



Estudio

12 de septiembre de 2018

Institutos Fiscales Independientes en el mundo y su influencia en la toma de decisiones de política fiscal

Índice

Introducción	2
1. A Nivel Internacional	3
1.1 Principios	4
1.2 Experiencias y Situación Actual	9
2. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP	33
3. Presupuesto, Déficit y Deuda de Países Seleccionados.....	39
Consideraciones Finales	42
Fuentes de Información.....	46
Anexo	47

Introducción

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los **Institutos Fiscales Independientes (IFI)** son organismos independientes financiados con fondos públicos bajo la autoridad legal del Poder Ejecutivo o Legislativo que proporciona la supervisión, análisis y asesoramiento imparcial sobre la política fiscal y su desenvolvimiento.

Las IFI pueden estar bajo la autoridad legal del Congreso o del Poder Ejecutivo; y varían en términos del grado y tipo de la independencia, liderazgo, personal, tamaño del presupuesto, amplitud de su mandato y sus funciones. A pesar de esta diversidad, comparten el mismo objetivo de **actuar para mejorar la disciplina fiscal y promover una mayor transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.**

En este sentido, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados, en apego a sus funciones como órgano de apoyo técnico en temas de finanzas públicas y economía, presenta este documento donde se comparan las experiencias internacionales de las IFI, también conocidos en algunos países como Consejos Fiscales, con el fin de ofrecer información y análisis sobre la evolución que estas instituciones han experimentado en los años recientes; particularmente, en lo que se refiere a las mejores prácticas en el desempeño de sus funciones. Asimismo, en un ejercicio comparativo se abordan el sustento jurídico y normativo del Centro, así como su objetivo, funciones, y las principales actividades y proyectos que lleva a cabo.

Consecuentemente, se plantea un conjunto de sugerencias en relación con los objetivos, mandatos y funciones para el futuro del CEFP, de acuerdo con la información y experiencias documentadas de las IFI en el mundo.

A continuación, se presentan algunas consideraciones finales en donde se hace referencia a los retos que enfrentan las IFI a nivel internacional lo que es congruente y reafirma las propuestas para el fortalecimiento del CEFP.

1. A Nivel Internacional

Después de la crisis financiera y económica de 2008, se observa cierta proliferación de estudios referentes a las IFI, sus mandatos, organización y financiamiento, que se acompañan del fortalecimiento de éstas a nivel mundial. De acuerdo con la OCDE, los Consejos Fiscales o IFI son **organismos independientes** financiados con fondos públicos bajo la autoridad legal del Poder Ejecutivo o Legislativo que proporciona la supervisión, análisis y asesoramiento imparcial sobre la política fiscal y su desenvolvimiento.

Algunos de los objetivos explícitos de las IFI son promover una mayor disciplina fiscal, evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reducir el sesgo de proyecciones presupuestarias. Sin embargo, la **sola creación de estas instituciones no es suficiente** para alcanzar dichos objetivos¹.

Las IFI tienen, generalmente, una visión de futuro con un **diagnóstico ex ante**, en contraste con las instituciones de auditoría pública que realizan una tarea a posteriori, igualmente indispensable. Los representantes de las IFI a nivel internacional coinciden en que con independencia del origen geográfico, estas instituciones se enfrentan a retos y problemas similares; por ejemplo, restricciones presupuestarias, dificultades de acceso a la información de calidad, deficiente rendición de cuentas y de transparencia, entre otros. Sin embargo, las soluciones son diferentes ya que se deben adaptar a la idiosincrasia de cada país².

Las IFI se han convertido en un elemento de los marcos fiscales institucionales en el mundo. Estos órganos se encargan de las tareas técnicas relacionadas con el proceso

¹ Serie Informe Económico (2016). Consejos Fiscales: Experiencia Internacional y Lecciones para Chile.

² Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2014), La transparencia, elemento clave de las Instituciones Fiscales Independientes.

de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de costos, como para la valoración o seguimiento de la evaluación presupuestaria y/o de las reglas fiscales, así como para el análisis de largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas:

- Seguimiento
- Evaluaciones ex ante
- Evaluaciones durante
- Evaluaciones ex post
- Proyecciones
- Medidas de mejora

Las IFI pueden estar bajo la autoridad legal del Congreso o del Poder Ejecutivo; y varían en términos del grado y tipo de la independencia, liderazgo, personal, tamaño del presupuesto, amplitud de su mandato y sus funciones. A pesar de esta diversidad, todas comparten el mismo objetivo de actuar para mejorar la disciplina fiscal y promover una mayor transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Además, las IFI tienen claro que sólo aplicando la máxima transparencia a todas sus actividades pueden conseguir la credibilidad y el liderazgo que exige su presencia en la sociedad³.

1.1 Principios

Al analizar la composición, funcionamiento y los resultados reportados por las IFI de los países miembro, la OCDE elaboró una serie de principios básicos que tienen por objetivo orientar y ayudar a los países en el diseño de un entorno propicio para el buen desempeño de una IFI y garantizar su viabilidad a largo plazo. Asimismo, se busca

³ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2014), La transparencia, elemento clave de las Instituciones Fiscales Independientes.

reforzar los valores intrínsecos de las IFI; independencia, apartidismo, transparencia y rendición de cuentas, mientras se demuestra capacidad técnica. De esta manera, los 22 principios que propone la OCDE para los países, sean miembro o no, que tengan una IFI o planeen implementar una, se agrupan en nueve apartados⁴:

a. Propiedad local

- Para que sea eficaz y duradera una IFI, requiere una amplia participación nacional, y el compromiso y consenso de todo el espectro político.
- Las características básicas de una IFI deben ser integradas por el marco legal del país, el sistema político y la cultura. Sus funciones deben estar determinadas por el marco fiscal y por cuestiones específicas de cada país.

b. Independencia y no partidismo

- No debe de existir una influencia de carácter político y se debe de contar con independencia; de igual forma, demostrar objetividad y excelencia profesional son pre-requisitos para una IFI con éxito. Esto favorece que las IFI deban ser excluidas de cualquier responsabilidad política que tenga que ver con decisiones normativas, para evitar incluso la percepción de partidismo.
- El Director General de una IFI debe ser seleccionado sobre la base del mérito y la competencia técnica, sin hacer referencia a la afiliación política. Los requisitos deben incluir experiencia profesional y gubernamental del tema o experiencia académica. Así como tener probada competencia en la economía y las finanzas públicas y familiaridad con el proceso del presupuesto.
- Se debe de especificar la duración del tiempo del encargo del Director General de las IFI, al igual que los criterios y las causas de un posible despido. El plazo del liderazgo debe ser independiente del ciclo electoral.
- La posición del Director General de la IFI debe ser un puesto de tiempo completo y bien remunerado.

⁴ OECD (2014), *Recommendation of the Council on Principles of Independent Fiscal Institutions*

- El líder de la IFI debe tener plena libertad para contratar y despedir al personal de conformidad con las leyes laborales aplicables.
- El personal debe ser seleccionado mediante un concurso abierto, basado en el mérito y la competencia técnica y sin hacer referencia a la afiliación política.

c. Mandato

- El mandato de las IFI debe estar claramente definido en la legislación de más alto nivel, incluyendo los tipos de informes y análisis que se van a producir, cuales le pueden solicitar y los plazos asociados para su liberación.
- Las IFI deberán tener el alcance para producir informes y análisis por su propia iniciativa; del mismo modo, se debe tener la autonomía para decidir su propio programa de trabajo dentro de los límites de su mandato.
- Se deben establecer en el mandato vínculos claros con el proceso presupuestario. Las tareas típicas llevadas a cabo por las IFI podrán incluir las proyecciones económicas y fiscales, con un horizonte de corto y mediano plazo, o escenarios a largo plazo; proyecciones base o de referencia, suponiendo que no hay cambios en las políticas, análisis de las propuestas presupuestarias del ejecutivo; control del cumplimiento de las normas fiscales o metas oficiales; costeo de las principales propuestas legislativas, y estudios analíticos sobre aspectos seleccionados.

d. Recursos

- Los recursos asignados a las IFI deben estar en consonancia con su mandato a fin de que se pueda cumplir de forma creíble, incluyendo los recursos para la retribución de todo el personal. Los presupuestos de las Instituciones deben ser publicados y tratados de la misma manera que los presupuestos de otros organismos autónomos, a fin de garantizar su independencia. Presupuestos plurianuales mejoran aún más la independencia de las IFI y proporcionan una protección adicional a la presión política.

e. Relación con la legislatura

- Las Legislaturas realizan funciones de rendición de cuentas en los procesos presupuestarios nacionales. Independientemente si una IFI está bajo la autoridad legal del Poder Legislativo o del Ejecutivo, deberán establecerse mecanismos para alentar que la rendición de cuentas sea la más adecuada para la legislatura. Los mecanismos deben incluir:
 1. Que todos los informes de las IFI se envíen al Congreso, preferentemente a través del Comité de Presupuesto de la Legislatura y en el tiempo para contribuir al debate legislativo pertinente;
 2. El Director General de la IFI o personal con nivel de mando superior se presente personalmente ante el Comité para dar respuesta a las preguntas;
 3. Control por parte del Congreso del presupuesto de las IFI; y,
 4. Que el Comité tenga injerencia en los nombramientos y en su caso del cese del líder de la IFI.
- El papel de las IFI con el Comité del Presupuesto del Congreso, con otras comisiones y miembros individuales, en lo que respecta a solicitudes de análisis, deben estar claramente establecidas en la legislación. Preferiblemente, las IFI deberán considerar las solicitudes de los comités y subcomités en lugar de las de los miembros individuales o partidos políticos, este punto es relevante, sobre todo para las IFI que dependen directamente del Congreso.

f. Acceso a la Información

- A menudo existe un intercambio de información entre el gobierno y las IFI, esto garantiza que tengan acceso completo a toda la información de manera oportuna, incluyendo la metodología y los supuestos que subyacen al presupuesto y otras propuestas fiscales. La información debe ser proporcionada sin costo alguno o en su caso, se deberá contar con recursos suficientes, los cuales deben ser considerados en el presupuesto de las IFI para cubrir el costo de los análisis obtenidos a través de servicios actuariales gubernamentales.
- Cualquier restricción en el acceso a la información del gobierno también debe estar claramente definida en la legislación. Medidas de seguridad pueden existir

en materia de protección interna, por ejemplo, la confidencialidad de los contribuyentes y de la información sensible en las áreas de la defensa nacional y la seguridad.

g. Transparencia

- Dado que la promoción de la transparencia en las finanzas públicas es un objetivo clave de las IFI, estas tienen que actuar con la mayor transparencia posible. La plena transparencia en su trabajo y operaciones provee la mayor protección de la independencia de las IFI y les permite construir credibilidad con el público.
- Los informes de las IFI y el análisis, incluyendo una relación completa de los datos y la metodología subyacente, deben ser publicados y puestos a disposición de todo público. Como se señaló anteriormente, todos los informes y análisis deben ser enviados al Congreso a tiempo para el debate legislativo y el líder de las instituciones debe tener la oportunidad de presentarse y exponer ante las comisiones parlamentarias.
- Las fechas de publicación de los principales informes y análisis deberán establecerse oficialmente, sobre todo con la finalidad de coordinarse con la publicación de informes y análisis pertinentes del gobierno.
- Las IFI deben liberar sus informes y análisis en su propio nombre e incluso a través de su propia página de internet, en lugar de proporcionarlos a otras instituciones parlamentarias o gubernamentales, quienes a su vez los publicarían.

h. Comunicación

- Las IFI deben desarrollar canales de comunicación eficaces desde el principio, sobre todo con los medios de comunicación, la sociedad civil y otras partes interesadas. Teniendo en cuenta que la influencia de las IFI en la toma de decisiones en materia de política fiscal es persuasiva y no coercitiva ni por medio de sanciones legales u otras medidas punitivas.

