

“LA EVALUACIÓN DE LA OCDE DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF)”

UNA DISCUSIÓN

Pablo Hernández de Cos
Director General de Economía y Estadística

AIREF, Madrid, 4 de abril de 2018



VALORACIÓN

- Aunque la AIReF es aún una organización joven, ha establecido una **reputación de independencia y de análisis de alta calidad** entre las partes interesadas españolas.
- El trabajo de la AIReF está **alineado con las buenas prácticas en términos de enfoque, rigor y transparencia**
- El trabajo de la AIReF **ha contribuido a una mejor gestión fiscal** en España a lo largo del ciclo de la política fiscal
- La AIReF **ha sido efectiva en comunicar su trabajo**



RETOS Y RECOMENDACIONES

-La AIREF se ha enfrentado dificultades en términos de acceso a la información.

-La AIREF y el MINHAPF y/o las administraciones relevantes deberían trabajar colaborativamente para desarrollar un MdE relativo al acceso a la información

-La AIREF debe equilibrar sus ambiciones y las solicitudes de nuevo trabajo por parte de las partes interesadas contra las restricciones presupuestarias y de personal existentes

-La AIREF debería evitar tomar nuevas tareas a menos que se le otorguen recursos

-Solo aproximadamente la mitad de las recomendaciones de la AIREF han sido cumplimentadas

-La AIREF debería ser más selectiva en cuanto a sus recomendaciones de cumplir o explicar

ÍNDICE DE ESTA DISCUSIÓN



- 1. Eficacia**
- 2. Gobernanza**
- 3. Comunicación**



Objetivo de una Autoridad Fiscal: favorecer/garantizar el cumplimiento de la sostenibilidad financiera de las AAPP

Cómo: proporcionando mejor información a los ciudadanos y **favoreciendo la transparencia** de forma que si se persiguen actuaciones presupuestarias inadecuadas se genere, al menos, un **coste reputacional**

1.1 **Eliminando el sesgo optimista** en las previsiones macroeconómicas o presupuestarias que acaban generando mayores déficits públicos ex post --- *Para ello, evalúa estas previsiones*

1.2 **Eliminando los sesgos en la fase de ejecución de los presupuestos** (sesgos de implementación) --- *Para ello, realiza un análisis en tiempo real de la ejecución*

1.3 **Evaluando de las cláusulas de escape** (circunstancias excepcionales)

1.4 **Evaluando la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas**

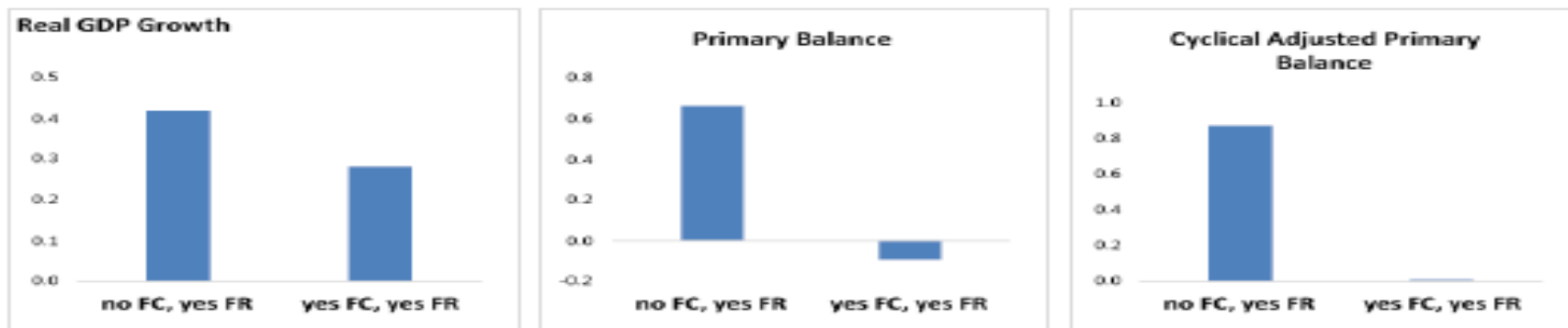
1.5 **Analizando la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo**



¿Ha reducido la AReF el sesgo en las previsiones?

