicionales derivados de medidas discrecionales de aumento de ingresos por cuantía F^* . Por tanto, el analista

debería validar la previsión de la base imponible presentada en el plan gubernamental, si la hubiera, de acuerdo con el cuadro macroeconómico de referencia, las cuantías proporcionadas debidas a los cambios legislativos, y que la elasticidad se encontrara dentro de los rangos estimados en la literatura económica de referencia. La detección de un sesgo al alza, por ejemplo, en la previsión oficial de una partida de ingresos podría provenir, por tanto, de una previsión optimista de las bases imponibles, del uso de unas elasticidades impositivas más altas que las representativas del consenso, de una sobreestimación de los ingresos derivados de los cambios normativos, o de una combinación de todos estos factores o alguno de ellos.

Con respecto a los elementos menos discretionales del gasto, el procedimiento sería similar. En particular, la evolución del gasto en pensiones viene determinado esencialmente por la fórmula de revalorización establecida en la legislación y las variables demográficas que determinan la evolución de la población elegible; el subsidio de desempleo depende principalmente de la evolución del paro; y la carga de intereses refleja la evolución del endeudamiento público y de los tipos de interés.

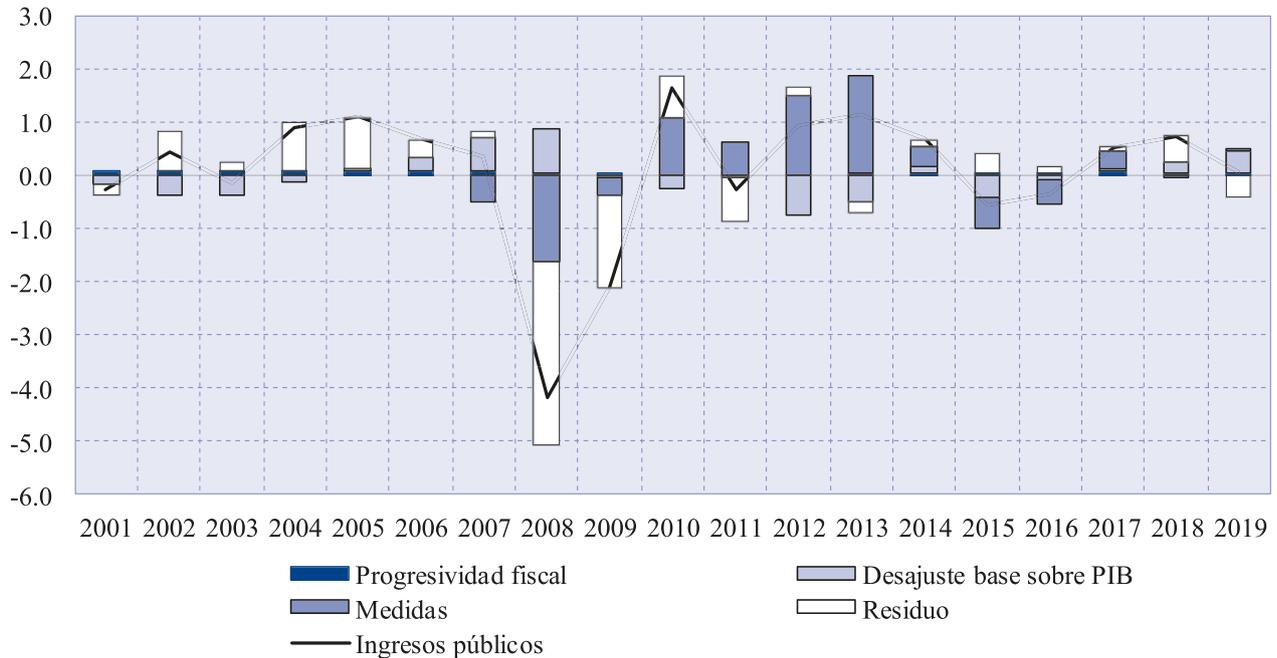
Volviendo a la valoración *ex ante* de las previsiones de ingresos públicos, en el gráfico 3 se presenta un modelo conceptual de descomposición de la ratio de ingresos públicos sobre el PIB, a lo largo del tiempo, en función de los principales factores macroeconómicos e institucionales que contribuyen a su variación. En concreto, estos factores se pueden resumir en (véase Burriel, López-Rodríguez y Pérez, 2017): 1) el desajuste en la evolución de las bases imponibles en relación al PIB nominal; 2) el efecto de la progresividad o *fiscal drag* asociada a impuestos cuya recaudación no evoluciona proporcionalmente a su base macroeconómica; 3) el impacto *ex ante* de medidas (cambios legislativos) de las reformas tributarias; y 4) un residuo agregado que recoge la variación no explicada de los factores anteriores. Así pues, en el gráfico 3 se muestra la variación de su ratio sobre el PIB del agregado de ingresos fiscales para la economía española durante el período 2001-2020. Esta descomposición también se puede usar para descomponer las previsiones tributarias oficiales y analizar su racionalidad. Por ejemplo, una valoración más reducida del impacto de los nuevos cambios legislativos sobre la recaudación, *ceteris paribus*, llevaría a un residuo (parte no explicada) muy elevado, lo que podría asociarse con un sesgo positivo en la estimación oficial de una determinada partida de ingresos.

