

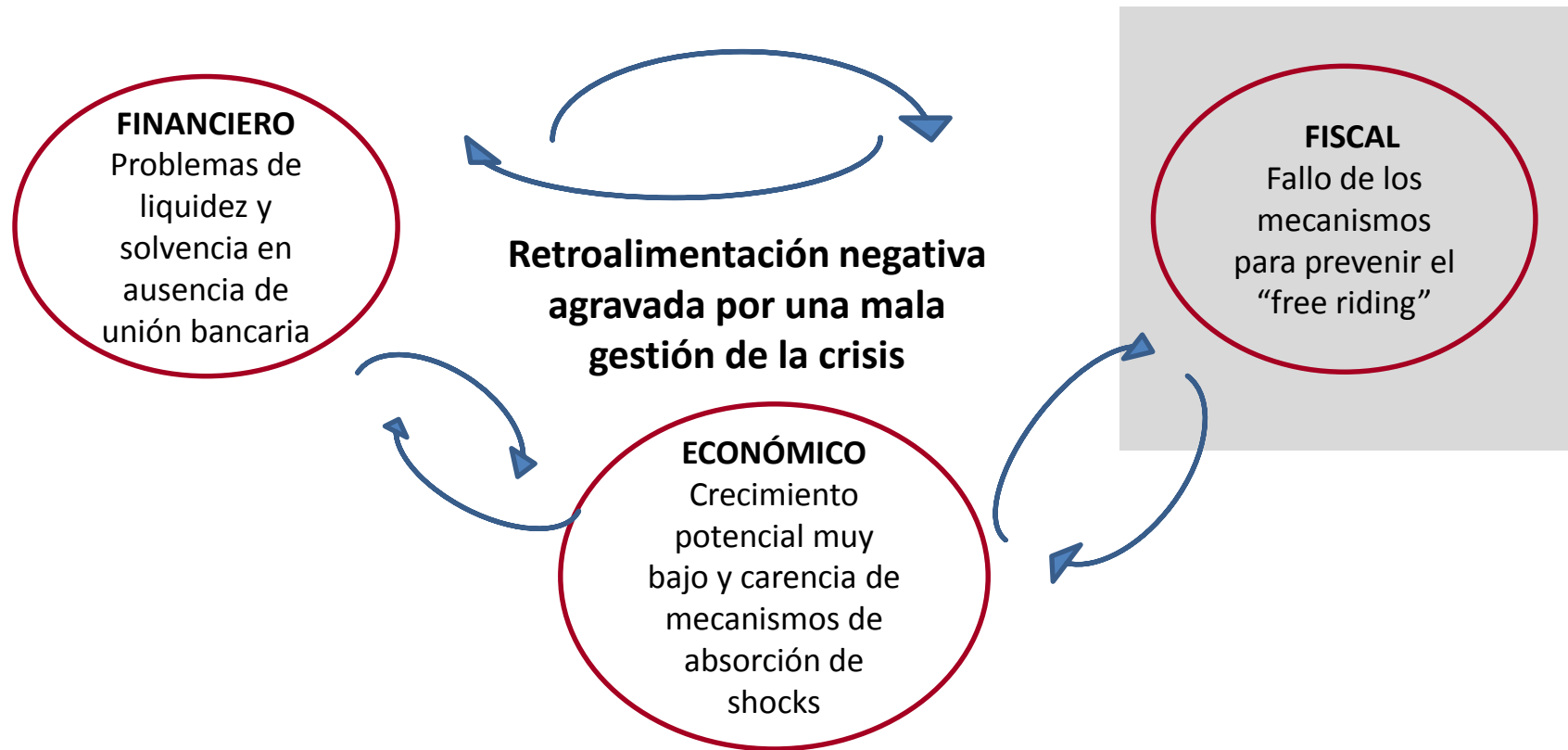


Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

# Retos en el Marco de Gobernanza Fiscal de la UE

José Luis Escrivá  
Presidente de la AIReF  
IV Jornada de Auditoría del Sector Público  
5 de mayo de 2016, Madrid

