



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

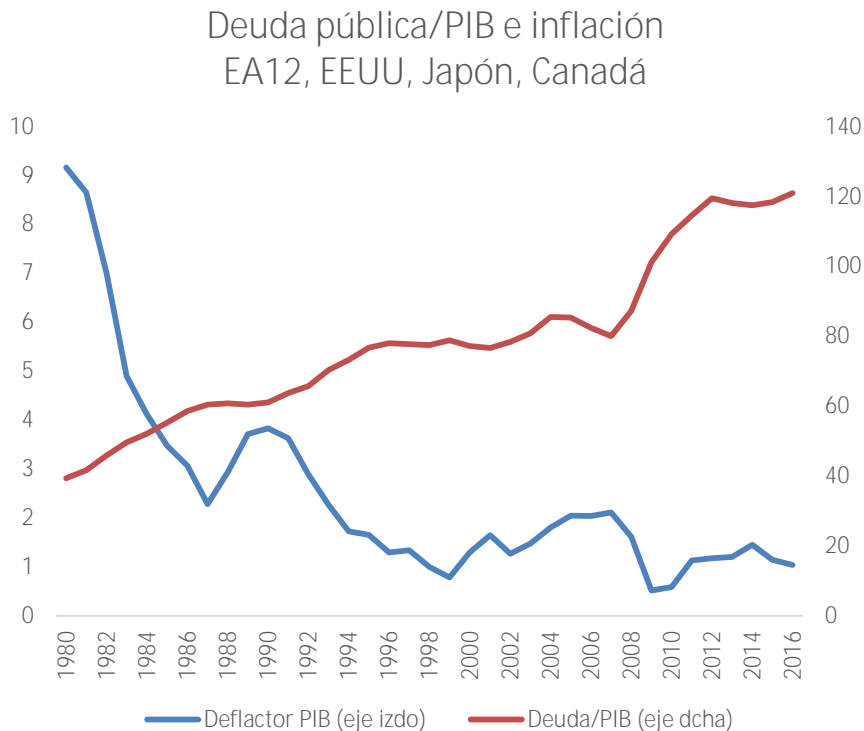


EU INDEPENDENT
FISCAL INSTITUTIONS

Experiencia Internacional de Instituciones Fiscales Independientes

José Luis Escrivá, Presidente de la Red de IFIs
de la UE y Presidente de la AIReF
México, 11 de mayo de 2017

Sesgo a la inflación y a la deuda pública: dos trayectorias distintas



Fuente: Comisión europea, FMI y elaboración propia

- ❑ El sesgo hacia la inflación por parte de los gobiernos se ataja en las últimas décadas otorgando a los Bancos Centrales más independencia en el diseño e instrumentación de la política monetaria
- ❑ Esto ha desplazado el sesgo desde una financiación monetaria del déficit público hacia la deuda pública

¿Pueden análogamente unas instituciones fiscales independientes contribuir a neutralizar este sesgo hacia la deuda pública?

Las IFIs pueden hacer una contribución modesta pero relevante

- ❑ El sesgo a la inflación y al déficit tienen una explicación común bien asentada en la literatura económica: la inconsistencia temporal. Diversas teorías ayudan a explicar que las decisiones adoptadas en el momento presente sean sub óptimas:
 - Problemas de información
 - Impaciencia electorado y/o políticos
 - Competencia electoral

- ❑ En el ámbito de la política monetaria se ha respondido alejando las decisiones de la discrecionalidad política y delegándolas en una entidad independiente de los gobiernos y regida por criterios estrictamente técnicos
 - Los BCs tienen competencias en el diseño de reglas y cuentan con instrumentos para su ejecución