La evidencia más reciente sugiere que la presencia de un consejo fiscal ayuda a eliminar el sesgo optimista de la previsiones y mejora su exactitud (Debrun, 2018)

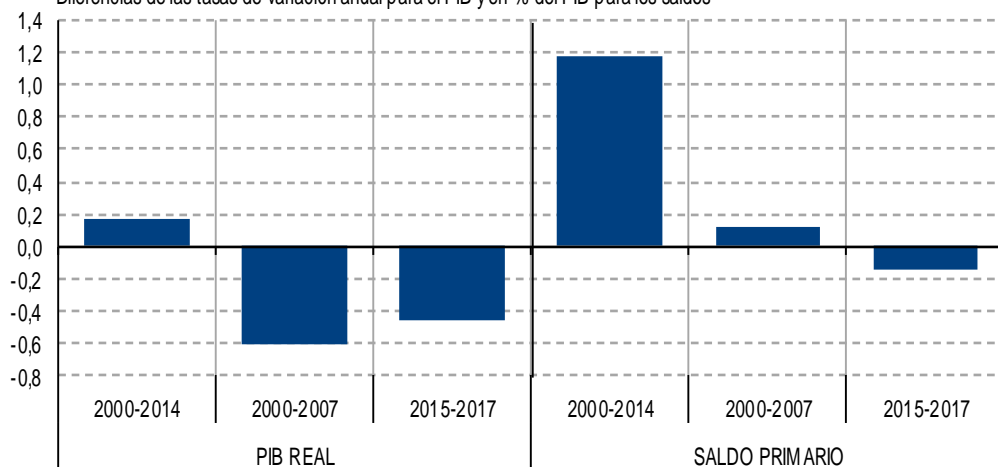
Figure 5. Average Forecasting Errors



Notes: the figure reports variables averaged over all observations within a given bin. The bins are (no FR, no FC), (FR, no FC), (no FR, FC) and (FR, FC). FR = fiscal rule, FC = fiscal council.

La información disponible hace todavía difícil valorar si la AIREF ha influido positivamente en reducir el sesgo en las previsiones. Importante controlar por el momento cíclico.

ESPAÑA: DIFERENCIA ENTRE PREVISIONES OFICIALES (PROGRAMAS DE ESTABILIDAD) Y EL DATO DEFINITIVO
Diferencias de las tasas de variación anual para el PIB y en % del PIB para los saldos





¿Ha generado la AReF una mejora del grado de cumplimiento?

La evidencia más reciente sugiere que la presencia de un consejo fiscal ayuda a mejorar el grado de cumplimiento con la regla de déficit y gasto (Debrun, 2018)

Table 8. Explaining Rule Compliance: Adding Political Variables

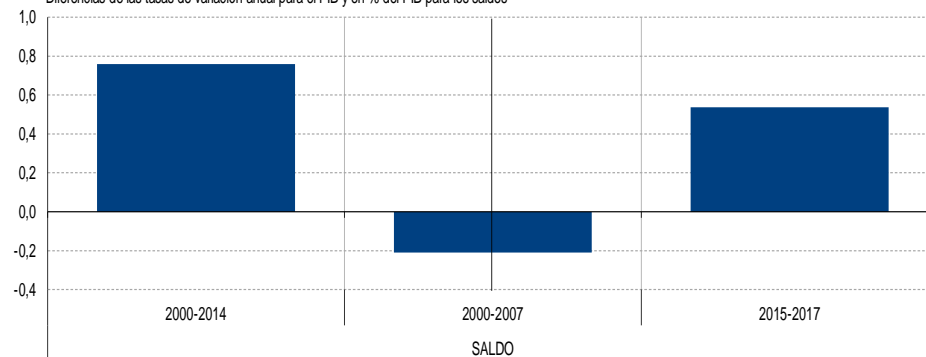
VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Constant	4.068** (1.939)	3.787* (1.960)	4.100** (1.910)	4.989* (2.531)	3.876* (1.936)
Fiscal council (lag)	1.050* (0.609)	1.162* (0.659)	1.179* (0.651)	1.025 (0.718)	1.055 (0.711)
Debt to GDP (lag)	-0.0584 (0.0351)	-0.0723** (0.0350)	-0.0696* (0.0352)	-0.0727* (0.0359)	-0.0722* (0.0358)
Output gap (lag)	0.0265 (0.0683)	0.0103 (0.0679)	0.0128 (0.0707)	0.000166 (0.0708)	0.00817 (0.0700)
Fiscal rule strength (lag)	-0.379 (0.393)	-0.273 (0.402)	-0.348 (0.373)	-0.287 (0.418)	-0.264 (0.383)



