

Este artículo ha sido elaborado por Esther Gordo, Pablo Hernández de Cos y Javier J. Pérez, de la Dirección General del Servicio de Estudios

Introducción

La crisis de la zona del euro ha impulsado una profunda revisión de los mecanismos de supervisión de las políticas presupuestarias de sus países miembros. La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) que se aprobó en 2011, el Pacto Fiscal acordado en 2012 y el denominado «*Two Pack*» que entró en vigor en 2013 persiguen en última instancia una mayor efectividad de las reglas fiscales europeas, de modo que se garantice el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, que es un ingrediente esencial para el correcto funcionamiento de la UEM.

La efectividad de estos mecanismos de carácter supranacional se ve, sin duda, potenciada cuando se acompañan del establecimiento de las instituciones adecuadas en el ámbito de cada país. En consecuencia, el proceso de reforma de la gobernanza europea ha llevado también a una revisión sustancial de los marcos presupuestarios nacionales. En este contexto, el actual marco de gobernanza introduce un nuevo elemento en el proceso presupuestario, las autoridades fiscales independientes, que deben establecerse por todos los Estados miembros con el mandato explícito de evaluar las previsiones macroeconómicas que subyacen a los presupuestos de las AAPP y el grado de cumplimiento de las reglas fiscales nacionales y supranacionales.

Las instituciones fiscales independientes suelen adoptar la forma de consejos asesores que se limitan a supervisar las decisiones del Gobierno. En 1950, Holanda era el único país europeo que contaba con este tipo de institución, el *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB)¹, que, de hecho, es el consejo fiscal europeo más antiguo y constituye una referencia en este ámbito (véase cuadro 1). En la segunda mitad del siglo XX, unos pocos países crearon instituciones de estas características, como Alemania o Bélgica. En la primera década de este siglo, la implantación de dichas instituciones se fue extendiendo, alentada por las recomendaciones de algunos organismos internacionales, como la OCDE, que constituyó un grupo de trabajo encargado de definir los principios que deben guiar su diseño². Más recientemente, la entrada en vigor del último eslabón de la reforma de la gobernanza fiscal europea ha llevado a la creación de este tipo de instituciones en todos los países de la UEM.

En este contexto, en España se han reforzado el marco presupuestario y el compromiso con la estabilidad de las finanzas públicas. Tras la reforma de septiembre de 2011, que incorporó al texto constitucional los límites al déficit y la deuda públicos establecidos a escala europea, en abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP), y en noviembre de 2013, la Ley Orgánica de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

En este artículo se revisan las características generales de las instituciones fiscales independientes en la UEM. Tras esta introducción, en el segundo apartado se presentan las

1 A lo largo del artículo se hace referencia a las instituciones fiscales independientes no españolas por su nombre en inglés, siguiendo la traducción que utiliza la Comisión Europea en sus documentos oficiales, dado que no existe traducción oficial al castellano, con carácter general.

2 La experiencia favorable de algunos países, como Estados Unidos (Congressional Budget Office), también ha favorecido la proliferación de estas instituciones.

	Institución/organismo	Fecha de creación
Holanda	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945
Alemania	German Council of Economic Experts/Stability Council	1963/2010
Austria	Austrian Fiscal Advisory Council (antes, Government Debt Committee)/Parliamentary Budget Office	1970/2012
Bélgica	High Council of Finance/Federal Planning Bureau	1989/1994
Eslovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1991
Portugal	Portuguese Public Finance Council	2011
Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council	2011
Eslovaquia	Council for Budget Responsibility	2012
Francia	Haut Conseil de Finances Publiques	2012
Italia	Parliamentary Budget Office	2012
España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	2013
Finlandia (a)	National Audit Office	2013
Letonia	Fiscal Discipline Council	2013
Estonia, Chipre, Malta, Lituania, Luxemburgo y Grecia	Fiscal Council	2014

FUENTE: Comisión Europea (base de datos sobre marcos fiscales, 2013).

a La Oficina de Auditoría asume también las funciones de autoridad fiscal independiente.

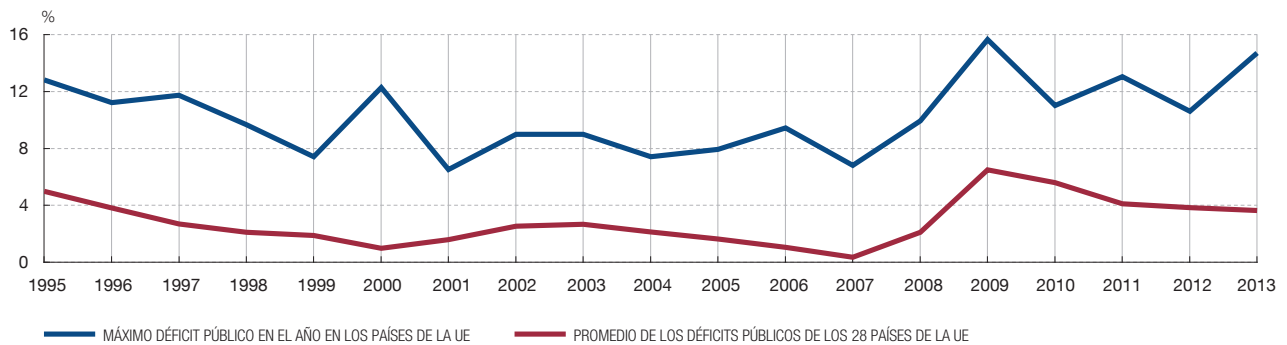
razones teóricas y empíricas que avalan la creación de estas instituciones, así como los requisitos para su diseño, que se derivan, en particular, del nuevo marco de gobernanza europeo. En el apartado cuarto se describen las principales características de las instituciones existentes en la UEM. El apartado quinto describe la estructura y el mandato de la AIReF. En el último apartado se ofrecen algunas conclusiones.

El papel de las instituciones fiscales independientes y su diseño en el contexto europeo

El mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas es un requisito necesario para alcanzar la estabilidad macroeconómica y, de esta forma, establecer las condiciones que posibiliten un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas los déficits públicos han tenido un carácter persistente y generalizado en la mayoría de los países desarrollados (véase gráfico 1), lo que ha propiciado un incremento de los niveles de deuda pública. La literatura económica ha tratado de explicar las causas que se encuentran detrás de este «sesgo hacia el déficit»³. Entre ellas, destaca el hecho de que las decisiones de política presupuestaria se ven influidas por el ciclo electoral, de forma que la duración de las legislaturas políticas tiende a limitar su horizonte de planificación y no permite internalizar las consecuencias sobre la sostenibilidad de medio y largo plazo de las finanzas públicas. La búsqueda de objetivos de corto plazo puede llevar a implementar políticas fiscales inadecuadas, sin que los contribuyentes sean capaces de percibir en toda su magnitud ni las consecuencias de estas decisiones para el bienestar social ni su impacto sobre las generaciones futuras, debido a la existencia de asimetrías en la información o información incompleta⁴. Asimismo, en entornos con estructura federal

3 Sobre estos temas se pueden consultar, entre otros, Alesina y Perotti (1995), Calmfors (2010), Debrun *et al.* (2009), Hagemann (2010) y las referencias citadas en estos trabajos.

4 La literatura destaca también el papel de las distintas formas de gobernanza institucional dentro de los países, así como de los mecanismos de coordinación de las políticas fiscales entre países y/o regiones. Así, un elevado grado de fragmentación en la toma de decisiones públicas motivada, por ejemplo, por la ausencia de mayorías parlamentarias claras, o contextos institucionales en los que las responsabilidades sobre el gasto público se encuentran muy dispersas, suelen estar asociados a mayores desequilibrios presupuestarios.