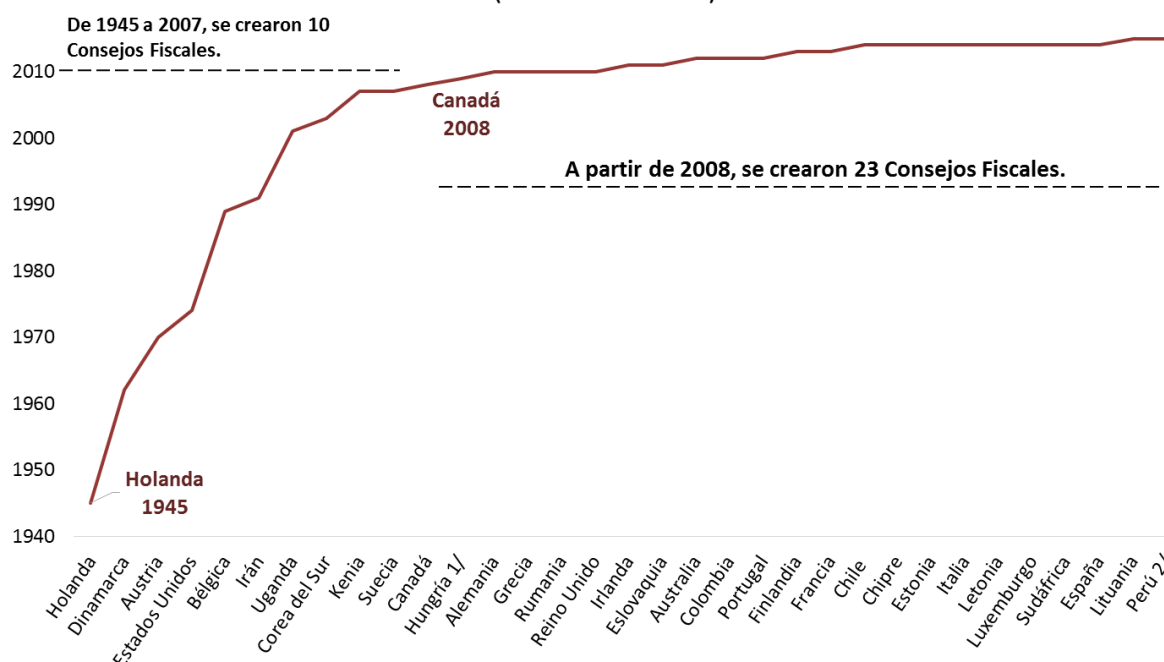
i. Evaluación Externa

- Las IFI deben desarrollar un mecanismo para la evaluación externa de su trabajo, el cual se lleve a cabo por autoridades locales o expertos internacionales. Esto puede ser de varias formas: revisión de trabajos seleccionados; evaluación anual de la calidad del análisis; un grupo de asesores permanente; o una revisión por parte de una IFI de otro país.

1.2 Experiencias y Situación Actual

Si bien existen los Consejos Fiscales desde la década de 1940, están presentes de forma más extendida en el mundo a partir de la crisis internacional del 2008; en donde el primer antecedente se encuentra en Holanda creado en 1945. A partir de la crisis financiera y económica, surgió el interés de diversos países por crear Institutos Fiscales Independientes en consecuencia de los efectos negativos que generó el exceso de endeudamiento público. En este sentido, una mayor transparencia y control sobre el gasto público, se consideró crucial para devolver la confianza de los ciudadanos y de los inversionistas en los países que sufrieron un manejo fiscal menos responsable.

Consejos Fiscales en el mundo, 1940-2015 (año de creación)



1/ El Consejo Fiscal perdió fortaleza en 2010.

2/ El Consejo Fiscal se encuentra desarrollándose.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Fondo Monetario Internacional.

A continuación, se realiza un análisis sobre los objetivos, la estructura y las funciones de las IFI de los siguientes países: Chile, España, Holanda, Suecia, Reino Unido, Alemania, Portugal, Irlanda, Italia y Estados Unidos⁵.

- **Chile**

Este país cuenta con una Institución Fiscal Independiente, se denomina **Consejo Fiscal Asesor** y fue creado en mayo de **2013** por decreto del Ministerio de Hacienda; como respuesta a una recomendación propuesta por un comité de expertos cuyo objetivo fue el diseño de una política fiscal de balance estructural. La función principal del Consejo

⁵ Del total de los países que cuentan con IFI se seleccionó esta muestra debido a las similitudes económicas y sociales con algunos de ellos, además de los que han marcado pauta en cuanto al funcionamiento y buenas prácticas de estas instituciones de acuerdo a la OCDE.

es colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del **balance estructural**; así como, proporcionar un análisis objetivo, recomendaciones y evaluaciones normativas sobre política fiscal y con clara autonomía respecto del Gobierno⁶.

De manera particular, el Consejo Fiscal lleva a cabo las siguientes actividades:

1. Participa como observador en los Comités Consultivos de Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y del precio de referencia del cobre que convoque el Ministro de Hacienda.
2. Se pronuncia sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural realizado por la Dirección de Presupuestos.
3. Manifiesta su opinión y formula observaciones al Ministerio de Hacienda sobre los cambios metodológicos al cálculo del balance estructural que proponga la autoridad.
4. Se pronuncia acerca de las razones manejadas por el Ejecutivo para justificar la desviación ex post del superávit estructural respecto de la meta fijada ex ante.
5. Asesora al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objetivo.
6. Realiza una evaluación periódica sobre la sostenibilidad de la política fiscal.

Este Consejo Fiscal está integrado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el Ministerio de Hacienda, los cuales durarán en su cargo cuatro años, siendo posible que continúen otro periodo de tiempo igual. Además, cuenta con un Presidente y un Vicepresidente, que serán designados entre sus miembros por el Ministro de Hacienda. Se apoya en una Secretaría Técnica, que está radicada en la Dirección de Presupuestos y sirve de soporte técnico al Consejo Fiscal y está dirigida por el Director de Presupuestos.

⁶ Disponible en Internet:
<https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=11414&formato=pdf>

Para contribuir en el funcionamiento del Consejo Fiscal, el Coordinador de Políticas Macroeconómicas y otros funcionarios y asesores del Ministerio de Hacienda podrán participar en sus reuniones con derecho a voz. Los reportes del Consejo que actualmente se realizan, son evaluaciones ex post de regulaciones aprobadas por el legislativo.

De acuerdo a la OCDE, en Chile de 2013 a 2016, la situación fiscal del gobierno central se ha deteriorado; la deuda pública ha aumentado cerca de un 10% del PIB en términos brutos y netos⁷.

- **España**

El gobierno español ha expresado su compromiso para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto, en el contexto de la crisis económica que sufrió en los años recientes, a partir de la crisis financiera de 2008. Por ello, en noviembre de 2013 creó la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)**, que vela por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante una evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas.

La AIReF está adscrita al **Ministerio de Finanzas y Administración Pública**, por tanto, el financiamiento es público y principalmente proviene de las tasas de supervisión que se determinen y obtienen de acuerdo a los precios públicos de los estudios. Además, cuenta con asignaciones que anualmente se establecen en los Presupuestos Generales del Estado, ingresos derivados de su patrimonio o cualesquiera otros ingresos que se le atribuyan.

⁷ OCDE (2018), Estudios Económicos de la OCDE de Chile.

La AIReF es un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas. Tiene por objetivo garantizar el cumplimiento efectivo del principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas. El presupuesto de la AIReF se incluye en el presupuesto del gobierno, el cual es aprobado por el Congreso.

Las funciones de la AIReF son la valoración de las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos, así como de los escenarios de medio plazo y analizar la implementación y la ejecución de políticas fiscales. Además, formula las opiniones sobre asuntos relativos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas públicas. También, realiza estudios por encargo del gobierno, la Comisión Nacional de la Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social. En el caso en donde las actuaciones de los destinatarios de los informes no se presenten en línea con las recomendaciones contenidas en los informes de la AIReF, estos destinatarios tendrán que justificarlo.

En cuanto a su organización, la AIReF está dirigida por un Presidente, nombrado por el Consejo de Ministros, de entre personas de reconocido prestigio en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público. El Presidente permanece en el cargo durante tres años y tiene consideración de alto cargo con rango de Subsecretario del Gobierno Nacional.

La AIReF se organiza en divisiones por razón de sus materias de trabajo, lideradas por un director. Los directores de división son nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente y no tienen consideración de alto cargo, aunque sí de personal directivo profesional. Además, existe un Comité Directivo integrado por los directores de división y el Presidente, el cual puede estar apoyado por expertos de reconocido prestigio nacional o internacional.

El personal de la AIReF tiene calidad de funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas con amplia experiencia en temas de análisis económico, fiscal, presupuestario o financiero. Tiene capacidad para emitir **informes preceptivos y no vinculantes**, para evaluar la política fiscal mediante las previsiones macroeconómicas y presupuestarias oficiales, así como el grado de cumplimiento de los objetivos del gobierno en relación con los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En síntesis, elabora principalmente los siguientes informes:

1. Valoración de las previsiones macroeconómicas del Gobierno que se incluyen en los proyectos de presupuestos anuales o en el programa de estabilidad.
2. Evalúa si existe un sesgo importante en las previsiones económicas y presupuestarias en un periodo de cuatro años consecutivos.
3. Informa sobre las metodologías para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento.
4. Informa sobre el Programa de Estabilidad.
5. Valora los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto.
6. Elabora análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla del gasto.
7. Valora el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.
8. Emite reportes sobre los planes económicos-financieros y de equilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Atendiendo a su independencia funcional, la AIReF, su Presidente y resto del personal, no pueden solicitar y aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

Sin embargo, la independencia de su actividad no impide el intercambio de información relevante con el resto de dependencias de las Administraciones Públicas; en concreto,

tiene a su disposición la información económica y financiera que considera necesaria. Para evitar duplicidades, el acceso a la información, se trata con la debida confidencialidad y se realiza preferentemente a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otra parte, los informes del Consejo Fiscal son públicos y motivados. Publica sus estudios y análisis a iniciativa propia en la web, así como en los medios que considere oportuno. Igualmente, los estudios que realiza por encargo podrán publicarse si sus peticionarios así lo consideren.

