

4. La autoridad que surgió del frío

La Oficina independiente de Responsabilidad Fiscal se trata de una excelente herramienta para países con déficit de credibilidad

Alberto Soler, economista del Estado

Como ese Richard Burton que una noche de invierno, con rostro embrutecido por las decepciones y la bebida y cuerpo extenuado por las exigencias amoratorias de Elizabeth Taylor, saltó el Muro para ser recibido por una salva de balazos, ha aparecido en España la Autoridad Fiscal Independiente. Al igual que a otros miembros manirroto, la Unión Europea nos la había impuesto al finalizar junio de 2012, aunque hemos estado un año haciéndole la radiografía y decidiendo si la rechazábamos como un

cuerpo extraño. Carecía de cualquier arraigo, el precedente más cercano se llamaba Don José Barea (y fíjense cómo acabó), quién sabe si sería un caballo de Troya impuesto por la Comisión para teledirigir las finanzas públicas españolas.... La decisión de asimilarla era complicada y de consecuencias imprevisibles, por lo que la opción más fácil parecía el tiro en la cabeza antes de llegar al Check Point Charlie... Pero hete aquí que Bruselas, verdaderamente acollonada por las repercusiones para el bolsillo de los alemanes de lo que

pueda suceder al otro lado de los Pirineos, al final ha dado un buen puñetazo en la mesa. Tendremos Autoridad y con honores de estreno. Sí, señorito.

La presentación en sociedad se ha hecho bajo el nombre de Oficina Independiente de Responsabilidad Fiscal, pero en esencia responde al mismo esquema de Autoridad Fiscal que está ya en funcionamiento, bajo pequeñas variantes, en un número creciente de países de la Unión, incluyendo, como vecinos más próximos, Portugal e Irlanda. Quede claro que, pese a la coña inicial, al menos sobre el papel me parece un excelente invento para países con déficit de credibilidad fiscal. Y no nos engañemos, España tiene todavía graves problemas por resolver en ese ámbito, sin menospreciar la machada que supuso la reducción de déficit en dos puntos en 2012 (operaciones bancarias descontadas) en un contexto económico claramente recesivo.

Una Autoridad que funcionase incluso solo correctamente podría ser muy positiva para España por varios motivos. Primero, porque todo Gobierno tiene tentaciones de, al menos de vez en cuando, embellecer sus previsiones económicas, pese a la pérdida de reputación que ello supone. A fin de

Los políticos son políticos y es inherente a su naturaleza velar por el corto plazo que por la credibilidad del largo plazo

La existencia de un juez externo al gobierno, que restringe, puede servir para extremar el cuidado y materializar un buen resultado

cuenta, los políticos son políticos y es inherente a su naturaleza velar más por el corto plazo que por la credibilidad a largo plazo, sobre todo si la línea divisoria entre el corto y el largo plazo pasa por una cita electoral. En ese sentido, la Autoridad Fiscal tiene por misión validar, mediante un informe positivo, las previsiones del Gobierno antes de que puedan servir de base a los Presupuestos Generales del Estado o a la planificación fiscal plurianual. Incluso si un Gobierno tiene las mejores intenciones del mundo en materia de objetividad en sus proyecciones, la existencia de un juez externo que restringe (y promete sacar los colores) ante cualquier error

técnico de bulto puede servir para extremar el cuidado y materializar un buen resultado.

En segundo lugar, España tiene todavía un largo camino por delante para eliminar sus desequilibrios fiscales, a pesar de los logros de 2012.

El reciente Programa de Estabilidad da testimonio de hasta qué punto es complicado mantener el mismo ritmo de consolidación fiscal en un marco de fuertes restricciones de crédito, necesidad de despalancamiento de los agentes privados y elevado desempleo. Por ello, dado que la senda para eliminar el déficit público va a ser de por sí prolongada y tortuosa, debe evitarse que se complique aún más a causa de desviaciones respecto a los objetivos anuales que generen pérdidas de credibilidad y dificulten aún más el proceso de ajuste, salvo que éstas vinieran dadas por fuertes empeoramientos del crecimiento no esperados. A este fin, una Autoridad Fiscal puede resultar más ágil que el propio Gobierno, actuando en cuanto se detecta una probabilidad estimable de desviación y proponiendo la inmediata adopción de medidas adecuadas.