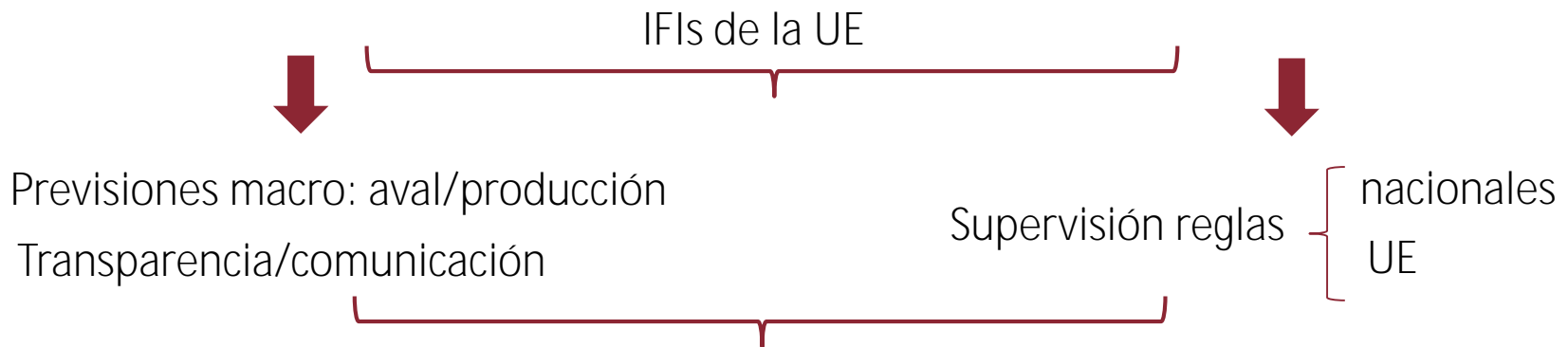
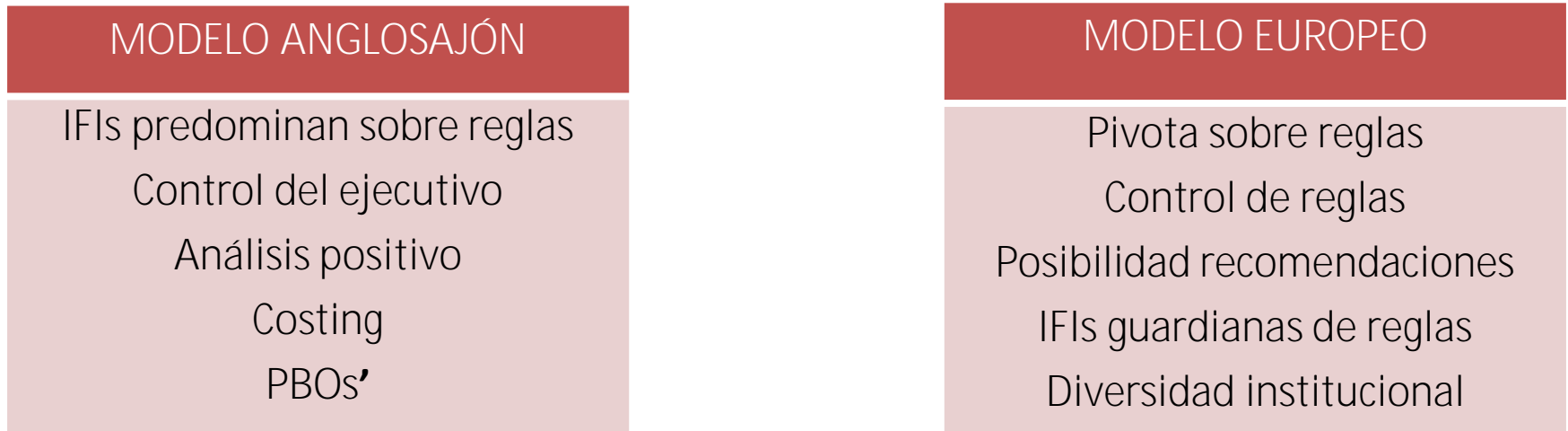
- ❑ Sin embargo, en sistemas democráticos no es posible delegar las decisiones sobre los ingresos y los gastos públicos. No se puede atribuir a una esfera técnica que no cuenta con legitimidad democrática ni los objetivos de impuestos (qué niveles, qué tipos..), ni las políticas de gasto ni el instrumento concreto para dichos objetivos. La política fiscal tiene unos potentes efectos redistributivos que impiden delegar.