De acuerdo con el Banco de España, la información disponible hace todavía difícil valorar si la AIReF ha influido positivamente en cumplimiento de los objetivos⁸.

- **Holanda**

La Institución Fiscal Independiente de Holanda se denomina **Oficina de Análisis de Políticas Económicas (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)** y fue fundado en 1945; es el primer antecedente que se tiene de los Consejos Fiscales. Se encuentra adscrito al **Ministerio de Asuntos de Economía, Agricultura e Innovación**, pero es independiente del mismo en lo referente a los contenidos de su trabajo.

La Institución realiza las siguientes tareas:

1. Analiza los efectos e impactos de las políticas actuales y futuras.
2. Proporciona previsiones económicas y fiscales, como insumos para el proceso de planificación presupuestaria.
3. Analiza la política económica del país a corto plazo.

⁸ Banco de España (2018). *La Evaluación de la OCDE de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*.

4. Realizan estudios costos-beneficios asociados a proyectos de infraestructura.
5. Realiza investigaciones cuantitativas y cualitativas en distintos ámbitos, como educación, salud, envejecimiento, entre otras.

Se financia con fondos públicos procedentes del presupuesto del Ministerio en el que está adscrita. Si bien se permite, para garantizar su independencia, que hasta un máximo del 20 por ciento de su financiamiento provenga de encargos externos, en donde las investigaciones son cofinanciadas en ocasiones por otros Ministerios o la propia Comisión Europea.

Tiene su propio mandato legal y sus órganos de dirección son un Comité Consultivo y Ejecutivo. El Director es nombrado por el Ministro de Asuntos de Economía, Agricultura e Innovación, previa consulta con otros miembros del Gobierno. La estructura orgánica se sustenta en cinco divisiones o sectores responsables de la investigación y el análisis, apoyadas por cuatro direcciones administrativas, todos ellos reportan a la Dirección General. Actualmente tiene una plantilla de 146 empleados. Junto con el personal del Instituto, colaboran investigadores universitarios como asesores en la redacción de documentos o publicaciones.

- **Suecia**

El Consejo Fiscal de Suecia (**Swedish Fiscal Policy Council**) es un organismo gubernamental creado en 2007, **adscrita al Ministerio de Finanzas**, cuya misión es proporcionar una evaluación independiente del grado de cumplimiento de los objetivos del gobierno en materia de política fiscal. El Consejo no guarda relación formal con el Parlamento; además, no hay un requerimiento legal específico para que el gobierno responda a las recomendaciones del Consejo (no vinculante).

De manera particular, los objetivos del Consejo Fiscal sueco son:

1. Valorar el cumplimiento de los objetivos de política fiscal y económica propuestos por el gobierno y aprobados por el Parlamento. Incluyen la sostenibilidad a largo plazo, las metas de superávit presupuestario, el límite de gasto del gobierno central y la consistencia de la política fiscal en relación con el ciclo económico.
2. Evaluar si la política fiscal es compatible con el crecimiento sostenible y un alto nivel de empleo a largo plazo igualmente sostenible.
3. Examinar la ejecución presupuestaria del gobierno.
4. Evaluar las predicciones y modelos económicos.
5. Estimular el debate público de la política económica.

El Consejo elabora y publica en su página web un informe anual que debe presentar al gobierno antes del 15 de mayo de cada año. Dicho informe anual es utilizado por el Parlamento en la evaluación de la política fiscal del gobierno. El Consejo también organiza conferencias y publica artículos sobre diversos aspectos de la política fiscal.

El financiamiento del Consejo proviene del presupuesto público. El Consejo está integrado por cuatro miembros y es asistido por una Secretaría con un empleado. Entre sus miembros, el Consejo tiene un Presidente y un Vicepresidente que, junto al resto de miembros, son fundamentalmente profesores universitarios y/o altos dirigentes o asesores de organismos públicos. Además, de los cinco miembros actuales, tres son economistas senior con un doctorado en economía y experiencia laboral en gobierno, uno es un economista junior egresado de la universidad y el quinto estudió negocios con experiencia administrativa en gobierno.

De acuerdo con la OCDE, sería muy apresurado evaluar la función del Consejo en materia de disciplina financiera; sin embargo, el riesgo se ha reducido ya que el gobierno cuenta con apoyo político de partidos de oposición.

- **Reino Unido**

La institución fiscal se denomina **Oficina de Responsabilidad Presupuestaria** (Office for Budget Responsibility) y fue creada en 2010. Su principal objetivo es proporcionar un análisis independiente y riguroso de las finanzas públicas del Reino Unido, en donde asume la plena responsabilidad del contenido de sus publicaciones y otros pronunciamientos.

Para cumplir con la misión de analizar e informar sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, trabaja en estrecha colaboración con los departamentos gubernamentales que son responsables de las políticas de ingresos y gastos y de transacciones financieras que afectan a las finanzas públicas. La Oficina entrega sus proyecciones fiscales y económicas al Ministerio de Hacienda para la toma de decisiones sobre los niveles de gasto e impuestos.

Por medio de un memorando se estableció cuál sería la relación de trabajo acordada entre la Oficina de Responsabilidades y otras agencias y departamentos ministeriales, y se aprobaron las disposiciones necesarias para su funcionamiento, en donde se contemplan las responsabilidades de cada institución, la coordinación del proceso de proyecciones y de intercambio de información, con el propósito de respaldar la transparencia en su relación con el gobierno.

El Consejo Fiscal de Reino Unido mantiene una relación con el **Ejecutivo**, pero es una institución legalmente separada. Tiene a su cargo cuatro funciones principales:

1. Realiza previsiones a cinco años para la economía y para las finanzas públicas dos veces al año. Las estimaciones se incluyen en el informe que rinde el Canciller sobre presupuesto, junto con el impacto de las medidas fiscales y de gasto anunciadas por el Canciller. Los detalles de las previsiones se recogen en las perspectivas económicas y fiscales. El informe anual de evaluación de

pronósticos examina cómo las previsiones que se hacen a lo largo del año se comparan con los resultados observados.

2. Sus pronósticos de finanzas públicas se usan para evaluar la actuación del gobierno en relación a los objetivos fiscales.
3. Realiza investigaciones del costo de las medidas fiscales y de gasto del Tesoro, durante el período previo a la aprobación del presupuesto anual.
4. Evalúa la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas; en un informe anual establece proyecciones a largo plazo para las diferentes categorías de gasto, ingresos y transacciones financieras, y evalúa si implican una trayectoria sostenible para la deuda del sector público.

La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria se integra con funcionarios, de los cuales tres miembros forman parte del Comité de Responsabilidad Presupuestaria (BRC) y tienen la responsabilidad ejecutiva de llevar a cabo las funciones básicas.

Por otra parte, se encuentra la Junta de Supervisión que asegura que se adopten los acuerdos efectivos que garanticen una adecuada gestión del riesgo, la gobernanza y el control interno y se compone de cinco miembros. Además, cuenta con un grupo de expertos en materia económica y fiscal que se reúnen regularmente para aconsejar a la Oficina.

Su Presidente es nombrado por el Ministro de Hacienda previo consentimiento de la Comisión de Hacienda y de la Cámara de los Comunes. El Presidente y el Ministro de Hacienda designan a otros dos miembros tras consultar con los dos órganos anteriores. También, mínimo otros dos miembros son propuestos por la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria y nombrados por el Ministro.

Su mandato tiene una duración de cinco años como máximo, pudiendo ser éste renovable solamente dos veces. Los informes de evaluación son publicados en la página web.

- **Alemania**

La IFI en Alemania se denomina **Consejo Alemán de Expertos Económicos** y es un órgano de asesoramiento académico en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones de política económica y evaluación de la política fiscal macroeconómica. Fue creado por ley en 1963, con el objetivo de evaluar el desarrollo económico de Alemania, ayudando a las instituciones públicas relevantes con informes y juicios sobre la evolución económica. Además, goza de plena independencia en sus actividades de asesoramiento y su financiamiento es público.

Los informes y evaluaciones del Consejo de Expertos Económicos se han convertido en una parte esencial de la elaboración de la política económica alemana y han influido en las decisiones de política, los cuales son publicados en su página web.

Las tareas del Consejo de acuerdo a su mandato legal son:

1. Analizar la situación económica actual y perspectivas.
2. Estudios sobre la trayectoria a seguir para garantizar el crecimiento sostenible, en el ámbito de una economía de mercado.
3. Diagnóstico de posibles conflictos entre la demanda y la oferta macroeconómica (presente y potencial).
4. Diagnóstico sobre los riesgos de un desarrollo no deseado y propuesta de medidas económicas y socio-económicas.
5. Estudios específicos a petición del gobierno.

El Consejo de Expertos Económicos está compuesto por cinco miembros, que poseen conocimientos especializados en economía y política económica. No pueden formar

parte del gobierno, ni ostentar cargos públicos, a excepción de profesores universitarios o de institutos económicos y sociales.

Son designados cada cinco años por el Presidente a propuesta del Gobierno Federal, siendo su mandato renovable. Es necesario el voto favorable de al menos tres de los cinco miembros para aprobar las resoluciones del Consejo.

El Consejo es apoyado por un equipo dirigido por un Secretario General. Además, existe una oficina de enlace con la Oficina Federal de Estadística, que se encarga de apoyar al Consejo en temas administrativos y estadísticos.

De conformidad con su mandato, elabora un informe económico anual que se publica a mediados de noviembre, en el que se analiza la situación actual y se incluyen previsiones económicas. Por otra parte, el Consejo puede realizar investigaciones relativas a estabilidad de precios, desempleo y desequilibrios del sector exterior. Desde 2005, el Consejo también produce informes puntuales sobre temas específicos a solicitud del Gobierno Federal; por ejemplo, calidad de vida.

- **Portugal**

El Consejo Fiscal Independiente en Portugal se denomina **Consejo de Finanzas Públicas (CFP)** y fue creado en 2011 para la evaluación de la política fiscal. El CFP es un órgano de naturaleza administrativa independiente, con personalidad jurídica propia, que tiene la misión de evaluar de manera autónoma el grado de cumplimiento de la política fiscal implantada en el país, promoviendo la transparencia, contribuyendo a la calidad democrática de las decisiones de política económica y reforzar la credibilidad económica y financiera del Estado.

El Consejo de Finanzas Públicas tiene las siguientes funciones:

1. Evaluar escenarios macroeconómicos elaborados por el gobierno, así como la consistencia de los escenarios de proyecciones financieras.
2. Evaluar el grado de cumplimiento de las políticas fiscales y presupuestarias implantadas por el gobierno.
3. Analizar la evolución y la sostenibilidad de la deuda pública.
4. Estudiar la evolución del sistema de pensiones y salud.
5. Evaluar la situación financiera de los gobiernos locales.
6. Revisar el gasto fiscal.
7. Supervisar la ejecución del presupuesto.

El CFP es independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo y su financiamiento y su capacidad para desempeñar su misión, están aseguradas por el Presupuesto del Estado.

De acuerdo con sus estatutos, aprobados por el Parlamento en octubre de 2011, su órgano máximo es el Consejo Superior (CS), que está compuesto por cinco miembros designados por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta del Banco de Portugal y el Tribunal de Cuentas; y su mandato es de siete años, no renovables, salvo excepciones.