# La crisis ha puesto al descubierto los fallos del modelo de gobernanza de la eurozona en un triple ámbito



**Reto: diseñar un nuevo modelo que rompa estos vínculos y afronte los problemas de diseño de fondo de la UEM**

**¿Van las reformas en materia fiscal en la dirección adecuada?**

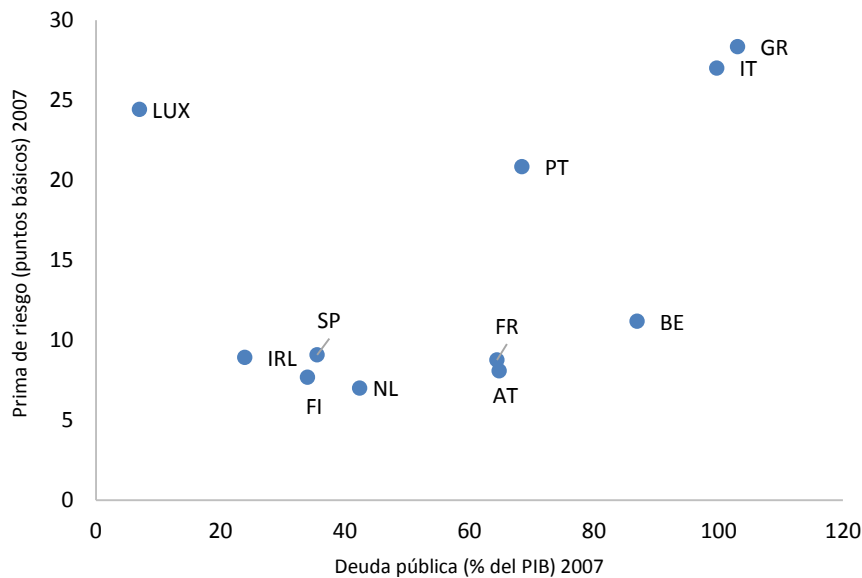
# Ninguna de las vías previstas en el Tratado para promover la disciplina ha funcionado

❖ Ni el mercado ni las reglas fiscales han evitado el “free-riding”

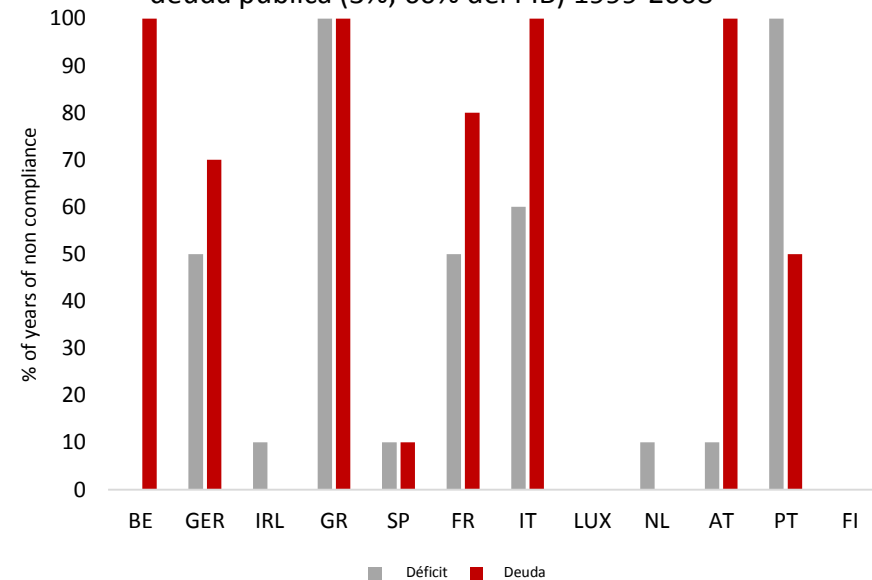
✓ Cláusula de **no-rescate** no creíble y subestimación del riesgo

✓ El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** no ha logrado promover la disciplina fiscal