FUENTE: Comisión Europea.

o cuasifederal pueden surgir incentivos a la aplicación de políticas presupuestarias inadecuadas en los países o regiones que lo componen.

Para atenuar estos comportamientos, la mayoría de los países han establecido reglas fiscales que tratan de limitar el margen discrecional de actuación de las autoridades y de obligar a que estas internalicen las consecuencias de sus decisiones sobre el conjunto de la población y las generaciones futuras. La evidencia empírica disponible confirma, con carácter general, que las reglas fiscales pueden ser efectivas para lograr y mantener la disciplina presupuestaria [véanse Debrun *et al.* (2009) y Comisión Europea (2009 y 2014)]. Esta misma evidencia enfatiza, sin embargo, que el diseño de las reglas fiscales condiciona en gran medida su efectividad, de forma que aspectos tales como su definición, los mecanismos de control y aplicación o el procedimiento de corrección en caso de desviaciones resultan cruciales para alcanzar los objetivos [véanse Bohn e Inman (1996) y Ayuso i Casals *et al.* (2009)]. Ello ha supuesto que en las dos últimas décadas una gran mayoría de países haya llevado a cabo una revisión profunda de sus marcos presupuestarios, con el propósito de reforzarlos.

El marco presupuestario de la UEM es un buen ejemplo de esta evolución. Desde el primer momento, el esquema de gobernanza contó con unos límites al déficit (3 % del PIB) y a la deuda (60 % del PIB) públicos de los Estados, establecidos en el Tratado y en el PEC, e incluye, además, un mecanismo de supervisión y control del cumplimiento y un procedimiento para que los países corrijan las desviaciones que se produzcan respecto a esos límites. En paralelo, muchos países aprobaron reglas nacionales adicionales que pretendían reforzar la normativa comunitaria⁵.

Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2007 puso de manifiesto las fragilidades de este marco institucional inicial de la UEM [Banco de España (2013)]. En particular, el PEC no fue capaz de promover un saneamiento sostenido de las cuentas públicas durante la fase de expansión ni de evitar un empeoramiento sin precedentes de las posiciones fiscales de la mayoría de los países europeos durante la crisis. En este contexto, se aprobó un reforzamiento del PEC a través del denominado «paquete de seis medidas» (*Six Pack*), la firma del Tratado de Estabilidad, Convergencia y Gobernanza (*Fiscal Compact*), y la aprobación de dos regulaciones de la Comisión Europea (*Two Pack*)⁶.

⁵ Para el caso de España, véanse Hernández de Cos (2011) y Hernández de Cos y Pérez (2013).

⁶ Véase Hernández de Cos (2014).

Una de las principales novedades del nuevo marco de gobernanza europeo es la de lograr una mayor coordinación entre la normativa del PEC y la de los marcos presupuestarios nacionales. En concreto, la reforma establece que estos últimos deberán ajustarse a un conjunto de requisitos mínimos⁷. Además, el nuevo marco de gobernanza fiscal obliga al establecimiento de autoridades fiscales independientes a escala nacional, que deberán encargarse del seguimiento de las políticas presupuestarias y del cumplimiento de las reglas fiscales.

La creación de estas nuevas instituciones ha venido avalada por un conjunto de trabajos empíricos recientes que apuntan a que estas han sido beneficiosas para la disciplina fiscal de los países que han dispuesto de ellas desde hace varias décadas (como Austria, Bélgica y Holanda, en el caso de la UE)⁸. El principal argumento a favor de estos resultados es que la existencia de instituciones que efectúen y publiquen análisis independientes en los ámbitos de la presupuestación, su ejecución y control puede favorecer el cumplimiento de los objetivos fiscales, al proporcionar una mayor información y transparencia a los ciudadanos, de forma que, en caso de que persigan actuaciones presupuestarias inadecuadas, se generen costes de reputación para las autoridades [Wyplosz (2012)].

Un análisis más detallado de los argumentos que justifican la existencia de autoridades fiscales independientes permite identificar los canales por los que estos efectos reputacionales pueden transcurrir. En primer lugar, pueden contribuir a eliminar o mitigar el posible «sesgo optimista» de las previsiones macroeconómicas en el que pueden incurrir los Gobiernos en la fase de elaboración de los planes presupuestarios. Existe evidencia empírica sobre la existencia de este sesgo, que a menudo se traduce en una previsión de ingresos públicos sesgada al alza⁹ y, en último término, en déficits públicos superiores a lo inicialmente planeado¹⁰. En este contexto, la autoridad independiente, al evaluar de manera pública la previsión macroeconómica y/o de ingresos públicos del Gobierno, puede atenuar su potencial sesgo, aumentando la transparencia sobre los supuestos y la prudencia de aquella¹¹.

7 Directiva 2011/85/EU.

8 Véanse FMI (2013), Debrun *et al.* (2009), Debrun (2013), Kopits (2011), Calmfors y Wren Lewis (2011), Jonung y Larch (2006), Curristine *et al.* (2013) y las referencias allí citadas. No obstante, esta evidencia se encuentra sujeta a múltiples cautelas, debido a las dificultades para aislar el problema de causalidad inversa, ya que, en general, los países que tradicionalmente han mostrado mayor rigor presupuestario son también los más proclives a establecer reglas o instituciones fiscales que sustenten y permitan dar mayor transparencia a su actuación [Debrun y Kumar (2007a, 2007b)].

9 Asimismo, para la elaboración de la previsión de ingresos públicos, además de un cuadro macroeconómico estándar, se debe realizar un conjunto no trivial de pasos/supuestos, tales como la definición de bases imponibles adecuadas, la elección de elasticidades tributarias o la cuantificación *ex ante* de las medidas discrecionales [véase Leal *et al.* (2008)], hasta el punto de que estos supuestos/decisiones contribuyen a explicar una parte importante del sesgo hacia el déficit presente en numerosos países [Jonung y Larch (2006)], independientemente del posible sesgo en la previsión macroeconómica.

10 Frankel (2011), por ejemplo, estima en un panel de países de la OCDE que un error en la previsión macroeconómica de un 1 % del PIB se traduce en una desviación del saldo presupuestario de 0,5 pp del PIB, y encuentra que los errores se incrementan conforme avanza el horizonte de previsión y durante los períodos de expansión económica, lo que explica que a lo largo de un ciclo económico completo se acumulen los déficits públicos.

11 Se podría argumentar que las organizaciones internacionales, como instituciones de control externo (en particular, la Comisión Europea en el caso de la UE), podrían desempeñar también este papel sin necesidad de crear nuevas instituciones a escala nacional. Sin embargo, la labor de las organizaciones internacionales puede verse limitada por la dificultad de acceder y procesar toda la información presupuestaria nacional de detalle, incluyendo los entresijos institucionales de cada país. Estos problemas serían menos severos en el caso de las instituciones fiscales independientes nacionales [véanse Kopits (2011), Von Hagen (2010), Merola y Pérez (2013) o Frankel y Schreger (2013)]. Asimismo, en un trabajo reciente Gilbert y de Jong (2014) muestran que las previsiones del saldo presupuestario de los países del área del euro realizadas por la Comisión Europea se encuentran sesgadas en aquellos casos en los que hay riesgo de sobrepasar el límite del -3 % del PIB. Estos autores también muestran que la existencia de instituciones fiscales independientes nacionales actúa como un factor atenuante de dicho sesgo.

Por otra parte, la literatura especializada enfatiza que también pueden aparecer sesgos en la fase de ejecución de los presupuestos¹². De esta forma, el seguimiento del cumplimiento de los presupuestos aprobados se ha señalado como un campo de acción natural para una autoridad independiente, que debería realizar un análisis en tiempo real de su ejecución de cara a detectar a tiempo riesgos de desviación con respecto a los objetivos¹³.