¿Qué tipo de contribución pueden hacer entonces las IFIs para contener el sesgo a la deuda pública?

- Pueden aportar análisis y datos que condicionen las decisiones y ayuden a tomarlas contando con elementos de juicio técnico suficiente que ayuden a contener las causas del sesgo sea por:

	¿Cómo se materializa el sesgo ?	¿Responsabilidades trasladables a las IFIs?
Inconsistencia temporal	Optimismo previsiones	Producción/aval previsiones
	Espacios de discrecionalidad por falta de transparencia	Análisis objetivo de situación y perspectivas fiscales
	Cortoplacismo	Atención al medio plazo y análisis de sostenibilidad
	Resistencia a atenerse a reglas	Garantes de reglas. Aumento de coste reputacional
Common pool theory	Falta de internalización de costes totales de las decisiones	Valoración políticas sin presión grupos de interés (costing)

Dos grandes modelos de IFIs a nivel mundial



Mandato: denominador común. Pero diversidad

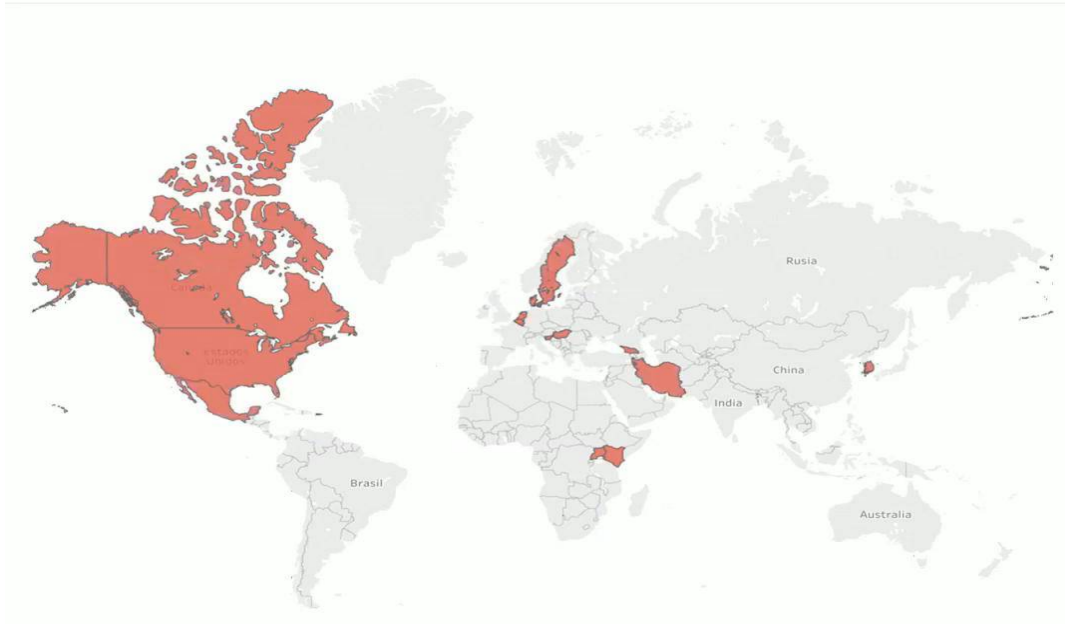
Modelo/diseño final: adaptación a particularidades (principios comunes)



Aunque la racionalidad teórica de las IFIs está bien documentada

Y se ha producido una extensión a nivel mundial, especialmente tras la crisis

IFIs en el mundo - Pre-crisis



para que sean eficaces, su diseño institucional y equipo humano son críticos

De la ya amplia experiencia internacional hay tres elementos críticos

1. Independencia

2. Mandato

3. Autonomía funcional

1. Independencia

Premisa básica para la eficacia

- ❑ La IFIs debe ser capaz de suministrar un análisis objetivo desvinculado de toda influencia política. Máxime si atribuidas funciones directamente ligadas al proceso presupuestario y/o posibilidad de formular recomendaciones
- ❑ Puntos a tener en cuenta en el diseño legal:
 - configuración de la IFI: ¿Adscrita a Parlamentos, Ministerios, Bancos Centrales?
 - el proceso de nombramiento de su dirección y el sistema de decisión interno ¿Instituciones unipersonales vs consejos?
- ❑ Además de una buena defensa legal, el ejercicio práctico de esa se ve muy reforzado cuando la IFI se somete a los principios de transparencia, rendición de cuentas, publicidad

1. Independencia

¿Qué tipo de IFI? ¿Algún modelo mejor garante?