GRÁFICO 2
PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE POLÍTICA FISCAL Y SU COHERENCIA CON LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS



Fuente: Elaboración propia basada en Leal *et al.* (2008).

GRÁFICO 3
DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE INGRESOS SOBRE EL PIB
(Variación en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en Burriel et al. (2017).

El caso del NGEU

Además de las herramientas derivadas de la literatura sobre predicción de variables fiscales que se han presentado en los párrafos anteriores, resulta ilustrativo presentar un nuevo procedimiento institucional de valoración recientemente diseñado en el marco del programa de fondos europeos *NGEU*.

En la sección segunda se ha destacado que las reformas del marco europeo han tendido a reforzar el control de la evaluación *ex ante* (a través de las opiniones realizadas por la CE sobre los planes presupuestarios o derivadas de la supervisión de las IFI nacionales). Sin embargo, la aprobación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) del *NGEU* ha supuesto un importante cambio que ha afectado al diseño de las políticas fiscales y estructurales (véase Alonso y Matea, 2021) y ha desembocado en un proceso de evaluación *ex ante* de los objetivos de reforma de los países. Así, para acceder a los recursos del MRR, los EE. MM. deben detallar las inversiones y las reformas a las que des-

tinará los fondos en sus planes nacionales (Plan de Recuperación y Resiliencia, PRR). Estos PRR se han diseñado en un proceso de intenso diálogo con la CE, tanto en el período previo a la presentación de los PRR como en su evaluación, en el que la CE se ha asegurado de que los PRR cumplan las directrices generales del MRR.

Para orientar este diálogo, la CE publicó una serie de criterios con los que pretendía guiar el diseño de los PRR (5), en la medida en que utilizaría esos mismos criterios para certificar su aprobación y evaluar su cumplimiento. Así, además de los objetivos verdes y digitales del programa, la CE valoró, entre otros aspectos, la adecuación de las reformas a las recomendaciones específicas de país, así como la implementación del pilar europeo de derechos sociales. Asimismo, la liberación por parte de la CE de los desembolsos asociados a los PRR se encuentra vinculada al cumplimiento por parte del Estado miembro del marco de reglas fiscales. Así, en su artículo 10, el Reglamento señala que, en el caso de que el Consejo decida que un Estado miembro no ha tomado medidas efectivas para corregir su défi-

cit excesivo, la CE podrá presentar una propuesta al Consejo para suspender la totalidad o parte de los compromisos o pagos.

Junto a estos aspectos, de corte supranacional, los PRR recogen mecanismos de gobernanza y control específicos a nivel nacional. Entre otros, se refleja la necesidad de que las instituciones de auditoría nacionales o un comité creado para tal fin se encarguen del control interno de los planes. Adicionalmente, algunos países, como Italia y Portugal, han planteado estructuras de carácter horizontal, en el que grupos de interés y expertos externos participan en la implementación, y a veces en la evaluación, de los planes (véase Alonso *et al.*, 2022), mientras que en Grecia un organismo se dedica a la supervisión de las reformas y se prevé que estas sean certificadas por auditores independientes. En Italia, además, un organismo específico tiene el cometido de facilitar la eliminación de obstáculos administrativos para la implementación del plan.

En todo caso, la implementación de un programa del tamaño y la complejidad del *NGEU* requiere, en muchos casos, de la construcción de capacidad de gestión, tanto de las inversiones o reformas como de los datos. Por ello, varias reformas reflejadas en los PRR persiguen mejorar los sistemas de licitación pública o asegurar que se desplegará suficiente capacidad administrativa para garantizar un seguimiento adecuado (es el caso, por ejemplo, de Grecia).

Conscientes de este reto, las autoridades han diseñado, entre otros instrumentos, el *Recovery and Resilience Scoreboard*, para toda la información disponible sobre la implementación del *NGEU*. La información disponible, con carácter general, se puede agrupar en dos bloques. Por una parte, la información compilada por la CE sobre la implementación de los PRR, en base a los datos enviados por los EE. MM. sobre el cumplimiento de hitos y objetivos, y sobre los desembolsos realizados. La CE también ha desarrollado indicadores propios de gasto realizado, siguiendo una metodología transparente. Por otra parte, los EE. MM. tienen que proporcionar indicadores comunes sobre la implementación de los planes dos veces al año, en torno al 28 de febrero y en torno al 31 de agosto. La CE, en un siguiente paso, debe actualizar el *scoreboard* en abril y octubre, respectivamente.

