

Experiencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea en el control de las políticas económicas de los Estados miembros y, en especial, de sus políticas fiscales

Elisa M^a Gómez Méndez

Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas.
Subdirectora Técnica de Presidencia

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una organización de características propias basada en una estrecha red de cooperación. Los poderes de la Unión no derivan del tamaño de su propio presupuesto, sino de la coordinación de una serie de acciones y políticas supranacionales y nacionales que se hacen efectivas en un contexto transnacional, de forma que, en la actualidad, constituye uno de los actores globales más importantes de la economía mundial.

La coordinación de las políticas económicas y fiscales nacionales se enmarca dentro de la Unión Económica y Monetaria. La llegada de la tercera etapa de esta Unión, en enero de 1999, estrechó los vínculos entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro, que habían de participar de una única política monetaria, e incrementó la interdependencia económica y monetaria con los demás Estados miembros, dado que todos ellos participaban en el mercado único.

Por este motivo, el Consejo Europeo, en su Resolución de 13 de diciembre de 1997¹, manifestó la necesidad de reforzar la coordinación de las políticas económicas nacionales que podían influir en la situación monetaria y financiera de la zona del euro, o afectar al

¹ *Diario Oficial* C 35 de 2.2.1998.

correcto funcionamiento del mercado interior. El logro, en el conjunto de la Unión, de una convergencia sostenida y de un crecimiento no inflacionista sostenible, con creación de empleo, exige una estrecha supervisión de la evolución macroeconómica de los Estados miembros, los tipos de cambio del euro y las situaciones y políticas presupuestarias, así como una efectiva coordinación de sus políticas estructurales en relación con los mercados de trabajo, de productos y de servicios, vigilando las tendencias de los costes y los precios.

El establecimiento de metas y objetivos comunes en estos ámbitos de actuación, así como la determinación de los procedimientos e instrumentos a emplear para su consecución, se ha plasmado en los últimos años en diversos acuerdos, resoluciones, decisiones y reglamentos, entre los que cabe destacar las orientaciones generales de las políticas económicas, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la «fallida» Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, o la futura Estrategia 2020.

Las orientaciones generales de las políticas económicas adoptan la forma de recomendación del Consejo, y constituyen el eslabón central de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Por su parte, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es el eje fundamental de las políticas fiscales nacionales, y se compone de la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997², adoptada en Ámsterdam; el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo³, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo⁴, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Respecto a la denominada Estrategia o Agenda de Lisboa, se puso en marcha durante el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000, a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento, y se ha desarrollado en varios Consejos Europeos posteriores al de Lisboa. La Estrategia se basa en tres pilares: económico, social y medioambiental. El primero pretende la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; el segundo debe permitir modernizar el modelo social europeo; y el pilar medioambiental, añadido por el Consejo de Gotemburgo en junio de 2001, llama la atención sobre la importancia de disociar el crecimiento económico y la utilización de los recursos.

² *Diario Oficial* C 236 de 2.8.1997.

³ *Diario Oficial* L 209 de 2.8.1997.

⁴ *Diario Oficial* L 209 de 2.8.1997.

La aplicación, en la práctica, de los instrumentos y procedimientos previstos en estos documentos, y los resultados reales alcanzados, han puesto de manifiesto el peso que tienen las políticas nacionales en la consecución de los objetivos y metas de la Unión, y la extraordinaria importancia de una verdadera coordinación para alcanzar un éxito sostenible. Muchas actividades, incluyendo los estímulos económicos para superar la actual recesión económica, son, en nuestras actuales circunstancias económicas, mucho más eficaces si se coordinan entre los distintos Estados miembros.

2. LA COOPERACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

El desarrollo de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los Estados miembros no puede ser ajeno a estas consideraciones. Para conseguir una adecuada rendición de cuentas, es necesario crear una estrecha red de fiscalización, que se centre no solo en la auditoría y evaluación del presupuesto de la Unión, sino en todas las actividades y políticas de los Estados miembros con impacto en el conjunto de la Unión. Esto ha provocado un desplazamiento progresivo del centro de gravedad de los controles a los Estados.

En definitiva, la cooperación entre las EFS de los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) no constituye tan solo una obligación jurídica, sino además una necesidad práctica, dictada por la creciente imbricación entre la Administración europea y las Administraciones nacionales.

La principal vía de cooperación y coordinación de las EFS de la Unión es el Comité de Contacto. Se trata de una asamblea autónoma, independiente y desprovista de carácter político, que agrupa a los presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE y del TCE, con la finalidad de intensificar la cooperación entre sus miembros y mejorar el control externo y la rendición de cuentas en la Unión. Su actividad se fundamenta en el respeto mutuo a la independencia de cada miembro, la cooperación, la transparencia y el impacto, esto es, la actuación en ámbitos en los que el logro de resultados sea mayor si se opera de forma conjunta.

Desde la primera reunión de los presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE (la CEE en aquella época) en 1960, el cometido del Comité de Contacto ha ido ampliándose en consonancia con el avance registrado por la integración europea desde el Tratado de Roma. Con los años, la cooperación entre las EFS de los Estados miembros y con el TCE ha ido adquiriendo un carácter más organi-

zado e institucionalizado, evolución que también ha quedado reflejada en los Tratados.

Esta cooperación se efectúa dentro del respeto al mandato fundacional de cada institución, puede adquirir formas muy variadas y surgir en cualquier ámbito de interés donde dos o más participantes deseen colaborar con el fin de armonizar las distintas metodologías y reforzar la eficacia operativa de las instituciones. Se desarrolla a través del Comité de Contacto propiamente dicho, el comité de agentes de enlace, o mediante grupos o reuniones de trabajo sobre temas particulares de fiscalización, en los que participan técnicos especializados designados por cada EFS. Todas las entidades gozan de plena independencia para elegir las actividades en las que deseen participar, y reciben información de los objetivos, alcance y resultados de todas las iniciativas puestas en marcha.

El Comité de Contacto celebrado en Luxemburgo en diciembre de 2008, consciente de la importancia de la coordinación de las políticas económicas nacionales para la consecución de los objetivos de la Unión, y a partir de una propuesta presentada el año anterior conjuntamente por las EFS de Finlandia y Suecia y apoyada por España, acordó la constitución de una red de EFS para compartir metodologías y prácticas en el ámbito de la fiscalización de la ejecución y de los procedimientos relativos a las políticas fiscales nacionales. Para ello se propuso la organización de un taller de trabajo que tuviera como principales temas la «auditoría de los procedimientos y puesta en marcha de las políticas fiscales nacionales» y el «intercambio de experiencias en relación con la auditoría de la Estrategia de Lisboa».

Cumpliendo este mandato, los días 23 y 24 de septiembre de 2009 se celebraron, en la Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia (Helsinki), dos talleres de trabajo: el primer día sobre «la auditoría de la sostenibilidad fiscal y otras cuestiones relacionadas con la política fiscal»⁵, y el segundo sobre «la auditoría de cuestiones relativas a la Estrategia de Lisboa»⁶, a los que asistieron representantes de las EFS de 18 Estados miembros o candidatos, entre ellos España, y del Tribunal de Cuentas Europeo, todos ellos técnicos especialistas en las materias objeto de análisis⁷.

⁵ *The audit of Financial Sustainability and other Fiscal Policy Related Themes.*

⁶ *The audit of Lisbon Strategy Related Topics.*

⁷ Como representante del Tribunal de Cuentas asistió la autora de este artículo. Durante el desarrollo de ambos talleres, el idioma de trabajo fue el inglés. Todas las aportaciones e intervenciones de los representantes de las EFS se efectuaron en este idioma, de forma que las consideraciones incluidas a continuación están basadas en la interpretación realizada por la autora de estas aportaciones e intervenciones.

Los participantes en ambos talleres presentaron diversas aportaciones sobre la experiencia de sus EFS en estos ámbitos. Además, las delegaciones expresaron su opinión sobre las áreas temáticas a tener en cuenta para la organización de cada red; los objetivos, métodos de trabajo y calendario futuro; y la posibilidad y utilidad de realizar auditorías paralelas.