- ❑ La adscripción funcional de una IFI es poco relevante. Hay diversidad de modelos que responde a tradiciones, tipo de responsabilidades que se les atribuyen e incluso instituciones ya existentes en el momento de creación. Hay ejemplos de éxito con muy diversas configuraciones
 - PBOs: CBO
 - Ministerios: CPB, OBR
 - Vinculación a Bancos Centrales: CBR

- ❑ Mucho más determinante es la configuración de su dirección y forma de tomar las decisiones. ¿Unipersonal vs colegiada?
 - Frente al predominio de IFIs con órganos de decisión colegiados, los ejemplos más exitosos tiene configuración unipersonal. Se acercan más al modelo de los departamentos de estudios o investigación de un Banco Central.
 - Los órganos colegiados y plurales tienen sentido cuando las decisiones implican la adopción de juicios de valor o la formulación de recomendaciones.

En la medida en que las funciones de una IFI no impliquen juicios de valor ni formulación de recomendaciones preferencia por IFI unipersonal

1. Independencia

Imposible sin un procedimiento de nombramiento de la dirección no partidista, en especial en IFIs presidencialistas

❑ Principios generales de la OCDE son buena referencia

- Méritos e independiente de afiliación política
- Legislación clara: mandatos, causas de separación
- Duración desvinculada del ciclo electoral
- Proceso transparente
- Probada competencia
- Remunerados y tiempo completo

❑ La mayoría de las IFIs los respetan siguiendo distintos procesos de nombramiento

- En países federales: nombrados por diversos niveles de la administración, cámaras empresariales, institutos de investigación, dominando la selección entre académicos, tiempo parcial y dietas
- Predomina: nombramiento de gobierno a propuesta de Ministros Economía/Hacienda
- Algunos: nombramiento por Parlamento (fuertes mayorías) a propuesta de Gobierno o Presidente
- PT: nombra el Consejo de Ministros en base a propuesta conjunta por TC y BC

❑ Pero se echa en falta evolucionar hacia modelos de selección basados en la competencia