IV. EVALUACIÓN EX POST DE LOS PLANES, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CREDIBILIDAD

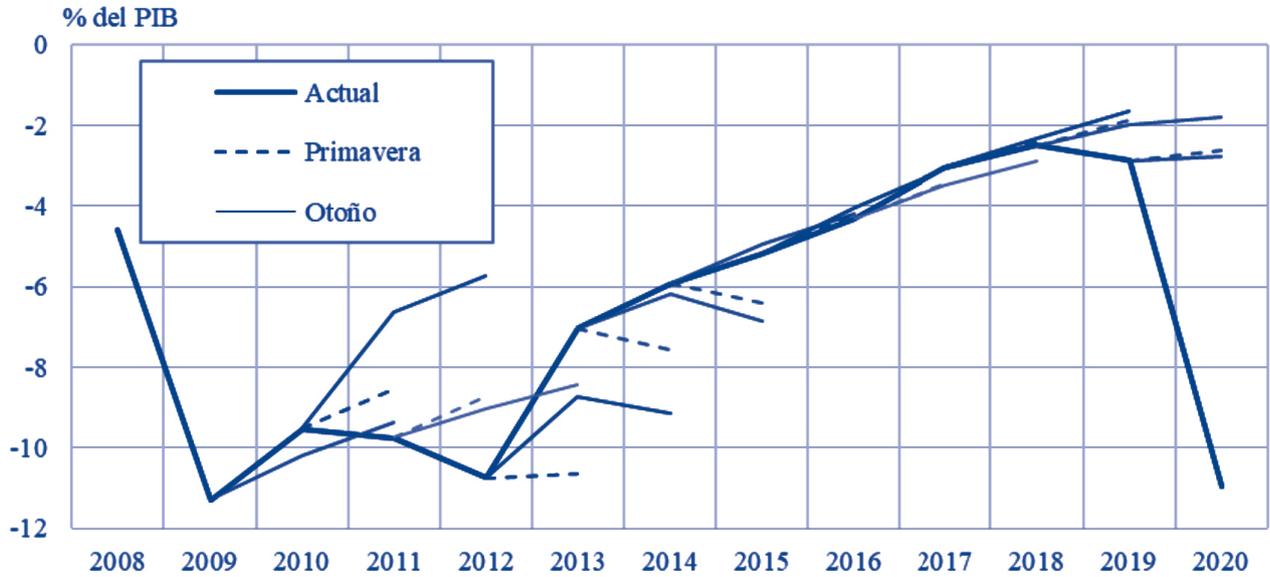
Lecciones de la literatura

El seguimiento de los planes presupuestarios, entendido este como un ejercicio de valoración y evaluación en tiempo real de la adecuación de la ejecución de dichos presupuestos a los planes iniciales, resulta crucial para, entre otros aspectos, tratar de identificar a tiempo la existencia de riesgos de desviaciones de forma que se puedan articular las medidas necesarias durante el ejercicio para que estas no se produzcan. De hecho, una parte importante de la literatura más reciente se ha centrado en el desarrollo de modelos estadísticos en los que se utiliza como *input* los datos presupuestarios oficiales publicados con carácter mensual o trimestral, para evaluar la adecuación de esta información con los objetivos y planes anuales (véase Petropoulos *et al.*, 2022).