3. EL ALCANCE DE LA AUDITORÍA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

El discurso de apertura del Auditor General de Finlandia, el Dr. Tuomas Pöysti, sirvió para delimitar el concepto de política fiscal, a efectos del trabajo de las EFS, y para enumerar los principales campos de actuación de este tipo de auditoría.

En primer lugar, dado el amplio significado del término «política» en muchas lenguas europeas, el Dr. Pöysti destacó la clara diferencia en la lengua inglesa entre la palabra *policy*, como práctica estándar, plan de acción o modo de obrar⁸, que puede y debe estar sujeta a fiscalización por las EFS, y el término *politics*, como representación, expresión y promoción de opiniones políticas, que debe quedar fuera de nuestro ámbito.

A partir de esta aclaración, el Auditor General de Finlandia precisó que la auditoría de la política fiscal no solo se centra directamente en la evaluación de la eficacia de la política fiscal o de la calidad de los análisis macroeconómicos que subyacen tras el presupuesto o las principales decisiones de política fiscal, sino que también abarca el análisis de los estados financieros de las Administraciones Públicas, con objeto de determinar si muestran una imagen fiel de su situación financiera y económica, y con ello de la sostenibilidad de las finanzas públicas. En la práctica, este último aspecto también ha resultado ser una cuestión difícil. Sin una imagen fiel presentada en un formato sencillo y global, nuestras naciones se enfrentarán al riesgo de la ilusión fiscal, en el que los ciudadanos no perciben los límites financieros y los recursos reales y, por lo tanto, las decisiones públicas son parciales y distorsionadas.

En consecuencia, la auditoría de la política fiscal en el contexto de la UE debería cubrir, en su opinión, las siguientes áreas, que enumeró a modo de ejemplo:

⁸ El significado de *policy* se correspondería con la acepción número 12 del término «política» en el *Diccionario de la Real Academia Española*, esto es, «orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado».

- Si los estados financieros de las Administraciones Públicas reflejan la imagen fiel de la situación financiera y económica y de la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- La observancia de los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento o de algunos de sus componentes.
- La calidad de los procesos presupuestarios y de las instituciones presupuestarias, y su capacidad para la reasignación de recursos.
- La calidad de la documentación presupuestaria, particularmente de la información presentada por el Gobierno en el proyecto de presupuestos.
- La calidad de la información y previsiones económicas que subyacen al presupuesto y a las principales decisiones de política fiscal, así como de las medidas de seguimiento.
- La eficacia y funcionamiento de las reglas y objetivos de política fiscal.
- Los acuerdos y herramientas de gestión de la política fiscal.

Por supuesto, la crisis financiera y las medidas de rescate de las instituciones financieras y de estímulo de la economía real han provocado cargas financieras y pasivos imprevistos, y están ejerciendo mucha presión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. La comprobación de la eficacia y el funcionamiento de estas medidas de estabilización entra también dentro del campo de la auditoría de la política fiscal.

4. ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN PRESUPUESTARIA Y DE LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS: LAS EXPERIENCIAS DE HUNGRÍA, ESLOVAQUIA, BÉLGICA, ESTONIA Y SUECIA

Las aportaciones sobre estos temas fueron muy variadas e ilustrativas. El Dr. Gyula Pulay, Director General del Instituto de Investigación de la EFS de Hungría, realizó una interesante exposición del papel asignado a su Entidad en relación con el análisis del riesgo macroeconómico en el Proyecto de Presupuesto del Estado. Por su parte, el Sr. Juraj Kolarovic, de la EFS de la República Eslovaca, expuso diversos aspectos metodológicos y de contenido sobre su Declaración en relación con el Proyecto de Presupuestos para 2010. Además, el Sr. Pascal Den Doncker, Auditor Senior de la EFS de Bélgica, entregó un documento muy detallado sobre las funciones desarrolladas por su Entidad en el ámbito presupuestario. Respecto a la EFS de Esto-

nia, el Sr. Urmet Lee, Audit Manager, se refirió a un informe aprobado por su Entidad en el que se incluyen las conclusiones fundamentales del análisis de la información contenida en el proyecto de Presupuesto y en los informes presupuestarios elaborados por el Gobierno, así como diversas propuestas sobre el marco conceptual de la gestión presupuestaria en su país. Finalmente, dentro del taller dedicado a la Estrategia de Lisboa, el Sr. Tomas Nordström, Director de Auditoría Senior de la EFS de Suecia, presentó un informe aprobado por su Entidad sobre el análisis de la sostenibilidad de la política fiscal.

4.1. El análisis del riesgo macroeconómico en el Proyecto de Presupuesto del Estado por la State Audit Office de Hungría

De acuerdo con su mandato legal, la EFS de Hungría debe emitir una opinión sobre si la propuesta de Presupuesto del Estado está bien fundamentada y las previsiones de ingresos son fiables. La Entidad ha llevado a cabo esta actividad anual partiendo de la experiencia obtenida durante las auditorías realizadas a las organizaciones responsables de planificar las asignaciones presupuestarias.

El Proyecto de Presupuesto se basa en unas previsiones macroeconómicas preparadas por el Ministerio de Finanzas, en las que se describen los cambios esperados en los principales indicadores macroeconómicos. Estas previsiones se realizan sobre la base del mejor conocimiento por parte del Ministerio, y de forma independiente respecto a otras instituciones, como el Banco Nacional de Hungría o diversos institutos de investigación. Además, no incluyen un análisis del riesgo de una posible no-ocurrencia y el impacto esperado en ese caso sobre los ingresos y gastos presupuestarios. Es decir, no se evalúa cuál es la probabilidad de que se produzcan desviaciones respecto a las previsiones tomadas en consideración para la formulación del Proyecto de Presupuesto. De hecho, el análisis de riesgos, como una parte de la toma de decisiones en materia presupuestaria, no ha sido utilizado hasta el momento en Hungría.

Por este motivo, en 2007 el Instituto de Investigación de la EFS húngara decidió realizar un análisis de riesgos presupuestarios, estableciendo un marco metodológico mediante el uso de nuevos métodos de análisis y nuevos enfoques. El objetivo de este tipo de análisis es revelar aquellos riesgos que tienen alta probabilidad de causar desviaciones respecto a los pronósticos del Gobierno, poniendo en peligro el logro de un objetivo presupuestario significativo. El análisis de riesgos presupuestarios es, por lo tanto, un tipo especial de evaluación macroeconómica que no aborda todos los parámetros

macroeconómicos del presupuesto, sino solo aquellos que pueden suponer riesgos importantes.

Para la identificación de riesgos potenciales, el Instituto partió de la opinión de la State Audit Office en relación con el Proyecto de Presupuesto, dado que en los últimos años se habían detectado numerosas debilidades en la presupuestación, y utilizó las previsiones macroeconómicas de organizaciones independientes, incluyendo estos parámetros en el análisis cuando los pronósticos del Gobierno diferían considerablemente de los valores establecidos por instituciones independientes.

El análisis siguió los siguientes pasos:

- Identificación de las tendencias de los parámetros analizados (incluyendo al menos los últimos cinco años) y de los factores que influyen significativamente en esas tendencias.
- Consideración de aquellos nuevos desarrollos que podrían provocar cambios en las tendencias, como impactos externos o ambientales, o decisiones gubernamentales.
- Análisis de sensibilidad de los impactos externos.
- Examen de la eficacia de las medidas aprobadas por el Gobierno y de las herramientas empleadas para cambiar las tendencias de los pasados años.