Falta de discriminación del mercado

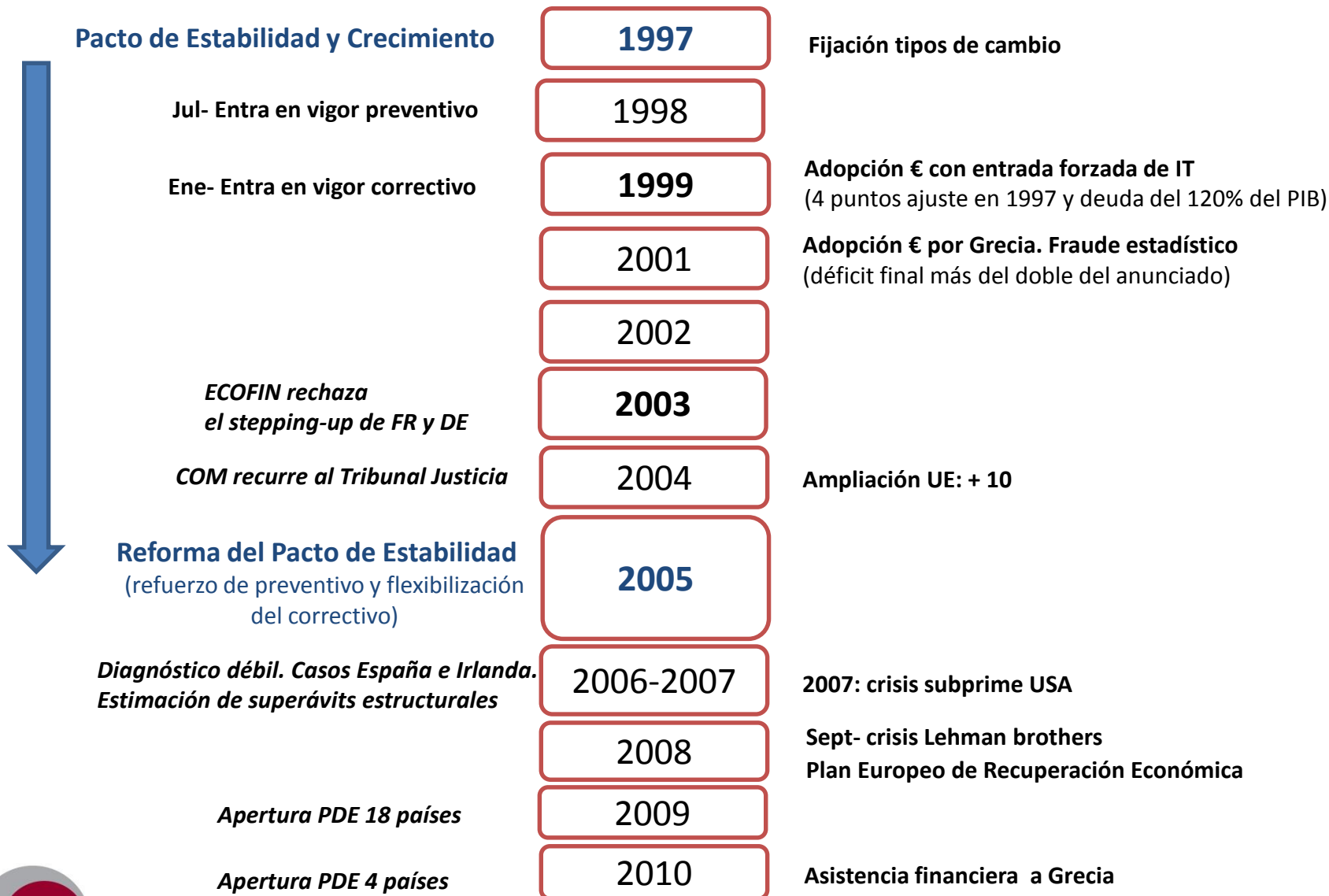


Incumplimiento de los límites máximos de déficit y deuda pública (3%; 60% del PIB) 1999-2008



