



**Universitat de les
Illes Balears**

Facultat d'Economia i Empresa

Memòria del Treball de Fi de Grau

Reglas fiscales y delegación en la política fiscal.

Elisa Núñez Robles

Grau d' Economia

Any acadèmic 2014-15

Treball tutelat per Francisco Javier Lozano Ibáñez
Departament d'Economía Aplicada

L'autor autoritza l'accés públic a aquest Treball de Fi de Grau

Paraules clau del treball:

Política fiscal, reglas fiscales, delegación, consejos fiscales.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
BLOQUE 1: LAS REGLAS FISCALES	6
I. Evolución y uso a lo largo del tiempo	6
II. ¿Qué son las Reglas Fiscales?	10
A. Objetivos y definición.....	10
B. Tipos de Reglas Fiscales.....	11
III. Regla de equilibrio presupuestario: conflicto entre autoridades	12
A. Regla de equilibrio cíclicamente ajustado.....	13
IV. La regla de déficit.....	14
A. La incertidumbre y el problema del “polizón”	14
B. El ajuste cíclico: PIB potencial vs PIB real.....	15
C. Los estabilizadores automáticos en una regla de déficit	16
D. Los incentivos políticos y la función de reacción del déficit	17
V. La regla de gasto: una guía clara para la Política Fiscal.....	20
A. Shock de productividad	20
B. Los estabilizadores automáticos en una regla de gasto	21
C. El papel de los estabilizadores automáticos en Política Fiscal.....	21
VI. Aspectos legislativos de las reglas.....	23
A. Formas de introducción	24
B. El incumplimiento legal de las reglas: las cláusulas de escape	25
BLOQUE 2: LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES	25
I. Los Organismos Fiscales Independientes.....	26
II. Los Consejos Fiscales.....	27
III. La independencia una característica fundamental	30
A. Composición.....	31
B. Influencia política.....	32
IV. La independencia de los Consejos Fiscales existentes.....	33
V. El impacto de los Consejos Fiscales.....	35
CONCLUSIÓN	36
BIBLIOGRAFIA	39

INDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

I. Figure 1: Countries with Fiscal Rules (National and Supranational).....	6
II. Figure 2: Number of Countries with Fiscal Rules	7
III. Figure 5: Types of Fiscal Rules in use.....	8
IV. Figure 6: Widespread combination of Fiscal Rules in use.....	9
V. Figure 7: Regional Differences Regarding the Type of National Rule	10
VI. Figure 1: The deficit Reaction Function.....	19
VII. Graph 5: Smoothing power of automatic stabilisers	22
VIII. Figure 8: Statutory Basis of National Fiscal Rules and Economy	24
IX. Table 1: List of Independent Institutions considered in EC study.....	28
X. Table 3: Members, independence and resources of fiscal councils	33

Resumen

La crisis financiera sufrida a nivel mundial provocó un aumento generalizado del déficit y la deuda en la mayoría países, dejando en jaque la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Esta situación puso de manifiesto la necesidad de mejorar algunos aspectos relativos a la Política Fiscal con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de dichas finanzas a largo plazo. Para ello, numerosos países han optado por el desarrollo de Reglas Fiscales cuyo objetivo primordial es eliminar el comportamiento discrecional de los responsables políticos para mejorar la disciplina fiscal. Aun así, el uso exclusivo de las Reglas Fiscales no consigue eliminar totalmente el problema. Los políticos, concretamente sus incentivos a ser reelegidos, juegan un papel importante en la formulación de las Políticas Fiscales, mermando seriamente la eficacia de dichas reglas. Entre las soluciones que se han barajado, la más utilizada ha sido la delegación de algunos aspectos de la Política Fiscal en manos de organismos independientes del poder político. Estos organismos tendrían una función complementaria a las Reglas Fiscales, proporcionando los inputs necesarios para la toma de decisiones, evaluando alternativas, etc. Este trabajo analiza detalladamente las Reglas Fiscales y formas de delegación existentes en la actualidad con el objetivo de determinar los pros y contras de cada una de ellas.

Abstract

The world financial crisis caused a widespread increase of the deficit and debt in most countries, leaving at risk their public finances. This situation showed the need to improve some aspects related to the fiscal policy with the objective to ensure the sustainability of these long-term policies. For this, many countries have developed fiscal rules whose main target is to improve the fiscal discipline. Still, the sole use of fiscal rules may not solve the problem totally. Politicians, especially their interest in reelection, play an important role in the formulation of fiscal policies, seriously diminishing the efficacy of these rules. Among the different solutions proposed, the most used has been the delegation of some aspects of the fiscal policy to independent organizations from the political power. These organizations have a complementary function to the fiscal rules, providing the necessary inputs for decision making, evaluating alternatives, etc. This work analysis in detail the existing fiscal rules and delegation with the objective to determine its pros and cons.

INTRODUCCIÓN

La crisis sufrida a nivel mundial provocó que numerosos países sufrieran el comportamiento explosivo de sus deudas, lo que a su vez creó gran alarmismo sobre la estabilidad y la sostenibilidad de las finanzas de estos países. El caso más llamativo lo encontramos en Grecia, dónde el nivel de deuda pública llegó a superar el cien por cien del PIB y que, aún a día de hoy están sufriendo consecuencias para lograr sanear sus finanzas.

Para que cosas así no vuelvan a suceder, la Unión Europea ha impulsado una gran reforma con el objetivo de mantener a rajatabla las políticas presupuestarias de los países miembros. Las medidas tomadas empezaron en 2011 con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, seguido por el Pacto Fiscal en 2012 y el más reciente “Two Pack” en 2013. Todas estas medidas tienen como fin principal introducir una serie de reglas fiscales que garanticen la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas de los integrantes y, con ello, la estabilidad de la Unión.

Además de esta serie de reformas de carácter supranacional, han hecho un gran hincapié en la necesidad de que éstas estén acompañadas por otras reformas a nivel nacional. Concretamente “obligan” a la introducción de un nuevo factor en el marco del proceso presupuestario: las autoridades fiscales independientes. Estas autoridades mejorarían la efectividad de las reglas introducidas mediante la delegación del control de cumplimiento de las reglas fiscales, tanto nacionales como supranacionales, la evaluación de las previsiones macroeconomías sobre las que se basan los presupuestos en manos de agentes independientes del poder político y que, al menos teóricamente, deberían no tener incentivos para “alterar” las finanzas a su favor.

Para cumplir con los “deseos” de la UE, España realizó las reformas pertinentes e introdujo en la Constitución los límites del déficit y deuda impuestos por la UE en 2011 y aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP) en 2012, además de la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en 2013.

Como se ha dicho, estas reformas no fueron exclusivas para el estado español sino que afectaron a un gran número de estados miembros, he aquí la importancia de analizar el poder que tienen las Reglas Fiscales y los organismos independientes a la hora de conseguir la sostenibilidad y la estabilidad de las finanzas.

El siguiente trabajo se basa en análisis encontrados en la literatura económica y publicados en instituciones de renombre como el Fondo Monetario Internacional o la OECD, entre otras. Se estructura en dos bloques que separan por un lado los temas relativos a las reglas fiscales y, por otro lado, los referentes a los organismos independientes. En el primer bloque se analiza la evolución y uso de las reglas fiscales, así como el tipo de reglas que

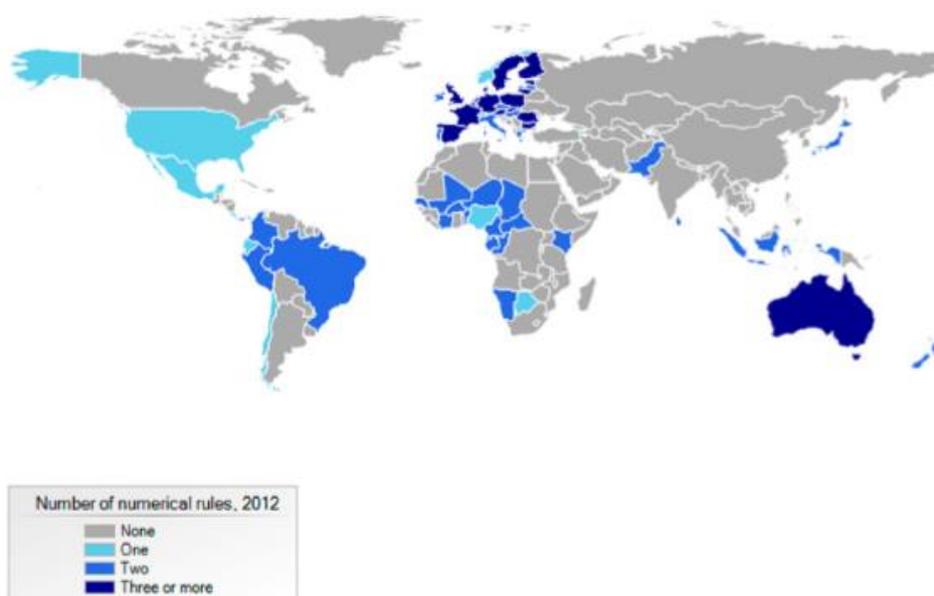
encontramos en uso y sus características para conseguir los objetivos de las reglas. Del análisis de las reglas surgen una serie de cuestiones que sirven de justificación para la creación de los organismos independientes. De esta forma nos adentramos en el segundo bloque donde se repasa las posibles formas de organismos independientes, así como las características necesarias para que sean considerados realmente independientes y sus beneficios.

BLOQUE 1. LAS REGLAS DE POLITICA FISCAL

I. EVOLUCIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO

Según el último informe del Fondo Monetario Internacional (2012), en los últimos 20 años ha aumentado considerablemente el número de países que han adoptado algún tipo de regla fiscal, tanto a nivel supranacional como nacional. Como se ha mencionado anteriormente, las diferencias entre estos tipos de regla residen en el órgano que las impone. Mientras que las reglas supranacionales son las que estarían impuestas por los gobiernos centrales de las Uniones Monetarias, las reglas nacionales son las tomadas por las autoridades de cada país. Algunos países como Japón y Alemania fueron los pioneros en la adopción de reglas fiscales, sin embargo, como respuesta a la crisis, la mayoría de los países las han ido adoptando con el objetivo de acercarse a la sostenibilidad financiera a largo plazo. . En los estudios más recientes (marzo de 2012) el número de países con reglas fiscales ha aumentado hasta abarcar 76 países:

Figure 1. Countries with Fiscal Rules (National and Supranational), 2012

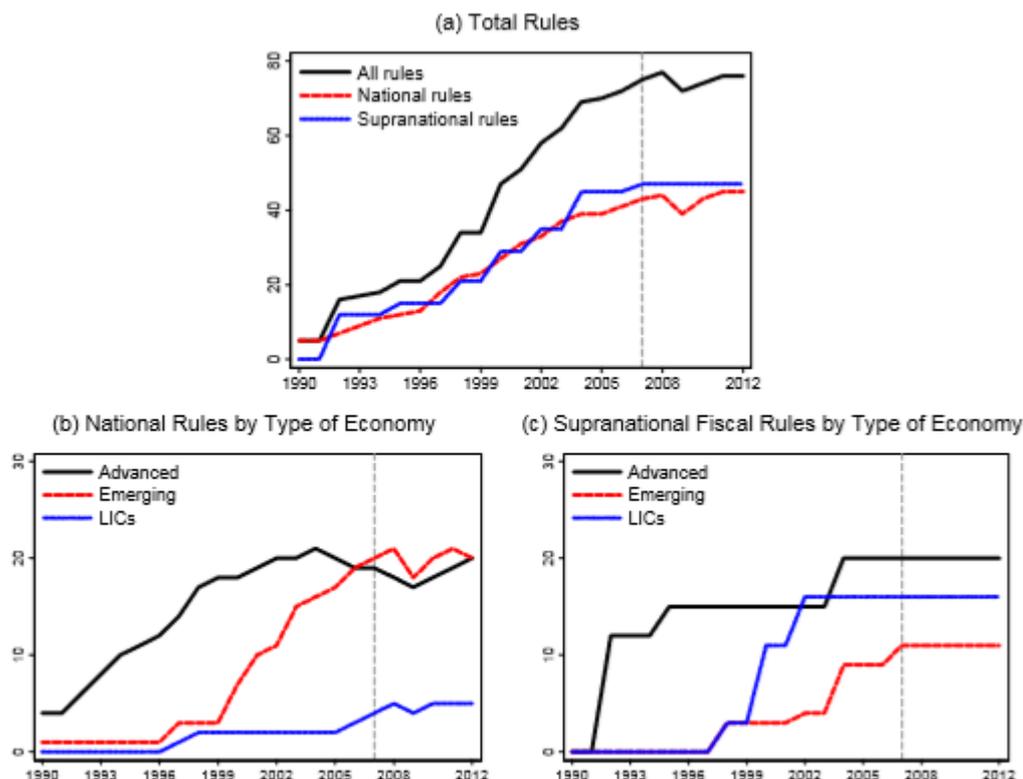


Source: National authorities; and IMF staff assessment.