Asimismo, no se puede olvidar que en la actualidad muchas de las reglas fiscales establecidas dependen de variables no observables, cuya estimación está sujeta a una elevada incertidumbre. Por ejemplo, los límites al déficit público se suelen referir a su componente estructural, es decir, descontando el efecto del ciclo económico sobre las cuentas públicas, para cuyo cálculo se necesita estimar el crecimiento potencial de la economía y la brecha de producción. Del mismo modo, resulta también complejo cuantificar los impactos esperados de muchas de las medidas de ingresos y gastos públicos que se incluyen en la programación presupuestaria. Puede resultar adecuado dejar en manos de instituciones independientes la estimación de esas variables no observables y de los impactos de las distintas medidas presupuestarias para evitar su manipulación [Darvas (2013)].

Por otra parte, las reglas fiscales suelen contar con excepciones y cláusulas de escape, que una autoridad independiente podría juzgar de manera más objetiva. En el mismo sentido, cuando se producen incumplimientos de los límites de las reglas, la normativa suele exigir la elaboración de planes de ajuste, cuya valoración en términos de su suficiencia para lograr volver a situar las finanzas públicas en línea con los límites establecidos puede otorgarse a la institución fiscal independiente. Esta delegación resulta especialmente apropiada en entornos descentralizados, en los que se tiene que valorar en paralelo el cumplimiento de distintas administraciones, que pueden estar en conflicto. Finalmente, puede considerarse la necesidad de otorgar a una institución independiente el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas, que exponga las consecuencias de las políticas presupuestarias en el largo plazo, de forma que se impidan comportamientos cortoplacistas por parte de los Gobiernos y los electores.

Es conveniente, en todo caso, distinguir el papel de estas instituciones del de otros organismos públicos que cuentan con mandatos cercanos, pero claramente diferenciados. En primer lugar, las funciones de las autoridades independientes son esencialmente de asesoramiento y no tienen capacidad formal para participar en la toma de decisiones de política económica, debido, entre otros factores, a que la naturaleza redistributiva de la política fiscal dificulta su delegación en instituciones que no han sido elegidas democráticamente [véase Debrun (2011)]. En segundo lugar, sus funciones de asesoramiento contrastan también con las de otras instituciones nacionales, como los tribunales de cuentas u órganos de intervención general, que efectúan una labor de auditoría de las cuentas públicas y de adecuación a la legalidad de la actuación pública¹⁴.

12 En el caso español, por ejemplo, Leal y Pérez (2011) y Leal y López Laborda (2013) encuentran sesgos de implementación incluso controlando por el error en la previsión macroeconómica.

13 Otro ámbito de seguimiento necesario es el relacionado con la fiabilidad de las estadísticas. Así, las autoridades fiscales independientes también pueden analizar las revisiones de los datos estadísticos [véanse De Castro *et al.* (2013) y Kohen y Van de Noord (2005)].

14 No obstante, en algunos países ambas instituciones se encuentran vinculadas, en parte porque sus tribunales de cuentas han dispuesto del mandato de realizar labores de control presupuestario *ex ante*, como en el caso de Francia o Finlandia. En el caso de España, en algunas ocasiones, los equivalentes autonómicos al Tribunal de Cuentas nacional han adoptado un papel activo desde el punto de vista de la gestión pública en tiempo real [véase Fernández Llera (2009)].

En 2009 se creó en el seno de la OCDE la denominada «Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions» (PBO), cuyos trabajos se han concretado en la definición de un conjunto de principios o requisitos que deben satisfacer estas instituciones para maximizar su impacto en el diseño de la política fiscal [véase OCDE (2012 y 2013)]. Estos principios son los siguientes:

- Resulta conveniente que la autoridad fiscal independiente cuente con un amplio respaldo de las instituciones nacionales, en particular de los partidos políticos. Su diseño deberá tener en cuenta las características y especificidades institucionales del país, tales como el grado de descentralización de la política fiscal.
- La independencia y la autonomía funcional deberían estar garantizadas mediante disposiciones con rango de ley, que protejan a la institución de posibles injerencias políticas, siendo deseable que se encuentre separada de otros organismos gubernamentales. Para reforzar la independencia, también es esencial que el nombramiento de los órganos de dirección se lleve a cabo mediante criterios de competencia y mérito —por ejemplo, es deseable que se publiquen los currículos de los seleccionados—. La duración de los mandatos debe estar claramente especificada y debería superar el ciclo electoral.
- Las funciones o el mandato de la institución deben estar claramente delimitados en la legislación, así como el tipo de informes que deberá realizar y las fechas de publicación. También debe establecerse de manera explícita el papel que desempeñará la institución en el proceso presupuestario.
- Los recursos que se asignen a esta institución deberán ser coherentes con las funciones asignadas. En este sentido, resulta conveniente que los acuerdos de financiación —incluyendo la remuneración del personal y de los órganos directivos— tengan carácter plurianual, para garantizar la estabilidad de la institución y aislarla de posibles presiones políticas, y que esta información sea pública.
- La transparencia resulta esencial para aumentar la credibilidad de la institución. Para ello es conveniente que elabore y publique informes periódicos, en fechas preestablecidas, explicando los supuestos y la metodología empleada. Los informes de la institución independiente deberán enviarse al Parlamento con la suficiente antelación como para poder contribuir al debate parlamentario de los presupuestos y el presidente deberá comparecer para responder a las preguntas de los representantes de los ciudadanos. La institución deberá tener una presencia intensa en los medios de comunicación y una política de comunicación efectiva, dado que su principal canal de influencia es la persuasión.
- La legislación debe garantizar el acceso de la institución independiente a toda la información que necesite para desempeñar su mandato y las restricciones deberán estar claramente delimitadas, por ejemplo, para salvaguardar la confidencialidad de los contribuyentes o la información relativa a defensa y seguridad nacional.
- Finalmente, deben diseñarse mecanismos de evaluación externa; por ejemplo, por el consejo fiscal independiente de otro país.

Los objetivos mencionados con anterioridad para las autoridades fiscales pueden ser acometidos con diseños institucionales muy diversos. Existe, de hecho, una gran heterogeneidad entre las instituciones fiscales independientes ya en funcionamiento. En los últimos años, en el seno de la OCDE se ha tratado de establecer una serie de principios operativos para su diseño (véase recuadro 1, para un resumen de estos principios). El nuevo marco de gobernanza europeo ha tenido en consideración estos principios, así como las experiencias disponibles de determinados países a la hora de establecer las funciones y los requisitos mínimos que estas instituciones deben satisfacer.

En relación con su funcionamiento interno, la legislación europea especifica, en primer lugar, que deberán establecerse disposiciones legales nacionales que les garanticen un alto grado de autonomía funcional respecto a las autoridades presupuestarias del Estado o de cualquier otro organismo público o privado, en virtud de la cual no aceptarán instrucciones y podrán comunicar públicamente sus valoraciones. Asimismo, los nombramientos de sus cargos deberán hacerse sobre la base de la experiencia y la competencia de los candidatos. Además, deberán contar con recursos adecuados para desempeñar sus funciones y tener acceso a la información necesaria para llevarlas a cabo.

En cuanto a sus funciones, la normativa europea establece que los Estados miembros se dotarán de organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias, incluido el objetivo presupuestario a medio plazo. En concreto, estos organismos deberán llevar a cabo evaluaciones públicas sobre la necesidad de activación del mecanismo corrector cuando se observe una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, sobre la implementación de los ajustes presupuestarios conforme a los planes aprobados, y sobre la presencia de razones que justifiquen la activación, la prórroga y la retirada de las cláusulas de salvaguardia que permitan una desviación temporal respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste. En todos estos casos, el Estado miembro afectado deberá seguir las evaluaciones de esos organismos o explicar públicamente por qué no lo hace¹⁵.

Además, la normativa establece que los planes fiscales nacionales a medio plazo y los proyectos de presupuesto de los países se basen en previsiones macroeconómicas que deberán ser realizadas o avaladas por un organismo independiente. Los países europeos pueden elegir entre que las previsiones macroeconómicas sean realizadas por la institución independiente o que estas simplemente las avalen. Si optan por esto último, y la institución independiente no avala la previsión macroeconómica del Gobierno, su rechazo debería llevar a una revisión de la previsión de este último, que tome en cuenta los comentarios de aquella. En todo caso, los países deberían establecer mecanismos específicos para abordar las situaciones en las cuales existen discrepancias¹⁶.

Estos requisitos europeos coinciden en lo esencial con los criterios que identifica la literatura como aquellos que deben satisfacer las instituciones fiscales independientes para que resulten eficaces, expuestos anteriormente. En todo caso, las funciones que se le adjudican en este marco europeo pueden resultar algo limitadas. Además, existen algunas áreas relativas a su funcionamiento en las que la normativa europea resulta algo escueta, en particular en lo que se refiere a cómo garantizar la independencia funcional, la financiación y el acceso a la información necesarios. Tampoco se establecen criterios para resolver discrepancias significativas, en caso de que surjan, entre esta institución y el Gobierno correspondiente.

Principales características de las instituciones fiscales independientes en la UEM

A continuación se analizan las principales características de las instituciones fiscales independientes existentes en Europa y su grado de coherencia con los requisitos del marco europeo y los principios de la OCDE descritos en el apartado anterior. La principal fuente de información sobre esta materia es la base de datos elaborada por la Comisión Europea (CE) sobre marcos fiscales nacionales, que, en su última actualización de 2015, incorpora gran parte de las instituciones de creación más reciente (véase cuadro 1), aunque en ocasiones la información no es completa¹⁷.

De esta base de datos se seleccionan aquellas instituciones fiscales que pueden considerarse consejos fiscales o instituciones fiscales independientes, excluyendo los tribunales de cuentas, a menos que tengan el mandato específico de proporcionar o evaluar las

15 Véase Comunicación de la Comisión Europea COM (2012) 342, «Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria».

16 Véase «Specifications on the implementation of the Two Pack» (noviembre de 2014): http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

17 Se ha completado la información, en algunos casos, con versiones anteriores. Las distintas versiones de la base de datos, así como su descripción y los documentos que la CE ha elaborado a partir de ella, se encuentran en la página web: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.

previsiones macroeconómicas y el cumplimiento de las reglas fiscales (como en los casos de Francia o de Finlandia). También se excluyen las instituciones privadas, como el *Austrian Institute of Economic Research* (WIFO), encargadas de elaborar previsiones, salvo en aquellos casos, como el *German Council of Economic Experts*, en que existe un mandato explícito por parte del Gobierno de analizar las finanzas públicas o de elaborar o evaluar las previsiones que servirán de base para la preparación del presupuesto.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en algunos países las funciones se encuentran repartidas entre diversas instituciones, con el propósito de distribuir las responsabilidades y diluir las posibles presiones políticas. Este es el caso de Bélgica, que cuenta con el *High Council of Finance*, una de las más antiguas de las instituciones fiscales independientes existentes en Europa, que se encarga de analizar los presupuestos y otras cuestiones de política fiscal, y el *Federal Planning Bureau*, encargado por el Gobierno de elaborar las previsiones que sirven de base al presupuesto [véase Bogaert *et al.* (2006)]. En el caso de Alemania, el *Council of Economic Experts* elabora previsiones macroeconómicas y presupuestarias que el Gobierno tiene en cuenta a la hora de preparar los presupuestos y también realiza una valoración de las previsiones del Gobierno y de sus acciones¹⁸; la *Working Party on Tax Revenue Forecasting* realiza las previsiones de ingresos impositivos que el Gobierno federal emplea en los presupuestos, y, finalmente, el *Stability Council* es el encargado de vigilar el cumplimiento por parte de los *Länder* de la regla de equilibrio presupuestario. En Austria también existen dos instituciones (el *Austrian Fiscal Advisory Council* y la *Parliamentary Budget Office*) que comparten las tareas de evaluación de la política fiscal.

En los casos de Chipre, Malta, Estonia, Luxemburgo, Letonia y Grecia, el proceso legislativo para establecer instituciones fiscales independientes se encuentra todavía en curso o estas no han asumido plenamente sus funciones, de modo que no se han incluido en el análisis¹⁹.

La información de esta base de datos se sintetiza en cuatro cuadros, que tratan de resumir, en primer lugar, los principales rasgos del diseño institucional y el marco legal donde se enmarcan los principales consejos fiscales europeos (véase cuadro 2). En segundo lugar, se presentan las garantías que se han establecido para preservar su independencia, en lo que respecta tanto al proceso de nombramiento del consejo directivo, el procedimiento de selección de personal y el acceso a fuentes de información gubernamentales y de financiación (véase cuadro 3). El cuadro 4 trata de sintetizar las funciones que desempeñan y el cuadro 5 describe los canales y mecanismos que emplean para tratar de influir en el diseño de la política fiscal y en la opinión pública. Finalmente, el gráfico 2 resume las principales características de las instituciones independientes europeas.

Comenzando con el diseño institucional, el enfoque coordinado que proporciona el nuevo marco de gobernanza fiscal europeo permite acomodar una amplia gama de modelos institucionales de supervisión independiente (véase cuadro 2). De acuerdo con los principios de la OCDE, sería deseable que la autoridad fiscal no tuviera dependencia orgánica o funcional de otras instituciones del Gobierno, si bien es cierto que, en la práctica, una independencia efectiva no requiere necesariamente una estricta separación legal tal y

18 El Gobierno federal ha de dar respuesta de manera pública y con carácter anual a estas valoraciones.

19 Debrun *et al.* (2009) utilizan esta base de datos para elaborar algunos indicadores sintéticos de las principales características de los consejos fiscales, que correlacionan con los resultados fiscales y con las reglas numéricas.

País	Institución	Diseño institucional	Estatus legal	Mandato recogido en texto legal
		Dependiente del: 2. Parlamento 1. Gobierno 0. Otra situación	2. Constitución 1. Ley orgánica u otro texto legal 0. Otro	1. Sí 0. No
Austria	Austrian Fiscal Advisory Council (antes, Government Debt Committee)	0	1	1
Austria	Parliamentary Budget Office	2	0	1
Bélgica	High Council of Finance	1	1	1
Bélgica	Federal Planning Bureau	1	1	1
Alemania	Working Party on Tax Revenue Forecasting	1	1	0
Alemania	German Council of Economic Experts	0	1	1
Alemania	Stability Council	1	2	1
España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	0	1	1
Finlandia	National Audit Office	2	1	1
Francia	Haut Conseil de Finances Publiques	0	1	1
Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council	0	1	0
Italia	Parliamentary Budget Office	2	2	1
Letonia	Fiscal Discipline Council	0	2	1
Holanda	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1	2	1
Portugal	Portuguese Public Finance Council	0	1	1
Eslovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1	1	1
Eslovaquia	Council for Budget Responsibility	0	2	1

FUENTES: Comisión Europea (base de datos sobre marcos fiscales, 2013) y Banco de España.

como demuestra el CPB holandés, que ha alcanzado una elevada reputación como institución fiscal independiente, pese a que formalmente depende del Gobierno.