Fuente: AMECO y Banco de España

# Vértigo para aplicar el Pacto en su integridad



# Las reformas post-crisis (2011-2013) estrenan una nueva vía para mejorar la disciplina fiscal

## Reformas post-crisis (6 pack, FC, 2 pack)

**1. Continuidad del enfoque centralizado:** reforzamiento del PEC (de sus reglas e implementación)

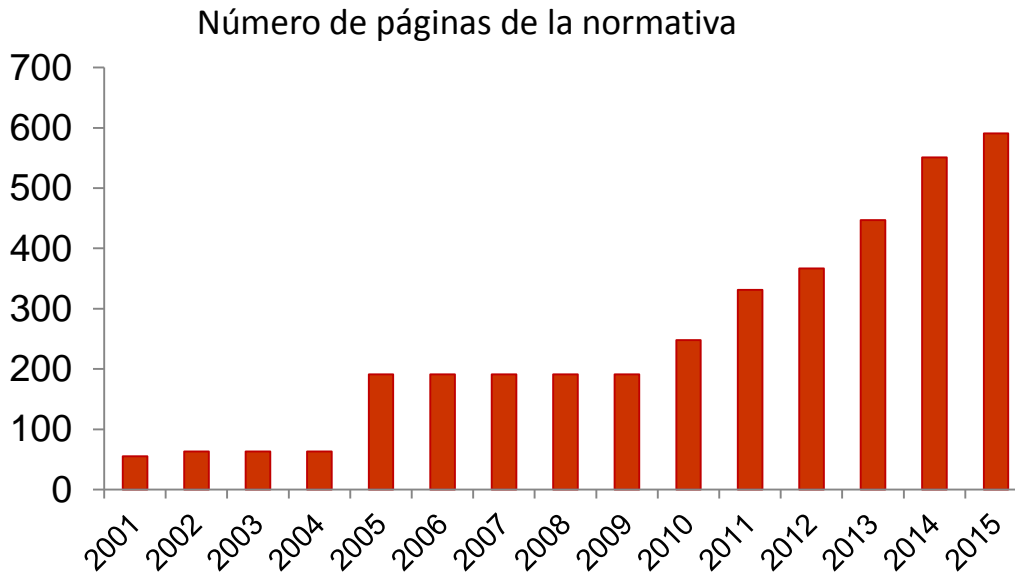
- ✓ **Más reglas**
  - Regla de gasto y regla deuda
- ✓ **Más exigentes**
  - “MTO” más restrictivo (-0,5% del PIB)
- ✓ **Reducción discrecionalidad Consejo**
  - Comisión: más autonomía
  - Consejo: más automatismo (MCI)

**2. Innovación mediante introducción de elementos descentralizadores:** apropiación nacional de la disciplina fiscal (**national ownership**)

- ✓ Reglas fiscales nacionales
- ✓ Marcos presupuestarios de medio plazo
- ✓ Transparencia
- ✓ Mecanismos de coordinación entre administraciones
- ✓ **IFIs nacionales**

# Pero este reforzamiento del Pacto presenta graves problemas de diseño que están minando su credibilidad

❖ **Amplio consenso sobre excesiva complejidad** y difícil seguimiento

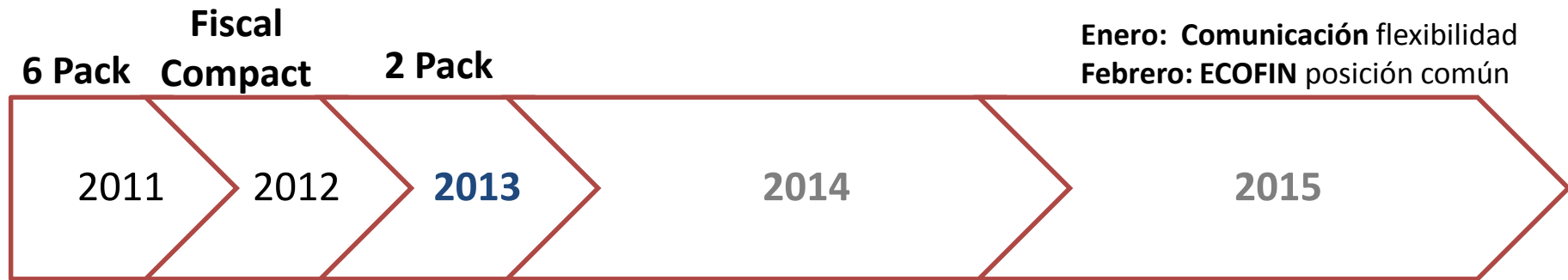


- Demasiadas reglas fiscales
- Cada vez más sofisticadas
- Cambios frecuentes
- Consistencia entre reglas no garantizada

Fuente: Central Plannig Bureau (CPB) Holanda

- ❖ **Transparencia y comunicación.....mermadas**
- ❖ **Eficacia y credibilidad .....en riesgo**