La información disponible hace todavía difícil valorar si la AREF ha influido positivamente en el cumplimiento de los objetivos.

Importante controlar por el error macro y la fase del ciclo.

DIFERENCIA ENTRE EL OBJETIVO OFICIAL DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y EL DATO DEFINITIVO
Diferencias de las tasas de variación anual para el PIB y en % del PIB para los saldos



2. EFICACIA (IV)

Desde 2010, las CCAA son el sector con mayores incumplimientos. La estrecha relación de la AIReF con CCAA y CCLL podría mitigar este sesgo:

- Dedicar en torno al 50% de su tiempo a análisis subnacional.
- Desde 2015, CCAA y CCLL “cumplen” las recomendaciones más a menudo que la AC y SS, que suele “explicar” las desviaciones.

DIFERENCIA ENTRE EL OBJETIVO OFICIAL Y EL DATO DEFINITIVO

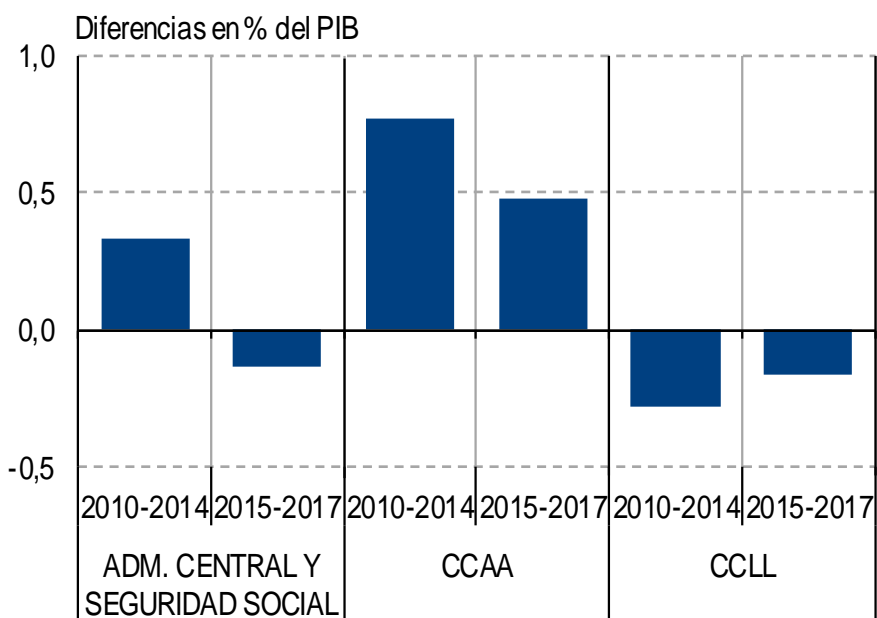
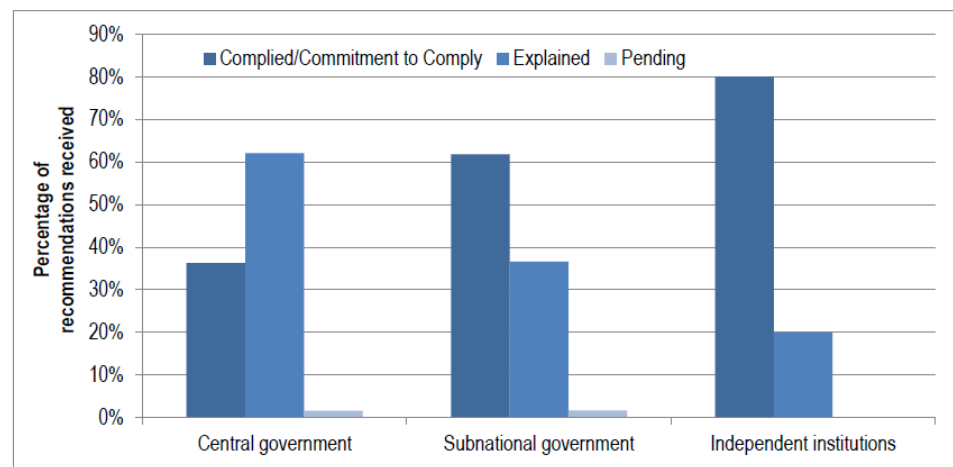