Note: Based on fiscal rules in effect by end-March 2012. Rules that cover the same budgetary aggregate and are at the same level (either only national or only supranational) are not counted as separate rules since they constrain the same variable only in a different way. However, national and supranational rules are counted separately, since the enforcement mechanisms vary.

El uso de las reglas ha sido distinto según al tipo de economía al que nos enfrentamos debido a la existencia de distintas presiones sobre las finanzas públicas, por lo cual, en general se ha optado por las reglas a nivel nacional ya que serían más específicas en cuanto a las necesidades de cada economía.

Figure 2. Number of Countries with Fiscal Rules



Source: National authorities; and IMF staff assessment.
 Note: Based on fiscal rules in effect by end-March 2012.

Las economías más avanzadas fueron las que inicialmente adoptaron reglas fiscales, que posteriormente se fueron poniendo de moda en las economías emergentes, siendo menos utilizadas en las economías de bajos ingresos. A principios de la década de los 90, los excesos de deuda resultantes de la crisis bancaria y economía dieron lugar a que las economías más avanzadas fueran introduciendo progresivamente reglas fiscales y que, de hecho, no ha parado de crecer debido a las necesidades de consolidación para cualificar la zona euro y, más generalmente, por los intentos de reducir las tendencias al alza del déficit y la deuda. En muchos casos, la introducción de dichas reglas coincidió con grandes ajustes fiscales y, en otros, por la necesidad de asegurar la continuidad de la disciplina fiscal después de la crisis. En el caso de las economías emergentes, el inicio de su utilización coincide con la crisis de deuda de los países de Latinoamérica.

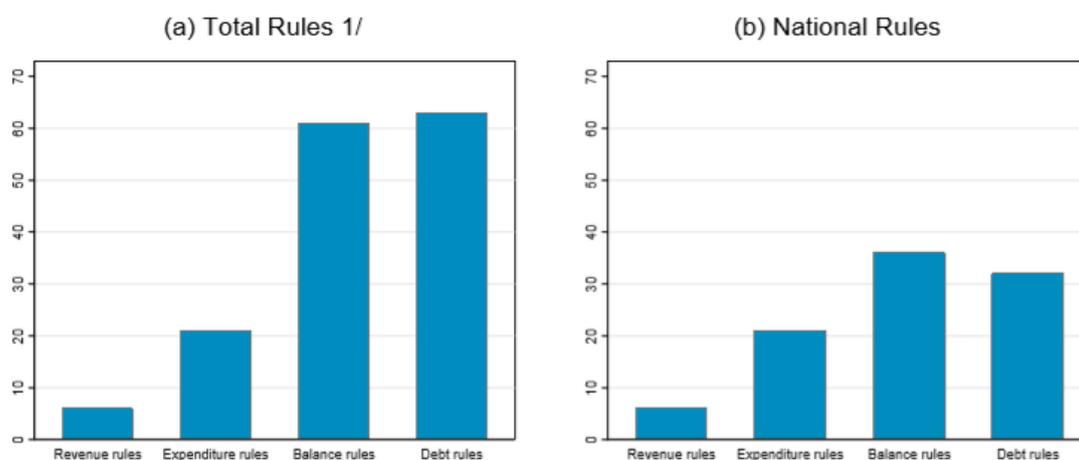
Los motivos para la introducción de las reglas a nivel supranacional tienen que ver con el bienestar de todos los miembros de las uniones, por lo que fueron introducidas con el objetivo de restringir la adopción individualista

de políticas fiscales que fueran incompatibles con los objetivos de la Unión, limitando los agregados fiscales adoptados. Entre las distintas uniones que optaron por introducir se encuentran la Unión Europea, la Unión Monetaria del Caribe Oriental, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central.

Las reglas adoptadas por dichas uniones se han centrado en la deuda y el equilibrio presupuestario, generalmente en combinación, quedando las reglas de gasto relegadas a nivel nacional. Este hecho se puede observar claramente en los siguientes gráficos dónde se ve un claro predominio por el uso de las de deuda y de equilibrio, tanto a nivel nacional como supranacional; mientras que el número general de reglas de gasto es idéntico al utilizado a nivel nacional, lo que indica que no habría ninguna regla de gasto introducida a nivel supranacional, centrándose su utilización únicamente a nivel nacional. Además, resulta llamativo el poco uso de las reglas de ingresos, lo que se podría deber al poco efecto que tendrían en cuando a la sostenibilidad de la deuda.

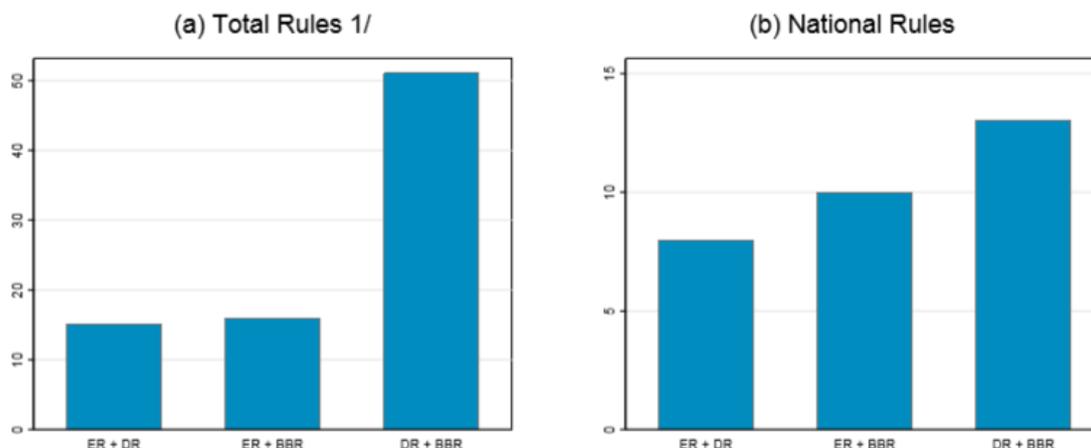
Figure 5. Types of Fiscal Rules in Use, 2012

(Number of countries with at least one fiscal rule)



Source: National authorities; and IMF staff assessment.
1/ Includes national and supranational rules.

Figure 6. Widespread Combinations of Fiscal Rules in Use, 2012
(Number of Countries Combining Two Rules)



Source: National authorities; and IMF staff assessment.

Note: BBR = budget balance rule; DR = debt rule; ER = expenditure rule.

1/ Includes national and supranational rules.

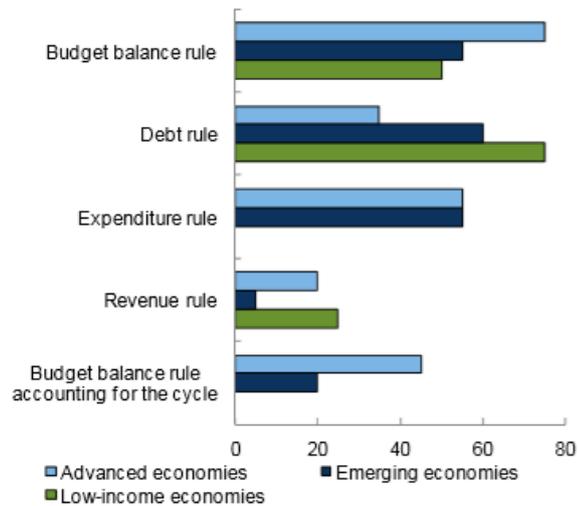
En la figura 6 podemos observar que en numerosos casos las reglas a nivel supranacional no han sido complementadas por reglas a nivel nacional. En el caso de la UE, la falta de reglas a nivel nacional de los estados miembros ha sido abarcada mediante el “Pacto Fiscal”, el cual impone la adopción de una regla de equilibrio presupuestario estructural. En cuanto al resto de uniones, sus miembros únicamente estarían bajo límites fiscales a nivel supranacional.

Aun así, como hemos mencionado anteriormente, la mayoría de los países estarían bajo al menos dos reglas fiscales impuestas a nivel supranacional, debido a los pocos beneficios que se han observado a la hora de estar restringidos por una única regla, ya que cada regla tendría unos beneficios y unas carencias, por lo que para tener unos mayores efectos positivos lo mejor sería estar restringidos por más de una regla.

A nivel nacional, se puede distinguir el uso de las reglas según al tipo de economía al que nos enfrentamos debido a las diferencias en la calidad de las instituciones.

Figure 7. Regional Differences Regarding the Type of National Fiscal Rules

(Share of countries with specific type of rule)



Source: IMF staff assessment.

Note: Includes countries with at least one national fiscal rule.

En el caso de las economías de bajos ingresos predominarían las reglas de deuda ya que el uso de las reglas de gasto podría ser más complicado. De forma parecida, si nos fijamos en las reglas de equilibrio presupuestarios ajustadas al ciclo, vemos como éstas serían nulas en las economías de bajos ingresos, destacando su utilización en las economías avanzadas más que en las economías emergentes, debido a las dificultades a la hora de calcular la brecha de producción para lo cual se necesitaría una buena logística.

Hecho este repaso sobre el uso de las reglas fiscales, a continuación nos adentraremos en el análisis de las características de cada una de ellas.

II. ¿QUÉ SON LAS REGLAS FISCALES?

A. Objetivos y definición

La principal motivación de las reglas fiscales es limitar el uso discrecional de la política fiscal por parte del gobierno logrando así el uso de la política fiscal de manera responsable, alcanzando la estabilidad macroeconómica a corto plazo que conducirá a la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo.

Para conseguir dichos objetivos las reglas deben cumplir con una serie de características comunes, las cuales podemos encontrar resumidas en la definición realizada por Kopits y Symansky (1998), según los cuales las reglas fiscales son “una restricción permanente sobre la política fiscal con límites numéricos simples sobre los agregados presupuestarios”. Por tanto, a la hora de diseñar las reglas fiscales se debe escoger cuidadosamente el agregado

fiscal (déficit, deuda, gasto, ingresos) que se desea restringir ya que según cuál sea el elegido se conseguirá uno u otro objetivo, tal y como veremos más adelante. Dicha restricción debe ser suficientemente simple para facilitar su seguimiento, control y operatividad, pudiéndose identificar con rapidez en qué casos se está incumpliendo la norma para poder tomar las medidas correctivas pertinentes. Además, señala una de las características fundamentales de las reglas fiscales, su permanencia ya que es necesario que el objetivo fiscal sea fijado a largo plazo y que no pueda ser modificado con frecuencia para que el seguimiento de la regla resulte útil como guía para la política fiscal.

B. Tipos de Reglas Fiscales

En la literatura existen numerosas clasificaciones de las reglas dependiendo de las características que quieran resaltar los autores. En los documentos del Fondo Monetario Internacional se realiza una clasificación de las reglas en función de cuál de los agregados presupuestarios restringen. Según estos autores podemos encontrar cuatro tipos de reglas:

- Las **reglas de equilibrio presupuestario**, que ayudan a asegurarnos de que la relación deuda-PIB converge a un determinado nivel. Esta regla se podría dividir según si se centra en el equilibrio total, estructural (o cíclicamente ajustado) o en el equilibrio “durante el ciclo”.
- Las **reglas de deuda** establecen un límite numérico para la deuda pública como porcentaje del PIB.
- Las **reglas de gastos** limitan los recursos públicos del gobierno, imponiendo límites o techos sobre el gasto total, primario o corriente, establecidos en términos absolutos o en tasas de crecimiento y, a veces, como porcentaje del PIB a largo plazo.
- Las **reglas de ingresos** establecen límites, superiores e inferiores, a los ingresos y están dirigidas a controlar las cargas fiscales de los contribuyentes.

Como se menciona anteriormente, el hecho de que cada regla restrinja un agregado presupuestario diferente determinará sus características a la hora de conseguir la estabilidad y la sostenibilidad de la deuda. Mientras que las reglas de deuda, como su propio nombre indica, y las reglas de equilibrio limitan la deuda en sí, proporcionándoles una relación inmediata con la sostenibilidad de la deuda; las reglas de gasto e ingresos únicamente limitarían uno de los componentes presupuestarios por lo que no estarían directamente relacionadas con la sostenibilidad de la deuda, centrándose más en el objetivo de la estabilidad macroeconómica.

Centrándose en estas diferencias a la hora de alcanzar uno u otro objetivo, Anderson y Minarik (2006) simplifican esta clasificación y las agrupan en dos grupos para explicar las características que llevan a conseguir los objetivos. Por un lado estarían las reglas de deuda, que engloban las reglas de equilibrio y las reglas de deuda cuyas características llevaran a la sostenibilidad y, por otro lado, encontramos las reglas de gasto que incluyen las reglas de ingresos las cuales ayudaran a conseguir la estabilidad macroeconómica.