Por ejemplo, la tasa de incremento de los salarios brutos es uno de los factores que más inciden en los ingresos presupuestarios, y tiene efectos considerables en los gastos públicos. Fuera del sector público, el Gobierno no puede influir directamente en el crecimiento de los salarios. Se analizaron los pronósticos del Ministerio de Finanzas, que preveían una fuerte caída de la tasa de inflación y de la tasa de crecimiento de los salarios brutos. El análisis de la EFS húngara reveló como tendencia que, en el sector privado, la tasa de crecimiento de los salarios brutos se ajustaba a la tasa de inflación del año anterior, lo que difería considerablemente de las previsiones del Ministerio. Si las empresas del sector privado continuaban mostrando en 2008 el mismo comportamiento que en ejercicios anteriores, el crecimiento de los salarios sobrepasaría considerablemente las cifras previstas. Esto se convirtió en un riesgo real, ya que el crecimiento en 2008 estuvo por encima del 8%, mientras que las previsiones del Ministerio de Finanzas se habían situado en el 5,4%.

Para terminar, el Dr. Pulay mostró su deseo de que esta interesante herramienta se extienda, en Hungría, a la preparación del presupuesto, y sirva también a otros países.

4.2. La Declaración de la Supreme Audit Office de la República Eslovaca sobre el Proyecto de Presupuesto para 2010

Entre 2003 y 2009 los factores que han influido en las finanzas públicas de Eslovaquia han sido muy diversos: la integración en la UE, la entrada en la zona del euro, la crisis financiera global, las reformas estructurales llevadas a cabo, el establecimiento de nuevas reglas presupuestarias, la descentralización fiscal y la reforma de las pensiones.

Para la emisión de su Declaración, la Supreme Audit Office de Eslovaquia llevó a cabo la evaluación de cuatro aspectos fundamentales: las previsiones macroeconómicas incluidas en el presupuesto del conjunto de las Administraciones Públicas; el marco base de dicho presupuesto; el presupuesto del Estado; y el resumen de los presupuestos de otras entidades públicas.

Las previsiones macroeconómicas se analizaron a partir de los pronósticos de EUROSTAT y la OCDE. Respecto a la evaluación del marco base del presupuesto del conjunto de las Administraciones Públicas, partió de los objetivos de política fiscal y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El objetivo fiscal fundamental es que el déficit del presupuesto de las Administraciones Públicas en 2012 sea inferior al 3% del PIB. La Supreme Audit Office analizó el esfuerzo de consolidación fiscal del Gobierno (¿es la posición fiscal restrictiva o expansiva?), el impulso fiscal (¿es la política fiscal restrictiva o expansiva?) y la deuda pública (¿qué factores contribuyen a la deuda?).

En el caso del presupuesto del Estado, la EFS eslovaca centró su atención sobre las reglas presupuestarias, el marco legal y los ingresos y gastos presupuestarios. Se analizó la consistencia de las declaraciones presupuestarias con la política fiscal nacional, el cumplimiento con las leyes eslovacas y europeas, la fiabilidad de las estimaciones de ingresos, y el empleo de los fondos de acuerdo con criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Por ejemplo, la evaluación de las previsiones de ingresos tributarios se realizó a partir de los siguientes indicadores macroeconómicos: la tasa de crecimiento del PIB nominal para el impuesto sobre sociedades; la tasa de crecimiento del consumo nominal de los hogares en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido; la tasa de crecimiento del consumo real de los hogares para los impuestos internos; y la tasa de crecimiento de los salarios medios nominales, así como el número medio de empleados, para el Impuesto sobre la Renta.

Respecto a la evaluación de los gastos, se analizó el cumplimiento de las prioridades y objetivos de la Estrategia de Lisboa a nivel nacional, examinando el programa de modernización «Slovakia 21», del

Programa Nacional de Reformas 2008-2010, a través de una serie de indicadores mensurables.

Finalmente, en cuanto al presupuesto de otras entidades públicas, la Supreme Audit Office centró su atención en el análisis de los presupuestos de los fondos estatales, las unidades territoriales mayores y los municipios, los fondos de la Seguridad Social, el National Property Fund y el Slovak Land Fund, examinando los flujos financieros procedentes del Presupuesto del Estado, el cumplimiento de sus tareas y objetivos, y la consistencia con el marco regulatorio.

En conclusión, respecto a la transparencia, los objetivos de los programas presupuestarios estaban mal enfocados y definidos y no concordaban con el uso de indicadores medibles. Por otra parte, la credibilidad de los objetivos presupuestarios estaba debilitada por la falta de una planificación adecuada de garantías fiables para resolver situaciones de crisis imprevistas. En cuanto a la calidad, el fomento de la motivación productiva en el ámbito público estaba sufriendo debido a la materialización poco convincente de ciertos alicientes gubernamentales.

4.3. El papel de la Court of Audit de Bélgica en el ámbito presupuestario

Atendiendo al mandato constitucional de informar al Parlamento de cualquier tema relativo al presupuesto, la Ley de 22 de mayo de 2003, por la que se regula el presupuesto y las cuentas del Estado Federal, especifica que la EFS belga examinará no solo la ejecución del presupuesto, sino también el proyecto de presupuesto. La Court of Audit comunica los resultados de sus análisis en informes específicos.

Respecto al Proyecto de Presupuesto del Estado Federal, la Ley establece que debe enviarse al Parlamento Federal como muy tarde el 31 de octubre del año anterior; y que una copia del mismo se remitirá a la Court of Audit. Esta examina el Proyecto y comunica sus resultados a la Cámara de Representantes en un plazo de dos semanas. Su informe de auditoría se analiza en los comités pertinentes de dicha Cámara.

La principal tarea de la EFS belga es verificar que el Proyecto cumple el principio de «sinceridad», y apoyar a los miembros de la Cámara de Representantes en su estudio del documento presupuestario. Concretamente se verifica, entre otros aspectos, si el Proyecto está completo, si se han observado los principios presupuestarios, si los documentos que le sirven de fundamento son lo suficientemente transparentes y de alta calidad, si los parámetros macroeconómicos

son realistas, y si los ingresos y gastos son factibles (sobreestimación *versus* subestimación).

Para facilitar esta auditoría, la Entidad ha elaborado un manual que está basado en las normas internacionales de auditoría de EUROSAI, el *Manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional*, la legislación presupuestaria y contable belga, y el mencionado principio de «sinceridad».

El Manual distingue tres fases. En la fase preparatoria, el auditor efectúa un seguimiento de la ejecución del presupuesto del ejercicio anterior y de todas aquellas noticias, documentos y novedades que pueden tener incidencia en el proceso presupuestario. Durante la fase siguiente, que coincide con el proceso de elaboración del presupuesto por parte del Ejecutivo, el auditor recopila de cada departamento la información presupuestaria necesaria, y analiza la guía general del Ministerio de Presupuestos sobre el Proyecto de Presupuesto; el proyecto de presupuesto de cada departamento; el Informe del inspector de Finanzas; el acta de las reuniones entre el Ministerio de Presupuestos y los otros departamentos ministeriales; y el acta del Cónclave Presupuestario (reunión del Gobierno).

Una vez realizado este análisis, el auditor elabora un borrador de informe en el que debe incluir únicamente aquellos hallazgos que tengan el suficiente interés financiero o social, evitando que los miembros de la Cámara de Representantes se vean abrumados con información inútil. Además, el auditor debe utilizar un lenguaje simple y comprensible, pues no todos los miembros de la Cámara de Representantes tienen formación financiera.

La última fase tiene lugar una vez que el Proyecto de Presupuesto se remite al Parlamento. Concretamente, la documentación remitida incluye el Memorando General explicativo, el Presupuesto de ingresos, el Presupuesto de gastos y las notas de gestión de cada Ministerio. En primer lugar, el auditor debe verificar, comparando el Presupuesto de Gastos con los proyectos de presupuesto de cada departamento, si los datos utilizados siguen siendo correctos o si sus conclusiones todavía resultan aplicables. Además, se realiza un análisis del Memorando General, que constituye un documento presupuestario de gran importancia, pues, junto a la exposición de las principales políticas del Gobierno (fiscal, social, tributaria, de empleo y de deuda), el Memorando incorpora información sobre el contexto económico internacional, el Pacto de Estabilidad (el Programa Belga de Estabilidad), el *ratio* de deuda a largo plazo y el saldo fiscal. Los aspectos fundamentales a analizar por el auditor son la evolución del Presupuesto; los parámetros macroeconómicos; el cálculo de los sal-

dos; las medidas de aplicación única; las medidas con incidencia en los futuros presupuestos; el problema del envejecimiento de la población; y la transparencia del Proyecto de Presupuesto.