En cualquier caso, como se aprecia en el cuadro 2 y en el gráfico 2, en la UEM apenas existen organismos totalmente autónomos o que dependan del Parlamento (como en Italia, Finlandia y la *Parliamentary Budget Office* de Austria). En su mayoría, estas instituciones dependen del Gobierno y en general esta decisión se justifica porque la introducción de una autoridad nueva puede ser relativamente costosa. En algunas ocasiones, la institución se enmarca en un tribunal de cuentas (como en Francia o en Finlandia), o incluso en el banco central (como es el caso del *Austrian Fiscal Advisory Council* de Austria o del consejo fiscal de Estonia, que no se incorpora en el cuadro), con el propósito de aprovechar la reputación y el perfil de independencia demostrados por una institución ya establecida. Pero esta decisión no está exenta de críticas, porque, como se señaló con anterioridad, los tribunales de cuentas desempeñan una labor de auditoría *ex post* de las cuentas públicas, de naturaleza muy distinta de la que han de desempeñar los consejos fiscales. Asimismo, en aquellos casos en los que la institución depende de la autoridad monetaria pueden surgir tensiones que perjudiquen la percepción de la independencia del banco central en el ámbito de la política monetaria.

El estatus legal de la institución es otra pieza clave para reforzar su independencia y otorgar una mayor estabilidad y vocación de permanencia. En la mayoría de los países de la UEM, las instituciones fiscales independientes se encuentran respaldadas por una ley orgánica o por otro documento con carácter de ley. No obstante, el CPB Holandés y algunas

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO Y DEL PERSONAL, FUENTES DE FINANCIACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO 3

Institución	Composición del Consejo Directivo y del personal						Nombramiento del Consejo Directivo	Incompatibilidades	Otra información sobre los miembros del Consejo Directivo		Fuentes de financiación alternativas al presupuesto	Acceso a información interna a las AAPP
	Académicos y expertos	Funcionarios públicos	Políticos	Miembros del banco central	Representantes de los sindicatos y otros	Número de personas	1. Gobierno 2. Parlamento 3. Otro	Los miembros del Consejo Directivo no pueden mantener puestos políticos	Duración del nombramiento (años)	Adopción de decisiones (a)	1. Sí 0. No	3. Pleno 2. Privilegiado 1. No privilegiado 0. Otro
AT Austrian Fiscal Advisory Council	1	1	0	0	1	6	1/3	1	6	1	1	2
AT Parliamentary Budget Office	1	0	0	0	0	8	2	0	...	...	0	2
BE High Council of Finance	1	1	0	1	0	6	1	1	5	1	0	0
BE Federal Planning Bureau	0	1	0	1	1	7	1/3	1	...	1	0	3
DE Working Party on Tax Revenue Forecasting	1	1	0	0	0	35	3	1	...	2	0	2
DE German Council of Economic Experts	1	0	0	0	0	20	3	1	5	2	0	0
DE Stability Council	0	0	1	0	0	...	1/3	0	4	0	0	3
ES Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (b)	...	...	...	...	...	35	1/2	1	6	...	1 (c)	3 (d)
FI National Audit Office	0	1	0	0	0	7	2	...	...	...	0	3
FR Haut Conseil de Finances Publiques	1	1	1	0	0	...	2	1	5	1	0	3
IE Irish Fiscal Advisory Council	1	0	0	0	0	5	1	1	4	3	0	2
IT Parliamentary Budget Office	1	1	0	1	0	30	2	1	6	1	0	3
LV Fiscal Discipline Council	1	0	0	0	0	7	1/2	1	6	1	1	2
NL Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1	1	0	0	0	120	1	1	7	3	0	2
PT Portuguese Public Finance Council	1	0	0	0	0	15	1	1	7	1	0	3
SI Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1	1	0	0	0	40	1	1	5	3	1	2
SK Council for Budget Responsibility	1	0	0	0	0	13	2	1	7	1	1	2

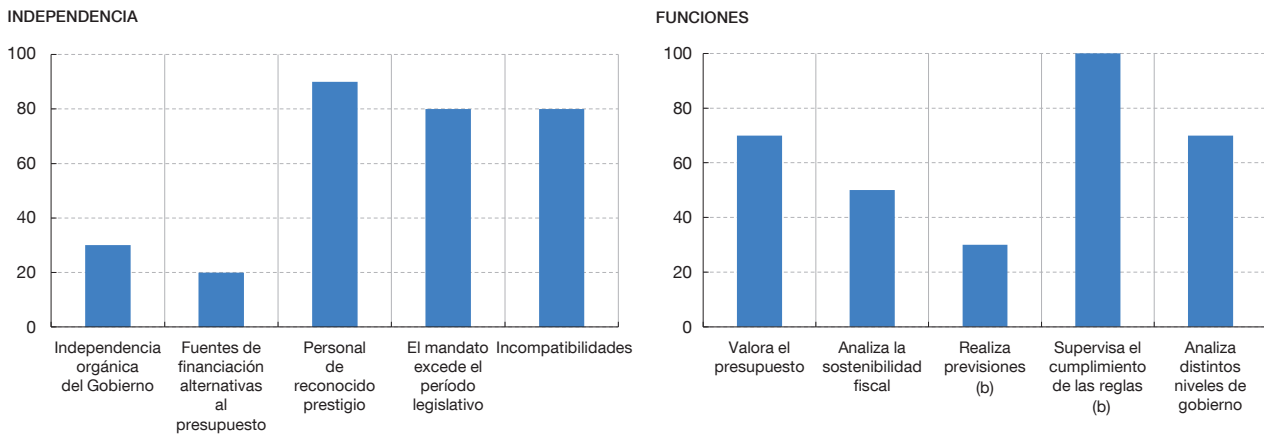
FUENTE: Comisión Europea (base de datos sobre marcos fiscales, 2013) y Banco de España.

a 3. Por consenso, 2. Por consenso con publicación de opiniones discrepantes, 1. Mayoría simple, 0. Otro.

b En el caso de la AIReF, hay que tener en cuenta que esta es una institución presidencialista y no cuenta con un consejo, por lo que las respuestas que se refieren al Consejo Directivo en el caso de la AIReF deben entenderse referidas a su presidente. El número de personas se basa en información proporcionada directamente por la AIReF (20 de febrero de 2015).

c La vía fundamental de financiación de la AIReF son las tasas de supervisión, que se fijan por ley, y los precios públicos por los estudios que realice, que deben satisfacer las AAPP sobre las que ejerce sus funciones, las cuales deberán incluirlos por tanto en sus presupuestos. También cuenta con asignaciones anuales de los Presupuestos Generales del Estado.

d Véase texto principal para los detalles sobre el acceso a la información por parte de la AIReF.



FUENTES: Comisión Europea y Banco de España.

a Porcentaje de instituciones que realizan esa función o presentan esa característica.

b Fuente: Comisión Europea (2014).

de las instituciones de más reciente creación han quedado reflejadas en la Constitución siguiendo las recomendaciones del marco de gobernanza fiscal europeo (como en Alemania, Italia, Eslovaquia y Letonia) (véase cuadro 2). También sus mandatos están establecidos en normas con rango de ley con carácter generalizado.

Otros factores que determinan la independencia de la autoridad fiscal son los procedimientos y criterios establecidos para la selección del personal (véase cuadro 3). En principio, resulta conveniente que el nombramiento de los miembros del consejo de dirección se realice entre personas de reconocido prestigio, sobre la base de los criterios de mérito y experiencia; asimismo, es recomendable que se establezcan incompatibilidades con el desempeño de otros cargos políticos o gubernamentales y, muy especialmente, que la duración del período del nombramiento sea superior a la legislatura y que no sea renovable, para reducir el riesgo de interferencias políticas.