- PBO irlandesa (en fase de creación): ha abierto un proceso competitivo

De la ya amplia experiencia internacional hay tres elementos críticos

1. Independencia

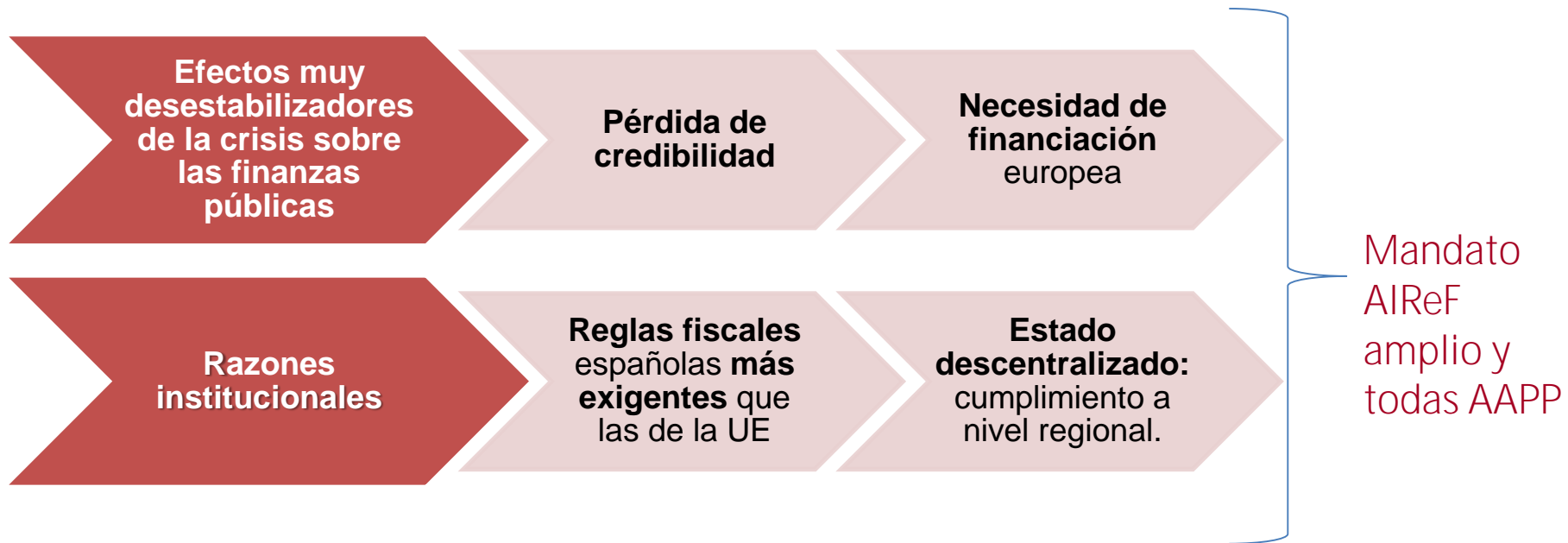
2. Mandato

3. Autonomía funcional

2. Mandato

Debe ser el resultado de reflexión de racionalidad en cada país

- ❑ Definición clara y adaptado a realidad de cada país
- ❑ Singularidades del caso español