El Informe de auditoría final se divide en cuatro capítulos, en los que se incluyen las observaciones sobre el Memorando General, el Proyecto de Presupuesto de ingresos, el Proyecto de Presupuesto de gastos y la Seguridad Social. Tras su aprobación por la Court of Audit, el Informe se remite al Parlamento en la segunda mitad de noviembre. El comité pertinente de la Cámara de Representantes normalmente invita a la Entidad a exponer sus resultados.

En cuanto a la auditoría de la Cuenta General, la legislación belga establece que la EFS debe remitir a la Cámara de Representantes las observaciones derivadas de su examen de la Cuenta General. Estas observaciones se resumen en el Informe Anual de la Court of Audit.

A pesar de que el principio de «sinceridad» es el principal punto de interés, la EFS belga no tiene una función de certificación. Su examen incluye:

- Un control general y aritmético de la evolución de los ingresos, gastos y deuda del Estado Federal, los departamentos federales y las entidades públicas dependientes.

- Un examen de los aspectos más importantes de la ejecución del presupuesto, comprobando no solo el cumplimiento con los principios presupuestarios, sino también el uso y gestión de los recursos, en el que se aplica el mismo manual que para el caso del examen del Proyecto de Presupuesto.

- Diversas auditorías financieras y de cumplimiento, aplicando manuales basados en principios COSO e INTOSAI.

El Informe anual incluye una síntesis de estos análisis y auditorías. De acuerdo con la actual normativa, debe remitirse a la Cámara de Representantes como muy tarde el 31 de mayo del año siguiente.

4.4. El análisis del desarrollo de los principios presupuestarios por la National Audit Office de Estonia

La National Audit Office de Estonia aprobó, en octubre de 2008, un Informe sobre las actividades del Ministerio de Finanzas para el desarrollo de los principios presupuestarios⁹.

⁹ *Activities of the Ministry of Finance in developing budgetary principles*. Puede encontrarse un resumen en inglés de este Informe en <http://www.riigikontroll.ee/?lang=en>

La auditoría se centró en el examen del borrador del Proyecto de Presupuesto y de la información que lo acompaña, elaborada por el Ministerio de Finanzas, para determinar si había sido preparada y presentada de tal manera que proporcionase respuestas a los miembros del Parlamento que han de tomar las decisiones sobre qué, para qué y cuánto dinero va a gastar el Gobierno. También se fijó como objetivo examinar los informes presupuestarios que el Gobierno presenta al Parlamento, para concluir si es posible entender, a partir de los mismos, en qué y cuánto ha gastado el Gobierno, y en qué medida se alcanzaron los objetivos declarados durante la preparación del Presupuesto del Estado.

Además, en el transcurso de la auditoría, en noviembre 2007, el Ministerio de Finanzas presentó al Gobierno, para su debate, el marco conceptual para el desarrollo de la gestión financiera del Estado, partiendo de una evaluación bastante crítica y objetiva del proceso presupuestario aplicado hasta ese momento. El Ministerio planteaba la transición hacia un proceso de presupuestación basado en los resultados esperados, y el paso de una contabilidad de caja a una contabilidad de devengo. La National Audit Office incluyó, en el enfoque de su auditoría, el análisis de la viabilidad de este marco conceptual.

La Entidad concluyó que, coincidiendo con la opinión del Ministerio de Finanzas, el Proyecto de Presupuesto del Estado, con la información que le acompañaba, no aclaraba suficientemente el objetivo de los fondos a gastar, las dotaciones tenían poca relación con los objetivos declarados, y la eficiencia en la utilización de los fondos presupuestarios no se reflejaba en el informe de actividades presentado por el Gobierno.

Respecto a la transición hacia una presupuestación basada en el rendimiento, en opinión de la National Audit Office los Ministerios y el Gobierno estaban todavía buscando la clasificación apropiada para describir los datos de rendimiento, y dando los primeros pasos en la contabilidad de costes basada en áreas de actividad o medidas, por lo que resultaba prematuro aprobar en el Parlamento un presupuesto desglosado en ámbitos de actividad y resultados esperados.

En cuanto a la adopción del principio del devengo, su aplicación a la contabilidad de ingresos y gastos era, sin duda, necesaria para calcular el coste global de las acciones del Gobierno. Sin embargo, si bien no existía un obstáculo fundamental para la transición a la presupuestación de devengo, no se consideró imprescindible, y en cualquier caso, la conveniencia de tal sistema debía ser cuidadosamente transmitida al Parlamento en particular, ya que para los parlamentarios podía ser más difícil entender el tránsito del actual presupuesto de caja al presupuesto basado en el devengo.

Finalmente, la EFS de Estonia propuso que la implantación de este nuevo marco conceptual se realizara mediante proyectos pilotos, que permitieran evaluar la superación de los obstáculos técnicos, y en qué medida el nuevo régimen presupuestario se adaptaba al servicio público de Estonia.

4.5. Evaluación de la información sobre sostenibilidad de la política fiscal por la National Audit Office de Suecia

La EFS de Suecia comenzó en 2006 un programa de auditoría de las finanzas públicas que contempla como tema principal la gestión y presentación del marco fiscal por la Administración Pública. Hasta septiembre de 2009 se habían publicado 15 informes al respecto, incluyendo informes de seguimiento, en los que se analiza, fundamentalmente, el cumplimiento de los objetivos fiscales, las previsiones, el proceso presupuestario y la sostenibilidad¹⁰.

En octubre de 2007, la National Audit Office publicó un informe sobre el análisis realizado por su Gobierno en relación con la sostenibilidad a largo plazo de su política fiscal¹¹. Se examinaron los Proyectos de Presupuesto y los Programas de Convergencia de los años 2001 al 2006, con objeto de determinar si el Gobierno había presentado información transparente sobre las hipótesis que subyacían tras su evaluación de la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

De acuerdo con las conclusiones del informe, el Gobierno debía mejorar su presentación de las proyecciones a largo plazo, pues, a pesar de que se incluían regularmente en los Proyectos de Presupuesto y en los Programas de Convergencia, se observaron cambios frecuentes de importantes supuestos sin una explicación transparente, y no se efectuaba una comparación intertemporal y entre escenarios alternativos.

Además, el Gobierno debía reforzar el papel de las estimaciones a largo plazo en la formulación de la política fiscal a corto y medio plazo, teniendo en cuenta los costes a largo plazo derivados de las propuestas de reforma actuales y las restricciones en la tendencia de los gastos necesarias para garantizar la sostenibilidad. Finalmente, se debían revisar los indicadores de sostenibilidad.

¹⁰ Los resúmenes de los informes están disponibles en inglés en: http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___456.aspx

¹¹ *The Government's analysis of the Long-Term Sustainability of Fiscal Policy* (RiR 2007:22).

En definitiva, a pesar de que se observaron avances en la presentación de la información, aún quedaba margen para la mejora, pues las conexiones entre la política fiscal a corto y medio plazo y las proyecciones a largo plazo eran todavía débiles, y no se realizaba una presentación sistemática de los costes a largo plazo derivados de los nuevos programas.

5. LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE POLÍTICA FISCAL: LAS EXPERIENCIAS DE SUECIA Y ESPAÑA

En el capítulo relativo al cumplimiento de las reglas de política fiscal, el Sr. Thomas Hagberg, director de Auditoría de la EFS de Suecia, se refirió al análisis de los objetivos fiscales y de sus desviaciones, y la representante española entregó una aportación escrita sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria en España.

5.1. La evaluación de las desviaciones respecto a los objetivos fiscales por la National Audit Office de Suecia

Los objetivos fiscales en Suecia se establecen en tres ámbitos:

- Objetivo de superávit: el sector Administraciones Públicas debe presentar un superávit medio del 1% durante el ciclo.
- Límite de gastos: el importe máximo del gasto nominal para el Gobierno central se decide con tres años de antelación.
- Requisito de presupuesto equilibrado: los gobiernos locales no están autorizados a aprobar un presupuesto con déficit.