Como se aprecia en el cuadro 3, en la mayoría de los países, el Consejo —o, al menos, su presidente— es nombrado por el Gobierno y solo en algunos casos se requiere una consulta previa al Parlamento (Irlanda) o una propuesta del banco central (Portugal) o del tribunal de cuentas (Francia). En la mayoría de los países, el presidente del consejo es un experto fiscal de reconocido prestigio o un académico (véase gráfico 2), en tanto que los restantes representantes proceden principalmente de centros de investigación, de otros ministerios o de los propios bancos centrales. En algunos casos, el consejo tiene representantes de los Gobiernos locales (por ejemplo, en Austria, aunque sin derecho a voto). Por otra parte, la duración de los mandatos varía según los países, aunque en general excede una legislatura, con el propósito de incrementar la independencia. Los países con mandatos de mayor duración son Holanda, Portugal y Eslovaquia (siete años).

El tamaño, medido en términos del número de personas al servicio de la institución, es también muy diverso y depende, entre otros factores, de las tareas que se le asignen. No obstante, en general, parece que estas instituciones cuentan con un número relativamente reducido de trabajadores para realizar tareas relacionadas con la previsión macroeconómica y la supervisión pormenorizada de las cuentas públicas.

Institución	Mandato. Análisis independiente de:				Análisis de:		Elabora o avala previsiones macroeconómicas y presupuestarias	Papel de las previsiones
	Presupuestos	Ejecución presupuestaria	Cuantificar efectos a c/p y l/p de reformas fiscales	Supervisar el cumplimiento de reglas fiscales (b)	Conjunto de las AAPP	Administraciones locales, regionales, etc.	1. Sí 0. No	(a)
AT Austrian Fiscal Advisory Council	1	1	0	1	1	1	1	1
AT Parliamentary Budget Office	1	1	0	1	1	0	0	1
BE High Council of Finance	0	1	0	1	1	1	0	...
BE Federal Planning Bureau	...	...	...	...	...	...	1	4
DE Working Party on Tax Revenue Forecasting	...	...	...	...	...	...	1	...
DE German Council of Economic Experts	0	0	0	1	1	1	1	2
DE Stability Council	0	0	0	...	0	0	0	...
ES Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	1	1	0	1	1	1	1	2
FI National Audit Office	1	1	0	...	0	1	0	0
FR Haut Conseil de Finances Publiques	1	1	0	1	1	0	1	2
IE Irish Fiscal Advisory Council	...	...	...	1	...	...	1	4
IT Parliamentary Budget Office	0	1	1	1	1	1	1	...
LV Fiscal Discipline Council	...	...	...	...	...	...	1	1
NL Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1	1	1	...	1	1	1	3
PT Portuguese Public Finance Council	1	1	1	1	1	1	0	...
SI Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1	1	1	...	1	...	1	4
SK Council for Budget Responsibility	1	1	1	1	1	1	0	0

FUENTES: Comisión Europea (base de datos sobre marcos fiscales, 2013) y Banco de España.

a 4. Obligación legal de utilizar las previsiones de la institución, 3. Compromiso de que se emplearán las previsiones de la institución independiente, 2. No hay obligación legal de emplear las previsiones pero sí de justificar las discrepancias, 1. El Gobierno tiene plena libertad para emplear sus propias previsiones y justificar o no las discrepancias, 0. Otro.

b Fuente: Comisión Europea (2014).

Por otra parte, para reforzar la independencia de la institución, la experiencia de algunos países muestra la conveniencia de establecer provisiones que garanticen fuentes de financiación independientes de los presupuestos. En este ámbito también hay diferencias sustanciales entre países, pero son pocas las excepciones donde existen fuentes de financiación distintas del presupuesto de las AAPP (véanse cuadro 3 y gráfico 2). En aquellos casos en que la entidad se inscribe en el Parlamento o en el Gobierno, es frecuente que la financiación se realice mediante líneas presupuestarias sujetas a votación parlamentaria. En algún país, el propio banco central financia la autoridad fiscal independiente (Austria).

Finalmente, para que las instituciones fiscales independientes puedan cumplir su mandato con eficacia, deben tener acceso privilegiado a la información de carácter interno de las AAPP, y así sucede en la mayoría de los organismos europeos. Pero el mandato suele ser muy poco específico. Solo en algunos casos, como en Portugal, el Gobierno se encuentra obligado a proporcionar a la institución fiscal los modelos econométricos y los datos necesarios para realizar su función de evaluación.

Respecto a las funciones que desempeñan (véanse cuadro 4 y gráfico 2), todas ellas se encargan de supervisar el grado de coherencia de las medidas presupuestarias con las reglas fiscales existentes a escala nacional y europea. Además, la mayoría de las instituciones fiscales independientes existentes en Europa realizan tareas relativas al seguimiento de la política fiscal (análisis de los presupuestos y su ejecución), los planes presupuestarios a medio plazo y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En aquellos países que tienen una estructura de gobierno federal o que cuentan con un alto grado de descentralización de las competencias fiscales, los consejos tienen un mandato explícito de supervisar no solo al Gobierno central, sino también a los locales o regionales. Este es el caso, por ejemplo, de Portugal, donde la institución fiscal independiente se encarga de evaluar la situación financiera de los Gobiernos locales y regionales y de las empresas públicas. En el caso de Bélgica, tiene el mandato explícito de sugerir la magnitud de los saldos que deben alcanzar las distintas regiones.

En cuanto a sus labores en el ámbito de la previsión macroeconómica y presupuestaria, son pocas las instituciones consideradas que elaboran sus propias previsiones macroeconómicas, y solo en dos casos (Holanda y Bélgica) existe una obligación legal o un acuerdo político que asegura que el Gobierno deberá emplear esas previsiones a la hora de diseñar su política fiscal y elaborar los presupuestos (véase gráfico 2). A estos países cabe añadir algún otro donde existe un organismo independiente encargado de elaborar las previsiones, como es el caso del WIFO en Austria. Pero, en general, es el Gobierno el que prepara las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias, y el consejo fiscal se encarga de evaluarlas y de emitir una opinión, cumpliendo así los requisitos mínimos del nuevo marco de gobernanza europeo. A finales de 2014 las autoridades fiscales independientes emitieron un diagnóstico sobre los borradores presupuestarios que los países de la UEM presentaron ante la CE [véase Comisión Europea (2014)].

Por último, en el cuadro 5 se incorporan algunos indicadores sobre los canales de comunicación de estas instituciones y sobre la opinión de los Gobiernos acerca de su impacto y su contribución a la disciplina presupuestaria. Como se puede apreciar, todas las instituciones fiscales independientes elaboran informes con carácter regular, para asegurarse su impacto en la opinión pública. Pero solo en unos pocos casos existe la obligación formal de presentar estos informes ante el Parlamento o de que el Gobierno consulte a este organismo durante el proceso presupuestario. Es más, en ningún caso existe la obligación de que el Gobierno adopte las recomendaciones de este organismo, ni, como se señaló con anterioridad, el marco europeo lo requiere, aunque en algún caso se exige que el

		Publica informes regulares	Presencia en los medios de comunicación e impacto percibido	Interacción con el Parlamento / Gobierno		Contribución a la disciplina presupuestaria	Aportación a mejorar la calidad de las finanzas públicas
Institución		1. Sí 0. No	(a)	El Gobierno tiene que consultar durante el proceso presupuestario	El consejo tiene que presentar al Parlamento su análisis del proceso presupuestario	(a)	(a)
AT	Austrian Fiscal Advisory Council	1	3	0	0	2	2
AT	Parliamentary Budget Office	1	...	0	0	...	...
BE	High Council of Finance	1	3	0	0	3	1
BE	Federal Planning Bureau	1	3	0	0	3	1
DE	Working Party on Tax Revenue Forecasting	1	3	0	0	3	1
DE	German Council of Economic Experts	1	3	0	0	2	2
DE	Stability Council	1	3	1	0	3	3
ES	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	1	...	1	1	...	...
FI	National Audit Office	1	2	0	1	3	3
FR	Haut Conseil de Finances Publiques	1	3	1	1	3	3
IE	Irish Fiscal Advisory Council	1	3	0	0	3	3
IT	Parliamentary Budget Office	1	...	1	1	...	...
LV	Fiscal Discipline Council	1	...	1	0	...	...
NL	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1	3	0	0	3	3
PT	Portuguese Public Finance Council	1	1	0	0	3	3
SI	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1	3	1	0	2	2
SK	Council for Budget Responsibility	1	...	1	0	...	...

FUENTES: Comisión Europea (base de datos sobre marcos fiscales, 2013) y Banco de España.

a 3. Los encuestados perciben un impacto e influencia elevado, 2. Impacto medio, 1. Apenas tiene influencia, 0. Otro.

Gobierno explique las razones en caso de que se desvíe de la recomendación de la institución independiente. Para concluir, la opinión que revelan los Gobiernos sobre la influencia de estas instituciones y su contribución a la disciplina presupuestaria y a la calidad de las finanzas públicas es favorable.

En el caso español, se ha dado cumplimiento a la obligación europea de creación de una institución presupuestaria independiente con la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, por la que se crea la AIReF. El objetivo de esta institución es precisamente garantizar el cumplimiento por las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española y desarrollado en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con su diseño institucional, la AIReF se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pero tiene independencia orgánica y funcional respecto de este (véase cuadro 2). Con el fin de garantizar su independencia, se establece, además, que su personal no puede aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

La AIReF está dirigida por un presidente (véase cuadro 3), que es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, y previa comparecencia ante la comisión correspondiente del Congreso, que acordará su nombramiento por mayoría. Su mandato es de seis años no renovables y las causas de su cese se encuentran tasadas en la ley²⁰. Es un cargo de dedicación exclusiva y está sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, además de ser incompatible con el ejercicio de cualquier actividad profesional pública o privada, retribuida o no. El presidente cuenta con la asistencia de directores de división²¹ nombrados por el Consejo de Ministros, a propuesta del presidente de la AIReF, entre quienes cuenten con experiencia de al menos diez años en la materia. El Consejo de Ministros²² es también el encargado de aprobar el estatuto orgánico de la institución, que desarrolla su organización y funcionamiento interno²³.

La vía fundamental de financiación de la AIReF son las tasas de supervisión, que se fijan por ley, y los precios públicos por los estudios que realice, que deben satisfacer las AAPP sobre las que ejerce sus funciones. También cuenta con asignaciones anuales de los Presupuestos Generales del Estado. En concreto, la AIReF debe elaborar y aprobar con carácter anual su anteproyecto de presupuesto y remitirlo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado. El personal adscrito a esta institución debe ser, con carácter general, funcionario de carrera de las AAPP o, en su caso, laboral procedente de organismos nacionales o internacionales con funciones de control, análisis económico, fiscal, presupuestario o financiero.

Es importante subrayar que la ley es muy explícita sobre la necesidad de que la AIReF tenga completo acceso a la información de las AAPP. Así, se establece que estas estarán obligadas a facilitar la información económico-financiera requerida por la AIReF, que sea

20 Estas causas son las siguientes: finalización del mandato, petición propia, incompatibilidad, incapacidad sobrevinida, condena por delito doloso e incumplimiento grave de sus obligaciones (acordada por el Gobierno).

21 En concreto, el estatuto básico de la institución creó tres divisiones: a) la División de Análisis Económico; b) la División de Análisis Presupuestario, y c) la División Jurídico-Institucional.

22 Previa consulta al presidente de la AIReF.

23 Véase Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el estatuto orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

necesaria para el desempeño de sus funciones, dentro del plazo que esta señale al efecto. En caso de producirse el incumplimiento del deber de colaboración, la AIReF emitirá una advertencia pública de dicha circunstancia, y el incumplimiento grave o reiterado del deber de colaboración, a juicio del presidente de la AIReF, podrá llevar aparejada la imposición de las medidas correctoras establecidas en la LEP.

En cuanto al mandato de la institución (véase cuadro 4), la AIReF evalúa el ciclo presupuestario y el endeudamiento público, y analiza las previsiones macroeconómicas de todas y cada una de las AAPP (Administración Central, CCAA y CCLL). Esto se concreta en la obligación por parte de la AIReF de realizar una serie de informes, que se encuentran tasados y que afectan a todo el ciclo presupuestario. En concreto, en la fase de elaboración de los presupuestos la AIReF debe efectuar un informe sobre las previsiones macroeconómicas que se incorporan en los proyectos de presupuestos de las AAPP o en el programa de estabilidad, informe que indicará si la AIReF avala las previsiones mencionadas y que debe incluir una evaluación de si existe un sesgo importante en las previsiones macroeconómicas en un período de cuatro años consecutivos. Además, realizará informes sobre el proyecto de Programa de Estabilidad, los proyectos de presupuestos de todas las AAPP, el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA, así como sobre los presupuestos iniciales de las AAPP, una vez aprobados. En la fase de ejecución presupuestaria, la presencia de la AIReF se concreta en la realización de un informe sobre el cumplimiento en el ejercicio en curso de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de todas las AAPP. Asimismo, en relación con la aplicación de las reglas establecidas en la LEP, la AIReF debe emitir informes sobre los planes económico-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las CCAA, sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales que permite la LEP y sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en ella²⁴.

La ley establece que, si la administración a la que va dirigido el informe se aparta de las recomendaciones de la AIReF, deberá motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente. En el caso de las previsiones macroeconómicas, si el informe concluye que hay un sesgo importante en un período de cuatro años consecutivos, el Estado deberá tomar las medidas necesarias para corregirlo y las hará públicas.

Además de los informes, la nueva institución también puede formular opiniones a iniciativa propia sobre las materias previstas en la ley, en particular sobre la evolución de la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la regla de gasto, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo²⁵.

En relación con las vías de impacto de la AIReF (véase cuadro 5), esta cuenta, como ya se ha señalado, con la obligación de efectuar informes regulares y públicos. En cuanto a su relación con el Parlamento, esta queda establecida en la ley en los siguientes casos: 1) en la elección del presidente, que deberá ser acordada por las Cortes Generales; 2) en caso de incumplimiento grave o reiterado del deber de aportar la información a la AIReF por parte de cualquier administración pública, que deberá ser comunicada por el presidente a

24 La AIReF debe también informar sobre los cambios que se produzcan en la metodología utilizada para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento de la LEP.

25 Los informes y opiniones serán públicos y motivados. En estos casos, si la administración a la que va destinada la opinión se aparta del criterio de la AIReF, no es exigible la motivación. Finalmente, podrá realizar los estudios que le solicite el Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social, así como las CCAA y CCLL en sus ámbitos competenciales.

las Cortes Generales; 3) en la obligación de que su presidente comparezca, al menos anualmente, ante las comisiones correspondientes del Congreso de los Diputados y del Senado. No se establece, sin embargo, la obligación de que este presente al Parlamento sus distintos informes.

En conjunto, la institución fiscal independiente española se encuentra en consonancia con los estándares establecidos en otros países europeos.

Conclusiones

La reforma del marco de gobernanza fiscal europeo que ha tenido lugar en los años recientes ha supuesto un notable fortalecimiento de las reglas fiscales que tratan de preservar la disciplina presupuestaria, a escala tanto europea como nacional. Este marco ha otorgado un papel destacado a los consejos fiscales o instituciones fiscales independientes para supervisar el cumplimiento de estas reglas.