A continuación nos centraremos en el análisis de cada una de las reglas con el objetivo de determinar cuáles son sus beneficios y sus inconvenientes a la hora de conseguir los objetivos mencionados anteriormente. Cabe señalar que en lo referente a las características de cada regla, los siguientes apartados se desarrollaran utilizando la clasificación generalizada de Anderson y Minarik (2006). Por tanto, las conclusiones relativas a las reglas de déficit podrán ser extrapoladas a todas las reglas que intenten contener el nivel de deuda, al igual que, en el caso de las reglas gasto estarían incluidas las reglas de ingresos.

III. REGLA DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: CONFLICTO ENTRE AUTORIDADES

Las reglas de equilibrio presupuestario requerían que los países realizaran sus políticas con el objetivo de alcanzar una posición cercana al equilibrio o en superávit a largo plazo, centrándose en el objetivo de sostenibilidad de la deuda. Para ello sería necesario que los planes presupuestarios fueran presentados teniendo en cuenta las actualizaciones anuales de los programas de estabilidad y convergencia; además, los resultados presupuestarios deberían ser evaluados sobre las bases nominales del presupuesto.

Estas reglas han sido comúnmente utilizadas como medida del grado de discrecionalidad de los gobiernos. Sin embargo, a principios del 2000, con el estallido de la burbuja, se empezó a observar cómo algunos países estaban sufriendo desviaciones presupuestarias del objetivo inicialmente anunciado, generándose discrepancias entre la Comisión Europea y los gobiernos de estos países ya que estos últimos sostenían que habían seguido sus programas a rajatabla y no habían realizado aumentos del gasto de forma discrecional, poniéndose de manifiesto uno de los principales problemas de esta regla, la incertidumbre.

Dicho problema se dio tanto por el lado del gobierno como por el lado de la Comisión. Las buenas previsiones de crecimiento a medio plazo que hubo hasta el momento hizo que se sobreestimara el nivel de ingresos, por lo que un gran número de países optaron por relajar sus políticas de impuestos y/o aumentar el gasto. En cuanto a los cálculos de la Comisión, al estar el equilibrio representado como porcentaje del PIB, no tuvieron en cuenta que las caídas del crecimiento económico potencial podrían afectar al equilibrio.

Por tanto, la regla aplicada hasta el momento no era capaz de analizar correctamente el estado de la política fiscal de estos países debido a que no era capaz de separar cuáles de estos cambios eran debido a las acciones de los gobernantes o, por el contrario, eran provocadas por el efecto del ciclo económico. Para ello, se optó por modificar dicha regla para poder incluir los efectos cíclicos de la economía.

A. Regla de equilibrio cíclicamente ajustado

La regla de equilibrio cíclicamente ajustado (ECA) surgió de la necesidad de distinguir las variaciones en el déficit que fue debido al uso de políticas discrecionales y los cambios que fueron provocados por el propio ciclo económico, para evaluar así el impulso fiscal y examinar la sostenibilidad de las políticas fiscales.

El ECA ha sido utilizado como una herramienta analítica para proporcionar un mejor análisis de la situación fiscal de los miembros de la UE ya que sus variaciones han sido comúnmente utilizadas para medir la discrecionalidad de la política fiscal y del impulso fiscal, lo que supone una mayor información para los decisores de las políticas.

Para estimar el componente cíclico del ECA se necesitaría, por una parte, la estimación de la brecha de producción como medida de la posición cíclica de la economía y, por otra parte, las elasticidades de los ingresos y los gastos que afectarían a la determinación del presupuesto.

En numerosas ocasiones la estimación del crecimiento a medio plazo por parte de los gobiernos de los países estaba sobreestimado, lo que generaba una sobreestimación del nivel de ingresos esperado. Además, las desviaciones calculadas no tenían en cuenta que las caídas en el crecimiento potencial podían afectar al ECA, por lo que no era posible probar en qué casos se habían realizado políticas discrecionales y en cuáles no.

Tal y como señalan Balassone y Kumar (2007a), las dificultades en las estimaciones del crecimiento potencial de la economía pueden generar problemas a la hora de evaluar la brecha de producción, produciendo retardos en la información disponible para la toma de decisiones políticas, incurriendo en políticas procíclicas en los momentos que, en realidad, sería necesario el uso de políticas contracíclicas.

En general, los problemas de estimación del crecimiento potencial de la economía se dan con una mayor frecuencia en los mercados emergentes y en los países en desarrollo debido a que sufren shocks con una mayor frecuencia. Por un lado, numerosas economías se han embarcado en mayores reformas estructurales que pueden afectar al rendimiento de la economía, dificultando la evaluación de si la actividad boyante refleja factores permanentes o temporales. Por otro lado, sus exportaciones están a menudo concentradas relativamente en un pequeño número de sectores y un shock duradero puede tener un impacto significativo.

Por lo que respecta a los países industriales, hay muchos casos en los que los puntos de inflexión de la economía fueron evaluados incorrectamente y la política acaba siendo procíclica. Teniendo en cuenta los cambios producidos por las nuevas tecnologías, la globalización, y la innovación de los mercados financieros, esto dificulta la evaluación de la situación cíclica incluso en las economías más grandes. Estas dificultades se han agravado por el impacto de

los grandes cambios en los precios de los activos sobre el consumo, así como en la inversión y en el ritmo de actividad.

IV. LAS REGLAS DE DÉFICIT

En este apartado analizaremos si realmente las reglas de déficit promueven la responsabilidad fiscal. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento impuesto por la Unión Europea establece un límite del déficit como porcentaje del PIB del 3%, sin tener en cuenta las condiciones cíclicas de la economía. El hecho de que las decisiones sean tomadas bajo incertidumbre y este límite sea constante podría alentar el comportamiento “polizón” de los gobiernos de los países.

A. La incertidumbre y el problema del “polizón”

La incertidumbre es uno de los mayores problemas a los que se enfrentan las reglas de política fiscal ya que cualquier, como señalan Anderson y Minarik (2006) cualquier tipo de regla fijaría una restricción en el corto plazo con el objetivo de que afecte al nivel de déficit a largo plazo, promoviendo así la sostenibilidad financiera, por lo que las dificultades a la hora de predecir el déficit a largo plazo ante un entorno con incertidumbre pueden afectar al correcto funcionamiento de las reglas.

Cuando una economía se encuentra en una época de auge económico, por lo cual estaría rindiendo a pleno potencial, las estimaciones futuras de esta economía estarían sesgadas al alza, pronosticando un crecimiento futuro mayor del real. Ante este panorama, los responsables de la política fiscal podrían tener numerosos incentivos a fijar su déficit presupuestario lo más cercano al límite posible, cumpliendo así con la ley.

Si la evolución de la economía fuera buena y creciera según lo estimado e incluso más, esto no supondría ningún problema, únicamente se ampliaría el margen de déficit posible para este país. El problema surgiría si esta evolución no fuera tan favorable como la pronosticada. En este caso, ante el más mínimo debilitamiento de la economía, como consecuencia del ciclo o de cualquier shock de productividad negativo, situaría el nivel de déficit por encima del límite referencia, causando problemas en cuanto a la visión del buen funcionamiento de esta economía.

Además, gracias a las estimaciones optimistas anteriores, los políticos podrían respaldarse a que dichos resultados negativos son como consecuencia de shocks “temporales”, permitiéndoles violar la regla con impunidad. Por tanto, este país que actuaría de “polizón” se estaría beneficiando del incumplimiento de la regla doblemente, por un lado, obtendría los beneficios propios del aumento del gasto dentro de los límites del déficit y, por otro lado, se beneficiaría de la estabilidad que le proporcionaría la unión monetaria, sin tener en cuenta que si todos los integrantes de dicha unión actuaran de esta forma la estabilidad se vería seriamente dañada.

Una posible solución a estos problemas podría ser ajustar la regla al ciclo de manera muy simple, fijando el límite del déficit sobre el PIB potencial en vez de sobre el PIB real. La cuestión es: ¿Realmente esto solucionaría nuestro problema? ¿Eliminaría el comportamiento oportunista de los responsables políticos?

B. El ajuste cíclico: PIB potencial vs PIB real

Ante shocks temporales que hacen aumentar la producción a corto plazo, si se fijará el límite del déficit sobre el PIB potencial, y la economía actualmente creciera más que el potencial, aumentando así el PIB actual, no se permitirían aumentos del nivel límite del déficit, sin embargo, al tener un mayor crecimiento, el déficit actual disminuiría, situándose por debajo del límite y permitiendo políticas procíclicas que a la larga aumentarían el déficit.

Por otro lado, si la economía creciera menos fuertemente, actualmente la regla basada en el PIB potencial permitiría un mayor déficit, ya que el porcentaje del PIB potencial sería mayor que el porcentaje del PIB actual. Ante las buenas previsiones del PIB potencial los responsables políticos podrían seguir situándose en torno al límite ya que aun así estarían cumpliendo la regla, por lo que esperarían a que las estimaciones del PIB potencial disminuyeran para tomar cartas en el asunto, retrasando la toma de decisiones correctivas y alargando así el periodo recesivo.

Por tanto, el hecho de ajustar la regla al ciclo y basar la regla de déficit en el PIB potencial en vez del PIB actual agravaría el problema ya que crearía retrasos en la toma de decisiones correctivas. Lo que puede hacernos ver que el problema de las reglas de déficit es su formulación, ya que al imponer un límite fijo no proporciona ninguna guía de actuación para los países que estuvieran por debajo del límite, aunque se situaran muy cerca de él, permitiéndoles cierta impunidad a la hora de incumplirla debido a que las decisiones estarían basadas en las estimaciones sesgadas.

Otra alternativa para eliminar el comportamiento oportunista del gobierno podría pasar por reducir el límite del déficit e incluso fijarlo en cero, es decir, que solo pudieran estar en equilibrio o superávit, limitando el impacto fiscal incluso si los responsables escogieran situarse en torno al límite.

Esta solución no ha resultado muy viable debido a los problemas de administración que puede acarrear ya que ante situaciones económicas adversas, el hecho de que se fijara un límite déficit tan bajo haría aumentar el número de casos en los que se podría superar el límite, generando numerosos conflictos continuamente.

En el caso de las reglas de déficit cíclicamente ajustado, si un shock adverso de productividad duradero fuera reconocido con rapidez y se pudiera distinguir del movimiento cíclico de la economía, esta regla podría suponer una ventaja para conseguir la estabilidad económica debido a que las estimaciones reflejarían un menor PIB potencial, reduciendo límite del déficit permitido. En

cambio, ante un shock de productividad favorable, las estimaciones del PIB potencial serían mayores, permitiendo mayores niveles de déficit, lo que puede no ser beneficioso a la hora de garantizar la responsabilidad fiscal y la estabilización, sobretodo en el caso de que dicho shock tuviera carácter temporal y lo trataran como permanente, debido a que el hecho de permitir un mayor déficit podría ser difícil de revertir en el futuro.

C. Los estabilizadores automáticos en una regla de déficit

Como ya hemos visto, ante el debilitamiento de la economía por cualquier causa el límite referencia del déficit disminuiría. El problema al que nos enfrentamos ahora es como variaría el presupuesto para lograr la estabilización económica según el estado inicial de la economía.

Si la economía se encontrara en superávit o en un nivel de déficit muy pequeño, el hecho de que se redujera el límite del déficit no supondría un gran problema ya que dispondríamos de un margen suficiente para permitir que los estabilizadores automáticos actuaran incrementando el déficit, permitiendo a los responsables realizar acciones de estímulo a la economía, aliviando así el impacto negativo sobre la población.

En cambio, ante una economía cuyo déficit estuviera situado demasiado cerca del límite, el margen de acción de los estabilizadores automáticos sería demasiado pequeño, forzando a los responsables a considerar políticas que endurecieran los efectos adversos.

Al igual que antes, para eliminar estos problemas se habría optado por aplicar una regla de déficit cíclicamente ajustado pero, esto únicamente reduciría los incentivos adversos pero no los eliminaría.

En el caso de una debilitación económica, ante la regla revisada el límite del déficit no disminuiría ya que el PIB potencial no se reduciría, por tanto se permitirían mayores niveles de déficit que a la larga podrían ser excesivos, siendo necesarias políticas presupuestarias procíclicas más duras. De la misma forma, ante una mejora económica, el límite del déficit no variaría, pero el déficit actual se reduciría y los políticos podrían incurrir en políticas procíclicas que beneficiaran a la expansión.

Podemos ver como la modificación en la formulación de la regla de déficit, ajustándola al ciclo, no altera los incentivos políticos a utilizar la política fiscal de forma procíclica, teniendo consecuencias que podrían ser aún más perjudiciales. La cuestión que nos preocupa ahora es ¿Cuánto afectan dichos incentivos a la hora de fijar el déficit? ¿Qué soluciones tenemos al alcance para eliminar estos incentivos distorsionadores?.