Figure 4.6. Responses to AIReF recommendations by administration type (2015 – Q2 2017)



Source: AIReF



Recomendación : mejorar análisis sistemático de errores de previsión

1. Análisis de errores oficiales contra cambios en supuestos exógenos

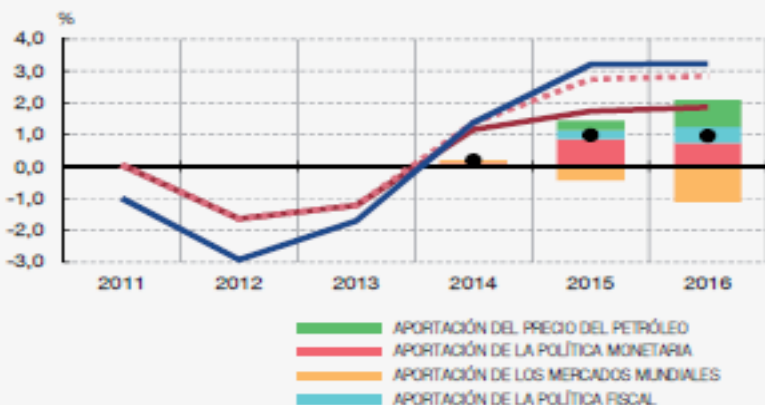
Exige conocimiento de modelos oficiales

2. Análisis de errores oficiales en comparación con los de la AIReF

Exige que esta publique una previsión completa macroeconómica y presupuestaria homogénea

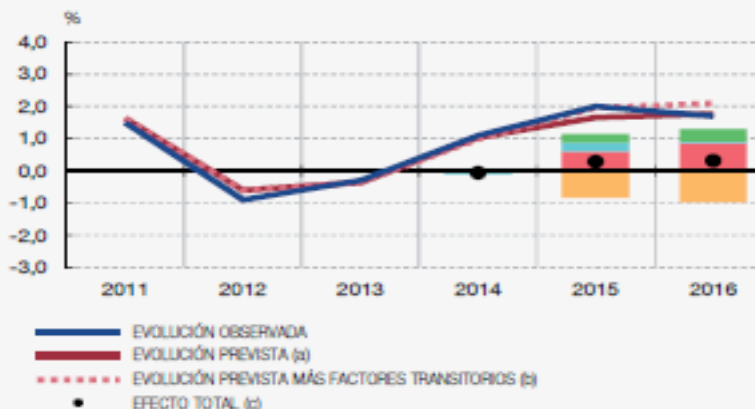
PIB EN ESPAÑA Y EN EL ÁREA DEL EURO
Tasas de variación anuales

Gráfico 1
ESPAÑA: PIB SENDA OBSERVADA, SENDA PROYECTADA EN JUNIO DE 2014
Y CONTRIBUCIÓN DE LOS DISTINTOS FACTORES TRANSITORIOS



Banco de España, Informe anual, 2016

Gráfico 2
ÁREA DEL EURO: PIB SENDA OBSERVADA, SENDA PROYECTADA EN JUNIO DE 2014
Y CONTRIBUCIÓN DE LOS DISTINTOS FACTORES TRANSITORIOS



FUENTES: Estimaciones propias, a partir de los modelos utilizados en los ejercicios de proyección del Eurosistema.

- a «Evolución prevista» se refiere a la proyectada en el ejercicio de previsiones del Eurosistema de junio de 2014 (fecha de cierre: 21 de mayo de 2014).
- b «Evolución prevista más factores transitorios» hace referencia a la suma de la senda de la nota (a) más las aportaciones de los distintos factores transitorios.
- c Aportación conjunta de los cuatro factores. Es la diferencia entre la «Evolución prevista más factores transitorios» y la «Evolución prevista».