Estos objetivos utilizan referencias distintas para su medición. El objetivo de superávit de las Administraciones Públicas se computa en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95). El límite de gastos para el Gobierno central se calcula en base al principio de caja. Y en el caso de los gobiernos locales, aplican principios contables privados.

El Informe relativo a la auditoría de la aplicación del marco fiscal en el proyecto de ley de política fiscal¹², aprobado en 2009, analiza el cumplimiento de los objetivos fiscales en los tres ámbitos señalados anteriormente a partir del Proyecto de Ley de política fiscal.

Respecto al objetivo de superávit, se constató que los indicadores utilizados para determinar las desviaciones respecto a los objetivos mos-

¹² *Audit of the application of the Fiscal Framework in the Spring Fiscal Policy Bill (RiR 2009:14).*

traban resultados tanto positivos como negativos, según la forma de computar el superávit (en porcentaje del PIB o en billones de coronas suecas). Sin embargo, el Gobierno no había establecido el peso de cada indicador al formular la política fiscal. Por ello, el Informe recomienda que se determine qué peso se asigna a cada indicador y que, para clarificar la evaluación del objetivo de superávit, se presente una estimación más precisa de las desviaciones del objetivo en coronas, no solo como una fracción del PIB. Además, el Gobierno debería aclarar los efectos a largo plazo en la deuda pública de los diferentes indicadores.

En cuanto al límite de gasto, se observó que el pago anticipado, en diciembre de 2009, de determinados préstamos y transferencias correspondientes al ejercicio 2010 generó un amplio margen hasta el límite de gastos para 2010 (año electoral). Además, no quedaba claro por qué ciertos gastos no estaban sujetos al límite, como las transferencias al fondo de estabilización del mercado financiero, por importe de 15.000 millones de coronas, o la ampliación de capital de Nordea, un banco propiedad del Estado, por 5.500 millones de coronas. Por ello el Informe recomienda que el Gobierno motive claramente la exclusión de algunos gastos del límite, y que se abstenga de utilizar medidas «técnicas» con objeto de desplazar gastos entre ejercicios.

Finalmente, en cuanto al requisito de presupuesto equilibrado en los gobiernos locales, se observó que la presentación de la posición fiscal de estos gobiernos era difícil de seguir, y que las previsiones de déficit se presentaban sin comentarios ni explicaciones. El Informe considera que el Gobierno debería mejorar su presentación de la posición fiscal de las entidades locales, y ofrecer un panorama coherente de las previsiones para los gobiernos locales y sus implicaciones en el límite de gasto y el objetivo de superávit. Además, el Gobierno debería explicar aquellas previsiones en las que se espera que las entidades locales rompan el requisito de presupuesto equilibrado.

5.2. El cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su control por el Tribunal de Cuentas de España

La representante del Tribunal de Cuentas realizó una breve exposición sobre la regulación de la estabilidad presupuestaria en España, las actuaciones desarrolladas por su Entidad tras la aprobación de esta normativa, así como los puntos esenciales a analizar en los próximos ejercicios, dado el fuerte impacto que la actual crisis financiera y económica va a tener en las cuentas de las Administraciones Públicas españolas.

Además, destacó las limitaciones y consecuencias derivadas de la definición del superávit o déficit según el SEC 95. Por una parte, se refirió al principio de transparencia, a la necesidad de que los presupuestos y cuentas públicas incorporen información clara y precisa de la relación entre el saldo del presupuesto y la capacidad/necesidad de financiación de las cuentas nacionales, y a la conveniencia de una aproximación, en la medida de lo posible, de la metodología de ambos sistemas contables¹³.

Por otra parte, señaló que la definición de la estabilidad presupuestaria atendiendo al SEC 95 debe ir acompañada de una delimitación clara del papel que juegan, en este proceso, EUROSTAT y los Institutos Nacionales de Estadística, por un lado, y las EFS, por otro, con objeto de garantizar la eficacia del control externo. Las observaciones formuladas por estas últimas sobre el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación a partir de la información presupuestaria deben tenerse en cuenta y generar consecuencias.

Finalmente, sugirió una armonización, a nivel europeo, de los principios y criterios presupuestarios y contables aplicables a las Administraciones Públicas de los Estados miembros, así como de la información presupuestaria y contable a rendir, como principal vía para superar estas dificultades y limitaciones. De esta forma, la estabilidad presupuestaria podría medirse directamente a través del saldo del presupuesto por operaciones no financieras, sin necesidad de ajustes adicionales. Esta armonización supondría, además, un paso muy importante a favor de la transparencia de la información presupuestaria y contable presentada por las Administraciones Públicas de los Estados miembros.

6. EXAMEN DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ANTICRISIS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS: LOS CASOS DE ALEMANIA, FRANCIA Y PORTUGAL

Los trabajos desarrollados por las EFS en relación con las medidas adoptadas por los Estados miembros como consecuencia de la actual crisis económica y financiera suscitaron gran interés durante la celebración de ambos talleres de trabajo.

El Dr. Matthias Mähring, Director de Auditoría de la EFS de Alemania, realizó una exposición sobre la auditoría de los programas de

¹³ Estas consideraciones han quedado recogidas en dos Mociones aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en 2005 y 2006, respectivamente: la «Moción sobre los procedimientos de formación, alcance y contenido de la Cuenta General del Estado y las posibilidades de su consolidación, considerando su viabilidad práctica», y la «Moción sobre la aplicación de principios y normas contables uniformes en el sector público».

política fiscal en tiempos de desaceleración económica. Por su parte, el Sr. Eric Dussoubs, auditor de la EFS de Francia, presentó una síntesis del trabajo que está desarrollando su Entidad en relación con la fiscalización de las medidas adoptadas por el Gobierno francés para apoyar a los bancos, y el riesgo para la estabilidad fiscal generado por estas medidas. Además, la Sra. Ana Furtado, Asesora Senior de la EFS de Portugal, expuso las actuaciones emprendidas por su Institución para el control de la ejecución del Plan portugués de recuperación, en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica y de la Estrategia de Lisboa.

Por otra parte, los representantes del Tribunal de Cuentas Europeo entregaron un documento sobre las medidas nacionales de rescate a corto plazo adoptadas por los Estados miembros, con motivo de la crisis financiera, hasta junio de 2009.

Finalmente, el capítulo dedicado a las consideraciones sobre la crisis se cerró con la participación especial del Sr. Erkki Liikanen, gobernador del Banco Central de Finlandia, que se refirió a las reformas que deben realizarse en la regulación y supervisión del sistema financiero para evitar situaciones similares a la que hemos vivido con la actual crisis.

6.1. La auditoría de las medidas anticrisis por el Bundesrechnungshof de Alemania

La presentación del Dr. Matthias Mähring se centró en el análisis de las actuaciones emprendidas por parte del Bundesrechnungshof para organizar la auditoría de las medidas adoptadas por el Gobierno Federal en relación con la actual crisis financiera y económica.

Por una parte, a partir de un enfoque horizontal integrado, las distintas unidades de la EFS alemana han sido invitadas a centrarse durante 2009 y 2010 en la auditoría del Primer Paquete de Recuperación –adoptado por el Gobierno Federal en noviembre de 2008, para asegurar el empleo a través del fortalecimiento del crecimiento, por un volumen de 10.000 millones de euros–, y del Segundo Paquete de Recuperación –adoptado por el Parlamento en marzo de 2009, para salvaguardar el empleo y la estabilidad, por un importe de 50.000 millones de euros–.

Los objetivos son realizar auditorías oportunas del mayor número posible de programas de política fiscal y campos, utilizando los resultados de los trabajos individuales como *input* para un informe general sobre la eficiencia y efectividad de los programas de política

fiscal. Las directrices de auditoría centrales o primordiales en este enfoque son cuatro: estímulo económico efectivo (rápido desembolso de fondos y adicionalidad del gasto), sostenibilidad, conformidad y eficiencia.