D. Los incentivos políticos y la función de reacción del déficit

El autor Paolo Massane (2005) realiza un estudio basado en las funciones de utilidad tanto de la sociedad como de los responsables políticos con el fin de analizar como los incentivos políticos pueden afectar a la hora de determinar el presupuesto y la fijación del límite del déficit, intentando determinar la cuantía de la sanción necesaria para obligar a que los políticos cumplan con sus funciones.

La función de utilidad de la sociedad que contempla este modelo haría que la política de estabilidad fuera óptima aunque no existiera ninguna regla que limitara el presupuesto, así, cuando la producción se encontrara en su potencial existiría un nivel de déficit óptimo que maximizaría el bienestar de la sociedad. Además, también tiene en cuenta que ante una recesión, aumentar el déficit más allá del límite proporciona una mayor utilidad debido a que los recortes en bienes públicos harían aumentar la utilidad marginal de dichos bienes para los hogares, por lo que sería óptimo recortar los impuestos y aumentar el gasto en las recesiones.

Para analizar el efecto de los incentivos políticos plantea una función de utilidad distinta para los políticos, cuya única diferencia es la introducción del sesgo al déficit. Este término representa los beneficios extra de los políticos por incurrir en un mayor déficit que el óptimo, incluso cuando la producción se encuentra en el potencial, debido a razones meramente políticas.

De manera muy clara Massane demuestra que en el caso de que los políticos no tuvieran en cuenta estos incentivos distorsionadores y maximizaran la función de bienestar de la sociedad, el nivel de déficit fijado sería el óptimo por excelencia e inversamente proporcional a la brecha de producción, por lo que se permitiría un mayor déficit en las recesiones, a cambio de un menor déficit en los booms, siendo el déficit promedio de 0, por lo que al final del ciclo la deuda no aumentaría y el bienestar de la sociedad, en cualquier caso, sería el máximo.

Esta situación sería ideal pero desafortunadamente dista mucho de la realidad. Los responsables políticos tienen una mayor propensión al déficit que la sociedad debido a que la utilidad marginal del gasto es mayor. Aun así, los políticos aumentarían o recortarían el déficit cuando la producción cae o aumenta sobre su potencial al igual que si maximizaran la función de bienestar de la sociedad, aunque, debido al sesgo al déficit, en este caso el déficit promedio sería mayor que el óptimo, siendo los beneficios para la sociedad menores que en el caso anterior.

Para conseguir que los políticos elijan el nivel de déficit que maximiza el bienestar de la sociedad es necesario que se les imponga una regla que recompense a los responsables políticos en el caso de que logren un superávit o los penalice cuando incurran en un déficit excesivo. Según el autor esto se podría realizar permitiendo a las autoridades fiscales que guarden parte del

excedente de recursos creado durante los superávits para que pueda ser gastado cuando incurran en déficits.

Una vez que ha analizado como podría ser la realidad sin la necesidad de fijar ninguna regla, a continuación analiza la reacción de los políticos teniendo en cuenta la introducción de una regla que impone un límite al déficit. En este caso, el autor concluye la existencia de estos límites inducen a los políticos a realizar políticas procíclicas en los estados intermedios y políticas contracíclicas en los muy buenos tiempos y muy malos tiempos, por lo que los límites son óptimamente violados en las recesiones incluso si ejercen disciplina en el gasto.

El modelo tiene en cuenta los incentivos políticos que dañan la aplicación de una política fiscal responsable e introduce una sanción por el incumplimiento del límite. Esta sanción por incumplimiento sería impuesta cuando la proporción del déficit excediera el límite, siendo proporcional a la diferencia entre el nivel de déficit y el límite impuesto, por lo que dicha sanción no se impondría cuando las restricciones fiscales fueran cumplidas. Este tipo de sanción reflejaría lo que ocurre en la realidad en los mercados financieros ya que las agencias de calificación y los inversores sancionan a los gobiernos cuando éstos exceden los límites, aumentando los costes de los préstamos proporcionalmente

La función de bienestar que maximizarían los gobiernos teniendo en cuenta la restricción impuesta al déficit (x) sería:

$$W^e = -d^2/2 - ed + c(e) + \omega d - \max [p\phi(d-x-e), 0]$$

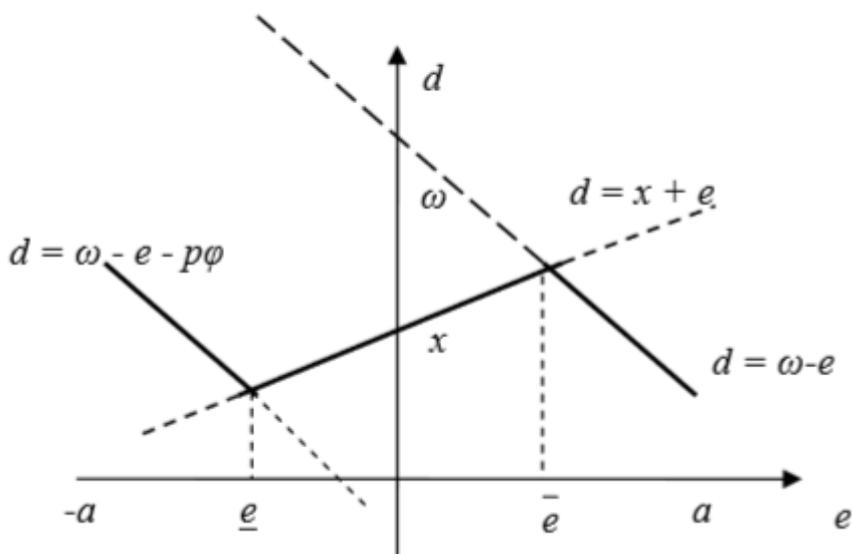
Donde d representaría la (log) desviación del porcentaje del déficit de su valor óptimo, e sería la brecha de producción, $c(e)$ se correspondería a los efectos sobre el consumo, ωd es el término que introduce los incentivos de los políticos y, el último término se trataría de la sanción impuesta por el incumplimiento de la regla.

Así pues, la política óptima teniendo en cuenta el límite impuesto y la posible sanción sería:

$$d = D^e(e; \omega) = \begin{cases} \omega - e & \text{if } e \geq \bar{e} \equiv (\omega - x)/2 \\ x + e & \text{if } \bar{e} > e \geq \underline{e} \equiv \bar{e} - p\phi/2, \\ \omega - e - p\phi & \text{if } e < \underline{e} \end{cases}$$

Gráficamente, la representación de la función de reacción del déficit quedaría de esta manera:

Figure 1. The Deficit Reaction Function



La línea $d=x+e$ representa el límite del déficit impuesto, por debajo de ella se estaría cumpliendo con el límite, en cambio, si nos situáramos por encima de ella no se estaría cumpliendo con el límite y se aplicaría una sanción.

Cuando nos encontráramos en una fase de boom económico ($e > \bar{e}$), se estaría cumpliendo con la restricción impuesta por la regla y el déficit sería fijado conforme a la ecuación $d=w-e$. Al encontrarse por debajo del techo la restricción no sería vinculante para las autoridades a la hora de fijar el nivel de déficit, lo que haría que entrara en juego los incentivos políticos a la hora de determinar las políticas de estabilización y el nivel de déficit óptimo.

A medida que la situación económica empeora y la brecha de producción disminuye ($\underline{e} < e < \bar{e}$), la función de reacción cambia a $d=x+e$, entrando en juego el límite impuesto por la regla, por lo que los políticos escogerían fijar el déficit lo más cercano posible al límite evitando la sanción. Los cambios en la función de reacción se deben a que, ante esta situación, los beneficios estabilizadores y electorales de incurrir en un mayor gasto que aumente el déficit más allá del límite son menores que los costes de la sanción impuesta por el incumplimiento. A medida que la economía fuera mejorando, el gobierno iría aumentando proporcionalmente el déficit lo que da lugar a la realización de políticas procíclicas de manera óptima.

De forma contraria, cuando la economía cayera en recesión ($e < \underline{e}$), el gobierno no tendría incentivos para hacer cumplir el límite ya que, en este caso los beneficios estabilizadores y electorales serían mayores que la sanción, provocando un aumento del déficit conforme a la función $d=w-e-py$. Aun así, el hecho de que se introduzca una sanción proporcional a la violación del límite resulta beneficioso a la hora de determinar el nivel de déficit ya que hace que los políticos tengan en cuenta los beneficios de reducir el déficit, mediante el incentivo de reducir la sanción impuesta.

Con el análisis realizado por Malassone se observa que los incentivos políticos tienen gran parte de culpa en el mal estado de las finanzas de los países ya que si éstos se dejaran de lado se aplicarían políticas óptimas sin la necesidad de imponer ninguna regla. Al no ser posible esta situación resulta necesario imponer un límite al déficit, pero es mucho más necesario aún imponer una sanción al incumplimiento de la regla, ya que de esta forma se incentiva la reducción del déficit ante las recesiones.

5. LAS REGLAS DE GASTO: UNA GUÍA CLARA PARA LA POLÍTICA FISCAL

En cuanto a las reglas de gasto, éstas se basarían en previsiones económicas según las cuales la economía convergiría gradualmente a su estado potencial, realizando una serie de previsiones de gasto y fijación de límites para un período de años concreto. Durante estos años, las reglas de gasto permitirían cambios en las políticas de impuestos y gastos, siempre y cuando estos cambios afectaran de forma neutra al déficit y no sobrepasaran el límite anual impuesto.

En este caso, dicha regla proporcionaría una guía de actuación clara para los responsables fiscales bajo cualquier condición económica. Por ejemplo, si los resultados económicos fueran mejores que los estimados, ya fuera debido al efecto cíclico de la economía o por shocks de producción positivos, estos ingresos extra no supondrían un mayor nivel de recursos para las autoridades fiscales, manteniéndose el límite invariable. Ante este escenario dicho superávit extraordinario serviría de colchón para hacer frente a futuras situaciones desfavorables. Gracias a esta característica sería más probable que se consiguiera el equilibrio tanto a corto plazo como a largo plazo.

Ante situaciones económicas adversas, la regla de gasto podría suponer mayores problemas a la hora de conseguir la estabilización ya que permitiría el deterioro del presupuesto por la acción de los estabilizadores automáticos, sin que ello supusiera mayores recursos para los responsables de la política fiscal, limitando la política discrecional. Así, si el déficit superara su nivel de referencia, además de tener que convencer a las autoridades superiores de que se trata de un déficit con carácter temporal para conseguir una ayuda extra como pasaría con la regla de déficit, deberán decidir entre recortar el gasto o aumentar los impuestos para mejorar su situación.

A. Shocks de productividad

Como hemos mencionado anteriormente, en el caso de las reglas de gasto no contemplarían variaciones en los recursos disponibles para los responsables políticos por lo que éstas no se verían afectadas por cualquier shock de productividad. Ante cualquier shock favorable no se dispondría de mayores recursos, por lo que no permitiría mayores déficits, al igual que ante shocks negativos los responsables políticos no estarían presionados a realizar ajustes fiscales, lo que podría resultar un problema si el shock negativo fuera

catalogado como temporal cuando en realidad se tratara de un shock permanente. El hecho de no estar obligados a realizar ajustes extraordinarios provocaría retrasos en la toma de decisiones que harían aumentar la acumulación de deuda arriesgándose, por tanto, a que las medidas correctivas posteriores deban ser más severas.

B. Los estabilizadores automáticos en una regla de gasto

Las reglas de gasto estaría ajustada al ciclo a tiempo real permitiendo el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos sin necesitar que los responsables tomen ninguna decisión al respecto.

Ante un debilitamiento de la economía, el presupuesto sería totalmente acomodado por los estabilizadores automáticos sin necesidad de cambiar la ley, permitiendo incrementos contracíclicos en los programas de gasto y disminuciones en los ingresos. Además, al tener que ser neutral al déficit, ante un fortalecimiento de la economía, los estabilizadores automáticos podrían realizar políticas contracíclicas para restringir el crecimiento.

Como vemos, las reglas de gasto permitirían el funcionamiento continuo de los estabilizadores automáticos tanto en tiempo de bonanza como de recesión. Esto puede ser beneficioso ya que ante un fortalecimiento de la economía, los estabilizadores obligarían a incrementar los ingresos y restringir el gasto, amortiguando el exceso de crecimiento y moderando las acciones del gobierno. De la misma forma prevendría las acciones de estímulo ante el debilitamiento de la economía, las cuales únicamente serían posibles ante situaciones extraordinarias como desastres naturales y otras cuyas necesidades no estuvieran anticipadas.