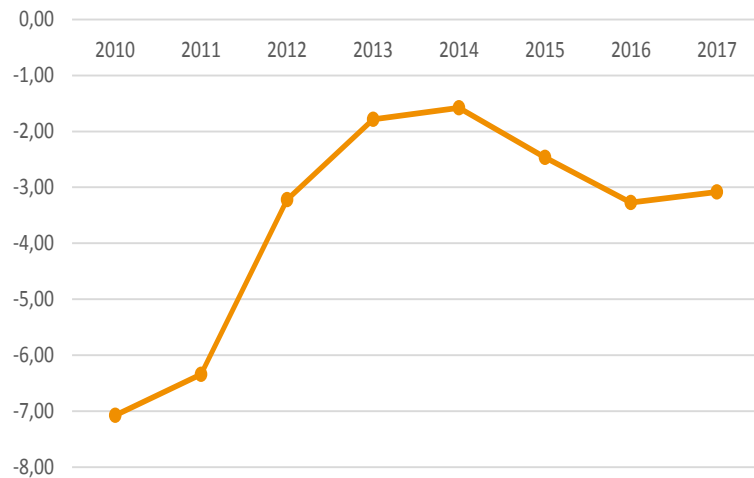
Recomendación: mejorar análisis sistemático de desviaciones con respecto a los objetivos

1. Análisis de las valoraciones ex ante y durante la ejecución de la probabilidad de cumplimiento que efectúa la propia AIReF (en comparación con otras instituciones: CE, FUNCAS, BDE, etc.)
2. Análisis de la desviación final con respecto al objetivo que permita una separación entre error macroeconómico, error de respuesta automática de ingresos y gastos, error de estimación del impacto de medidas y error puramente discrecional (al estilo del de la Comisión Europea en su evaluación del grado de cumplimiento con el PEC)
3. Conceder mayor importancia al déficit estructural y regla de gasto



3. Conceder mayor importancia al déficit estructural y regla de gasto

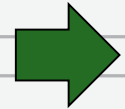
Saldo público estructural (España)



Comisión Europea, 2018

EX POST SIMULATION FOR THE 1998-2007 PERIOD OF THE APPLICATION OF A SPENDING RULE SIMILAR TO THAT PROPOSED BY THE EUROPEAN COMMISSION (a) (b)

Countries	Actual average growth in nominal primary spending (1998-2007)	Average growth of potential real GDP (c)	Average maximum growth in nominal primary spending compatible with the spending rule (1998-2007) (d)	Number of years with actual spending growth above the spending rule (e)	Actual general government budget balance in 2007	General government balance that would have been posted in 2007 had spending been compatible with the spending rule (f)
Belgium	4.5	2.4	3.6	7.0	-0.4	3.4
Germany	1.5	1.7	2.4	3.0	0.3	-3.5
Estonia	12.5	6.1	11.7	7.0	2.5	4.9
Ireland	11.6	5.5	7.5	7.0	0.0	11.2
Greece	9.3	2.9	6.5	9.0	-6.7	3.0
Spain	7.8	3.0	5.9	8.0	1.9	8.2
France	3.9	2.2	3.0	7.0	-2.7	1.2
Italy	4.4	1.9	3.6	7.0	-1.5	1.8



Banco de España, Informe anual, 2010



Recomendación: en último término, si no se demuestra eficaz en estos objetivos, se puede recurrir a mejorar ciertos aspectos institucionales en el futuro

1. Posibilidad de que sea la AIReF quien elabore las proyecciones
2. Posibilidad de que sea la AIReF quien certifique los incumplimientos
3. Posibilidad de que la valoración de la AIReF sirva como “trigger” legal automático de la necesidad de aplicar medidas preventivas, correctivas, coercitivas, etc.