Incorpora también a la Comisión Ejecutiva, encabezada por el Presidente del CS e integrada por el vocal del CS y por el director de los servicios técnicos; y por un Auditor único elegido por el Ministerio de Hacienda, con un mandato de cinco años, que se encarga de la supervisión de la gestión financiera y patrimonial del Consejo.

El Consejo puede contratar a los trabajadores con una relación jurídica de empleo público, por tiempo indefinido, en las siguientes áreas:

1. Especialistas en finanzas públicas.
2. Expertos en modelización económica.

3. Expertos en análisis económico.

Tiene garantía legal para el acceso a la información necesaria para sus análisis, y en el caso de no respetar este extremo, la situación será comunicada al Presidente de la República y al Parlamento.

El Consejo tiene competencia para elaborar el Plan de Estabilidad y Crecimiento y los Presupuestos Plurianuales. Los informes se publican periódicamente en su página web.

- **Irlanda**

El Consejo Fiscal de Irlanda se denomina **Consejo Fiscal Asesor Irlandés** y fue creado en junio de **2011** por el Ministerio de Hacienda. Además, se estableció como un organismo de derecho público independiente dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2012, que regula su funcionamiento. Asimismo, se encuentra dentro del marco del Programa de Gobierno y el Programa de Apoyo Financiero de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional. El Consejo actúa con independencia del Gobierno, según recomendaciones recogidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El Consejo se crea para dar respuesta a la crisis financiera y fiscal de Irlanda en los últimos años. De igual manera, fue creado como parte de un programa más amplio de la reforma de la estructura presupuestaria. El Consejo está financiado por una subvención del gobierno y **es independiente del Ejecutivo y del Legislativo**.

Sus funciones, recogidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal, son las siguientes:

1. Evaluar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias oficiales, publicadas por el Ministerio de Hacienda.
2. Evaluar si la gestión económica y presupuestaria desarrollada es acorde al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

3. Supervisar y evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestaria que recoge la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El Consejo consta de cinco miembros elegidos por el Ministerio de Hacienda en base a su experiencia en temas de macroeconomía y política fiscal. Los nombramientos iniciales se han hecho escalonadamente, con mandatos de dos a cuatro años, y pueden ser reelectos. No obstante, el término medio del mandato se establece en cuatro años. Por otra parte, hay una Secretaría integrada por tres personas, un economista senior, un economista junior y un administrador. Los cinco miembros del Consejo, incluido su Presidente, son expertos en temas económicos.

- **Italia**

En diciembre de 2013, se crea el Consejo Fiscal de Italia cuyo objetivo es supervisar las cuentas públicas; no obstante, comienza a operar en 2014. Esta institución, que ha recibido el nombre de **Oficina de Presupuesto del Parlamento**, goza de plena independencia y autonomía respecto del gobierno en el ejercicio de sus funciones y está **adscrita a la Cámara de los Diputados**.

Las funciones de la Oficina de Presupuesto del Parlamento, son las siguientes:

1. Elaborar las previsiones macroeconómicas.
2. Realizar análisis del impacto que las medidas adoptadas por el Ejecutivo pueden tener sobre las variables macroeconómicas.
3. Evaluación de las finanzas públicas.
4. Analizar las desviaciones con respecto a los objetivos marcados.
5. Analizan otras materias de carácter económico y financiero.
6. Preparar informes relacionados con las materias a las que se dedica la Oficina, con su posterior publicación en la página web de la misma.

Para el cumplimiento de sus funciones, todas las áreas de gobierno deben proporcionar la información que les sea requerida por la misma, así como permitir que pueda acceder a las bases de datos que necesite. Además, los fondos con los que cuenta la Oficina de Presupuesto del Parlamento para llevar a cabo sus funciones provienen del presupuesto público.

La dirección de la Oficina está formada por tres miembros nombrados por los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, de entre una lista de diez personas, de los cuales uno de ellos ejerce el cargo de Presidente. Sus mandatos tienen una duración de seis años no renovables, y deben ser personas de independencia reconocida y amplia experiencia en materia de economía y finanzas públicas. Por otra parte, el número de empleados de la Oficina, no puede ser superior a treinta durante los tres primeros años de actividad, a partir de ahí, el límite máximo de trabajadores se podrá ampliar hasta cuarenta.

- **Estados Unidos**

Desde su fundación en 1974, la **Oficina de Presupuesto del Congreso** (CBO, por sus siglas en inglés) ha producido una serie de análisis independiente de las variables presupuestarias y económicas para apoyar el proceso de presupuesto del Congreso. La Oficina no es partidista y lleva a cabo sus funciones dentro de un marco objetivo e imparcial. Todos los empleados de la CBO son nombrados exclusivamente sobre la base de la competencia profesional, sin tener en cuenta la afiliación política. **CBO no hace recomendaciones de política**, y cada informe y estimación debe revelar los supuestos y metodologías utilizadas.

La Oficina de Presupuesto del Congreso cuenta con una Dirección General y ocho divisiones, que son las siguientes:

1. Análisis de Presupuesto
2. Análisis Financiero
3. Análisis de largo plazo; por ejemplo, salud y jubilación

4. Análisis Macroeconómico
5. Estudios Microeconómicos
6. Servicios de Información
7. Seguridad Nacional
8. Análisis Fiscal

El número total de empleados es de 230, la mayoría de las personas son economistas o analistas de política pública. También, colaboran abogados, especialistas en tecnología de la información, editores y personas en otras áreas de conocimiento que contribuyen a su misión.

Los Presidentes de la Cámara de Diputados y de Senadores, designan en acuerdo al Director del CBO, después de considerar las recomendaciones de los Comités de Presupuesto de ambas Cámaras. Los Consejeros son nombrados por un periodo de cuatro años, y podrán ser reelectos; el Director de la CBO no debe contar con ninguna afiliación política.

El resto del personal de la CBO, incluidos los Directores Adjuntos, son nombrados por el Director sobre la base de su competencia profesional, sin tener en cuenta la afiliación política.

La Oficina del Director cuenta con un Director Adjunto de Análisis Económico, que contribuye a todos los aspectos del trabajo de análisis; el Director Asociado para Asuntos Legislativos, que sirve como enlace de CBO con el Congreso; el Director Asociado de Comunicaciones, que es responsable de todas las actividades de asuntos públicos, incluidas las relaciones con los medios de comunicación y con el público; y la Oficina del Asesor Jurídico, que realiza el trabajo legal.

La División de Análisis de Presupuesto produce proyecciones de los gastos federales, estimaciones formales de costos para prácticamente cualquier proyecto de ley aprobado por los comités del Congreso, y estimaciones de costos informales para las

de propuestas que los comités están considerando. Las estimaciones de costos formales incluyen estimaciones no sólo de los efectos de la legislación sobre el presupuesto federal, sino también de la evaluación de los costos e impuestos.

La Dirección de Análisis Financiero se encarga del análisis de la política financiera y los compromisos financieros del Gobierno Federal, incluyendo los programas de seguros de crédito y federal. Proporciona apoyo para la valoración financiera, modelos financieros, evaluación de riesgos, contabilidad financiera, y las proyecciones de las variables financieras.

La Dirección de Análisis de Largo Plazo analiza los programas federales y políticas relativas a la atención de salud y de jubilación, subsidios para ser prestados a través de seguros de salud y de la Seguridad Social. La división también es responsable de las proyecciones presupuestarias a largo plazo y colabora en el análisis de los efectos a largo plazo de la legislación propuesta.

La División de Análisis Macroeconómico genera proyecciones económicas y subyacentes presupuestarias. Estudia los principales acontecimientos en la economía y realiza análisis de corto plazo y del impacto macroeconómico a largo plazo de los cambios propuestos en los impuestos y las políticas de gasto.

El área de Administración, Negocios y Servicios de Información, presta los servicios administrativos y de apoyo internos y es responsable de la edición y producción de publicaciones y de la coordinación con otros organismos de apoyo del Congreso.

La División de Estudios de Microeconómicos analiza una amplia gama de programas y políticas que puedan tener repercusiones significativas en el presupuesto federal y la economía.

La División de Seguridad Nacional estudia cuestiones de política relacionada con el presupuesto de defensa, asuntos de los veteranos, y la seguridad nacional. Cada año, la división prepara una proyección a largo plazo de los costos de defensa.

La División de Análisis Fiscal realiza estudios de proyectos futuros de los ingresos federales (impuestos individuales del ingreso y de la sociedad sobre la nómina), utilizando modelos económicos y técnicas de micro simulación. Se analiza la distribución de los impuestos federales y el gasto, y examina cómo los posibles cambios en la legislación fiscal afectarían el comportamiento de los contribuyentes y la economía en general.

Los principales productos de la CBO son los siguientes:

- Proyecciones del presupuesto de referencia y económicas.
- Análisis de Presupuesto del Presidente.
- Opciones de presupuesto para reducir el déficit presupuestario.
- Proyecciones presupuestarias a largo plazo.
- Estimación de costos.
- Informes analíticos.

En el cumplimiento de su responsabilidad, la CBO trabaja para asegurar que sus estimaciones de gastos y otros análisis sean imparciales y de calidad.

De acuerdo con información de la OCDE (2016), en el Cuadro 1 se establece el marco de clasificación de mandatos y atribuciones de los Institutos Fiscales Independientes a nivel internacional; así como, su año de creación y la relación que guardan con el Ejecutivo y/o Legislativo.

Cuadro 1. Características de los Consejos Fiscales en cada país.

País	IFI	Año de creación de la IFI	Mandato	Relación con el Ejecutivo y Legislativo	Previsiones macro económicas	Pronósticos de Gasto de Gobierno	Pronósticos del Ingreso del Gobierno	Pronósticos del equilibrio y nivel de deuda del Gobierno	Proyecciones a largo plazo de las Finanzas Públicas del Gobierno	Análisis del Presupuesto	Seguimiento de la ejecución del Presupuesto	Estimación de los efectos de corto y largo plazo de las medidas de políticas (evaluación ex post)	Análisis de Mejores Prácticas
Holanda	Oficina de Análisis de Políticas Económicas	1945	Análisis sobre las políticas económicas; provisiones macroeconómicas y coste de propuestas de políticas. Monitorear el desempeño económico, analizar proyecciones a largo plazo y contribuir en la coordinación de diversos intereses económicos	Adscrito al Ministerio de Asuntos de Economía, Agricultura e Innovación	X	X	X	X	X	X	X	X	
Dinamarca	Consejo Económico	1962	Monitorear el desempeño económico, analizar proyecciones a largo plazo y contribuir en la coordinación de diversos intereses económicos	Independiente	X	X	X	X	X		X		
Estados Unidos	Oficina de Presupuesto del Congreso	1974	Proveer al Congreso de un análisis objetivo y partidista	Independiente del Ejecutivo, pero adscrito al Congreso.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bélgica	Consejo Superior de Finanzas Públicas	1989	Asesorar al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Presupuesto sobre el desarrollo de la política fiscal, financiera y presupuestaria.	Adscrito al Ejecutivo	X						X		
México	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	1999	Proveer al Congreso de un análisis objetivo y partidista	Adscrito a la Cámara de Diputados	X					X	X	X	X

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

Cuadro 1. Características de los Consejos Fiscales en cada país.