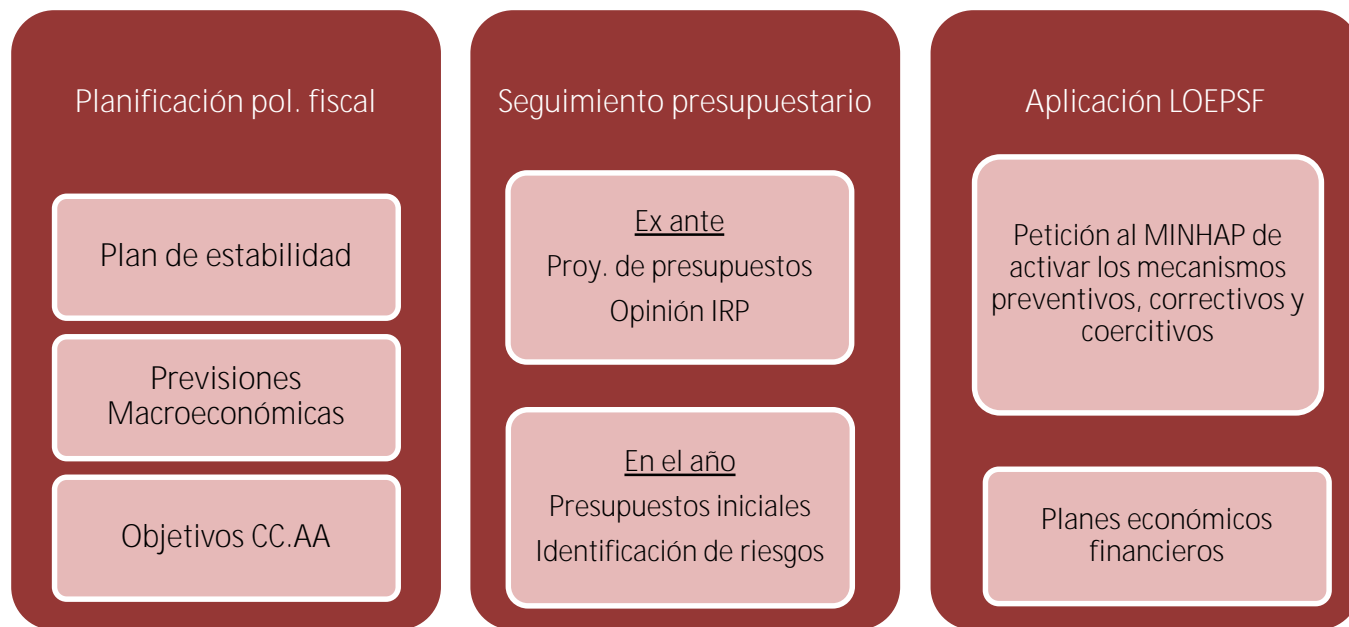


2. Mandato

Mandato: garantizar el cumplimiento efectivo por las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el 135 de la Constitución, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, endeudamiento público y análisis de las previsiones económicas.

AIReF tiene uno de los mandatos más amplios de la UE

- ❑ Seguimiento todo el ciclo presupuestario: incluido análisis ex ante (alerta/tarea preventiva)



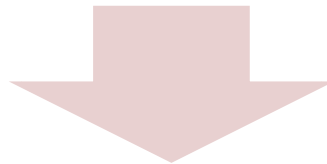
- ❑ Análisis de sostenibilidad a largo plazo
- ❑ No exhaustivo: posibilidad de opiniones a iniciativa propia

2. Mandato

Y abarcando todas las AAPP

- ❑ En un sistema descentralizado, la aplicación de las reglas fiscales presenta un desarrollo complejo:
 - Multiplicidad de agentes
 - Dilución de responsabilidad fiscal
 - Asimetría vertical y horizontal en los condicionantes de la política fiscal

- ❑ Contribuciones de una IFI:
 - Efecto multiplicador: sus funciones y beneficios afectan a todos niveles
 - Implementación consistente del marco fiscal entre niveles → autoridad moral
 - Árbitros de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno
 - Aportación de elementos análisis positivo esenciales para decisiones que afectan a varias regiones (sistema de financiación). Mejora sistemas de coordinación



Exportable a países con fuerte capacidad de gasto sub-nacional y tensiones fiscales regionales

2. Mandato

¿Qué responsabilidades del gobierno son trasladables a una IFI ?

❑ Conjunto de tareas mínimas del núcleo del análisis positivo:

- Análisis/producción de previsiones económicas (identificación de sesgos)
- Seguimiento y análisis ex ante y ex post de los objetivos fiscales (reglas si las hubiera). Ex ante o alerta más relevante
- Análisis de largo plazo de política fiscal: analizar la sostenibilidad, las tendencias subyacentes asociadas a fenómenos más tendenciales (envejecimiento) e identificación de riesgos fiscales

❑ Otras funciones relacionadas que se pueden ir asumiendo a medida se consolide la institución pero que requieren más recursos:

- Costing de medidas o valoración de las del gobierno
- Preparación de escenario económico-presupuestario tendencial medio plazo
- Spending reviews: opciones de reducción de gasto o mejoras de eficiencia
- Opinión sobre el propio diseño de reglas
- Valoración de programas electorales