La valoración de la OCDE incluye algunos temas de gobernanza de la AIReF muy relevantes (presupuesto, acceso a la información, ...) pero también están ausentes algunas cuestiones potencialmente importantes:

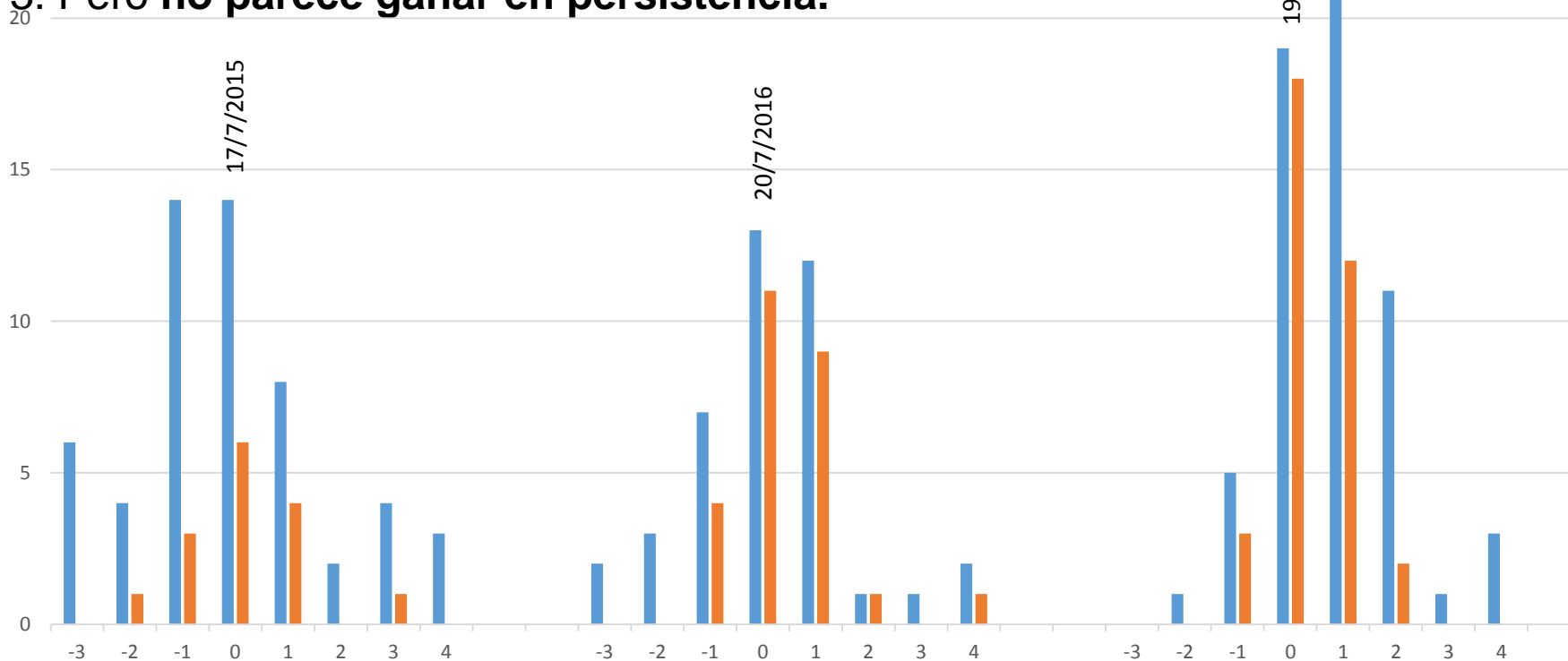
- 1. Esquema organizativo de la AIReF:** necesidad de valorar
 1. Modelo presidencialista vs consejo fiscal
 2. Nombramiento de los directivos
 3. Dependencia orgánica del Ministerio
 4. ...