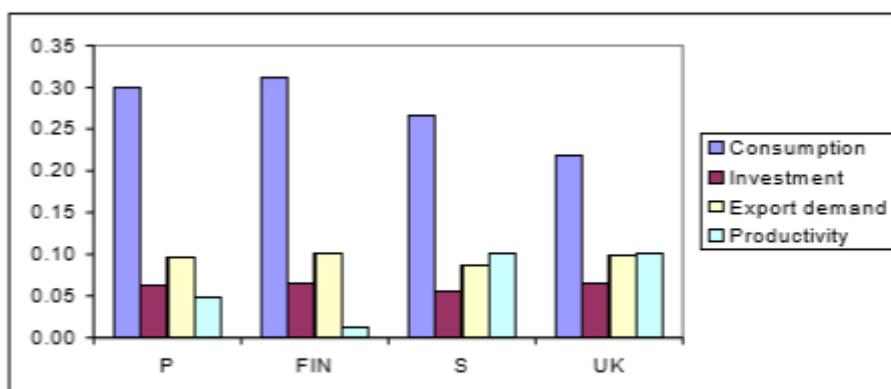
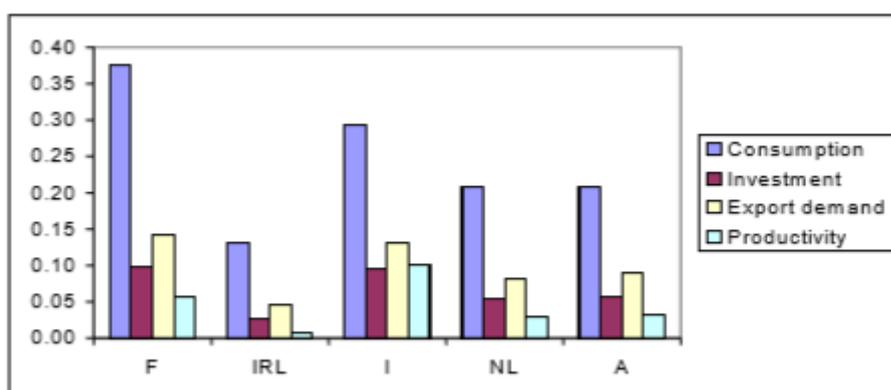
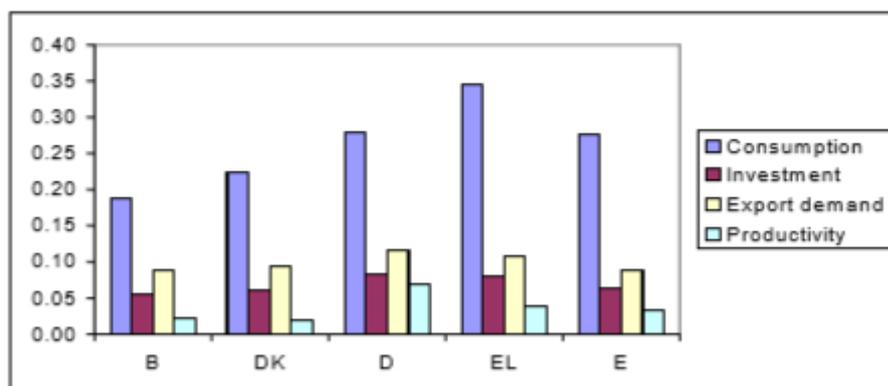
C. El papel de los estabilizadores automáticos en Política Fiscal

En la evaluación de las reglas fiscales, un punto importante en el que nos centramos es la capacidad de las para conseguir la estabilización económica tanto a corto como a medio plazo. A la hora de analizar en qué medida cada regla asegura dicha estabilización nos centramos claramente en cómo la regla afecta a la actuación de los estabilizadores automáticos, por lo que, una cuestión importante a la que nos enfrentamos es hasta qué punto los estabilizadores automáticos de la política fiscal aseguran la estabilización económica.

Para abordar esta cuestión nos basaremos en el análisis realizado por Brunila et al (2002), los cuales utilizan el modelo QUEST (European Commission's quarterly macroeconomic model) para realizar una serie de simulaciones sobre un modelo simple de oferta y demanda con el objetivo de determinar la capacidad de estabilización sobre la producción y la inflación de los mecanismos automáticos ante distintos shocks de demanda y de oferta en los distintos países de la Unión Europea.

Así pues, según sus estimaciones, el efecto de los estabilizadores automáticos sobre los distintos componentes del presupuesto estarían resumidos en el siguiente cuadro:

Graph 5 Smoothing power of automatic stabilisers (%)



Según los resultados, el efecto suavizador de los estabilizadores automáticos difiere entre los países analizados dependiendo del tipo de shock al que se enfrentan debido a diferencias presentadas en las estimaciones de la sensibilidad cíclica del presupuesto. Así pues cuanto mayor es la sensibilidad del presupuesto ante variaciones de uno u otro componente mayor será el poder suavizador de dicho componente.

En cuanto a las estimaciones de la sensibilidad presupuestaria presentadas, las variaciones del presupuesto serían mayores cuando se produjera un shock que afectara al consumo debido a que éste afectaría al presupuesto directamente mediante los impuestos al consumo. De manera contraria, ante shocks que afectaran a la inversión, exportación o tecnología, la variación del presupuesto sería notablemente menor debido a que dichos componentes afectarían al presupuesto vía impuestos indirectos. Por tanto, las diferencias observadas entre los distintos países se deben a las diferencias en los sistemas impositivos existentes, así pues, aquellos países con una mayor proporción de impuestos indirectos se verán más afectados a las variaciones de dichos componentes.

Dicho esto, en qué casos sería conveniente dejar que los mecanismos automáticos actuaran libremente para lograr la estabilización de la economía. La respuesta depende de la naturaleza del shock.

Ante shock de demanda temporales el efecto de los estabilizadores automáticos sería beneficioso ya que suavizaría tanto los efectos sobre la producción como sobre la inflación, aunque como hemos visto dichos estabilizadores serían más eficaces ante shocks de consumo que ante shocks de inversión o de exportaciones.

El conflicto en cuanto al uso de los estabilizadores se genera al analizar sus efectos ante shocks de oferta. En este caso la estabilización de la producción se generaría a costa de la desestabilización de la inflación, provocando algunos conflictos entre las autoridades monetarias y fiscales. En el caso de los shocks de oferta temporales, la estabilización de la producción sería conveniente ya que el efecto sobre la inflación sería pequeño y de carácter temporal. Sin embargo, si nos enfrentamos a shocks de oferta permanentes el efecto de los estabilizadores automáticos es claramente perjudicial debido a que suavizarían la caída de la producción, retrasando así el ajuste fiscal al nuevo equilibrio, con el consecuente aumento de la inflación prolongado que podría generar una respuesta mayor de las autoridades monetarias.

Así pues, los efectos positivos en cuanto a la estabilización macroeconómica de reglas fiscales que permiten el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos se debe de tomar con cautela ya que, ante shocks oferta permanentes pueden ser desestabilizadores, aumentando innecesariamente el periodo recesivo, por lo que resulta necesario el control de sus efectos por parte de las autoridades competentes.

VI. ASPECTOS LEGISLATIVOS

Una vez que hemos analizado las características propias de cada regla, únicamente nos queda saber qué forma legal se utiliza para su introducción y cómo esta afecta al cumplimiento de ellas.

A. Forma legal de introducción

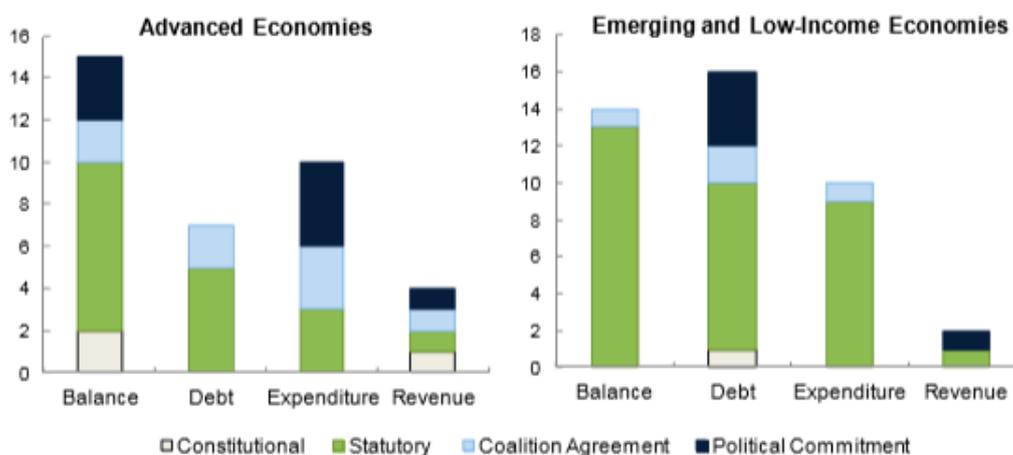
El apoyo legislativo de las Reglas Fiscales depende de las circunstancias específicas de cada país en cuanto a la disponibilidad de recursos para su control y afecta a su durabilidad. Cuanto mayor sea el nivel legislativo con el cuál se introducen las reglas mayor será su durabilidad en el tiempo ya que, ante cambios de gobierno, serán más difíciles de revertir.

Los marcos de las reglas fiscales incluidas en las leyes constitucionales, necesitarían mayorías parlamentarias para ser establecidas y cambiadas, proporcionándoles un marco más estable. Sin embargo, las reglas también se pueden establecer únicamente a través de compromisos políticos, a través de acuerdos de coalición, o incluidos en normas estatutarias cuya ventaja es la sencillez del proceso de adopción y la posibilidad de la rápida implementación de la regla.

La mayoría de las reglas están incluidas en normas estatutarias o tratados internacionales. Aunque cabe señalar que la forma legislativa utilizada a la hora de introducir las reglas de ingresos es mucho más amplia, además de utilizar normas estatutarias también han sido introducidas mediante comités políticos y acuerdos de coalición.

Aun así, también se pueden observar diferencias legislativas teniendo en cuenta el tipo de economía al que nos enfrentamos. El caso más claro es el de la regla de gasto. Como muestra el siguiente gráfico, las dificultades a la hora de evaluar el crecimiento a medio plazo hace en los países emergentes generalmente las reglas de gasto sean introducidas mediante normas estatutarias ya que es la forma de sencilla de legislar. En cambio, en las economías avanzadas las formas de introducción de las reglas de gasto son muy variadas.

Figure 8. Statutory Basis of National Fiscal Rules by Type of Rule and Economy, 2012



Sources: National authorities; and IMF staff assessment and calculations.

Note: Based on fiscal rules in effect by end-March 2012.

B. El incumplimiento legal de las reglas: las cláusulas de escape

Recientemente en la redacción de las reglas fiscales se han considerado una serie de situaciones que permiten de manera legal el incumplimiento de las restricciones fijadas por las reglas, las denominadas cláusulas de escape. Su objetivo es dotar de flexibilidad a los gobiernos ante eventos ocasionales fuera del control de éstos, permitiéndoles desviaciones temporales de las reglas ante grandes recesiones, desastres naturales o rescates al sistema bancario.

En la redacción de las cláusulas de escape deben cumplirse tres aspectos básicos. Por un lado, el rango de factores que permiten acogerse a las cláusulas de escape debe ser muy limitado, además, la interpretación y determinación de los eventos que permiten su uso debe estar detallado de manera muy clara. Por el otro lado, deben especificar la forma de actuación del gobierno para volver a ceñirse a las reglas y de qué forma afrontará la deuda acumulada.

Si echamos un vistazo a la redacción de las cláusulas de escape de las reglas formuladas dentro de la Unión Europea vemos como en muchos casos han dejado gran margen a la interpretación. En algunos casos como España existirían demasiadas circunstancias que permiten acogerse a dichas cláusulas.

Las cláusulas de escape también estarían incluidas en las reglas a nivel supranacional. En concreto, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea permite que no se abran procedimientos de déficit excesivo en el caso de que dicho déficit haya superado mínimamente el límite y el incumplimiento sea de forma temporal. Además, permite un mayor margen de corrección del déficit excesivo ante un debilitamiento de la economía

BLOQUE 2: LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES

El principal argumento a favor de las instituciones fiscales independientes es que si éstas están debidamente formuladas podrían disminuir las interferencias de los responsables políticos en el uso de la política fiscal, mejorando la efectividad de las reglas fiscales.

Estas instituciones son catalogadas de independientes porque no estarían influenciadas por ningún poder político. Para ello, deben estar dotadas de un cierto grado de independencia funcional, por lo que su margen de acción debe estar orientado a las variables macroeconómicas y no estar sometido a presiones políticas. Además, deben generar un valor extra al proceso presupuestario, ya sea aportando previsiones económicas, analizando las políticas fiscales adoptadas por las autoridades o elaborando informes normativos o recomendaciones sobre las políticas adecuadas. Pero principalmente, deben tener cierto impacto mediático para poder afectar con sus recomendaciones a la reputación de los políticos que no las cumplan.

Las instituciones fiscales se pueden clasificar en dos grandes bloques según el papel que juegan respecto a la política fiscal. Por un lado estarían los “Consejos Fiscales” cuyo papel sería el análisis y valoración de las políticas llevadas a cabo, así como recomendar soluciones a los problemas planteados por el uso de estas políticas. Por otro lado estarían “Organismos Fiscales Independientes” que, en este caso, además de las funciones básicas de los consejos fiscales se le añadiría el papel de toma de decisiones sobre la política fiscal.

Se puede adelantar que los Organismos Fiscales Independientes son los menos utilizados debido a la complejidad de las cuestiones que abarca la política fiscal, las cuales son expuestas en el primer punto de este bloque. Por tanto, el grueso de este bloque se centra exclusivamente en los Consejos fiscales puesto que es la forma más utilizada.

I. ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES

Mientras que el análisis de las funciones de los consejos fiscales se puede encontrar en numerosos estudios, la información relacionada con los organismos fiscales independientes es mucho menor, por lo que nos basaremos en la información proporcionada por Hagemann (2010).

En el caso de los organismos fiscales independientes el hecho de que se le dote de poder para la toma de decisiones sobre la política fiscal de un país viene a ser semejante al poder que en su día se le permitió a los bancos centrales en torno a la política monetaria.

Alesina y Tabellini (2007) expusieron cuatro criterios básicos que se deben cumplir para que la delegación de parte de la responsabilidad en manos de representantes no-políticos resulte beneficiosa. Principalmente deben existir distorsiones sociales perjudiciales en la política implementada por los representantes políticos, ya que si tales distorsiones no existieran no habría ganancia por delegación y la política podría ser diseñada e implementada de manera óptima por los representantes electos. En segundo lugar, debe haber un consenso sobre lo que se considera una política adecuada para poder considerar en que momentos la agencia independiente está desempeñando bien su labor. En tercer lugar, las decisiones delegadas a las agencias independientes no deben tener carácter distributivo ya que dicha labor es responsabilidad exclusiva de los representantes políticos elegidos por la población. Finalmente, la delegación no debe dar lugar a importantes problemas de coordinación de políticas.

Es ampliamente reconocido que la delegación de la política monetaria en manos de los bancos centrales independientes seguiría estos cuatro criterios: el hecho de que la política monetaria se dejara en manos de los políticos provocaría una mayor inflación; existe consenso sobre lo que se considera una buena política monetaria, aquella que mantiene a raya la inflación; la política monetaria no genera consecuencias distributivas; además, la coordinación

entre política monetaria y fiscal se produce de manera sencilla asignando las responsabilidades de cada una de ellas.

En cuanto a la política fiscal, por lo general, aun sabiendo que existen distorsiones provocadas por las decisiones de los responsables políticos, no existe un consenso general sobre cuál es la política fiscal adecuada debido a que se deben conseguir dos objetivos a la vez: la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. Además, no existe consenso sobre lo que es un nivel peligroso del déficit fiscal o el nivel óptimo de deuda pública. Finalmente las consecuencias distributivas de las acciones tomadas en esta área, sobre todo en materia de impuestos y el tamaño de las transferencias sociales, hace que sea imposible la total delegación de la política fiscal en manos de agentes independientes ya que como se ha mencionado anteriormente, sería responsabilidad de los representantes políticos elegidos.

Aun así, algunos autores como Debrum et al (2009) consideran posible la delegación de algunas áreas de la política fiscal como por ejemplo, el equilibrio fiscal total ya que en este caso se cumpliría con los cuatro criterios. Existen distorsiones perjudiciales provocadas por las decisiones políticas en cuanto a las políticas procíclicas y el sesgo deficitario resultante; hay un consenso claro sobre que una política adecuada sería aquella que no provocara déficits insostenibles; el equilibrio fiscal no tiene implicaciones distribucionales; finalmente, la delegación del ajuste del equilibrio fiscal puede reducir el problema de la coordinación con la política monetaria.

II. CONSEJOS FISCALES

Los Consejos Fiscales pueden ayudar a mejorar el desarrollo fiscal ya que limitan las influencias políticas, aumentando los costes políticos del uso inapropiado de la política fiscal, por lo que reducen el sesgo deficitario mediante la mejora de la transparencia, así, ante un mal uso de la política fiscal se reduciría la credibilidad de los responsables políticos.

Debrum et al (2009) clasifica en tres tipos los Consejos Fiscales existentes en las economías industriales y emergentes según el papel que desarrollan. En el primer grupo encontraríamos aquellos que únicamente proporcionan análisis objetivos de los desarrollos fiscales actuales, el contexto macroeconómico existente, consideraciones sobre la sostenibilidad a largo plazo y el coste de las iniciativas presupuestarias, con el objetivo de informar al gobierno y a la sociedad sobre las implicaciones presupuestarias de las decisiones políticas tomadas.

El segundo grupo englobaría aquellos que realizan proyecciones y estimaciones independientes tanto de las variables presupuestarias como de las variables económicas más importantes como el crecimiento del PIB y la inflación. Como hemos mencionado anteriormente, uno de los principales problemas que afectan al correcto funcionamiento de las reglas fiscales es el hecho de que los políticos tienden a utilizar previsiones del crecimiento sobreestimadas como justificación del uso de políticas procíclicas que tienden a

umentar el déficit. El hecho de delegar en los Consejos la realización de dichas estimaciones y proyecciones del presupuesto puede ayudar a reducir es sesgo en la política fiscal, eliminando el factor político dentro de las estimaciones.

Finalmente, en el último grupo estarían incluidos aquellos que además se encargan de realizar evaluaciones normativas de las políticas puestas en marcha y algunas recomendaciones a corto plazo. Estas instituciones pueden incluir órganos consultivos, instituciones de investigación independientes y oficinas de auditorías del estado.

En realidad, los Consejos Fiscales existentes no se limitan a realizar únicamente una de las tareas sino que, por lo general, combinan varias de ellas dentro de un mismo órgano. En el estudio realizado por Hagemann (2010) encontramos una tabla ilustrativa de las tareas desempeñadas por las distintas instituciones dentro de los países miembros de la OECD de la Unión Europea.

Table 1. List of Independent Institutions Considered in EC Study

General information		Forecasts and projections of macroeconomic and/or budgetary assumptions					Tasks to be filled				
		Macro forecasts	Forecasts for gov't expenditure	Forecasts for gov't revenues	Forecasts for gov't balance and debt level	Long-term projections of gov't finances	Analysis of budget	Monitoring of budgetary implementation	Estimates of short- and long-term effects of policy measures	Analysis of whether budgetary plans & outcomes are in line with fiscal rules	Not explicitly in charge of any of these tasks, but fulfils some of them
Austria	Institute for advanced studies (IHS)	X			X						
Austria	Institute for economic research (WIFO)	X			X						
Austria	Government debt committee	X					X				
Belgium	National accounts institute	X						X			
Belgium	High council on finance (HCF) – Section 'Public Sector Borrowing Requirement'								X	X	
Denmark	Danish Economic Council	X	X	X	X	X				X	
Estonia	State Audit Office										
France	Commission Economique de la Nation and Conférence Economique Annuelle	X			X		X				
France	Cour des Comptes							X			
Germany	Working Party on tax revenue forecasting			X							
Germany	Joint Economic Forecast by 6 leading research institutions (JEF)	X	X	X	X					X	
Germany	Council of Economic Experts on Overall Economic Trends	X				X				X	
Germany	Advisory Board to the Federal Minister of Finance									X	
Greece	Center of Planning and Economic Research (KEPE)	X	X	X						X	
Hungary	State Audit Office (ASZ)						X	X	X		
Hungary	Fiscal Council of Hungary	X	X	X	X		X	X	X		
Italy	ISAE	X	X	X	X					X	
Luxembourg	Court of Auditors										
Netherlands	The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	X	X	X	X	X	X	X	X		
Portugal	Court of Auditors							X		X	
Spain	Court of Auditors						X	X	X		
Spain	National Committee of local administration										
Slovenia	Macroeconomic Analysis	X									
Sweden ¹	Fiscal Policy Council						X	X	X		
Sweden ²	National Institute of Economic Research	X	X	X	X	X				X	
United Kingdom	National Audit Office						X				
United Kingdom ³	Office of Budget Responsibility (OBR)	X	X	X	X	X		X	X		

1. Author's assessment.

2. Author's assessment. The mandate includes monitoring and evaluating the quality of the government's economic forecasts and underlying models. The National Institute of Economic Research also undertakes analysis of whether budgetary plans and outcomes are in line with fiscal rules.

3. Based on HM Treasury 'Draft: Charter for Budget Responsibility' (HM Treasury, 2010).

Source: 'National independent institutions', Chapter III, Public Finances in EMU, 2006, except where noted.

Table 1. List of Independent Institutions Considered in EC Study (cont.)

General information		Tasks to be filled						Others
		Normative statements in budgetary plans and respect of the fiscal policy rules	Assessment of the budget/alternative quantification of the measures therein	Proposals for changes in the budgetary plans	Normative reports and/or recommendations on fiscal policy	Alert function to signal a possible deviation from plans	Recommendation in case a slippage to initial fiscal plans is identified	
Institution								
Austria	Institute for advanced studies (IHS)							
Austria	Institute for economic research (WIFO)							
Austria	Government Debt Committee			X				
Belgium	National accounts institute							
Belgium	High council on finance (HCF) – Section "Public Sector Borrowing Requirement"			X	X	X	X	
Denmark	Danish Economic Council			X (Federated entities)	X	X	X	
Estonia	State Audit Office				X	X	X	
France	Commission Économique de la Nation and Conférence Économique Annuelle							
France	Cour des Comptes				X			
Germany	Working Party on tax revenue forecasting							
Germany	Joint Economic Forecast by 6 leading research institutions (JEF)						X	X
Germany	Council of Economic Experts on Overall Economic Trends						X	
Germany	Advisory Board to the Federal Minister of Finance							X
Greece	Center of Planning and Economic Research (KEPE)							
Hungary	State Audit Office (ASZ)		X		X			
Hungary	Fiscal Council of Hungary		X	X	X	X	X	
Italy	ISAB							
Luxembourg	Court of Auditors					X	X	
Netherlands	The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)							
Portugal	Court of Auditors	X				X		
Spain	Court of Auditors					X		
Spain	National Committee of local administration							
Slovenia	Macroeconomic Analysis							
Sweden ¹	Fiscal Policy Council	X				X	X	
Sweden ²	National Institute of Economic Research	X			X			
United Kingdom	National Audit Office	X						X
United Kingdom ³	Office of Budget Responsibility (OBR)	X				X		

1. Author's assessment.

2. Author's assessment. The mandate includes monitoring and evaluating the quality of the government's economic forecasts and underlying models. The National Institute of Economic Research also undertakes analysis of whether budgetary plans and outcomes are in line with fiscal rules.

3. Based on HM Treasury 'Draft: Charter for Budget Responsibility' (HM Treasury, 2010).

Source: "National independent institutions", Chapter III, Public Finances in EMU, 2008, except where noted.

Se puede observar como existe una larga lista de países que han apostado por la creación de instituciones independientes, otorgándoles a cada una de ellas distintas tareas. Dentro de la Unión Europea, países como Austria, Bélgica y Holanda han apostado por la delegación de varias de las tareas en manos de agencias independientes.

En Bélgica se optó por la creación del Belgium's High Council on Finance (HCF) y del Federal Planning Bureau (FBP) con distintas funciones entre ellos. El HCF es un órgano asesor formado inicialmente en 1936 y fortalecido en 1989 para ayudar a promover la coordinación presupuestaria y la disciplina fiscal en el sistema federal de Bélgica, además de contribuir al diseño e implementación de la política fiscal. El papel más fundamental del HCF es la normativa ya que se encarga de recomendar los objetivos presupuestarios para el gobierno general y sus subsectores para que sean consistentes con las necesidades de financiación que implica el Programa de Estabilidad, además de otras tareas como realizar proyecciones de gasto, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, y proporcionar valoraciones regulares de varios aspectos de la política fiscal. En cambio, el FBP prepara las previsiones macroeconómicas que el gobierno tiene legalmente que utilizar en la preparación de los presupuestos.

En el caso de Austria, al igual que ocurre en Bélgica, las tareas se han delegado en distintos órganos independientes. Por una parte, el Government Debt Committee (GDC) tiene la tarea de evaluar periódicamente la sostenibilidad de la política fiscal, teniendo en cuenta las circunstancias macroeconómicas, con un enfoque particular sobre las perspectivas de sostenibilidad de la deuda y la calidad de las finanzas públicas. Además, el GDC difunde al público su informe anual que contiene recomendaciones formuladas al gobierno a través del Ministro de Hacienda. Por otro lado, encontramos el Institute of Economic Research (WIFO) que proporciona

proyecciones macroeconómicas tanto a corto como a largo plazo, que normalmente se utilizan en la formulación del presupuesto, aunque no resulta obligatorio legalmente.