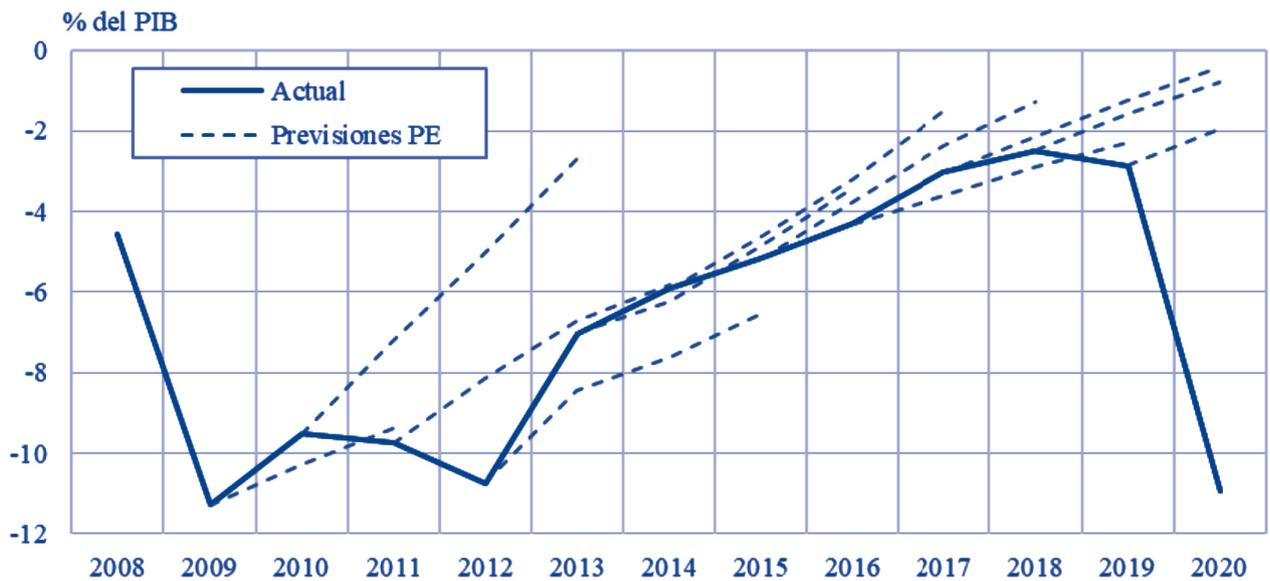
La incertidumbre sobre las políticas fiscales en tiempo real está íntimamente ligada a la credibilidad de los planes gubernamentales. Estos planes determinan cambios tributarios específicos y programas de gasto, así como episodios de consolidación fiscal, que configuran las decisiones y acciones de los agentes económicos. No obstante, la capacidad de los planes presupuestarios *ex ante* para transmitir información sobre el curso *ex post* de las políticas fiscales puede verse afectada por la presencia de sesgos políticos y comportamientos estratégicos de los Gobiernos, como lo muestra una rama bien establecida de la literatura (véase Paredes, Pérez y Pérez-Quirós, 2022, y las referencias que se proporcionan en este trabajo). De hecho, una gran parte de la literatura ha analizado desde un punto de vista teórico y empírico el sesgo potencial que el proceso institucional pueda tener sobre los planes de política fiscal del Gobierno y la naturaleza y propiedades de las desviaciones presupuestarias de los objetivos, así como de sus diferentes componentes. En la UE, la literatura empírica ha encontrado, de manera generalizada, que los ciclos políticos y una mayor debilidad de los marcos institucionales de reglas fiscales tienden a estar asociados a la aparición de sesgos al alza en las previsiones de ingresos públicos, esto es, a unas previsiones de ingresos que tienden a estar por encima de los ingresos que, *a posteriori*, acaban recibiendo, lo que se traduce en un sesgo a la baja en los déficits públicos y en los niveles de deuda pública.

GRÁFICO 4
PREVISIONES DEL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

A. Comisión Europea



B. Gobierno de España (Programa de Estabilidad)



Nota: Las previsiones de la CE incluyen dos ejercicios para cada año «t» con el horizonte de proyección correspondiente. Asimismo, las series han sido ajustadas según los últimos datos publicados en el último ejercicio disponible de la CE.

Fuente: Previsiones de la CE - base de datos macroeconómica AMECO. Previsiones PE del Gobierno - proyecciones contenidas en el Programa de Estabilidad.

A modo ilustrativo, en el gráfico 4 se presenta el comportamiento a lo largo del tiempo de las previsiones y objetivos de déficit público de la CE y el Gobierno español para el período 2008-2020. En ambos paneles se observa cómo las previsiones parecen mostrar un cierto sesgo al compararlas con los datos observados, que depende de si la situación fiscal está mejorando o empeorando. En efecto, la literatura ha mostrado que en las situaciones en las que los déficits públicos empeoran, las previsiones suelen ser más optimistas, mientras que en épocas en las que mejoran, las previsiones suelen estar más ajustadas o incluso ser conservadoras. De manera crucial, las previsiones de la CE (representativas de las que realizan también otras organizaciones internacionales, como la OCDE o el FMI) tienden a mostrar un sesgo similar, aunque no tan marcado, como el del Gobierno. Numerosos estudios econométricos para paneles amplios de países de la UE muestran la presencia de estos sesgos, que indican la existencia de una correlación positiva entre «optimismo fiscal» y ciclos políticos, como se ha mencionado en el párrafo anterior. Lo que resulta más sorprendente es la presencia de este hecho en las previsiones de los organismos internacionales, lo que puede racionalizarse con una cierta dependencia de estas de algunos datos y estimaciones de medidas proporcionados por fuentes oficiales (véanse Merola y Pérez, 2013; Hannon, 2014).