De la ya amplia experiencia internacional hay tres elementos críticos

1. Independencia

2. Mandato

3. Autonomía funcional

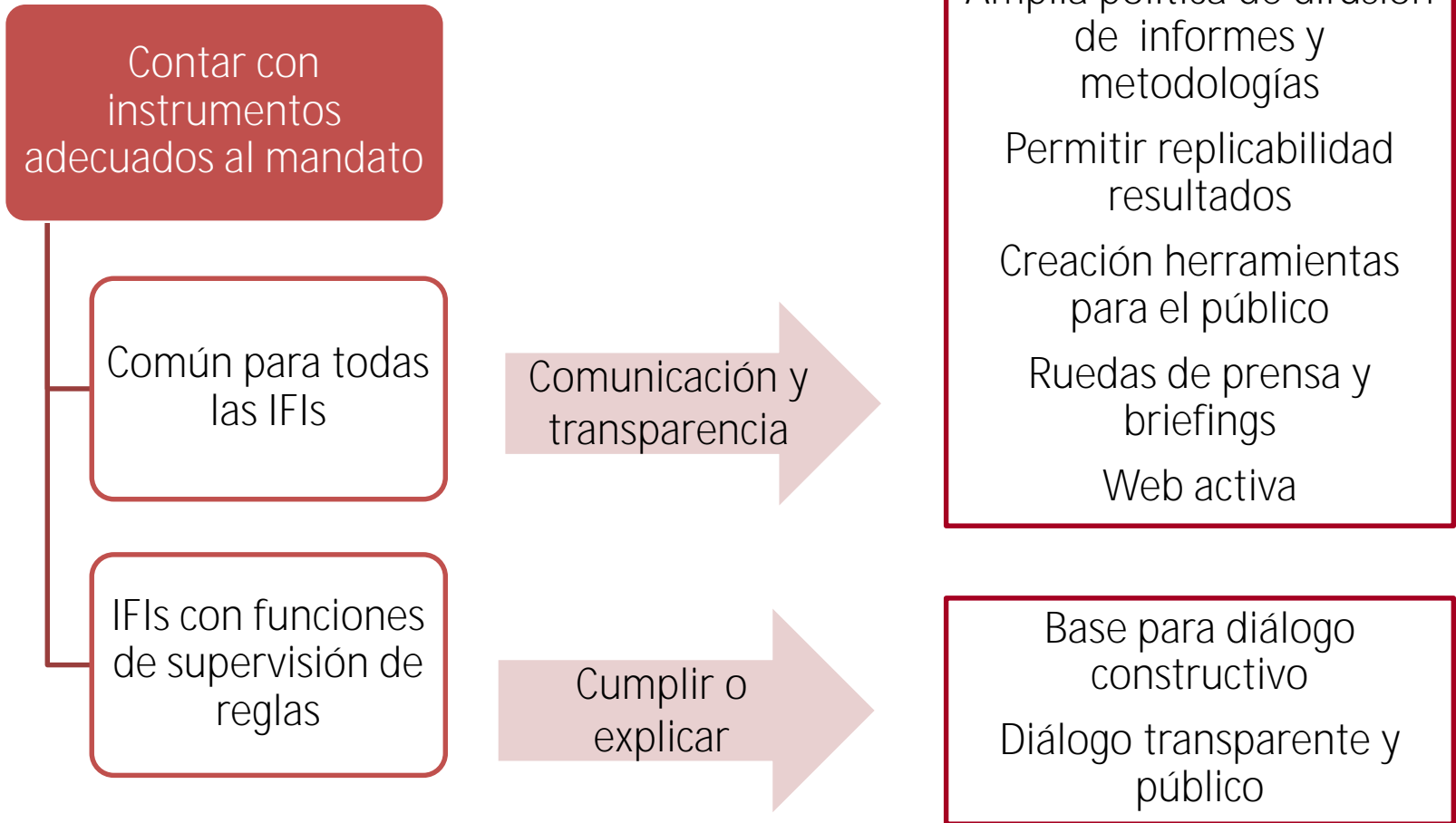
3. Autonomía funcional

La dirección de la IFI debe tener plena capacidad de gestión sin más límites que los marcados por la legislación y una adecuada rendición de cuentas

Recursos financieros	Recursos humanos	Acceso a información
<ul style="list-style-type: none">▪ No sujeto a discrecionalidad gobierno y estabilidad temporal▪ Casos interesantes<ul style="list-style-type: none">○ PT clausula protección (no reducciones)○ IE: vía fondo sobre que gobierno discrecionalidad limitada○ Posibilidad recursos propios: CPB, PT, AIReF	<ul style="list-style-type: none">▪ Capacidad técnica: administración + externos▪ Combinación perfiles y nacionalidades▪ Selección propia por IFI▪ Intercambios con IFIs y secondment otras instituciones	<ul style="list-style-type: none">▪ Gran caballo de batalla en legislación y en práctica▪ Excepciones; IFIs de larga tradición (CPB)▪ Soluciones informales: inestables▪ Base legal garante más MoUs