País	IFI	Año de creación de la IFI	Mandato	Relación con el Ejecutivo y Legislativo	Previsiones macro económicas	Pronósticos de Gasto de Gobierno	Pronósticos del Ingreso del Gobierno	Pronósticos del equilibrio y nivel de deuda del Gobierno	Proyecciones a largo plazo de las Finanzas Públicas del Gobierno	Análisis del Presupuesto	Seguimiento de la ejecución del Presupuesto	Estimación de los efectos de corto y largo plazo de las medidas de políticas (evaluación ex post)	Análisis de Mejores Prácticas
Austria	Consejo Fiscal Asesor	2002	Garantizar el cumplimiento de las reglas de política fiscal. Analizar la calidad de las proyecciones macroeconómicas. Hacer recomendaciones sobre la política fiscal.	Independiente	X			X			X		
Corea del Sur	Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional	2003	Proveer a la Asamblea Nacional de un análisis objetivo del presupuesto y se evaluación	Adscrito a la Asamblea Nacional.	X	X	X	X					
Suecia	Consejo Fiscal	2007	Evaluar los principios de la política fiscal y económica, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el presupuesto.	Adscrita al Ministerio de Finanzas	X	X	X	X	X		X	X	
Canadá	Oficina Parlamentaria del Presupuesto	2008	Analizar las finanzas públicas y las proyecciones. Estimar el costo financiero de ciertas propuestas.	Adscrito al Parlamento.	X	X	X	X	X	X	X	X	
Reino Unido	Oficina de Responsabilidad Presupuestaria	2010	Examinar la sostenibilidad de las finanzas públicas	Relación con el Ejecutivo, pero es una institución independiente y separada legalmente.	X	X	X	X	X	X		X	X

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

Cuadro 1. Características de los Consejos Fiscales en cada país.

País	IFI	Año de creación de la IFI	Mandato	Relación con el Ejecutivo y Legislativo	Previsiones macro económicas	Pronósticos de Gasto de Gobierno	Pronósticos de Ingreso de Gobierno	Pronósticos del equilibrio y nivel de deuda del Gobierno	Proyecciones a largo plazo de las Finanzas Públicas del Gobierno	Análisis del Presupuesto	Seguimiento de la ejecución del Presupuesto	Estimación de los efectos de corto y largo plazo de las medidas de políticas (evaluación ex post)	Análisis de Mejores Prácticas
Eslovaquia	Consejo para la Responsabilidad Presupuestaria	2011	Evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas	Independiente						X	X		
Irlanda	Consejo Fiscal Asesor	2011	Garantizar el cumplimiento del presupuesto; analizar y realizar previsiones macroeconómicas.	Independiente.	X						X		
Portugal	Consejo Fiscal de Finanzas Públicas	2011	Evaluación independiente de la política fiscal	Independiente	X					X	X		
Australia	Oficina Parlamentaria del Presupuesto	2012	Informar al Parlamento mediante un análisis independiente y apartidista del presupuesto, política fiscal y costos financieros.	Adscrito al Parlamento.	X			X		X	X		
Finlandia	Oficina Nacional de Auditoría - Evaluación de la Política Fiscal	2013	Garantizar el cumplimiento de las reglas de política fiscal. Analizar la calidad de las proyecciones macroeconómicas.	Adscrita al Legislativo.						X	X		X

Fuente: Elaborado por el CEFEP con datos de la OCDE.

Cuadro 1. Características de los Consejos Fiscales en cada país.

País	IFI	Año de creación de la IFI	Mandato	Relación con el Ejecutivo y Legislativo	Previsiones macro económicas	Pronósticos de Gasto de Gobierno	Pronósticos del Ingreso del Gobierno	Pronósticos del equilibrio y nivel de deuda del Gobierno	Proyecciones a largo plazo de las Finanzas Públicas del Gobierno	Análisis del Presupuesto	Seguimiento de la ejecución del Presupuesto	Estimación de los efectos de corto y largo plazo de las medidas de políticas (evaluación ex post)	Análisis de Mejores Prácticas
Francia	Consejo Superior de Finanzas Públicas	2013	Proveer una opinión sobre las proyecciones macroeconómicas del gobierno y garantizar el cumplimiento ex ante y ex post del balance estructural.	Independiente	X					X	X		
España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	2013	Garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria mediante el seguimiento continuo del presupuesto, el endeudamiento público y evaluación de pronósticos económicos	Adscrito al Ministerio de Finanzas y Administración Pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Italia	Oficina de Presupuesto del Parlamento	2014	Análisis y monitoreo del desarrollo de las finanzas públicas	Adscrito al Parlamento.	X	X	X	X					

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

2. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP

El CEFP es un órgano de apoyo técnico imparcial **que forma parte y es financiado con presupuesto del Poder Legislativo**; el Congreso es un poder autónomo e independiente.

Uno de los principales órganos de gobierno de la Cámara de Diputados es el Consejo Directivo, integrado por las fracciones parlamentarias de los partidos políticos representados en el Congreso y es éste Consejo el **que designa por tiempo indefinido al director del CEFP, mediante el voto de calidad de las dos terceras partes de sus miembros**. Esto se encuentra establecido en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados, que es la norma que rige su organización y el funcionamiento.

Fundado en la Ley, **el CEFP cuenta con un Comité Directivo integrado por diputados de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso**; este Comité se encarga de definir las políticas y programas generales para el desahogo de las actividades del CEFP y vigila su adecuada aplicación y cumplimiento. El Director General del CEFP rinde informes periódicos ante el Comité y recibe sugerencias de mejora de éste.

El presidente del Comité, a su vez, **es Secretario de las dos Comisiones más importantes relacionadas con los temas de Finanzas Públicas**, como son las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y la de Hacienda y Crédito Público y participa activamente tanto en las reuniones como en las deliberaciones de las mesas directivas de ambas Comisiones, en las que **tiene voz y voto**, siendo además **uno de los medios formales de comunicación del CEFP en el interior de estas comisiones**.

Adicionalmente, el CEFP **es invitado de manera regular a las reuniones de diversas comisiones legislativas**, en particular a las antes mencionadas, para exponer temas como:

1. Análisis de los Criterios Generales de Política Económica, de los Aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Gasto Federalizado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Análisis de los Ingresos y de Gastos Fiscales.
4. Metodología para la valoración de Impactos Presupuestarios de iniciativas de ley y decretos.
5. Seguimiento y análisis sobre la evolución en la ejecución de ingresos, gastos y deuda de la federación, respecto de lo aprobado por el H. Congreso.

Los Artículos 18 y 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establecen las obligaciones del CEFP **relacionadas con la elaboración de impactos presupuestarios** de las Iniciativas de ley y decreto que deben discutirse en las comisiones legislativas o en las reuniones plenarios de la Cámara de Diputados, así como en relación **con las funciones asignadas para el apoyo técnico que ofrece** a la Cámara de Diputados. Además, la Ley faculta al CEFP expresamente para solicitar información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los ejecutores del gasto.

Fundado en tales mandatos, el CEFP realizó en 2017, **463** evaluaciones de impacto presupuestario de iniciativas de ley o decreto, atendió **288** solicitudes de estudios o de información de Diputados y Comisiones Legislativas, elaboró **42** boletines sobre temas económicos y de finanzas públicas y **47** informes de indicadores de coyuntura, **53** infografías y **43** estudios diversos. Además, a través de redes sociales publicó **215** estudios de finanzas públicas y economía.

Del conjunto de documentos elaborados en 2017, **alrededor de mil fueron solicitados expresamente y entregados a los diputados**, las comisiones legislativas o a las fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos. En ellos se observa el cumplimiento de la normativa de la imparcialidad e independencia técnica del CEFP, ya que **se formularon con respaldo en información, metodologías y argumentos con rigor técnico y se dieron a conocer en su sitio web atendiendo el principio de máxima publicidad.**

La consolidación sostenida de la democracia a partir de los años noventa y la experiencia acumulada a lo largo de veinte años de existencia del CEFP, **aconsejan el impulso de una nueva etapa en las responsabilidades y funciones delegadas.** Un referente valioso sobre el rumbo a seguir y los alcances deseados se encuentra en las experiencias internacionales en el desenvolvimiento de las Instituciones Fiscales Independientes.

En particular, es aconsejable **fortalecer sus atribuciones y capacidades**, sugiriéndose consolidar esto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en su estructura funcional y orgánica, de manera enunciativa, más no limitativa, de los aspectos siguientes:

- **Previsiones macroeconómicas y pronósticos** de ingreso, gasto, déficit y deuda.
- Atribuciones más efectivas para la **solicitud de información de finanzas públicas a los ejecutores del gasto, a la autoridad fiscal federal y a la Auditoría Superior de la Federación; asimismo, para solicitar a la autoridad la información, cálculos y metodologías hacendarias utilizados para la formulación del Paquete Económico Anual y para los ajustes y reasignaciones de gastos aprobados por la H. Cámara de Diputados.**
- **Análisis y seguimiento de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos, el nivel de endeudamiento y los temas de disciplina fiscal.**

- **Análisis y seguimiento de los programas y compromisos de la transparencia fiscal** (ingreso, gasto, déficit y deuda) **de la autoridad hacendaria.**
- **Evaluaciones** ex-post de iniciativas de ley y de políticas públicas aprobadas por el Congreso.
- **Determinación puntual** de los estudios e informes y las **fechas** en que se tendrían **que elaborar y presentar al Congreso para su eventual publicación.**

2.1 Marco Jurídico

En diciembre de 1997, se le encomendó a la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), hoy Junta de Coordinación Política, desarrollar el análisis y estudio para el establecimiento de una Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. A partir de esta encomienda, la CRICP designó a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias como la encargada de la elaboración de dicho análisis.

De esta manera, la CRICP presentó ante el Pleno, el **Acuerdo Parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados**, el cual fue aprobado por el Congreso en 1998. El Acuerdo determinó en su **Artículo 1** que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas **sería un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista.**

En 1999, con la publicación de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas cambió su denominación a **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)**. A través del **Artículo 49, numeral 3** de la ley, se determinó que la Cámara de Diputados contaría en el ámbito de la Secretaría General y adscrito a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con el CEFP.

Además, en el **Artículo 38, numeral 1, inciso b** de la referida ley, se le atribuye a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el proponer al Pleno el Proyecto de Estatuto que rija la organización y funcionamiento de la

Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades.

Las funciones del CEFP se establecieron en el año 2000, en los **Artículos 35 y 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados** y en el **Manual General de Organización de la Cámara de Diputados**, y estas fueron ampliadas con base en los **Artículos 18, 41, 42, 106 y 107**, de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** en el 2006.

Cabe destacar que, en el **Artículo 37 del Estatuto** se señala que los análisis, informes, proyecciones y en general toda la información que generen los centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas. Por lo que, la naturaleza jurídica del CEFP no le permite tener las funciones de un Consejo Fiscal.