Además de los sesgos institucionales, un factor fundamental para explicar las desviaciones presupuestarias son los errores en las previsiones macroeconómicas. Estos, en muchas ocasiones, se producen en situaciones de cambios de ciclo económico, o cuando se materializan perturbaciones macroeconómicas de gran tamaño, como la más reciente asociada al COVID-19, que ningún analista, público o privado, pudo anticipar. Esta situación se ilustra en el gráfico 5. En los paneles incluidos en esta figura se muestran diferentes previsiones de déficit público y crecimiento económico realizadas por la CE y el Gobierno español (Programas de Estabilidad) en tres episodios históricos. Por una parte, en el primer panel se muestra el período 2006-2008 en el que se observa una sorpresa positiva tanto en la ratio de déficit público como en crecimiento económico para los dos primeros años. Sin embargo, lo contrario sucede para 2008, donde tanto el Gobierno como la CE empeoraron sus últimas previsiones (otoño 2008) respecto a las anteriores (2006 y 2007) debido al reconocimiento del deterioro económico. Por otra parte, estos errores económicos debido a *shocks* inesperados se mostrarían de forma similar en los

dos paneles siguientes para los períodos 2009-2011 y 2018-2020, respectivamente.

La literatura reciente señala, además, las consecuencias de la falta de credibilidad de los planes fiscales. Así, End y Hong (2021) señalan que los Gobiernos, en general, prevén déficits fiscales inferiores a los previstos por el sector privado, y que los errores de previsión del Gobierno impactan sobre las previsiones futuras del sector privado, que se vuelven más pesimistas. Este estudio calcula que esta falta de credibilidad tiene además un coste financiero: por cada 2 puntos del PIB de discrepancia en la previsión del déficit fiscal, se produce un aumento de 6 puntos básicos del coste de la deuda pública (FMI, 2021).

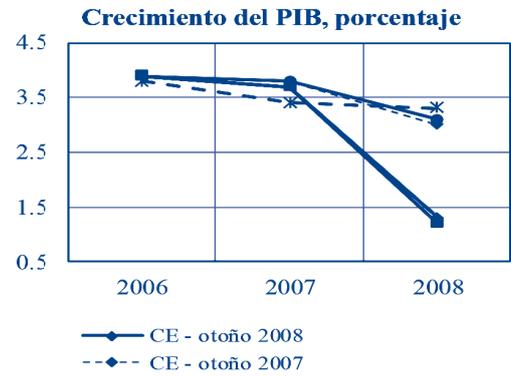
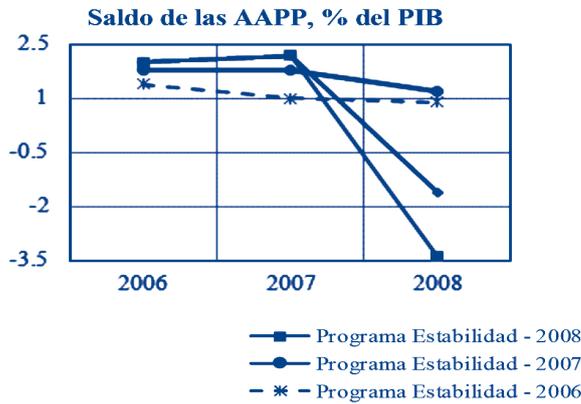
Un aspecto adicional de particular relevancia en la Unión Europea es la necesidad de disponer de estadísticas fiables e independientes tanto para las variables fiscales como para las incluidas en el PDM, de manera que incluso el *six-pack* incorpora un régimen de sanciones por el incumplimiento de los requerimientos estadísticos (6). Estas reformas vinieron motivadas, principalmente, por los problemas con las estadísticas de déficit público de Grecia que se evidenciaron en la época de su acceso al área del euro y con posterioridad (7). El gráfico 6 muestra las diversas revisiones del saldo público en Grecia en porcentaje del PIB en una muestra temporal muy amplia. Grecia se enfrentó a un problema de credibilidad debido a los errores descubiertos en sus estadísticas y sus revisiones frecuentes hasta 2010-2011, cuando la CE reconoció públicamente el problema que ello suponía para la credibilidad de todo el sistema estadístico europeo. De hecho, es en la segunda década dónde se observa un mayor ajuste de los datos, reduciéndose la dispersión de las diferentes revisiones para cada año. Esto se constata en que la desviación promedio de las previsiones en la primera década analizada es cinco veces superior a la de la segunda. No obstante, en el período 2000-2008, la existencia de revisiones estratégicas de los datos presupuestarios no se ciñó solamente al caso de Grecia, sino que tuvo un carácter general (véase de Castro, Rodríguez-Vives y Pérez, 2013).