❑ Debe ser una inversión ambiciosa en términos de recursos adecuados al mandato

3. Autonomía funcional



Conclusiones

- ❑ Las IFIs se han creado, en analogía con los Bancos Centrales, para limitar la discrecionalidad de los gobiernos y, en este caso, contener el sesgo a la deuda pública
- ❑ Pero, a diferencia de la política monetaria, la necesaria legitimidad democrática impide que las decisiones en materia impositiva y las políticas de gasto se puedan delegar en una entidad independiente cuya dirección no haya sido elegida democráticamente
- ❑ Lo que sí pueden hacer las IFIs es contribuir con su análisis positivo a contener las fuentes del sesgo al déficit (asimetría informativa, optimismo, cortoplacismo, internalización de todos los costes..) por lo que se les pueden trasladar responsabilidades de análisis
- ❑ Hay un conjunto de tareas mínimas que podrían formar parte del núcleo dicho análisis positivo. E ir asumiendo otras a medida se consolida la institución
- ❑ Además, en países con reglas fiscales, las IFIs complementan las reglas y limitan una aplicación discrecional o inconsistente de las mismas

Conclusiones (2)

- ❑ Ahora bien, para que una IFI pueda cumplir sus funciones de manera eficaz debe ser independiente y sólida con vocación de permanencia en el tiempo
- ❑ No hay un modelo óptimo único que garantice estas dos condiciones pero los departamentos de estudios de los Bancos Centrales a los que se asemejan IFIs de larga tradición y probado éxito como la CBO o el CPB son una buena referencia y modelo a seguir
- ❑ Ambos tipos de instituciones comparten características comunes interesantes:
 - Predomina el análisis positivo de las finanzas públicas y se abstienen de formular recomendaciones. Elevando la calidad del debate y hacen accesible al conjunto de la sociedad de una manera simple las implicaciones de la política fiscal y la importancia de la disciplina y sostenibilidad fiscal
 - Las decisiones no son colegiadas sino que se basan en una dirección unipersonal. Lo ideal serían sistemas competitivos de selección
 - Solvencia técnica, transparencia, rendición de cuentas y controles externos como mejor sistema de defensa de la independencia y reputación

Conclusiones (3)

- En países con elevado grado de descentralización interesa que su ámbito de análisis vaya más allá del gobierno federal. Especialmente conveniente cuando la cláusula de no bail out no opera eficazmente. En estos contextos, la IFI:
 - Es un actor relevante en la proporción de elementos objetivos de análisis (necesidad de gasto, costes de servicios) para la posterior decisiones que afectan a varios niveles de gobierno (visión de conjunto)
 - Sus análisis sobre situación fiscal de sub nacionales se puede percibir más neutral (mayor legitimidad)
 - Puede de manera informal ayudar a mejorar el marco institucional

Conclusiones (4)

- ❑ En cuanto al timing, solo tiene sentido crear una IFI cuando hay una apuesta decidida por la misma y con visión de medio plazo y vocación de permanencia. Como en el caso de los departamentos de estudios de los Bancos Centrales se ha de apostar por una institución sólida, con recursos suficientes. Debe haber una convicción y compromiso: mejor no crear una IFI antes que crear una institución superflua
- ❑ Con el suficiente compromiso, dotación y acierto en la elección de la dirección, no es fácil (pero sí posible) crear una IFI desde cero. La dirección de una IFI de nueva creación enfrentará retos importantes:
 - Necesidad de crearse reputación y ganar espacio institucional en poco tiempo
 - Necesidad de desarrollar capacidad analítica que le dote de solvencia técnica-gradualidad en desarrollo de modelos y funciones
 - Las fricciones iniciales son inevitables. Actor nuevo entre múltiples agentes
- ❑ Las IFIs son un muy buen refuerzo de los marcos institucionales (como en su día lo fueron los Bancos Centrales) al aportar análisis dirigidos al objetivo final de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Aportan certidumbre y estabilidad



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



EU INDEPENDENT
FISCAL INSTITUTIONS

www.airef.es

www.euifis.eu



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