Tercero y posiblemente principal, cada vez somos más los que pensamos que la solución a muchos de los ma-

Los políticos son políticos y es inherente a su naturaleza velar por el corto plazo que por la credibilidad del largo plazo

La solución a los males económicos pasa por medidas con un coste político que muchos no están dispuestos a arriesgar

les económicos que aquejan a España, también en el ámbito fiscal, pasa por medidas con un coste político muy alto (algunos pensarían que prohibitivo), por lo que no es imaginable que algunas de ellas se promuevan motu proprio por un partido que aspira a ser reelegido en las urnas. Y conste que hablo en general, el mismo juicio expresaría si fuera cualquier otro partido el que se encontrase en el poder; más aún, el actual Gobierno ha dado muestras de una valentía en ciertas decisiones que para sí hubieran querido otros. Pero aun así la presencia de un Pepito Grillo que se erija como responsable público de estas decisiones y por tanto amortigüe el

impacto político de las mismas para el partido gobernante es fundamental. Estoy pensando especialmente en la ejecución (el enforcement, como denominan los anglosajones) de la vigente Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, con ramificaciones hacia la política territorial que a nadie escapan.

Hasta aquí los pros. Pasemos a los riesgos. Para que esta institución sea realmente eficaz, debe tener una apariencia de independencia, además de evidenciarlo a posteriori en todas y cada una de sus decisiones. Un lector con el colmillo mínimamente retorcido podría preguntarse si una institución que dependa, siquiera orgánicamente, de un Ministerio, es la mejor forma de señalar esta independencia. A lo que hay que añadir que el Presidente sea nombrado por el propio Gobierno, hoy del PP y mañana de cualquier otro color político. Cuidado también con la independencia de los altos cargos de la institución, porque corremos el riesgo de pasarnos en la frenada. Independiente no significa al servicio del partido de la oposición. Merodean ya en los alrededores del Gobierno abundantes postulantes, algunos con discutible perfil y/o trayectoria. En un país

La Autoridad fiscal debe tener apariencia de independencia, además de evidenciarlo a posteriori en sus decisiones

Una institución que aspira a situarse fuera del poder debe basar su plantilla en un personal externo a la Administración

normal sería impensable que fueran elegidos; en uno como este en que los complejos abundan, y no me obliguen a ser más explícito, todo es posible. Una Autoridad Fiscal en manos de la oposición que usase permanentemente al Gobierno como pim pam pum proporcionaría al Respetable tardes de hilaridad sin precedentes, pero sería también una bala alojada en el mismo corazón del Consejo de Ministros.

Está también el problema de los medios. Unos presupuestos del Estado en retirada o unos magros ingresos propios probablemente no sean suficientes para financiar la extensa gama de actividades que se supone deberá cubrir

la Oficina Independiente. De acuerdo con que la situación no es la mejor para grandes dispendios, pero creo que la apuesta tiene la suficiente entidad para estirarse un poco. En relación directa con lo anterior: No tengo nada en contra de los funcionarios (resultaría de psiquiatra que lo tuviera, ya que soy uno de ellos), pero creo que una institución que aspira a situarse fuera de la órbita del poder debe basar su plantilla en un personal predominantemente externo a la Administración. Si ello significa que los sueldos de la plantilla tienen que ser más altos para atraer individuos más especializados o con un currículum más brillante, creo que merecería la pena planteárselo.

Por último, una vez creado el invento, habrá que darle cancha. Sus actuaciones no pueden circunscribirse a 3 informes anuales por encargo y para cubrir el expediente. La Autoridad debe ser libre para emprender cualquier actuación de investigación que estime conveniente en materia fiscal: desde estudios en materia de sostenibilidad del sistema de pensiones hasta trabajos sobre idoneidad de reglas fiscales, pasando por reflexiones sobre el impacto de los distintos instrumentos fiscales sobre el crecimiento

o los condicionantes que los procesos de decisión políticos imponen sobre el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. Ha de crearse y fomentarse una cultura de difusión y respeto a sus decisiones, así como una mecánica parlamentaria de seguimiento escrupuloso del cumplimiento de sus recomendaciones o de justificación de la ausencia de dicho cumplimiento. Parece una utopía hablar en estos términos, pero no podemos permitirnos el lujo de que quede en eso: es una oportunidad única y no nos quedan tantas.