El caso del NGEU

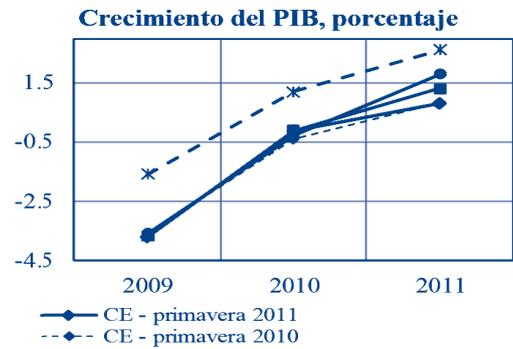
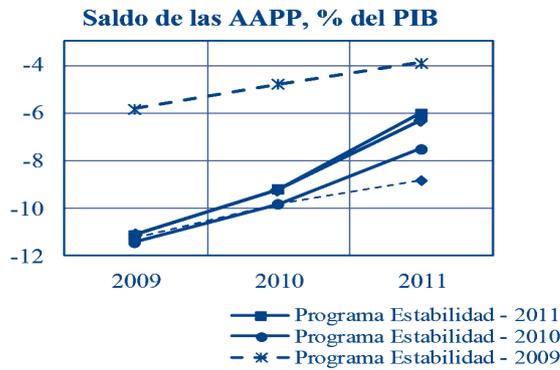
La experiencia con el MRR debería permitir, además, avanzar en el diseño de planes creíbles. En primer lugar, el MRR supone un avance en la coordinación de las políticas a nivel supranacional, con la CE ejerciendo un rol centralizador de las diferentes

GRÁFICO 5
PREVISIONES DE DÉFICIT DE LAS AA. PP. Y DE CRECIMIENTO DEL PIB PUBLICADAS EN EL MOMENTO PREVIO
A VARIOS EPISODIOS DE CRISIS RECIENTES

A. La crisis financiera global 2008



B. La crisis de deuda soberana del área del euro

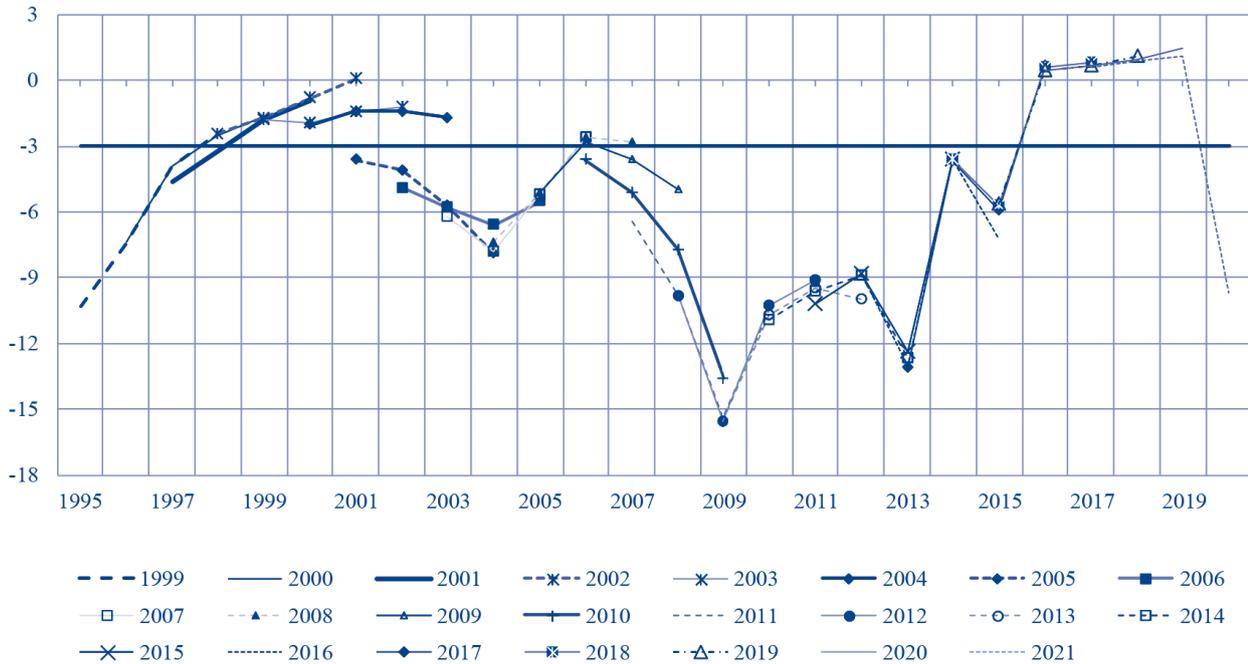


C. La crisis del COVID-19



Nota: Las previsiones de la CE incluyen dos ejercicios para cada año «t» con el horizonte de proyección correspondiente.
Fuente: Previsiones de la CE - base de datos macroeconómica AMECO. Previsiones PE del Gobierno - proyecciones contenidas en el Programa de Estabilidad.

GRÁFICO 6
LAS REVISIONES DE LOS DATOS DE DÉFICIT PÚBLICO: EL CASO DE GRECIA
 (Porcentaje del PIB, datos publicados en primavera de cada año)



Fuente: Elaboración propia basada en De Castro *et al.* (2013) y actualización de datos proporcionada por estos autores.

inversiones y reformas realizadas por los EE. MM. En segundo lugar, la existencia de incentivos monetarios para el cumplimiento del calendario acordado puede ayudar a sortear los tradicionales obstáculos internos a la realización de reformas, lo que permitiría un mejor ajuste entre los objetivos planteados y la realización *ex post*. Finalmente, el calendario de hitos y objetivos permite un seguimiento cercano de los avances y la posibilidad de que el no cumplimiento con las directrices acordadas *ex ante* tenga consecuencias (por ejemplo, mediante el retraso en la aprobación de nuevos fondos, una circunstancia que ya se ha producido en los casos de los PRR de Hungría y Polonia).

El MRR, de esta forma, acerca a la Unión Europea a ejercer un rol de presupuesto federal, en el que se financien programas a gran escala que sean de interés común para los EE. MM. Este rol es el que ha adoptado el Gobierno federal en Estados Unidos desde el siglo XIX para impulsar capítulos de gasto que estuvieran sujetos a un estándar de calidad común (véase Maxwell, 1952). De esta forma, se reconoce la necesidad de utilizar los recursos en común para im-

pulsar programas de interés para todos los miembros (en particular, aquellos con importantes externalidades hacia el resto de socios, como la lucha contra el cambio climático), y las subvenciones funcionan como un vehículo intermedio que permite a los EE. MM. continuar administrando esas funciones, a la vez que se reconoce la autoridad federal para imponer condiciones y evaluar su cumplimiento.

El éxito y la extensión de esta función dependerá, en cualquier caso, tanto del cumplimiento de esos estándares de calidad (esto es, de la aprobación y la profundidad de las inversiones y las reformas contenidas en los PRR) como de la capacidad en el largo plazo de la UE de ampliar sus fuentes de ingresos, lo que permitiría dar continuidad a esta forma de colaboración entre niveles de Gobierno.

V. PRINCIPALES MENSAJES

En este artículo hemos argumentado que el impacto y la eficacia de los planes presupuestarios, a nivel agregado, se encuentran íntimamente ligados

a la transparencia en su definición, incluyendo la comunicación eficaz de los mismos y la credibilidad que los agentes económicos les asignen, a la fiabilidad de su implementación siguiendo las líneas aprobadas, así como a la rendición de cuentas, esto es, a la justificación de las desviaciones observadas *ex post* con respecto a los planes definidos *ex ante*, si estas se produjeran. Todos estos elementos se encuentran condicionados por la calidad del marco institucional en el que se desenvuelven y la calidad de los datos disponibles para la evaluación. Desde el punto de vista macroeconómico (agregado), la evaluación *ex ante* de los planes requiere un análisis detallado de numerosos elementos técnicos que permitan, en particular, evaluar la coherencia de los planes con las previsiones macroeconómicas que los acompañan, mientras que la evaluación *ex post* requiere un análisis exhaustivo de las razones que justifican y explican las desviaciones presupuestarias.

Desde esta perspectiva, en el contexto europeo, la puesta en marcha del *NGEU* supone un refuerzo del marco de supervisión vigente, en tanto en cuanto una evaluación favorable *ex ante* de los planes ha sido una condición necesaria para la liberación inicial de los fondos, mientras que la continuidad de estos, se condiciona a una evaluación *ex post* favorable, basada en el cumplimiento de los compromisos adquiridos inicialmente. Este sistema puede servir como inspiración para algunos elementos de la necesaria reforma del marco europeo de gobernanza económica, que, a fecha de cierre de este artículo, se encuentra en discusión (véase Alloza *et al.*, 2021).

NOTAS

(1) Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

(2) Por esto queremos decir que, en algunas ocasiones, tomando como ejemplo el caso español, los planes de gasto de muchas partidas discrecionales se fijan en términos de contabilidad presupuestaria, sin un paralelo directo con los grandes agregados de contabilidad nacional, que es el estándar con el que se definen los objetivos de estabilidad. Por ejemplo, típicamente, los Presupuestos Generales del Estado presentan unos planes de inversión pública en términos de caja para el subsector Estado, que se agregan con los planes del sector corporativo estatal (parte del cual no se consolida dentro del sector de las AA. PP.), mientras que las comunidades autónomas y las corporaciones locales hacen algo similar en sus presupuestos. La conexión entre esta información y el plan agregado en contabilidad nacional para la formación bruta de capital fijo de las AA. PP. que se presenta resulta compleja para los analistas externos a la elaboración de los presupuestos.

(3) Por ejemplo, las realizadas por el panel de Funcas, que se publican en el sitio web: <https://www.funcas.es/coyuntura-economica/espana/panel-de-previsiones/panel-de-previsiones/>.

(4) En este caso, las previsiones que se publican de manera trimestral se pueden consultar en el espacio web: <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/analisis-economico-e-investigacion/proyecciones-macro/relacionados/boletin-economico/informes-de-proyecciones-de-la-economia-espanola/>.

(5) Véase Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

(6) Véase Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011.

(7) Véase European Commission. Brussels, 8.1.2010. COM(2010) 1 final. Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics.

BIBLIOGRAFÍA

AlReF (2021). Las Instituciones Fiscales Independientes en la Unión Europea. *Documento Técnico*, 1/2021.

AlReF (2018). *Metodología. Escenario macroeconómico y presupuestario 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes*. Centro Documental de la AlReF.

ALLOZA, M., ANDRÉS, J., BURRIEL, P., KATARYNIUK, I., PÉREZ, J. J. y VEGA, J. L. (2021). The reform of the European Union's fiscal governance framework in a new macroeconomic environment. *Bank of Spain Occasional Paper Series*, 2121.

ALONSO, D. y MATEA, M. L. (2021). El semestre europeo 2021 y el plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Boletín Económico*, 4/2021, Banco de España.

ALONSO, D., KATARYNIUK, I., MORENO, C. y PÉREZ, J. J. (2022). El programa *Next Generation EU*: características y claves para su éxito. *Información Comercial Española*. Próxima publicación.

BURRIEL, P., LÓPEZ, D. y PÉREZ, J. J. (2017). Evaluación macroeconómica de las reformas impositivas: aspectos metodológicos y algunas aplicaciones. *Papeles de Economía Española*, 154.

DAVOODI, H., ELGER, P., FOTIOU, A., GARCIA-MACIA, D., LAGERBERG, A., LAM, R. y PILLAI, S. (2022). *Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

CASTRO, F. DE, PÉREZ, J. J. y RODRÍGUEZ-VIVES, M. (2013). Fiscal data revisions in Europe. *Journal of Money, Credit and Banking*, 45, pp. 1189-1211.

END, N. y HONG, G. H. (2021). *Trust What You Hear: Policy Communication and Fiscal Credibility*. Fondo Monetario Internacional. Mimeo.

GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2015). Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM. *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, pp. 27-44.

GÖTTERT, M. y LEHMANN, R. (2021). Tax Revenue Forecast Errors: Wrong Predictions of the Tax Base or the Elasticity? *CESifo Working Paper*, n.º 9148.

HALLERBERG, M., STRAUCH, R. y VON HAGEN, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23, pp. 338-359.

HANNON, P. (2014). Difficulties in Forecasting Borrowing Requirements. *The Wall Street Journal*, 10 de enero, <https://www.wsj.com/articles/BL-MBB-14492>

HERNÁNDEZ DE COS, P. (2021). Comparecencias ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, el 25 de octubre de 2021, y ante la Comisión de Presupuestos del Senado, el 30 de noviembre de 2021, en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2022. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2130.

HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2013). La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria. *Boletín Económico*, 4/2013, pp. 65-78. Banco de España.

HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2014). El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales. *Presupuesto y Gasto Público*, 77, pp. 79-99.

LEAL, T., PÉREZ, J. J., TUJULA, M. y VIDAL, J.-P. (2008). Fiscal forecasting: lessons from the literature and challenges. *Fiscal Studies*, 29, pp. 347-386.

MAXWELL, J. A. (1952). Brief history of grants. En *Federal Grants and the Business Cycle*. National Bureau of Economic Research (NBER).

MERLO, S. y FASONE, C. (2021). Differentiated Fiscal Surveillance and the Democratic Promise of Independent Fiscal Institutions in the Economic and Monetary Union. *Swiss Political Science Review*, 27, pp. 582-600.

MEROLA, R. y PÉREZ, J. J. (2013). Fiscal forecast errors: governments versus independent agencies? *European Journal of Political Economy*, 32, pp. 285-299.

PAREDES, J., PÉREZ, J. J. y PÉREZ-QUIRÓS, G. (2022). *Fiscal targets. A guide to forecasters?* Banco de España.

PETROPOULOS, F. et al. (2022). Forecasting in practice. *International Journal of Forecasting*. En prensa.

REUTER, W. M. (2019). When and why do countries break their national fiscal rules? *European Journal of Political Economy*, 57, pp. 125-141.