Por el contrario, en Holanda se ha optado por la delegación de varias tareas dentro de una misma institución, el Central Planning Bureau (CPB). Sus principales responsabilidades son proporcionar previsiones macroeconómicas y presupuestarias independientes sobre las que se basan los presupuestos. Además, dentro de sus tareas también se incluye el análisis de distintos temas de importancia económica como el estado de bienestar, el mercado laboral, análisis coste-beneficios, la regulación y la economía internacional, entre otros. CPB también desempeña un papel especial a la hora de consensuar los programas económicos de todos los partidos políticos ya que los evalúa utilizando la misma metodología y entorno macroeconómico, permitiendo una rápida comparación entre las alternativas. El CPB destaca por ser una institución que lleva décadas, desde 1945, integrada plenamente en el proceso de formulación de políticas, manteniendo una sólida reputación por el profesionalismo e imparcialidad en su análisis. Este aspecto, el CPB se considera una de las mejores instituciones por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2006).

En conclusión, las responsabilidades delegadas en manos de los Consejos Fiscales son muchas y muy variadas. Aun así, para que su trabajo sea beneficioso para la política fiscal, es necesario garantizar que dichas instituciones son realmente independientes del poder político, por lo que es necesario analizar la forma de garantizar dicha independencia.

III. LA INDEPENDENCIA, UNA CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL

Para que los consejos fiscales sean provechosos a la hora de desempeñar su papel se debe cumplir principalmente la característica de la independencia. A la hora de determinar cómo proporcionar dicha independencia la literatura se centra en las características propias de los bancos centrales:

- El nombramiento de cargos que garanticen su profesionalidad y no tengan preferencias políticas.
- Que dichos cargos sean nombrados para un largo periodo de tiempo y no sean renovables.
- Restricciones en la libertad de los gobiernos para el despido de los miembros del consejo.
- Prohibición de que el gobierno interfiera en las investigaciones e instrucciones dadas.
- La independencia presupuestaria.

Como podemos ver, todas estas características van encaminadas a un único objetivo que es minimizar la influencia que los políticos puedan tener sobre el Consejo. Sin embargo, la primera de ellas, el nombramiento de cargos, estaría más enfocada sobre quienes son las personas ideales para formar

parte del consejo y, el resto, tendrían más que ver con la influencia de las variables políticas sobre el consejo. Por ello, dividiremos esta sección en dos sub-apartados, por un lado la composición del consejo y, por otro lado, la influencia de los políticos.

A. Composición

El primer punto que afectaría a la independencia de las agencias independientes sería su composición. A la hora de decidir qué miembros conforman los consejos se distinguen cuatro grandes grupos:

- Investigadores académicos.
- Expertos en financiación pública de la administración pública.
- Analistas del sector financiero.
- Ex políticos

Los más reclamados a la hora de formar parte de las agencias independientes serían los investigadores académicos y los expertos en financiación pública ya que probablemente sean los que menos influenciados estén por las preocupaciones políticas.

Los académicos podrían aportar perspectivas nuevas a los análisis, además, si fueran tentados a actuar bajo algún mandato político en vez de por los resultados basados en las investigaciones del consejo les supondría un alto costo reputacional en el área académica, por lo que serían los que más incentivos tendrían a la hora de tomar buenas decisiones dentro del consejo.

Sin embargo, los académicos no tendrían un conocimiento experto sobre los presupuestos y contabilidad del gobierno, por lo cual sería necesario que el consejo también incluyera a expertos en financiación pública con experiencia en la administración pública, los cuales tendrían el conocimiento necesario para evaluar las leyes presupuestarias y las previsiones de las finanzas públicas. Este grupo tendría un riesgo mayor que el de los académicos a la hora de verse influenciados por los políticos ya que, en este caso, podrían anteponer sus carreras en la administración del gobierno a realizar buenos juicios dentro del consejo, haciendo análisis que beneficien o no perjudiquen a ciertos grupos políticos. Una alternativa a ellos serían los analistas del sector financiero aunque, al igual que pasa con los anteriores, sus carreras podrían influenciar sus juicios, en este caso, por su lealtad a los empresarios.

El último grupo y el que genera más controversia serían los ex políticos. Si el principal objetivo es eliminar las influencias políticas dentro del consejo, resulta extraño que una de las propuestas para escoger a los miembros del consejo sean los ex políticos, los cuales habrían expresado una determinada afiliación política en sus carreras anteriores. El principal argumento para incluir políticos de renombre dentro del consejo es que su presencia puede dar legitimidad al consejo fiscal, además, el hecho de incluir políticos de diferentes afiliaciones que respalden las conclusiones del consejo podría mejorar el impacto de dichas conclusiones. No obstante, el análisis de estos ex políticos

podría estar seriamente influenciado por sus preferencias políticas, por lo que podrían ser menos abiertos a las nuevas ideas aportadas por los académicos, limitando el análisis.

Dicho esto, lo más conveniente sería que los consejos estuvieran mayoritariamente formados por académicos que aportan “aire fresco” a los análisis, dejando un hueco a los expertos en financiación pública y sector financiero para que realizaran las matizaciones necesarias sobre las propuestas de los académicos. En cambio, sería poco recomendable que los ex políticos formaran parte del consejo ya que sería muy complicado que dejaran de lado sus preferencias políticas anteriores y que se pusieran de acuerdo entre ellos sobre cuál sería el mejor análisis y las mejores medidas.

B. Influencia de la política

Una vez que tenemos claro quién debe conformar las instituciones independientes, deberíamos tener en cuenta cómo la política puede influenciar a estos miembros.

El hecho de creer en el buen hacer de los miembros del consejo simplemente porque son independientes es un pensamiento muy arriesgado ya que podrían ser influenciados, al igual que los políticos, por sus propios incentivos a ser reelegidos. En este contexto entra en juego la segunda característica necesaria para fortalecer la independencia de la institución, según la cual sería conveniente que el nombramiento de los cargos fuera tomado para un largo periodo y que no cupiera la posibilidad de ser reelegidos, aunque esto podría suponer un problema a la hora de encontrar nuevas ideas ya que la rotación de miembros sería muy baja, disminuyendo la variedad de ideas.

En este sentido, deberíamos señalar la forma en la que se determinaría el director del consejo fiscal, cuya determinación podría estar bajo las decisiones del gobierno o del parlamento. A la hora de garantizar la independencia sería más conveniente que esta decisión fuera tomada por el parlamento ya que el consejo sería visto como algo más que una mera agencia del gobierno, por lo que las decisiones tomadas por los consejos presupuestarios se diferenciarían de las tomadas por las agencias del gobierno a ojos de la sociedad. Además, disminuiría la posibilidad de influencia del gobierno. El punto negativo de esta opción sería que la repercusión política de incumplir las recomendaciones del consejo sería mucho menor para los parlamentarios que para los ministros del gobierno.

En cuanto a la independencia presupuestaria, ésta resulta clave a la hora de otorgar independencia a los organismos. Está claro que es mucho más fácil de conseguir la independencia presupuestaria en el caso de los bancos centrales. Sin embargo, también es posible otorgar la independencia presupuestaria en el caso de los Consejos Fiscales, fijando una partida fija de gasto en el presupuesto del Estado a largo plazo, eliminando la capacidad de los gobiernos de modificar dicha partida y evitando que los políticos puedan

influenciar las decisiones tomadas por los Consejos Fiscales por el miedo de éstos a que les recorten el presupuesto.

El principal problema al que se enfrentan los Consejos Fiscales es que muchas veces los gobiernos tienden a no escuchar sus advertencias e incluso desacreditarlos si la crítica al gobierno que hacen es demasiado dura. Esto nace debido a que los Consejos Fiscales son a veces propuestos por los partidos de la oposición como parte de la crítica a los gobiernos instalados, aunque ello supusiera estar restringido en el futuro si subieran al poder. Una vez que se produjera el cambio de gobierno, y con el consejo creado por ellos mismos en funcionamiento, este tendría incentivos a desobedecer las advertencias del consejo, mermando resultados de su existencia e incluso anulándolos, agravándose la situación si el partido opositor que creó el consejo estuviera en el gobierno durante un largo periodo de tiempo.

Una forma de eliminar este problema es que los consejos por sí mismos gozaran de una buena reputación a la hora de realizar un análisis imparcial y competente, de manera que el coste de que el gobierno no tuviera en cuenta su análisis fuera mayor que las ganancias políticas. Para ello resulta necesario verificar la responsabilidad del Consejo en la realización de sus tareas, mediante evaluaciones regulares por los Consejos de otros países o por organismos internacionales como el FMI o la OECD.

IV. LA INDEPENDENCIA DE LOS CONSEJOS FISCALES EXISTENTES

Calmfors y Wren-Lewis (2011) estudian los recursos, composición e independencia de los organismos existentes en los distintos países de la Unión Europea y los incluyen en la siguiente tabla:

Table 3. Members, independence and resources of fiscal councils

	Staff	Number of (full) members	Composition	Principal	Appointment by	Periods of office (years)	Renewability	Relationship to Ministry of Finance and central bank
Austria	N/A	14	Academics: 3 Gov. admin. experts: 9 1/2 Financial analysts: 1 1/2		Government, Chamber of Commerce and Federal Chamber of Labour	4	Yes	Staff and funding provided by the central bank
Belgium	14	12	Academics: 3 5/6 Gov. admin. experts: 5 Financial analysts: 1 5/6 Ex-politicians: 1 1/3	Government	Government (Royal Decree) ^a	5	Yes	Staff provided by the Ministry of Finance. Minister of Finance chairs the High Council of Finance, which the Public Sector Borrowing Requirement Section is a part of.
Canada	14	1 ^b	Gov. admin. experts: 1	Parliament	Government (Governor-in-council) after submission of three names from review committee formed and chaired by the Parliamentary Librarian through the Leader of the Government of the House of Commons	5	Yes	Independent
Denmark	35	4 ^c	Academics: 4	Government	Government after proposal from council itself	3	Yes	Independent
Germany	20	5	Academics: 5	Government	President on nomination by Government	5	Yes	Independent
Hungary	37	3	Academics: 1 2/3 Gov. admin. experts: 2/3 Financial analysts: 2/3	Parliament	Parliament on nomination by President, Governor of central bank and Head of National Audit Office	9	No	Independent

Table 3. (Continued)

	Number of (full) Staff members	Composition	Principal	Appointment by	Periods of office (years)	Renewability	Relationship to Ministry of Finance and central bank
Netherlands	135 1 (3) ^d	Academics: 1 (2 1/2) Gov. admin. experts: 0 (1/2)	Government	Minister of Economic Affairs	7	Yes	CPB is formally a branch of the civil service within the Ministry of Economic Affairs, formal meeting with Government before publication of annual report on fiscal policy
Slovenia	0 7	Academics: 4 Gov. admin. experts: 1 Financial analysts: 2	Government	Government after proposal by Minister of Finance	5	No ^e	Operating, administrative and technical tasks performed by the General Secretariat of the Government
Sweden	4 8 (6) ^f	Academics: 6 (4 1/2) Ex-politicians/former civil servants: 2 (1 1/2)	Government	Government after proposal from council itself	3	(Yes) ^g	Independent ^h
UK	20 3	Academics: 2 Gov. admin. experts: 1	Government but parliamentary oversight	Chancellor, veto right for Treasury Select Committee in the Parliament	5	Yes	Semi-independent ⁱ

Table 3. (Continued)

	Number of (full) Staff members	Composition	Principal	Appointment by	Periods of office (years)	Renewability	Relationship to Ministry of Finance and central bank
US	250 1 ^j	Academics: 1/2 Gov. admin. experts: 1/2	Congress	Speaker of the House of Representatives and the President pro tempore of the Senate after recommendations from the two budget committees in Congress	4	Yes	Independent

Notes: ^a Proposals by Minister of Finance, the National Bank of Belgium and the regional governments.

^b The office is headed by a director.

^c Formally, the council is made up by 26 members representing unions, employers, the central bank and the government, but its four independent chairs are responsible for the work.

^d The CPB is managed by a board of directors (one director and two deputy directors).

^e A member cannot serve two consecutive periods but may be reappointed later.

^f In 2011 the number of members was reduced from eight to six.

^g The chair can be reappointed for a new three-year period, the other members can be reappointed in the future, but not immediately after having finished their terms.

^h The Swedish council operates independently from the government but there is a recurring 'dialogue' with the Ministry of Finance – as is the case for all government agencies – on how well the council performs its tasks.

ⁱ Although the OBR is dependent on economists in various government departments to provide detailed fiscal forecasts, it can require them to change the assumptions behind those forecasts. The Chancellor may request the OBR to provide reports in specific areas, but the OBR may choose whether or not to produce those reports subject to its remit and resources. The OBR may consult with the Chancellor in preparing documents but is not obliged to do so.