Junto a esta concepción horizontal, se ha adoptado también un enfoque vertical-sectorial, definiendo dos grandes áreas: la estabilización del mercado financiero y las ayudas a la inversión.

La primera de estas áreas incluye la auditoría de todos los programas del Gobierno Federal destinados a estabilizar el mercado financiero, y está concentrada en una única unidad de auditoría, que tiene responsabilidad exclusiva en el área: la *Task Force* sobre crisis financiera, activa desde noviembre de 2008.

Respecto al área relativa a las ayudas a la inversión, incluye la auditoría de todos los Programas de inversión futuros, y está concentrada también en una única unidad de auditoría, con responsabilidad exclusiva en el área: la unidad I6, activa desde abril de 2009.

En cuanto a la organización interna, con objeto de conseguir rapidez, efectividad y compatibilidad, se han seguido los siguientes pasos:

– Primer paso (1 de abril de 2009): Modificación de su distribución interna de responsabilidades. La responsabilidad para todos los programas de inversión futuros (auditoría, asesoramiento, organización) recae en una única unidad de auditoría (I6), que permite una rápida toma de decisiones sin necesidad de una pesada o engorrosa coordinación interna.

– Segundo paso (1 de mayo de 2009): Creación de un equipo central (*core team*) dentro de la unidad de auditoría I6, y contratación extraordinaria de cinco personas altamente cualificadas. Trabajo preparatorio de la auditoría de las ayudas a la inversión (proyecto de plan y horario, programa de auditoría, cuestiones legales).

– Tercer paso (finales de mayo de 2009): Desarrollo de una estructura de auditoría para el trabajo de campo. Se crean 12 equipos de auditoría de 2 auditores cada uno, distribuidos en 4 grupos de auditoría, cada grupo bajo el mando de un director; es decir, un total de 28 personas para el trabajo de campo. El *core team* está localizado en la sede de la EFS alemana en Bonn, y los grupos de auditoría están descentralizados (Berlín, Hannover, Frankfurt y Stuttgart). Los 16 Estados federales están asignados a los cuatro grupos de auditoría. La asignación de los equipos y las áreas a los grupos se adapta al nivel de las ayudas recibidas por cada Estado. Esto permite a garantizar una misma presión fiscalizadora en todas las áreas.

En la fecha de celebración del taller de trabajo, estos grupos estaban organizados para el seguimiento de la aplicación de la Ley de 6 de marzo de 2009, por la que el Gobierno Federal concede ayudas por importe de 10.000 millones de euros a los Estados federales y municipios para gastos de capital adicionales en infraestructuras educacionales y generales. El artículo 6.a) de esta Ley, de acuerdo con una iniciativa del Comité Presupuestario del Parlamento, autoriza expresamente a la EFS alemana para llevar a cabo trabajos de campo en los Estados federales y los municipios, con el fin de auditar si las ayudas son empleadas de forma apropiada. El objetivo del Comité Presupuestario es, a partir de auditorías en tiempo real, obtener asesoramiento de esta institución durante la ejecución de las ayudas en los Estados y municipios.

De acuerdo con estas consideraciones, para la auditoría de las ayudas de inversión concedidas por dicha Ley [*Project Team* 6.a)], la unidad I6 presentaba la siguiente organización:

GRUPO DE AUDITORÍA	DIRECTOR	EQUIPOS	ESTADOS	AYUDAS (MILLONES €)
Norte	1	2	4	1.600
Este	1	3	6	2.300
Oeste	1	4	4	3.400
Sur	1	3	2	2.700

A partir de estos enfoques y esta organización interna, las actuaciones desarrolladas hasta el momento de la presentación, en septiembre de 2009, habían sido las siguientes:

– Primer Informe al Comité Presupuestario el 24 de marzo de 2009: Puso de manifiesto la debilidad del método para calcular la «adicionalidad monetaria», incluido en un acuerdo entre el Gobierno Federal y los Estados. Hubo un controvertido debate en el Comité el 25 de marzo de 2009.

– Segundo Informe al Comité Presupuestario el 20 de agosto de 2009: Informe sobre la implementación de la Ley por los Estados. Las deliberaciones del Comité tuvieron lugar el 8 de septiembre de 2009.

– Primera auditoría piloto: En julio de 2009, el Bundesrechnungshof anunció visitas de auditoría a 33 municipios en los 13 Länder distintos de los Estados Ciudad, que no han sido cubiertos hasta ahora. En septiembre de 2009 ya habían completado su trabajo de campo en 31 municipios, mientras que los otros 2 ponían en duda el

derecho de la Entidad a auditarlos. Esperaban presentar los resultados al Comité Presupuestario en un nuevo informe.

Respecto a las actuaciones futuras, tenían previsto la realización de una nueva tanda de visitas de auditoría a las autoridades locales; el análisis de la base de datos de ayudas mantenida por el Ministerio de Finanzas para identificar posibles puntos a auditar; la planificación inicial de la auditoría de los gastos de capital en los Estados federales, y la auditoría del Ministerio de Finanzas Federal, responsable, al nivel del Gobierno Federal, de una adecuada tramitación de las ayudas.

6.2. El análisis de la ayuda estatal a los bancos por la Cour des Comptes de Francia

La presentación del representante francés, el Sr. Eric Dussoubs, incluyó algunas de las consideraciones recogidas en el Informe aprobado en junio de 2009 por la Cour des Comptes, relativo a las ayudas públicas a las entidades de crédito¹⁴. En febrero de 2010 está prevista la presentación de un informe final en el que se incluirán nuevas comprobaciones.

Las medidas de apoyo del Estado francés a los bancos franceses han incluido tres componentes: refinanciaciones a través de la Société de Financement de l'Économie Française (SFEF); recapitalizaciones a través de la Société de Prise de Participation de l'État (SPPE), y acciones específicas para bancos con dificultades financieras (Dexia y Natixis). Los fondos comprometidos en junio de 2009 en los tres grupos de acciones (105.700 millones de €, el 5,5% del PIB) representaban el 30% de la cantidad máxima autorizada (360.000 millones de €, el 18,5% del PIB), aunque estaba previsto que aumentara al 48% a finales de 2009. Los bancos perceptores de las ayudas se comprometieron a incrementar el crédito y limitar las pagas y compensaciones a sus ejecutivos y operadores.

Respecto a los riesgos derivados de estas acciones para la estabilidad fiscal, el Informe considera que, en general, el riesgo de los planes de apoyo no parece importante para la política fiscal y el Gobierno. En la fecha de su elaboración, el gasto estimado para 2009 era de 173.000 millones €, el 9,1% del PIB, no estaban previstas nuevas compras de capital, y la concesión de préstamos iba a finalizar durante el primer trimestre de 2010. El impacto en los presupuestos de

¹⁴ *Les concours publics aux établissements de crédit*, disponible en <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-RPT.html>. Este Informe ha sido objeto de análisis en un número anterior de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO.

2009 parecía ser limitado, porque los préstamos de la SFEF (por importe estimado de 93.000 millones) se iban a financiar con bonos emitidos en mercados públicos, y las inyecciones de capital de la SPPE (por importe estimado de 25.000 millones), mediante deuda y pequeñas transferencias del presupuesto del Estado (solo 450 millones). Además, ya se habían cobrado 1.300 millones por la remuneración de las garantías estatales, y se esperaban más entradas de caja vía intereses, dividendos y beneficios por la venta de la cartera de bancos.

Sin embargo, el Informe describe algunos factores que podrían limitar los cobros esperados –incidencia fiscal, cláusulas de limitación de dividendos, techos contractuales a las ganancias de capital por la venta de carteras– e incrementar los gastos presupuestarios. Además, en la estabilidad fiscal podrían incidir otros riesgos, como la depreciación de los activos bancarios o el impacto en el diferencial de riesgo soberano. No obstante, estos riesgos pueden mitigarse si se prepara la salida del Estado de estas medidas, se fortalece la regulación sobre productos financieros y *ratios* de solvencia, y se reorganiza el sector bancario.

Para terminar, el Sr. Dussoubs destacó que el control de la EFS francesa presentaba ciertas limitaciones, pues todavía se encontraba en una fase preliminar, existían restricciones legales para acceder a los bancos privados, faltaban conocimientos econométricos y capacidad para modelizar, y era demasiado temprano para tener todos los datos y variables.

6.3. El seguimiento por el Tribunal de Contas de Portugal de la ejecución del Plan portugués de recuperación, en el contexto del Plan Europeo de Recuperación Económica y la Estrategia de Lisboa

La intervención pública para luchar contra la recesión está produciendo resultados, pero las medidas de emergencia tomadas pueden poner en peligro el crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo. La pregunta es: ¿cuánto tiempo puede durar este estímulo? La respuesta se obtiene mediante una valoración de los riesgos. En el corto plazo, hay que evaluar la oportunidad y eficacia de las medidas, y las implicaciones en cuanto a cargas fiscales; en el largo plazo, los principales factores a tener en cuenta son el incremento del déficit y la deuda y el riesgo de mayores tipos de interés.

Para reducir estos riesgos es fundamental que los fondos públicos se empleen de forma racional, de acuerdo con criterios de coste-calidad y con las prioridades establecidas en la Estrategia de Lisboa.

A partir de este planteamiento, la EFS de Portugal tiene previsto efectuar, durante el periodo 2009-2011, un seguimiento sistemático

de la información disponible sobre la ejecución de las medidas anti-crisis y sus resultados, elaborando los correspondientes informes interinos, así como realizar auditorías específicas sobre la materia.

El Gobierno portugués ha anunciado más de 30 medidas que actúan sobre los mercados financieros, las empresas, las infraestructuras y energías, y el empleo. Las principales medidas que estaban siendo objeto de seguimiento por parte del Tribunal de Contas en el momento de la celebración del taller de trabajo, en septiembre de 2009, eran las relativas a los mercados financieros y al plan excepcional de liquidación de deuda del Estado.

Como paso previo, para cada medida se han identificado las autoridades implicadas y los procedimientos; las cantidades presupuestadas y ejecutadas; el calendario previsto; la financiación; las cantidades previstas en los próximos ejercicios; y los impactos estimados en las cuentas públicas y en la economía.

Una vez identificados los datos anteriores, los pasos que están siguiendo son: recogida de información, ya sea de fuentes públicas o mediante entrevistas con las autoridades relevantes; identificación del modelo establecido para la ejecución y el control de las medidas; análisis y procesamiento de la información; realización de encuestas periódicas; y la selección de indicadores para el análisis de los impactos en los mercados.

Para terminar, la representante portuguesa enumeró las principales dificultades a las que se está enfrentando esta labor de seguimiento: la identificación de criterios de análisis armonizados para este gran número de medidas; la recopilación de la información sobre los recursos financieros, en particular respecto a la financiación europea; y la selección de indicadores de impacto de estas medidas en la economía.

7. AUDITORÍA DE OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Los representantes del Tribunal de Cuentas Europeo y de las EFS de Turquía, Países Bajos y Eslovenia presentaron sus experiencias en el campo de la auditoría de cuestiones relativas a la Estrategia de Lisboa distintas de las relacionadas con la política fiscal.

En relación con las reformas estructurales para promover la competitividad y la productividad, el Sr. Martin Weber, Jefe de Gabinete en el Tribunal de Cuentas Europeo, presentó la auditoría sobre la evaluación de impactos como instrumento de la política de «Mejor Regulación» de la Comisión, que se estaba ultimando por su Entidad

en el momento de la celebración de los talleres de trabajo. La evaluación de impactos es un estudio que se realiza con carácter previo a la aprobación de una norma, y que se envía junto con el Proyecto de norma al órgano competente para aprobarla. Entre la metodología empleada por el Tribunal de Cuentas Europeo para llevar a cabo esta auditoría destaca el empleo de encuestas, comités asesores y un grupo de discusión (*focus group*). El grupo de discusión tuvo lugar en julio de 2009, fue organizado y moderado por un mediador externo y en él participaron 35 expertos internacionales, que formularon sus comentarios y sugerencias a un informe técnico preliminar. El nuevo informe técnico revisado se remitirá, para aclaraciones, a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo, y está previsto que el correspondiente Informe especial se apruebe en enero o febrero de 2010.

Por su parte, la Sra. Arife Coskum, Auditora Principal de la EFS de Turquía, se refirió a dos auditorías realizadas por su Entidad en relación con la aplicación efectiva de la Estrategia de Lisboa en su país, dentro de la iniciativa eEurope+, diseñada para los países candidatos. La primera de ellas analizó las actividades llevadas a cabo en el marco del Proyecto de e-Transformación de Turquía, con objeto de determinar si se habían desarrollado con la debida coordinación, estableciendo la infraestructura técnica necesaria y con un enfoque de coste-eficacia. La segunda auditoría examinó si la estructura de los sitios web de las instituciones públicas garantizaba que la prestación de los servicios públicos en un entorno electrónico se realizaba de forma óptima.

La representante de la EFS de Países Bajos, la Sra. Mariska Strepel, presentó un Informe de su institución¹⁵, aprobado el 23 de septiembre, en el que se analiza hasta qué punto el suministro de información sobre el progreso de la Estrategia de Lisboa y el logro de sus metas en los Países Bajos es adecuado, centrándose en el examen del Programa Nacional de Reformas y los informes de ejecución, y en tres casos concretos: aprendizaje permanente, creación de empresas y participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Respecto al uso de la Estrategia de Lisboa como marco de referencia de las auditorías, la Dra. Tyna Erzen, Miembro de la EFS de Eslovenia, señaló que, si bien hasta el momento su institución no había analizado la Estrategia de Lisboa como tal, sí se utilizaba como referencia en determinadas auditorías, presentando en su exposición tres casos concretos: la auditoría de la gestión de los programas

¹⁵ *Lisbon Strategy for Sustainable Economic Growth and Jobs in Europe.*

de los fondos estructurales en el área de empleo; la auditoría de la planificación e implementación de la Estrategia de Lisboa en el campo de I+D, y la auditoría de la eficiencia de la selección y la efectividad de la ejecución de los programas y proyectos de la Agencia de Investigación de Eslovenia financiados por el Presupuesto estatal, que todavía está en ejecución.

Finalmente, los representantes del Tribunal de Cuentas Europeo entregaron dos documentos relativos a la Estrategia de Lisboa: uno sobre el impacto del Proyecto de Presupuesto de las Comunidades Europeas para 2010 en la citada Estrategia, y otro sobre el progreso registrado por los Estados miembros en su ejecución.

8. LANZAMIENTO DE LAS REDES SOBRE AUDITORÍA DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Además de compartir experiencias en la materia, el objetivo fundamental de los dos talleres de trabajo celebrados en Helsinki era aprobar el lanzamiento de las dos redes previstas:

– La red sobre auditoría de la política fiscal, dirigida por la EFS de Finlandia.

– La red sobre auditoría de la Estrategia de Lisboa, dirigida por la EFS de Portugal.

La finalidad de estas dos redes es compartir metodologías, prácticas y cualquier otra información sobre la planificación y desarrollo de auditorías en las áreas temáticas en que se estructuren. Concretamente, la propuesta presentada por la EFS de Finlandia respecto a las áreas temáticas de la red relativa a la auditoría de la política fiscal fue bien acogida por los asistentes, que acordaron su organización en dos áreas:

– Área I: Información utilizada para la planificación financiera y la presupuestación, presentación de los presupuestos y proceso presupuestario.

– Área II: Evaluación de la información («fiel y razonable») presentada en los informes financieros y de sostenibilidad de las Administraciones Públicas. Cumplimiento de las reglas de política fiscal (incluye los efectos de los programas de rescate y estabilización de las instituciones financieras y los mercados debido a la actual crisis financiera).