# Además, se repite de nuevo el vértigo de llevar el Pacto hasta sus últimas consecuencias



## 2013 -Bélgica (PDE de 2009 a jun 2014):

### Junio: ECOFIN stepping up

- 126.8 no acción efectiva
- Pero sin multa prevista en 6 pack

## 2014-2015- Francia (en PDE desde 2009):

**Marzo:** Recomendación autónoma de COM

**Mayo:** COM valora PE (cumple )

**Oct:** DBP pospone 2 años déficit < 3%

**Dic:** Eurogrupo aplaza evaluación a marzo

**Marzo: ECOFIN amplía 2 años más (2015 a 2017).**

- Peor escenario
- 2 años por comunicación de flexibilidad

## El reforzamiento del control del centro en entredicho

❖ Discrecionalidad

❖ Implementación inconsistente

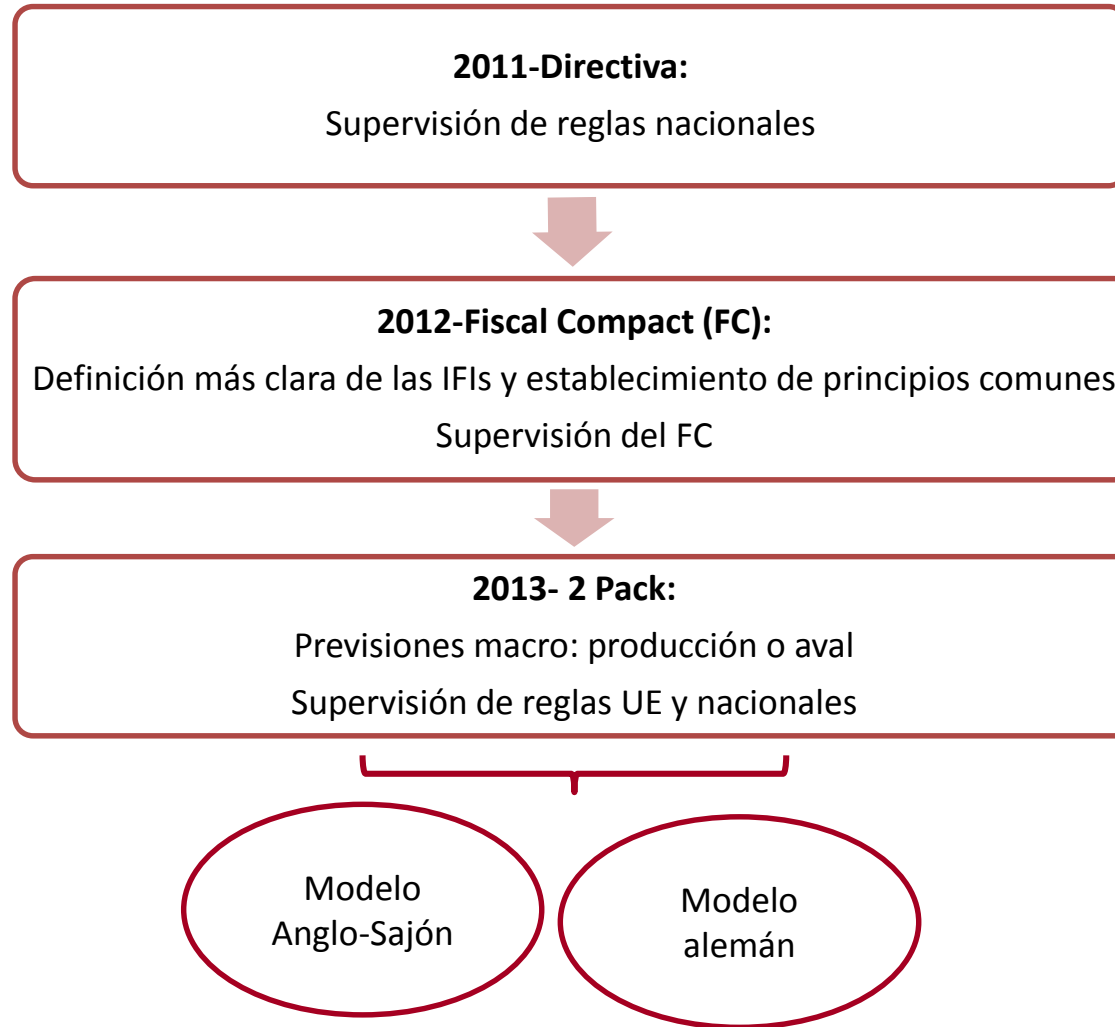
# Cierta decepción en la nueva vía: progreso lento en la descentralización y reforzamiento del ownership