^j The CBO is managed by a director.

Según estos autores, no existiría una relación clara entre el alcance de las competencias y el tamaño de personal, debido a que la evaluación de las políticas se puede de forma general o de forma más detallada. Cuando entre las tareas del Consejo se encuentra la previsión macroeconómica y el costo de las iniciativas gubernamentales individuales, se requiere un nivel mínimo de personal, además, el tamaño de este personal se puede llegar a ampliar dependiendo del nivel de detalle del análisis. Así pues, no es de extrañar que el CPB de Holanda disponga de uno de los mayores recursos de personal de la lista debido a la amplitud de tareas que desarrolla.

En cuanto a su composición es muy variada. Algunos Consejos como los de Holanda, Alemania y Suecia estarían compuestos únicamente, o en su amplia mayoría, por académicos. En cambio, la composición de los Consejos de Bélgica y Austria sería mayoritariamente de expertos en finanzas públicas, teniendo pocos académicos entre sus filas. Estas diferencias se deben en gran

parte al papel que desarrollan frente a la política fiscal. Por ello, aquellos Consejos cuya función es realizar recomendaciones normativas estarían generalmente compuestos por expertos en finanzas públicas. Mientras que si su única función es el análisis el hecho de estar compuesto por académicos proporcionaría un mayor consenso, como en caso de Holanda cuya evaluación de las propuestas de los distintos representantes políticos sirve de consenso para elegir la mejor alternativa.

Finalmente, los periodos de oficio son mucho más cortos para los miembros de los Consejos que para los miembros de los Bancos Centrales, mostrando una menor preocupación y atención sobre la independencia de dichos Consejos. En general, no existe ninguna restricción a la hora de renovar el cargo, además, los miembros de consejo pueden ser despedidos a voluntad del director, que en la mayoría de casos resulta ser el propio Gobierno. En casos, como Bélgica o Eslovenia, es el propio Ministro de Finanzas quien decide quiénes forman parte del Consejo. En el caso de Austria, el personal es elegido por el Banco Central, lo que puede provocar problemas debido a la gran relación con los responsables de la política monetaria.

El hecho de que la formación de los Consejos esté determinada mayoritariamente por el poder político puede dañar seriamente la independencia de dichos Consejos, pudiendo ser considerados como un órgano más en manos del Gobierno, en vez de un órgano puramente independiente. Estos problemas se pueden ver claramente en el caso de Canadá y Hungría, los cuales sufrieron las duras consecuencias del Gobierno después de que realizaran informes desfavorables para el Gobierno, recortándoles el presupuesto o sufriendo una remodelación severa (despidieron a todos los miembros) respectivamente.

Visto esto, se puede concluir que la función y composición de los Consejos Fiscales es muy diversa por lo que no existe un modelo dado de Consejo Fiscal. La elección de las funciones vendrá dada por las necesidades específicas de cada país, lo cual determinará la composición idónea del Consejo. Además, cabe destacar las necesidades en cuanto a la mejora de la independencia de estos organismos, disminuyendo el papel que los políticos a la hora de determinar quienes forman parte de ellos, para que así puedan desarrollar su trabajo de forma realmente independiente y que sea provechoso para encaminar las finanzas hacia la sostenibilidad mediante una buena política fiscal.

V. EL IMPACTO DE LOS CONSEJOS FISCALES

Una vez que hemos analizado las características que conforman los distintos Consejos, sería interesante saber realmente cuál es realmente el impacto que tienen estos organismos a la hora de conseguir mejorar la eficacia de las reglas fiscales.

Para abarcar esta cuestión nos basaremos en el estudio realizado por Debrum y Kumar (2008), los cuales realizan una serie de índices que recogen

las distintas características (composición, independencia e influencia pública) para analizar el impacto de los Consejos en la aplicación de la reglas y, por ende, en el objetivo de disciplina fiscal.

La diversidad de Consejos existentes con distintas características entre sí complica los resultados del análisis, por lo que resulta difícil sacar una conclusión clara de cómo estos afectan al logro del objetivo principal. Aun así se pueden extraer algunas conclusiones relevantes:

- Un mayor reconocimiento jurídico mejora el desarrollo fiscal.
- Cuanto mayor es la independencia política, mayor es el impacto de los Consejos.
- No parece haber relación entre la influencia de los Consejos y el carácter restrictivo de las reglas, lo que indica que los países que han aplicado mayores reglas restrictivas no se han esforzado en crear instituciones que mejoren su eficacia.

Aunque no sea posible llegar a una conclusión clara sobre el desempeño de los Consejos a la hora de mejorar la disciplina fiscal, se puede ver como la independencia, la característica principal de éstos, es clave para que sus conclusiones tengan relevancia para la sociedad. Además, si conseguimos dicha independencia, dotar de reconocimiento jurídico a los Consejos mejorará el desarrollo fiscal. En todo caso, la contribución de los Consejos Fiscales sería positiva para la sociedad.

CONCLUSION

Con este trabajo, tal como su nombre indica, se ha intentado aclarar algunos aspectos relativos a las Reglas Fiscales y la delegación de la Política Fiscal.

En el primer bloque hemos visto que no existe un único tipo de regla y cómo las características de cada una de ellas nos ayudan a conseguir uno de los dos objetivos principales: la sostenibilidad financiera y la estabilidad macroeconómica. Por una parte encontraríamos las reglas de déficit y equilibrio las cuales van encaminadas a la sostenibilidad, ya que limitarían el déficit y la deuda respectivamente, sin embargo el objetivo de las reglas de gasto y de ingresos se centrarían más en la estabilidad ya que controlarían el presupuesto.

Uno de los mayores problemas a los que se enfrentan las reglas es la incertidumbre en cuanto al futuro de la economía. Dicha incertidumbre se traduce en la necesidad de utilizar estimaciones a la hora de determinar las políticas a corto plazo, fijado un objetivo a largo plazo. El comportamiento oportunista de los políticos, los cuales tienen incentivos (sobre todo electoralistas) a “modificar” las estimaciones a su favor, con el objetivo de poder realizar políticas procíclicas, las más populares para la sociedad, en momentos en los que probablemente sería más conveniente realizar políticas contracíclicas. Este problema se da en mayor medida en las políticas cuyo

objetivo es contener el déficit y la deuda (reglas de déficit y de equilibrio presupuestario).

La solución que han contemplado para este problema ha sido ajustar el límite al ciclo. Dicha solución ha sido en vano ya que únicamente provocaría retardos en la toma de decisiones, acumulándose una mayor deuda cuya solución se agravaría con el paso del tiempo debido a los servicios que ésta engendra, mermando la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo.

Además, otro de los problemas de las reglas de déficit es que no sirven de guía clara para la política fiscal. Así, tal y como muestra la función de reacción del déficit de Paolo Massane (2005), el límite del déficit únicamente cumpliría su función en casos extremos, cuando el déficit ya ha sobrepasado el límite.

Los problemas del comportamiento oportunista de los responsables políticos sirven como justificación para la creación de las instituciones fiscales independiente del poder político.. En este caso, la principal tarea de dicho organismo sería proporcionar previsiones y estimaciones objetivas para que sean utilizadas en el proceso de formación de presupuestos, eliminando las influencias políticas que provocan un sesgo al déficit.

En cuanto a las reglas de gasto, el problema de la incertidumbre se da en menor medida ya que, en este caso, tal y como señalan Anderson y Minarik (2006), las características de esta regla permite el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos para conseguir la estabilidad macroeconómica, eliminando la influencia política.

Aun así, aunque esto puede ser cierto en la mayoría de casos, también puede haber problemas en el caso shocks oferta permanentes, donde el efecto de los estabilizadores automáticos puede llegar a ser desestabilizador ya que retrasaría el ajuste al nuevo equilibrio, aumentando innecesariamente el periodo recesivo.

El análisis de las reglas fiscales sirve de justificación para la creación de instituciones independientes. En el bloque dos analizamos las instituciones independientes, divididas en dos tipos: los Organismos Fiscales Independiente y los Consejos Fiscales.

Los organismos fiscales independientes serían la máxima representación de la delegación, imitando el concepto de Banco Central en lo relativo a materia de Política Fiscal. Este tipo de institución es la menos utilizada debido a la complejidad del caso de la política fiscal debido a las consecuencias redistributivas que tiene las decisiones tomadas.

Por tanto, nos centramos en el análisis de los Consejos Fiscales y como la característica de independencia es de vital importancia para que contribuyan a la eficacia de las reglas fiscales, puesto que es la principal función de éstos, eliminar las influencias políticas.

Para lograr la independencia sería necesario que se cumplan una serie de características en cuanto a la composición, el nombramiento de cargos y la dotación de recursos. Teniendo en cuenta los Consejos Fiscales existentes se puede observar como en algunos casos las consideraciones necesarias para garantizar la independencia se han pasado por alto, sobretodo en el caso del nombramiento de cargos, donde muchos de ellos son asignados por los órganos de gobierno.

En cuanto a las tareas desarrolladas por estos organismos son muy variadas. Entre ellas estarían el proporcionar análisis de los desarrollos fiscales y el contexto macroeconómico, realizar estimaciones independientes para ser utilizadas en el proceso presupuestario o realizar evaluaciones de las políticas en uso y proporcionar recomendaciones a corto plazo. Algunos países, como Bélgica, habrían optado por la creación de varios Consejos, separando las tareas en cada uno de ellos, en cambio, en el caso de Holanda se optó por la creación de un único órgano que desarrollara todas las tareas.

Con el estudio realizado por Debrum y Kumar (2008) vemos como la relación entre los Consejos fiscales y las reglas de política fiscal no es del todo clara debido a la complejidad y diversidad de los Consejos. Sin embargo, consiguen corroborar que la independencia puede llegar a mejorar la disciplina fiscal.

Como conclusión se puede decir que las Reglas Fiscales son una buena herramienta para conseguir los objetivos de estabilidad y sostenibilidad, siempre y cuando los políticos así lo deseen y las sigan a rajatabla, dejando de lado los incentivos a ser reelegidos. Por ello, se recomienda la creación de un Consejo fiscal para poder eliminar la influencia política que distorsiona los resultados de dichas políticas, además de informar a la sociedad de manera objetiva sobre las políticas llevadas a cabo en su país. Cabe señalar que sería necesario que se sigan realizando esfuerzos para dotar de una mayor independencia a los Consejos con el objetivo de aumentar su reputación en la sociedad y que no sean vistas como una agencia en manos del gobierno.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina, A. y Bayoumi, T. (1996). "The costs and benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States". *National Bureau of Economic Research. Working paper series (5614)*.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2005), "Why is fiscal policy often procyclical?", *CESifo working papers, No. 1556*.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1999). "Budget deficits and budget institutions". *En Fiscal institutions and fiscal performance (pp. 13-36). University of Chicago Press*.
- Anderson, B. y Minarik, J.J (2006), "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *Paper for OECD Working Party for Senior Budget Officials GOV/PGC/SBO (2006), 4*.
- Balassone, F. y Kumar, M. (2007a), "Cyclicality of Fiscal Policy," *En Promoting Fiscal Discipline, pp. 19–35 (Washington, DC: International Monetary Fund)*.
- Brunila, A., Buti, M., y Veld, J. (2003). "Fiscal policy in Europe: how effective are automatic stabilisers?". *European Commission Economic Papers*.
- Budina, N., Schaechter, A., Weber, A., y Kinda, T. (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis; Toward the "Next-Generation" Rules: A New Dataset" (No. 12/187). *International Monetary Fund*.
- Calmfors, L., y Wren-Lewis, S. (2011). "What should fiscal councils do?". *Economic Policy, 26(68), 649-695*.
- Debrun, X., Hauner, D., y Kumar, M. (2009), "Independent Fiscal Agencies," *Journal of Economic Surveys, Vol. 23, No. 1, pp. 44–81*.
- Debrun, X. y Kumar, M. (2007). "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?". *Proceedings of the 9th Banca d'Italia Workshop on Public Finance. Banca d'Italia*.
- Fabrizio, S., y Mody, A. (2006). "Can budget institutions counteract political indiscipline?. *Economic Policy, 21(48), 690-739. International Monetary Fund*.
- Fernández-Wulf Barreiro, P. (2012). "Límites Constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania".

Hagemann, R. P (2010). "Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils", OECD Economics Department Working Papers, No. 829, OECD Publishing.

Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., y otros (2009), "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", *IMF staff paper*, (Washington, DC: International Monetary Fund)

Larch, M. y Turrini, A. (2008). "The Cyclically-Adjusted Budget Balance in EU Fiscal Policy Making: A Love at First Sight Turned into a Mature Relationship," *European Economy—Economic Papers No. 374*.

Manasse, P. (2005). "Deficit Limits, Budget Rules and Fiscal Policy" (Vol. 5). *IMF Working Paper. International Monetary Fund*.