- 2. Adecuación de recursos:** necesidad de objetivar esta adecuación



Case study: examen del impacto del **Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria**, deuda pública y regla de gasto de las AAPP (artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013)

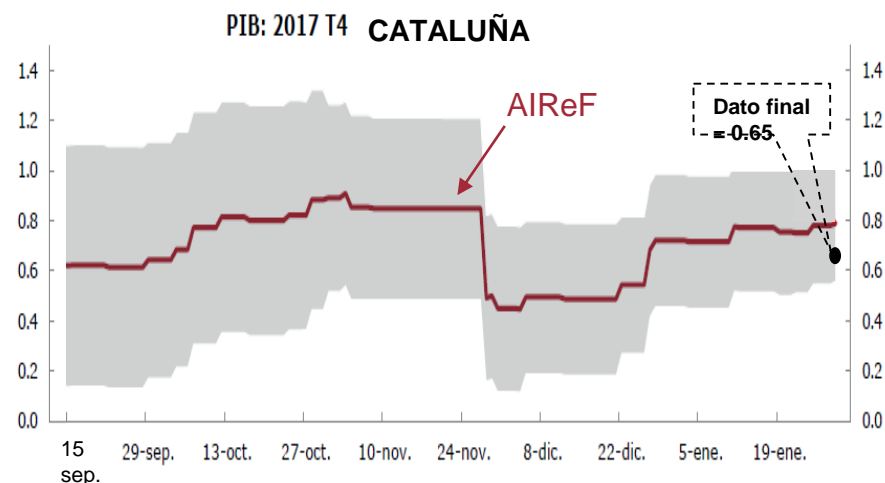
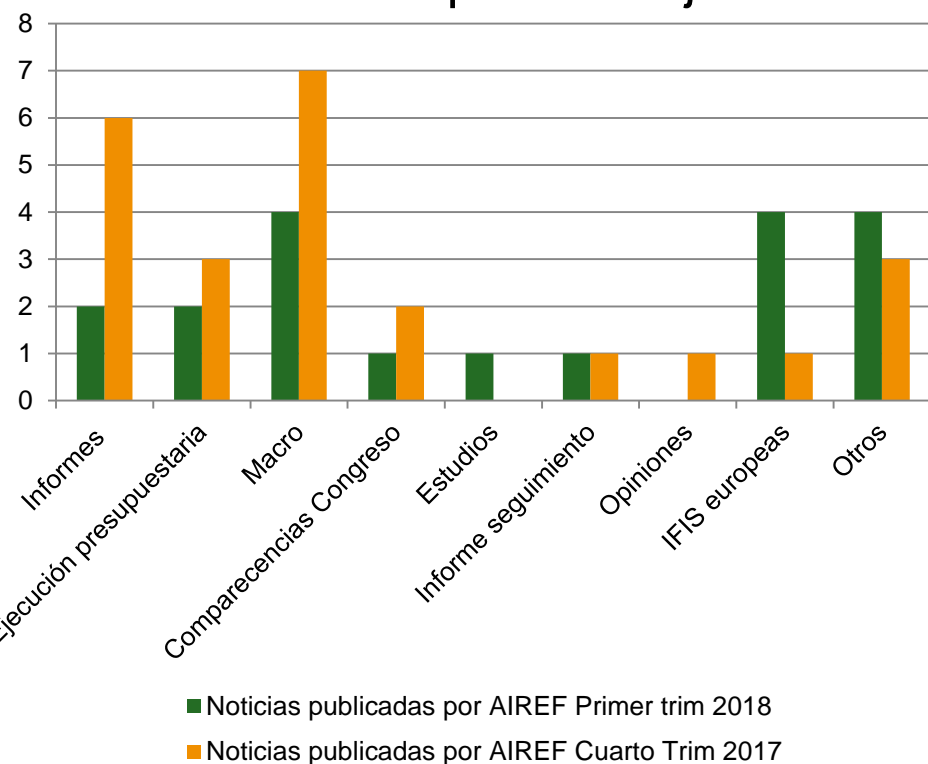
1. **Cada año hay más artículos** que hablan del informe del AIREF.
2. La discusión parece intensificarse (aumentan los artículos acerca del tema aun sin mencionar AIREF, véase las barras azules) en los días de publicación del informe.
3. Pero no parece ganar en persistencia.





¿Cuánto y qué comunicar ?

- AIREF publicó 1,5 “Noticias” por semana en su página web en el primer trimestre de 2018 y 1,9 en el cuarto de 2017
- Entre 20-30% de las “Noticias” son sobre evolución macro intratrimestral (Termómetro, MIPRED, etc.), ¿resulta útil? ¿es tan relevante para el objetivo fiscal?





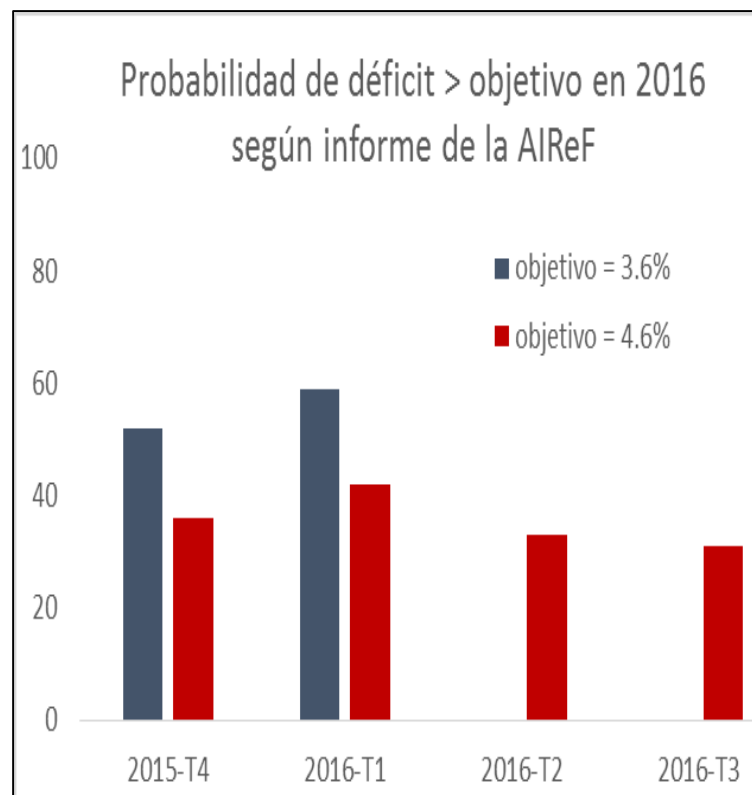
¿Cómo comunicar ?

-¿Es la opción de comunicar en términos probabilísticos y con palabras clave la mejor?

Puede depender del destinatario final (ciudadanos, gobiernos, mercados, analistas, ...)



Airef, nov. de 2017



Airef, nov. de 2016



¿Cómo comunicar ?

-¿Es la opción de comunicar en términos probabilísticos y con palabras clave la mejor?

Alternativa: estimación puntual

Banco de España		Previsión para 2016 en						Dato Final	Objetivo
		mar-16	jun-16	sep-16	dic-16				
Déficit		4,4	4,5	4,9	4,4		4,5	4,6	
PIB		2,7	2,9	3,2	3,2		3,3	2,7	
Previsión para 2017 en		dic-16	mar-17	jun-17	sep-17	dic-17	Dato Final	Objetivo	
Déficit	3,6	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	
PIB	2,5	2,8	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	2,7	

Señalización de riesgos

Aprobación de paquete de medidas correctivas por parte del Gobierno



Recomendaciones:

- 1. Ser más selectivos (sobre todo, en la parte macroeconómica) y dar más énfasis al horizonte anual y plurianual (más relevante para política presupuestaria)**
- 2. Pasar a publicar regularmente previsiones macro y fiscales: centradas en la información anual (ciclo presupuestario) y de medio plazo**

CONCLUSIONES

1. Primeros años de existencia de la AIREF muestran un resultado muy positivo en términos de reputación, independencia, rigor e impacto
2. Algunas sugerencias para el futuro
 1. Pasar a publicar regularmente previsiones macro y fiscales (anuales y de medio plazo)
 2. Enriquecer el análisis de los errores de previsión macroeconómicos y presupuestarios (oficial y de la AIREF)
 3. En su caso, analizar posibles mejoras institucionales para dotar de mayor automatismo y credibilidad a la regla fiscal: posibilidad de que sea la AIREF quien certifique los incumplimientos y que su valoración sirva como “trigger” automático de la necesidad de aplicar medidas preventivas, coercitivas, etc.
 4. Evaluar de forma objetiva la adecuación de sus recursos
 5. Evaluar otros aspectos de su gobernanza: modelo presidencialista, nombramiento de directivos, ...
 6. Efectuar evaluaciones de la institución periódicamente