Por otro lado, en el **Artículo 36 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados** se determina que los centros de estudios deberán guardar reserva sobre la información y resultados de sus actividades de investigación y solo podrán darla a conocer por autorización superior expresa. En este contexto, el Secretario de Servicios Parlamentarios, por acuerdo del Secretario General, y conforme los lineamientos que determine la Conferencia, establecerán las formas de difusión y las directrices sobre las actividades de los centros.

Posteriormente, en los **Artículos 70 y 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, y en los **Artículos 1 y 70 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública** se determina que es obligación del CEFP transparentar 1) los estudios financiados con recursos públicos y 2) los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social.

Cuadro analítico de las características del CEFP

Características	Fundamento
Norma	Nace como un órgano de apoyo técnico, en materia de Finanzas Públicas y Economía, al Congreso de la Unión mediante Acuerdo Parlamentario y fortalecido actualmente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos .
Mandato	El Estatuto y el Manual de Organización describen las tareas o actividades del CEFP; la Secretaría Técnica o Servicios Parlamentarios no intervienen en sus directrices técnicas.
Funciones	Dada su actual naturaleza jurídica, el CEFP no puede realizar recomendaciones de políticas públicas. Las demás actividades técnicas están fundamentadas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria .
Autonomía	El Manual de Organización señala puntualmente las funciones de dirección; no obstante, el CEFP da cuenta a la Secretaría General en la parte administrativa.
Presupuesto	El nivel de presupuesto no es vinculante a la importancia de actividades del CEFP, regularmente el presupuesto está influido por temas de carácter burocrático y administrativo.
Equipo	La Junta de Coordinación Política representada por los coordinadores de cada grupo parlamentario es quien aprueba y legitima el nombramiento del Director del CEFP, garantizando la capacidad técnica e independencia política.
Acceso a la información	La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública faculta y le garantiza al CEFP obtener información presupuestaria y económica, con independencia de las atribuciones conferidas por la LFPRH.
Publicaciones	Bajo el principio de máxima publicidad, el CEFP publica los productos que apoyan al trabajo legislativo, con excepción de las valoraciones de impactos presupuestal que en términos de la LFPRH se encuentran en proceso de dictaminación por parte de las comisiones legislativas.
Gobernanza	El CEFP pone a consideración del Comité las estrategias de trabajo e informando periódicamente sobre las actividades desempeñadas, incluyendo a la Secretaría General, siendo los diputados, que como clientes de la información evalúan el trabajo desarrollado.
Marco Jurídico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo Parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. (Art.1) 2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 38, 49) 3. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. (Art. 35, 36, 37, 42). 4. Manual General de Organización de la Cámara de Diputados. (Apartado relativo al Objetivo y Funciones de Dirección General del CEFP, Capítulo VI). 5. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (Art. 18, 41, 42, 106, 107). 6. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (Art. 1, 70). 7. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (Transitorio segundo, Art. 70 y 72). 8. Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

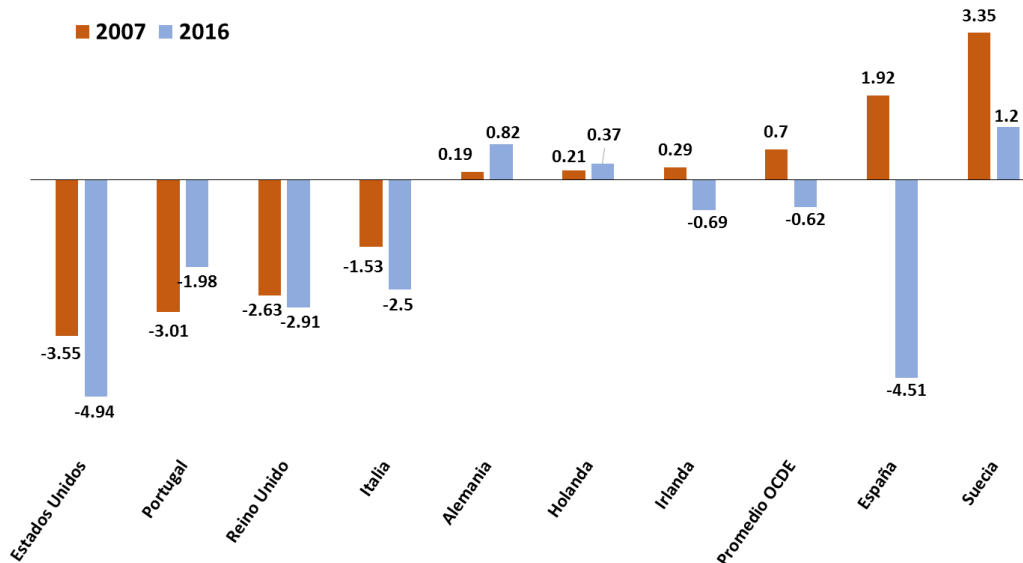
3. Presupuesto, Déficit y Deuda de Países Seleccionados

Instituciones internacionales multilaterales y organismos intermedios y de la sociedad civil de México **consideran que aumentar las atribuciones de las IFI y en particular del CEFP**, en materia de disciplina fiscal (déficit y deuda) y sostenibilidad del ejercicio presupuestario, **crearía incentivos** para una mejora en el desempeño de la política fiscal que ejecuta el Gobierno Federal.

De acuerdo con la metodología de la OCDE, el comportamiento del déficit y la deuda pública están en función de diferentes determinantes, entre otras, dependiendo del estado de la economía y las demandas sociales de un país en un tiempo determinado.

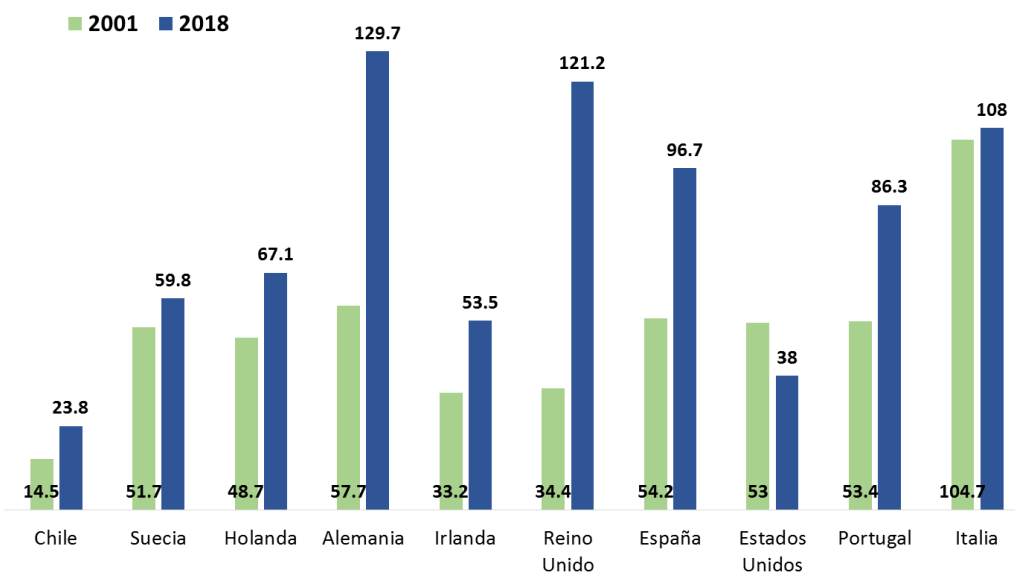
El análisis de la evolución de la deuda del año 2001 al 2017 de países seleccionados de la OCDE, **no muestra una relación entre la creación de las Instituciones Fiscales Independientes, sus mandatos para el equilibrio fiscal, el déficit y la deuda, con la evidencia en la obtención de menores o reducidos déficits y endeudamiento; por el contrario**, los niveles de déficits y deuda **han mostrado una tendencia sostenida al alza** en la mayoría de esos países, ya que la contratación de obligaciones está más vinculada a la evolución de la economía y las finanzas internacionales, así como por responsabilidades ineludibles de gasto de cada país, como parte de su agenda política, y que en su momento, no consideraron los medios adecuados, suficientes y oportunos de fondeo que garantizaran su cumplimiento. A excepción de Alemania y Holanda, los cuales a pesar de registrar un superávit relativamente menor, han mostrado un nivel elevado de la deuda.

Balance Fiscal de países seleccionados de la OCDE que tienen IFI (proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la OCDE.

Deuda Pública de países seleccionados de la OCDE que tienen IFI (proporción del PIB)

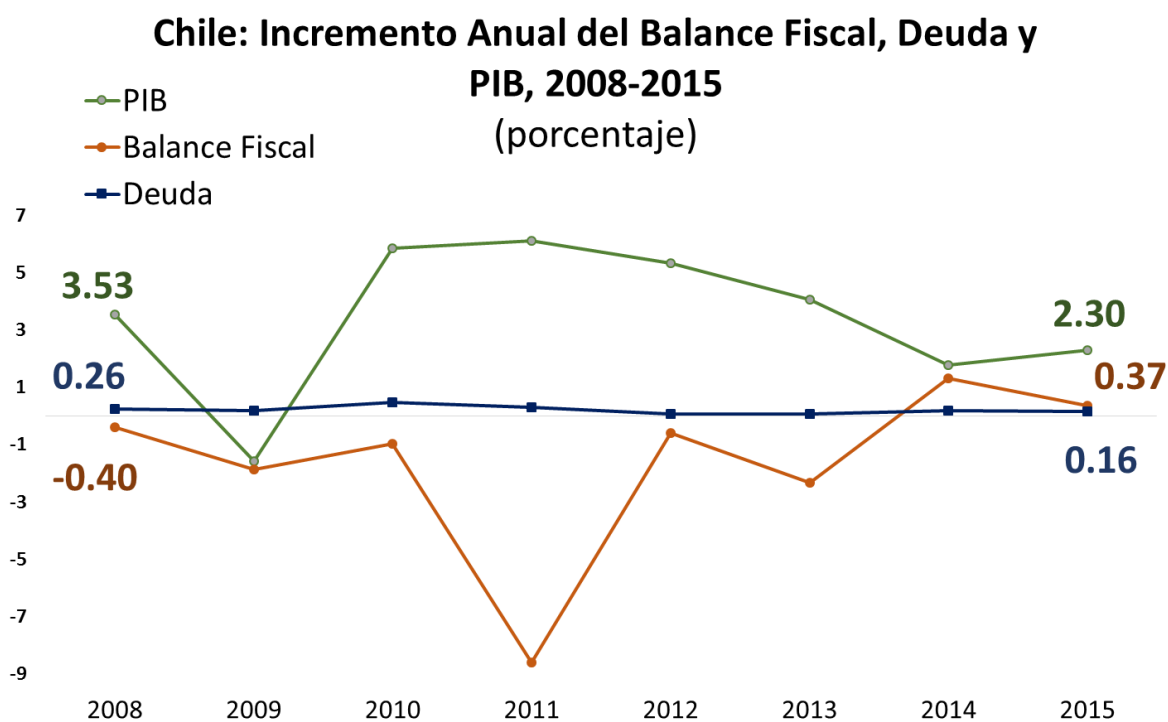


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Fondo Monetario Internacional.