- ❖ **Progreso heterogéneo** entre países y cuestiones
- ❖ Los países están haciendo **escasos avances en:**
  - ✓ Enfoque de medio plazo: insatisfactoria solución del “Two-pack”.
  - ✓ Transparencia: mucho por hacer en beneficios fiscales y pasivos contingentes.
- ❖ Progreso **más positivo en:**
  - ✓ Requerimiento de datos presupuestarios
  - ✓ Previsiones macro
  - ✓ **IFIs: aumento considerable tras el 2 pack.**



# Establecimiento de las IFIs

## ❖ Sucesivas reformas legales



## ❖ Pero su creación y consolidación no fácil:

- Acceso a información
- Recursos

## ❖ Nuevas incertidumbres tras el informe de los 5 Presidentes (CFE)

# El informe de los 5 Presidentes: hacia una unión fiscal (económica, financiera y política)

Reformas post-crisis  
(6 pack, FC, 2 pack)

1. **Continuidad del enfoque centralizado:** reforzamiento del PEC (de sus reglas e implementación)

2. **Innovación mediante introducción de elementos descentralizadores:** apropiación nacional de la disciplina fiscal (**national ownership**)

Coordinación  
basada en reglas  
+ ownership

Informe de los 5 Presidentes  
(junio 2015)

Admite complejidad ¿Reforma?

Más atención a **estabilización** y dimensión del área euro

**Consejo Fiscal europeo (CFE):**  
*riesgo de recentralización?*

Soberanía compartida e  
instituciones comunes

# Se crea una IFI supranacional con amplio mandato

## Consejo Fiscal europeo (CFE)

- **Octubre 2015**, en vigor desde 1 Noviembre
- **Decisión de Comisión** + modificación de febrero

T  
a  
r  
e  
a  
s

**Evaluar la  
implementación de la  
supervisión fiscal**

Consistencia horizontal  
Casos de grave incumplimiento  
Orientación fiscal adecuada (€ y nacional)  
Propuestas para el marco fiscal

**Asesorar sobre la  
orientación fiscal  
adecuada**

Para €  
Consistencia nacional con €  
Opciones disponibles bajo PEC

**Cooperar con IFIs nacionales**

# IFIs pueden ser decisivas para mejorar la eficacia del marco fiscal y suplir los problemas de control del centro

## Proximidad

- Ventajas en acceso a información
- Buen conocimiento del entramado institucional y económico

## Focalización

- Mandato claro
- Atención a la sostenibilidad

## Comunicación

- Adecuada a su público objetivo
- Canal para difundir beneficios de sostenibilidad

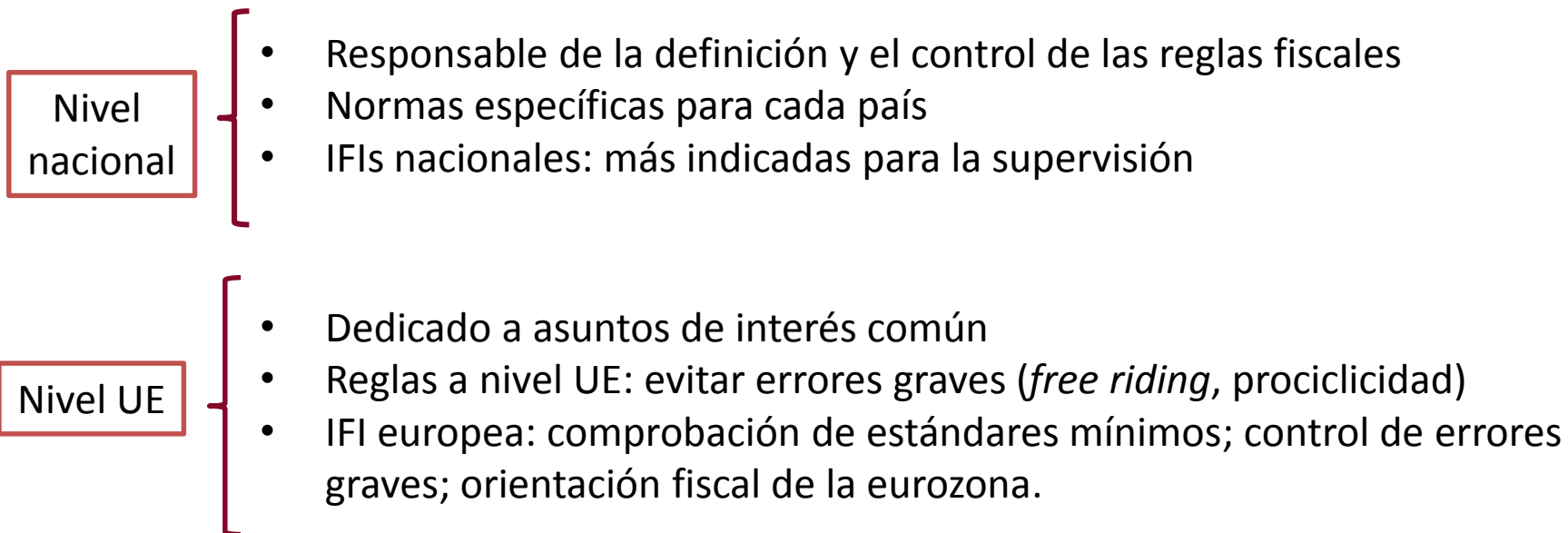
## Complejidad

- Variables no observables
- Reglas complejas

**Los mecanismos de recentralización no han funcionado y las expectativas de una UEM lejanas**

# Distintos autores apoyan la descentralización total de la supervisión

- **Wyplosz:** un modelo como el de EEUU (no rescate ha de ser creíble)
- **Kiss y Odor:** el sesgo al déficit explicado por distintos factores en cada país.  
Propuesta:



# CONCLUSIONES (I)

- ✓ **El PEC y sus sucesivas reformas en “crisis”.**
- ✓ **Se ha evolucionado desde un sistema de reglas sencillo y que confiaba su control en mercado y los Estados Miembros con supervisión por el Consejo.**
  - La falta de voluntad de política determinó la primera crisis del Pacto y reforma (2005)
- ✓ **A un sistema complejo con proliferación de normas y casuística que ha tratado de acotar la discrecionalidad.**
  - Reduciendo el margen del Consejo
  - Dando más autonomía a la Comisión
  - Con cierto intento de renovar el ownership
- ✓ **Pero ni siquiera normas más estrictas y detalladas han evitado la discrecionalidad, inconsistencia y se han revelado nuevamente incapaces de hacer frente a todas la situaciones.**
  - Se han buscado mecanismos de flexibilidad que han vuelto a debilitar el control del centro
  - La Comisión tampoco ha contado con toda la independencia que se esperaba
- ✓ **La descentralización de la supervisión fiscal a nivel nacional es elemento clave en el nuevo esquema de gobernanza. Incluso en el supuesto escenario de transición hacia una unión fiscal que no parece factible.**

# CONCLUSIONES (II)

- ✓ **Unión fiscal: transferencias de soberanía no se ve factible en ningún momento**, y solo en el largo plazo se podría contemplar que se compartan los riesgos y establezcan mecanismos de estabilización fiscal comunes para toda la UE.
- ✓ **Una cláusula creíble de no rescate parece difícil** de desarrollar en una unión monetaria con la historia, los sistemas de rescate de la eurozona y la existencia de países con problemas sistémicos (“too big to fail”). La ampliación de “spreads” durante la crisis se debieron al riesgo de redenominación. ¿Cabe pensar que los mercados sean capaces alguna vez descontar el riesgo de rescate de un país grande?
- ✓ La **eurozona está obligada a un modelo híbrido** cuyos elementos más prometedores deberían ser los compromisos nacionales para reforzar los marcos fiscales locales, como un prerrequisito para mantener políticas fiscales responsables y saneadas.
- ✓ Sería **mejor centrar las energías en promover marcos fiscales sólidos a nivel nacional** que en impulsar soluciones únicas para todos los casos y tendencias recentralizadoras (CFE).
- ✓ Las **IFIs pueden tener un papel relevante en este contexto**. La protección desde el centro es decisiva para facilitar su consolidación.



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

[www.airef.es](http://www.airef.es)

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