En cuanto a la red sobre auditoría de la Estrategia de Lisboa, la propuesta presentada por la EFS de Finlandia distinguía tres áreas:

- Área I. Prioridades macroeconómicas: estabilidad y sostenibilidad económica, implementación de los Programas Nacionales de Reformas y sostenibilidad fiscal.
- Área II. Prioridades microeconómicas: competitividad y productividad, investigación e innovación.
- Área III. Política de empleo: la eficiencia del mercado de trabajo y el aumento de la tasa de empleo.

Los asistentes acordaron además que otras áreas de interés podrían ser el cambio climático y la evaluación de impactos.

Finalmente se aprobaron los métodos de trabajo y el calendario previsto. Como punto de partida se tomarán los cuestionarios remitidos por las distintas EFS participantes antes de la celebración de los talleres y las aportaciones realizadas durante los mismos. Además, está previsto llevar a cabo una actividad de *benchmarking* durante 2009-2010; constituir una base de datos sobre fiscalizaciones realizadas o previstas; realizar seminarios con las EFS interesadas en cada área temática; y emitir un informe en 2011 sobre el trabajo desarrollado y la situación de la red.

Respecto a la realización de auditorías paralelas, se plantearon como posibles, pero una vez que las redes hayan establecido buenos canales de información y comunicación.

9. CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia de las EFS de la Unión Europea en la auditoría de la política fiscal es, como se ha podido ver a lo largo de este artículo, extensa, y en varios casos ha trascendido el tradicional análisis formal de las cuentas y de la ejecución presupuestaria para abordar aspectos relacionados con la calidad de la información que sirve de fundamento a las decisiones fiscales, la transparencia de los proyectos de presupuestos presentados a los Parlamentos, el cumplimiento de los objetivos y límites fiscales, y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Este nuevo enfoque se centra en el trabajo desarrollado por aquellas entidades públicas responsables de la preparación de las propuestas de decisiones fiscales (entre ellas y más importantes, los presupuestos), e incide en el análisis de los procesos presupuestarios y de sus resultados, no solo desde una óptica del cumplimiento de la legalidad y los principios aplicables, sino también desde el punto de vista de la economía, eficiencia y eficacia. Así, por ejemplo, el análisis de las desviaciones detectadas durante la fase de ejecución de los pre-

supuestos debe partir de las cifras iniciales consignadas en los mismos, valorando su fundamento y consistencia.

La posibilidad de compartir todas estas experiencias en una red de EFS es, sin duda, una iniciativa no solo recomendable, sino necesaria. El intercambio de información siempre resulta útil a la hora de abordar nuevos campos que pudieran estimarse, inicialmente, difíciles de explorar. La coordinación de las metodologías aplicadas para el análisis de ámbitos similares, y la aplicación de criterios comunes en materias reguladas por normas comunitarias, es ineludible dado el actual estado de las cosas. Las EFS deben asumir un papel activo en la consolidación de la Unión Europea, garantizando, en todos los Estados miembros, un control uniforme sobre aquellos ámbitos, como la política fiscal, que resultan fundamentales para el logro de sus objetivos. Y también ha de ser un papel dinámico y flexible, fomentando y, por qué no, reclamando las modificaciones necesarias para ajustar su mandato y sus funciones a la cambiante realidad.

Respecto a la auditoría de cuestiones relativas a la Estrategia o Agenda de Lisboa, la discusión durante la celebración del taller de trabajo puso de manifiesto hasta qué punto los planteamientos de Lisboa son desconocidos, o se ven como lejanos, para muchos de los técnicos que trabajan cada día en las EFS. Dado que los Programas Nacionales de Reformas, esto es, la traducción en términos nacionales de la Estrategia de Lisboa, constituyen la referencia fundamental de la política económica de los Gobiernos, muchas de las auditorías incluidas en los programas anuales de nuestras instituciones inciden de forma indirecta sobre aspectos contemplados en los mismos. Ahora bien, son escasos los ejemplos de auditorías en las que se analicen, de forma directa, las actuaciones nacionales dirigidas al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

No debería ponerse como excusa el tan traído «fracaso» de esta Agenda. Más bien al contrario, las EFS deberían reflexionar sobre su responsabilidad en este «fracaso». Porque lo cierto es que los objetivos últimos de las políticas económicas de nuestros Gobiernos se fijan a través de documentos comunitarios, con directrices aplicables a todos los Estados miembros, y si estos objetivos no se cumplen, quién mejor que ellas, como órganos de control externo independientes, para analizar las causas y proponer soluciones dentro de sus ámbitos de competencias.

El lanzamiento de una red de EFS en la que se intercambien experiencias e ideas en este ámbito y en la que se coordinen planteamientos y metodologías puede servir para que, de cara a futuras «es-

trategias» comunitarias, nuestras instituciones asuman el papel activo que les corresponde.

El funcionamiento de estas dos redes, en cualquier caso, dependerá del grado de compromiso de las Entidades con mayor experiencia en cada materia, sobre todo al principio. Sin duda va a suponer un esfuerzo importante, pero no se debe renunciar a esta oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos presentados durante la celebración del *Contact Committee Workshop «The Audit of Financial Sustainability and other Fiscal Policy Related Themes»*:

- BELGIAN COURT OF AUDIT: *Preparation for Helsinki*.
- DUSSOUBS, Eric: *Financial crisis- Risk for fiscal stability generated by State support to banks*.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *Financial Crisis*.
- GÓMEZ, Elisa: *Budgetary stability in Spain*.
- HAGBERG, Thomas: *Fiscal Targets and Evaluation of Target Deviations*.
- KOLAROVIC, Juraj: *Audit Position Statement on the proposed 2010 Budget Bill in the Slovak Republic*.
- MÄHRING, Matthias: *Auditing of fiscal policy programmes in times of economic downturn*.
- PÖYSTI, Tuomas: *Welcome to Helsinki to launch the Network for fiscal policy audit*.
- PULAY, Gyula: *Macroeconomic Risk Analysis of the State Budget Appropriation Bill*.

Documentos presentados durante la celebración del *Contact Committee Workshop «The Audit of Lisbon Strategy Related Topics»*:

- COSKUN, Arife: *e-Transformation in Turkey*.
- ERZEN, Tina: *Aims and Approach in Using Lisbon Strategy as a Reference Framework for Audits*.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *Lisbon Strategy*.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *The Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial year 2010 and its impact on the Lisbon Strategy*.
- FURTADO, Ana: *Monitoring by the Tribunal de Contas of Portugal of the execution of the Portuguese Plan regarding the European Financial Recovery, in the context of the Lisbon Strategy*.

- NORDSTRÖM, Tomas: *Sustainable Fiscal Policy*.
- STREPPPEL, Mariska: *Lisbon Strategy for sustainable economic growth and employment*.
- WEBER, Martin: *Impact assessment as an instrument of the Commission's 'Better Regulation' policy: does it work? - the audit behind*.

Informes aprobados por Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea:

- NATIONAL AUDIT OFFICE OF ESTONIA: *Activities of the Ministry of Finance in developing budgetary principles*. Resumen en ingles en <http://www.riigikontroll.ee/?lang=en>
- SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE: *The Government's analysis of the Long-Term Sustainability of Fiscal Policy* (RiR 2007:22), disponible en http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___456.aspx
- SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE: *Audit of the application of the Fiscal Framework in the Spring Fiscal Policy Bill*.
- COUR DES COMPTES: *Les concours publics aux établissements de crédit*, disponible en <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-RPT.html>
- NETHERLANDS COURT OF AUDIT: *Lisbon Strategy for Sustainable Economic Growth and Jobs in Europe*.

Otra documentación:

- Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo 2009: *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, COM (2008) 800 final.
- Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000: *Conclusiones de la Presidencia*.
- Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, *Diario Oficial* L 209 de 2.8.1997.
- Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, *Diario Oficial* L 209 de 2.8.1997.
- Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, *Diario Oficial* C 236 de 2.8.1997.
- Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997, *Diario Oficial* C 35 de 2.2.1998.