Países como Chile, Holanda, Alemania, Reino Unido, España, Canadá y Estados Unidos han dotado de amplias funciones a sus Instituciones Fiscales Independientes,

mandatando desde el seguimiento de la ejecución de los ingresos y presupuestos y su comparativo con los autorizados por el parlamento; la realización de **previsiones macroeconómicas, pronósticos de ingresos, gasto, déficit y deuda, hasta la realización de evaluaciones ex post y la búsqueda de mejores prácticas fiscales y de política pública.** Por su parte Japón, Francia, Irlanda, Austria, Bélgica, Australia y Portugal tienen como funciones realizar **previsiones macroeconómicas y análisis y seguimiento de la ejecución del presupuesto.**

En el caso de América Latina, Chile creó su IFI hace menos de cuatro años, en 2014; no obstante, su déficit fiscal y deuda han incrementado.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco Mundial, FMI y OCDE.

El comportamiento ascendente y en ocasiones acelerado de los déficits fiscales y la deuda **se desplaza en carriles diferentes respecto de los estudios y**

recomendaciones que formulan las IFI en la mayoría de los países seleccionados; es decir, las recomendaciones de equilibrio fiscal y de sostenibilidad de las finanzas públicas no han permeado incluso en países con democracias maduras y sistemas de contrapesos articulados en sus esferas de decisiones económicas, por ejemplo:

- El CBO estadounidense fue creado en 1974; en 2017 su deuda fue de 107.8% del PIB y mantiene una tendencia creciente.
- La IFI de Japón fue creada en 1950, 65 años después la deuda japonesa ha crecido hasta ubicarse en 2017 en 236.4% como proporción de su PIB.
- En diversos países europeos con IFI fuertemente respaldadas en la ley, como Irlanda, España, Grecia, Italia y Portugal las presiones de sus déficits han crecido los últimos diez años, desde la crisis de 2008.
- En América Latina, Chile creó su IFI hace menos de cuatro años, en 2014; no obstante, en 2017 su deuda representó el 23.6% del PIB, es decir, aumentó 10 puntos porcentuales en cuatro años.

Consideraciones Finales

Para mantener el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, en opinión de la OCDE y otros organismos multilaterales, es indispensable, más no suficiente, la creación y fortalecimiento de las Instituciones Fiscales Independientes o Consejos Fiscales. Precisamente, las IFI se crearon, destacadamente, para impulsar un desempeño disciplinado de la política fiscal. A través del análisis de las experiencias en el ámbito internacional en la toma de decisiones en materia de política fiscal, se pueden vislumbrar las principales lecciones que han generado oportunidades para robustecer los mecanismos de sostenibilidad fiscal. En tanto, el diseño institucional y el grado de independencia de los consejos fiscales dependen del contexto y la división de poderes de cada país.

Durante los últimos veinte años, **el CEFP ha dado seguimiento al ciclo presupuestario y elaborado análisis sobre las finanzas públicas** con el fin de apoyar la toma de decisiones legislativas. Es un órgano de monitoreo en materia de finanzas públicas; también, **realiza proyecciones macroeconómicas** dada su relevancia para la estabilidad nacional. Sin embargo, el CEFP enfrenta algunas oportunidades de mejora como el proyectar tanto presupuestos como indicadores macroeconómicos; evaluar las medidas ya implementadas (ex post) y los impactos económicos y sociales de leyes aprobadas y, eventualmente, de políticas públicas asociadas a dicha legislación, así como estudiar las mejores prácticas en la ejecución del gasto. Todo ello atendiendo a las enseñanzas que arroja la evolución de las IFI a nivel internacional.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó a México la creación de un consejo fiscal; al mismo tiempo, menciona que en el país funciona el marco de prudencia y estabilidad fiscal, por lo que, **sería más importante fortalecer las capacidades del CEFP al asegurar que sus evaluaciones no sean partidistas**. En línea con lo anterior, y en la búsqueda de mejorar y fortalecer las funciones y los estudios e informes del CEFP, **se plantean un conjunto de sugerencias** con el propósito de renovar los objetivos, mandatos y funciones congruentes con las experiencias internacionales; **procurando plasmar en la Ley**, los reglamentos y estatutos, algunos aspectos como los siguientes:

1. Hacer explícito que la institución contará con **independencia técnica y de gestión**, complementada con el requisito de ser **apartidista y excluida de responsabilidades políticas**.
2. Que tendrá la encomienda de contribuir con sus estudios, valoraciones y recomendaciones **a mejorar la disciplina fiscal**, a promover una mayor **transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas**.
3. Especificar que la institución tendrá garantizado el acceso completo a la información de finanzas públicas y economía, en tiempo real; sus metodologías

y supuestos que respaldan los documentos fiscales y de economía, con las restricciones que se establezcan en la Ley.

4. La institución estará facultada para **realizar valoraciones y análisis** del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y de los Criterios Generales de Política Económica.
5. La institución deberá ser capaz de dar seguimiento, llevar a cabo el análisis y la valoración de la implementación de políticas fiscales; el **cumplimiento de las metas presupuestarias, del déficit fiscal y la deuda pública**.
6. La relación de los informes y análisis que debe producir, así como los tiempos y plazos para su presentación se habrán de incorporar en su mandato legal.
7. **Aplicar el principio de máxima transparencia** a sus actividades y productos, a efecto de ampliar su credibilidad y confiabilidad.
8. Precisar el tiempo del encargo del Director General, que deberá ser independiente al del ciclo electoral.

En consonancia, también con los principios de actuación recomendados por la OCDE y con las tareas relevantes que llevan a cabo hoy en día las IFI, son recomendables las siguientes funciones para una renovada Institución Fiscal Independiente de México:

1. **Realizar pronósticos** macroeconómicos sobre el comportamiento del ingreso, del gasto, del déficit y de la deuda del Gobierno Federal.
2. Proveer de estudios que den **seguimiento a la ejecución** del Presupuesto de la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación.
3. **Proponer mejoras** en la ejecución del gasto público conforme a las políticas públicas y a las previsiones del equilibrio y nivel de deuda aprobados por el Congreso.
4. **Elaborar las evaluaciones posteriores** de las iniciativas de ley que se hayan dictaminado en materia de finanzas públicas.
5. Realizar estudios y la integración de información relevante sobre buenas prácticas en materia de política fiscal, hacienda, deuda pública y demás

aspectos específicos relacionados con la mejora en el nivel de desempeño de la gestión de las finanzas públicas y la economía.

Por último, cabe resaltar que la sola creación y robustecimiento de la institución fiscal **no es suficiente para alcanzar los objetivos de disciplina fiscal**, sostenibilidad de las finanzas públicas, la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas. Para enfrentar los problemas y retos asociados al cumplimiento de esos objetivos, es **ineludible también, el logro del consenso y el compromiso** del espectro político, incluido el de la participación de la sociedad civil.

Fuentes de Información

AIReF (2014), La transparencia, elemento clave de las Instituciones Fiscales Independientes, Madrid.

Banco de España (2018). La Evaluación de la OCDE de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Madrid. Disponible en Internet: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/18/eco200319.pdf> [Consulta: 29 de mayo de 2018].

FMI (2017), MEXICO: 2017 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report. Washington, DC. Disponible en Internet: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QSPHndoR9_wJ:https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17346-MexicoArtIV.ashx+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=mx [Consulta: 4 de junio de 2018].

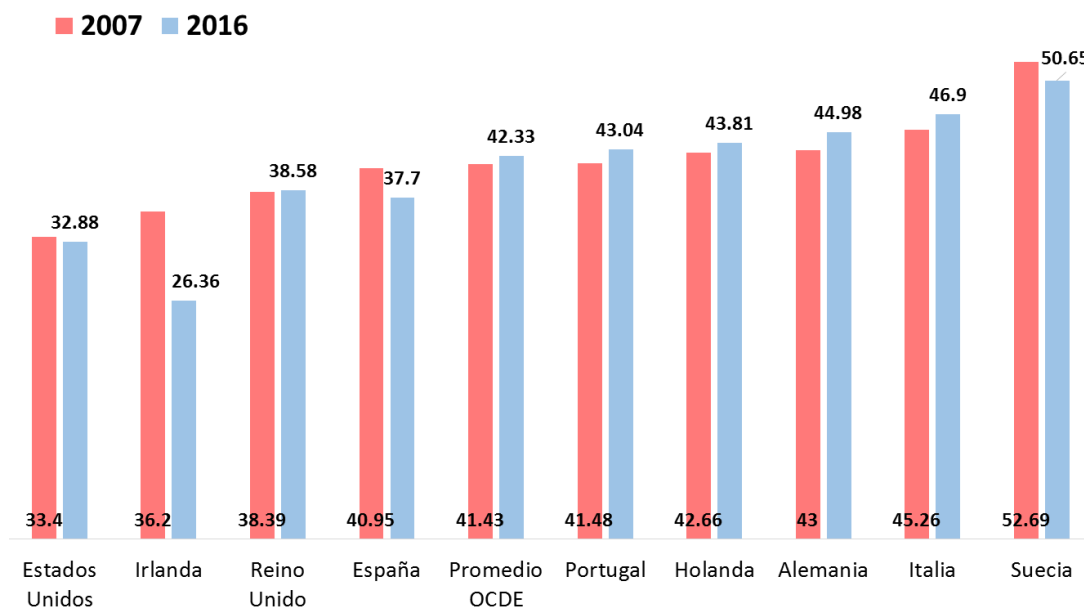
OECD (2014), Recommendation of the Council on Principles of Independent Fiscal Institutions, Public Governance and Territorial Development Directorate OECD Senior Budget Officials (SBO), OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO).

OECD (2016). Principles for independent fiscal institutions and case studies. OECD Journal on Budgeting. Disponible en Internet: <http://personal.lse.ac.uk/wehner/ifis.pdf> [Consulta: 29 de mayo de 2018].

OCDE (2018). Estudios Económicos de la OCDE de Chile. Disponible en Internet: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf> [Consulta: 28 de mayo de 2018].