La literatura y la evidencia empírica disponibles revelan que las instituciones fiscales pueden ayudar a mejorar la credibilidad de las reglas fiscales. Para ello deben, sin embargo, satisfacerse algunos requisitos. En primer lugar, el marco legal y el diseño institucional deben asegurar la independencia de la institución, protegiéndola de injerencias políticas. En segundo lugar, su mandato debe ser claro y explícito sobre las funciones que deben desempeñar, entre las que es necesario que se incluya la supervisión del cumplimiento de las reglas fiscales numéricas y la realización o análisis de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias. En tercer lugar, se debe proporcionar a estas instituciones el acceso a la información y los recursos suficientes para el desempeño adecuado de sus funciones. Finalmente, es necesario que estas instituciones desarrollen capacidad de influencia a través de los medios de comunicación y de los mecanismos parlamentarios.

La revisión de las características formales de las instituciones fiscales independientes que se han establecido en la UEM, incluida la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el caso español, revela que, en general, cumplen con los requisitos mínimos que garantizan su efectividad. Aunque existe cierto grado de heterogeneidad entre ellas, en general son instituciones públicas que pueden realizar un conjunto amplio de funciones, entre las que generalmente destacan la revisión (y, en unos pocos casos, la elaboración) de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias que sirven de base para la preparación del presupuesto y la valoración de los planes presupuestarios a medio plazo. El nuevo marco europeo establece la necesidad de que estas instituciones supervisen el grado de cumplimiento de las reglas fiscales nacionales y de los compromisos adquiridos en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por lo que todas satisfacen este requisito. Asimismo, una mayoría se encarga de la evaluación de la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo, y, en aquellos países donde el grado de descentralización de la política fiscal es elevado, como es el caso español, la evaluación de la ejecución y planes presupuestarios de las distintas administraciones autonómicas, regionales o locales.

Por otra parte, la independencia de estas instituciones y de sus miembros se encuentra en principio bien fundamentada desde un punto de vista legal. El mandato y su autonomía funcional se hallan respaldados por la legislación nacional, aunque en muchos casos su independencia podría venir condicionada por su adscripción administrativa a un organismo público del Gobierno y por la ausencia de fuentes de financiación propias o de capacidad de gestión de su presupuesto.

16.2.2015.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A., y R. PEROTTI (1995). *The political economy of budget deficits*, IMF Staff Papers, marzo.
- AYUSO I CASALS, J., S. DEROOSE, E. FLORES y L. MOULIN (2009). «Policy instruments for sound fiscal policies», *Fiscal Rules and Institutions*, Comisión Europea.
- BANCO DE ESPAÑA (2013). *Informe Anual, 2012*, capítulo 2, «La crisis del área del euro».
- BOGAERT, H., L. DOBBELAERE, B. HERTVELDT e I. LEBRUN (2006). *Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case*, Federal Planning Bureau, Working Paper 4-06.
- BOHN, H., y P. INMAN (1996). «Balanced -budget rules and public deficits: evidence from the US states», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45 (1), pp. 13-76.
- CALMFORS, L. (2010). *The Role of Independent Fiscal policy Institutions*, Report to the Prime Minister's Office, Finlandia.
- CALMFORS, L., y S. WREN-LEWIS (2011). «What should fiscal councils do?», *Economic Policy*, pp. 650-695.
- COMISIÓN EUROPEA (2009). *Public Finances in EMU, 2009*.
- (COM) (2012) 342. Comunicación de la Comisión: «Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria».
- (2014). *Public Finances in EMU, 2014*.
- CURRISTINE, T., J. HARRIS y J. SEIWALD (2013). *Case Studies of fiscal Councils – Functions and impact*, IMF Policy Paper.
- DARVAS, Z. (2013). «Mind the gap! And the way structural budget balances are calculated — an alternative calculation of the output gap», *Bruegel Blog*, article 1170.
- DE CASTRO, F., J. J. PÉREZ y M. RODRÍGUEZ VIVES (2013). «Fiscal data revisions in Europe», *Journal of Money, Credit and Banking*, 45, pp. 1189-1211.
- DEBRUN, X. (2011). *Democratic accountability, deficit bias, and Independent Fiscal Authorities*, IMF Working Paper n.º 173.
- (2013). *Fiscal councils and fiscal rules: maximizing complementarity*, presentación realizada en la conferencia «An Independent Fiscal Authority for Spain», Madrid.
- DEBRUN, X., D. HAUNER y M. KUMAR (2009). «Independent Fiscal Agencies», *Journal of Economic Surveys*, 23, pp. 44-81.
- DEBRUN, X., y M. KUMAR (2007a). «Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools or smokescreens?», *SSRN Electronic Journal*, marzo (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2004371>).
- (2007b). *The discipline enhancing role of Fiscal Institutions: Theory and empirical evidence*, IMF Working Paper n.º 171.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2009). «Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público 57/2009*, pp. 135-154, Instituto de Estudios Fiscales.
- FMI (2013). *The functions and impact of fiscal policy*, julio.
- FRANKEL, J. (2011). *Over optimism in forecasts by official budget agencies and its implications*, NBER Working Paper n.º 17239.
- FRANKEL, J., y J. SCHREGER (2013). «Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the Eurozone», *Review of World Economics* (Weltwirtschaftliches Archiv), 149, pp. 247-272.
- GILBERT, N., y J. DE JONG (2014). *Does the Stability and Growth Pact induce a bias in the EC's fiscal forecasts?*, DNB Working Paper n.º 451, diciembre.
- HAGEMANN, R. (2010). *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economics Department Working Papers n.º 829.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011). «La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público», *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.
- (2014). «El nuevo marco de gobernanza fiscal europeo», *Papeles de Economía Española*, n.º 141.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y J. J. PÉREZ (2013). «La nueva ley de estabilidad presupuestaria», *Boletín Económico*, abril, Banco de España.
- JONUNG, L., y M. LARCH (2006). «Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts», *Economic Policy*, vol. 21, pp. 491-534.
- KLIESEN, K., y D. L. THORNTON (2012). «How good are the Government's Deficit and Debt Projections and Should We Care?», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, enero/febrero, 94, pp. 21-39.
- KOHEN, V., y P. VAN DE NOORD (2005). *Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting*, OECD Economics Department Working Papers n.º 417.
- KOPITS, G. (2011). «Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices», *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, OCDE, París.
- LEAL, A., y J. LÓPEZ LABORDA (2013). *Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas en el período 2003-2012*, Documentos de Trabajo, n.º 735/2013, Fundación de las Cajas de Ahorros.
- LEAL, T., y J. J. PÉREZ (2011). «Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado», *Estudios de Economía Aplicada*, 29, pp. 901-915.
- LEAL, T., J. J. PÉREZ, M. TUJULA y J. P. VIDAL (2008). «Fiscal forecasting: lessons from the literature and challenges», *Fiscal Studies*, 29, pp. 347-386.
- MEROLA, R., y J. J. PÉREZ (2013). «Fiscal forecasts errors: government vs independent agencies?», *European Journal of Political Economy*, 23, pp. 285-299.
- OCDE (2012). *Draft principles for independent fiscal institutions*, Working Party of Senior Budget Officials, París.
- (2013). *Revised principles for independent fiscal institutions*, Working Party of Senior Budget Officials, París.
- VON HAGEN, J. (2010). «Sticking to fiscal plans: the role of institutions», *Public Choice*, Springer, vol. 144 (3), pp. 487-503, septiembre.
- WYPLOSZ, C. (2005). «Fiscal Policy: institutions versus rules», *National Institute Economic Review*, 191, pp. 70-84.
- (2012). *Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences*, NBER Working Paper n.º 17884.