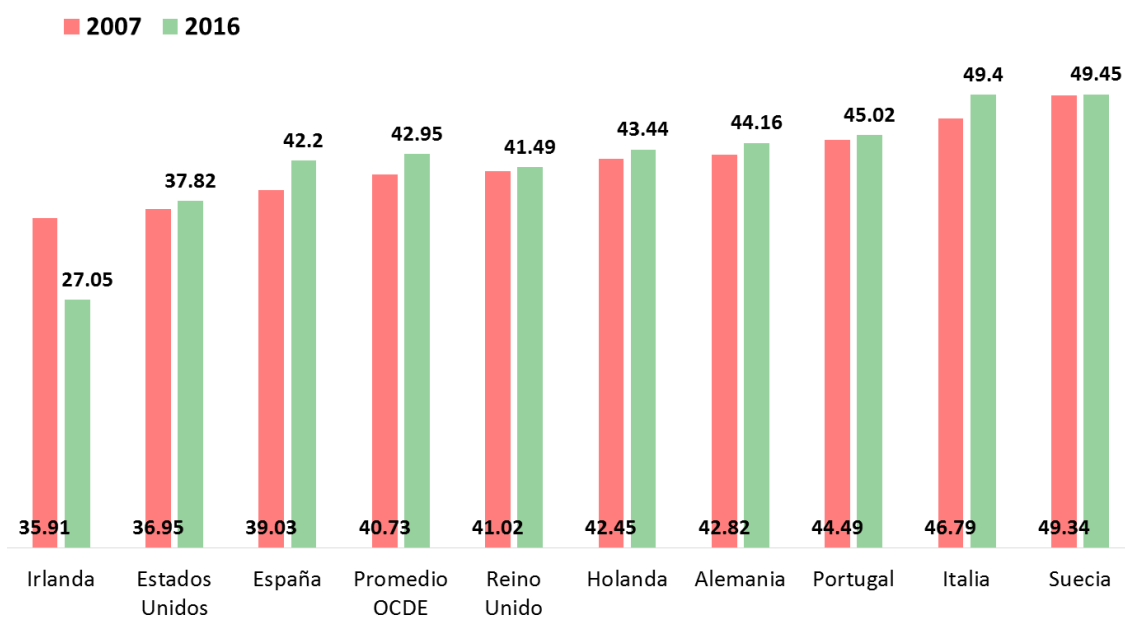
Anexo

Ingreso Público de países seleccionados de la OCDE que tienen IFI (proporción del PIB)

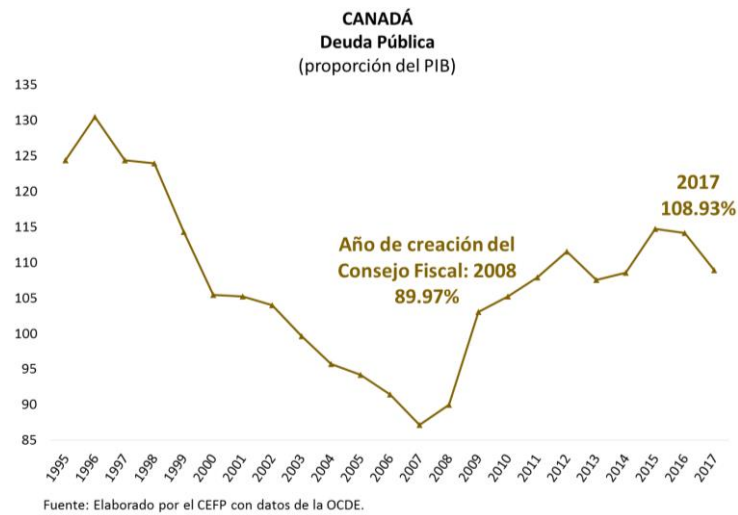
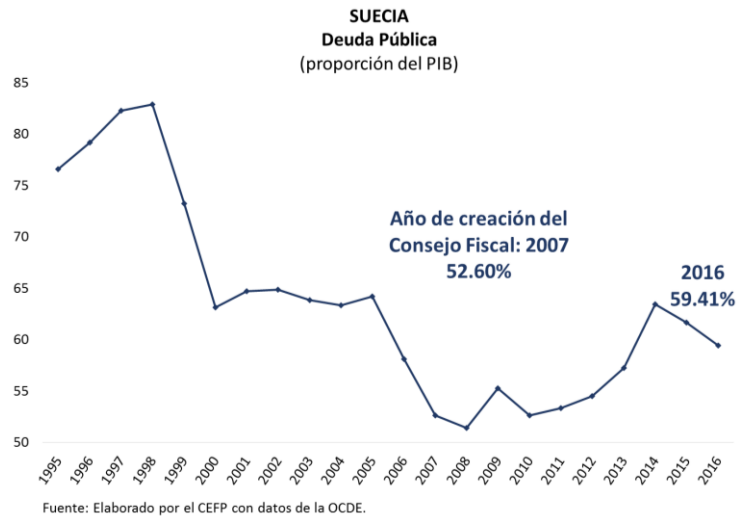
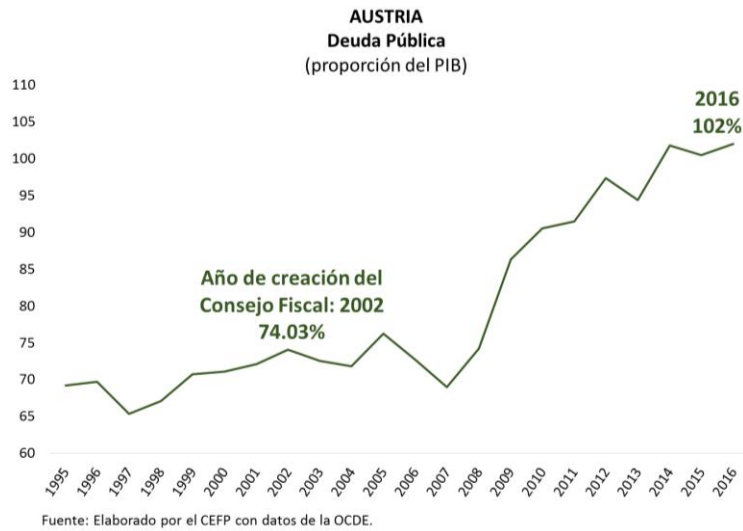


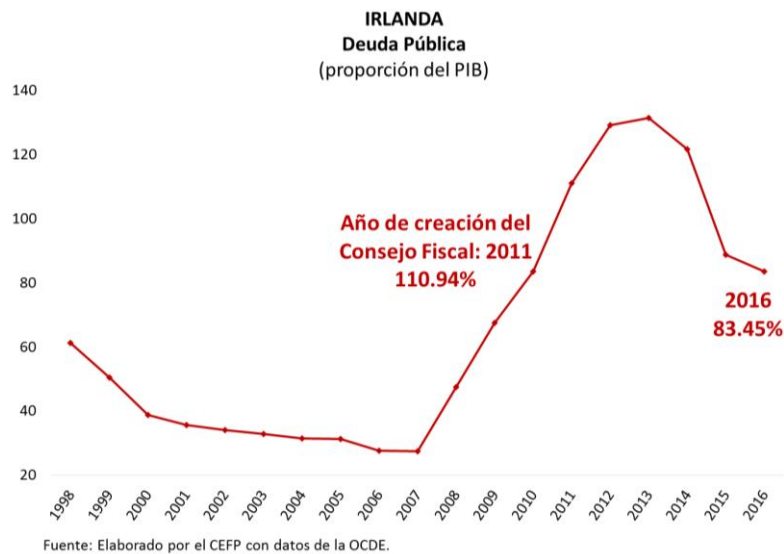
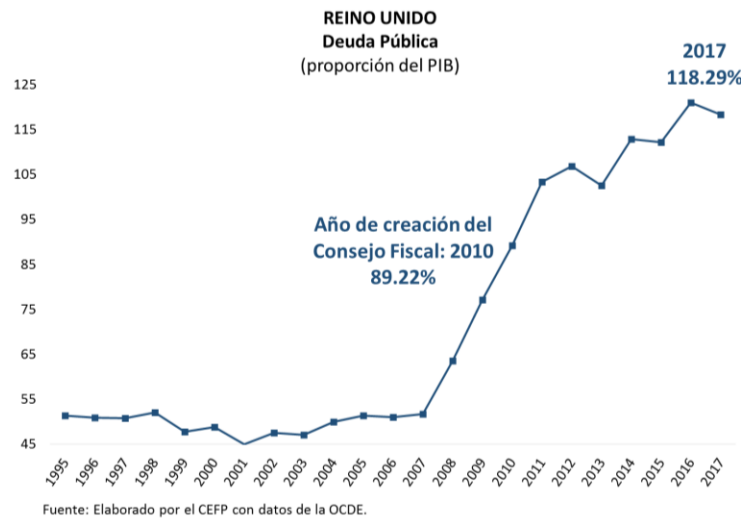
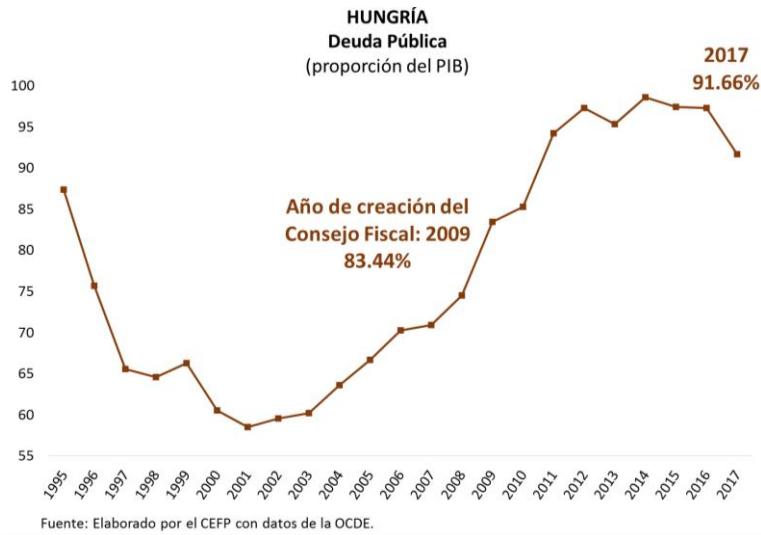
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la OCDE.

Gasto Público de países seleccionados de la OCDE que tienen IFI (proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la OCDE.



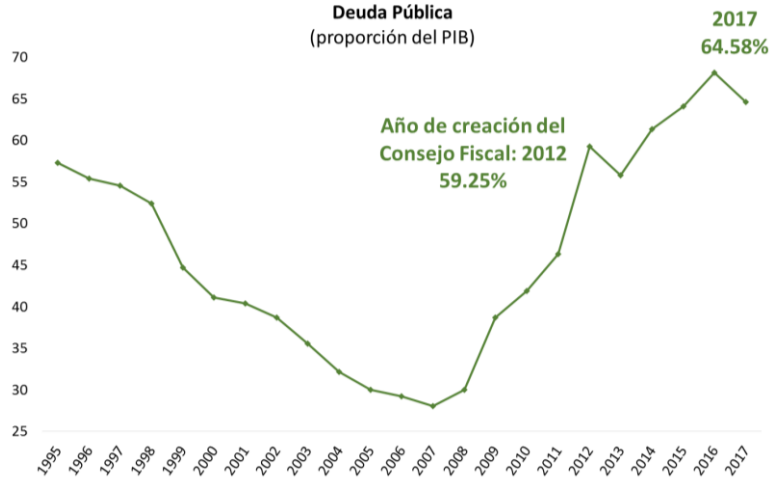


ESLOVAQUIA
Deuda Pública
(proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

AUSTRALIA
Deuda Pública
(proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

PORTUGAL
Deuda Pública
(proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

FINLANDIA
Deuda Pública
(proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

FRANCIA
Deuda Pública
(proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.

ITALIA
Deuda Pública
(proporción del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la OCDE.



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas