## Instituciones de gobernanza fiscal para España

José Fernández-Albertos Instituto de Políticas y Bienes Públicos CSIC

Encuentro La gobernanza fiscal en países descentralizados 11-13 Septiembre 2017 UIMP, Santander

#### Esquema

 Problemas de gobernanza fiscal en sistemas descentralizados: dónde está España

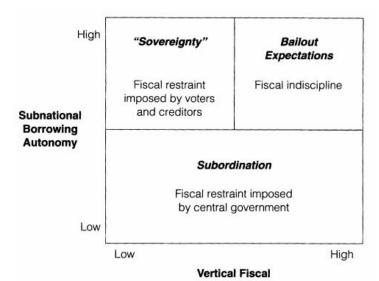
#### Esquema

- Problemas de gobernanza fiscal en sistemas descentralizados: dónde está España
- Por qué invertir en mejora los mecanismos de gobierno compartido

#### Esquema

- Problemas de gobernanza fiscal en sistemas descentralizados: dónde está España
- Por qué invertir en mejora los mecanismos de gobierno compartido
- Un ejemplo: la reforma del CPFF

# Dos caminos hacia la responsabilidad fiscal en federaciones (Rodden 2002)



Imbalance

• Sistema fuertemente basado en reglas (post-2012)

- Sistema fuertemente basado en reglas (post-2012)
- Asimetría (económica, pero también política)

- Sistema fuertemente basado en reglas (post-2012)
- Asimetría (económica, pero también política)
- Grado relativamente amplio (aunque discutible) de self-rule, pero poco shared rule: Poca participación de los entes subnacionales en el nivel federal (Senado y CPFF)

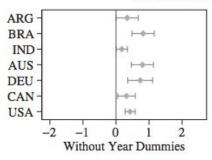
- Sistema fuertemente basado en reglas (post-2012)
- Asimetría (económica, pero también política)
- Grado relativamente amplio (aunque discutible) de self-rule, pero poco shared rule: Poca participación de los entes subnacionales en el nivel federal (Senado y CPFF)
  - Poca influencia en las decisiones sobre reglas

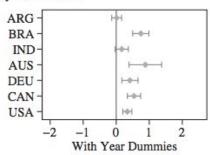
- Sistema fuertemente basado en reglas (post-2012)
- Asimetría (económica, pero también política)
- Grado relativamente amplio (aunque discutible) de self-rule, pero poco shared rule: Poca participación de los entes subnacionales en el nivel federal (Senado y CPFF)
  - Poca influencia en las decisiones sobre reglas
  - Poca coordinación horizontal

- Sistema fuertemente basado en reglas (post-2012)
- Asimetría (económica, pero también política)
- Grado relativamente amplio (aunque discutible) de self-rule, pero poco shared rule: Poca participación de los entes subnacionales en el nivel federal (Senado y CPFF)
  - Poca influencia en las decisiones sobre reglas
  - Poca coordinación horizontal
- En el contexto de la reciente crisis, ¿sesgo procíclico de la política fiscal subnacional?

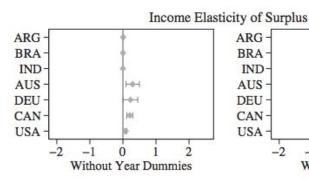
Los ingresos de los entes subnacionales tienen un poderoso contenido procíclico (Rodden & Wibbels 2010)

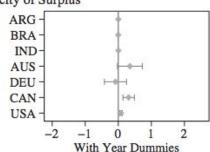
#### Income Elasticity of Revenues





## ... lo que hace que la posición fiscal no sea contracíclica





• Rigidez de las reglas tiene costes:

- Rigidez de las reglas tiene costes:
  - Flexibilidad

- Rigidez de las reglas tiene costes:
  - Flexibilidad
  - Ownership

- Rigidez de las reglas tiene costes:
  - Flexibilidad
  - Ownership
- Pero los sistemas que descansan en menos reglas son exigentes:

- Rigidez de las reglas tiene costes:
  - Flexibilidad
  - Ownership
- Pero los sistemas que descansan en menos reglas son exigentes:
  - Acceso a mercados de entes subnacionales y fuerte compromiso de no bailout clause

- Rigidez de las reglas tiene costes:
  - Flexibilidad
  - Ownership
- Pero los sistemas que descansan en menos reglas son exigentes:
  - Acceso a mercados de entes subnacionales y fuerte compromiso de no bailout clause
  - Ciudadanos capaces de fiscalizar diferenciadamente a los niveles de gobierno

#### Los límites de la rendición de cuentas democrática

 Asignación de responsabilidades diferenciada en entornos políticos multinivel es problemática

#### Los límites de la rendición de cuentas democrática

- Asignación de responsabilidades diferenciada en entornos políticos multinivel es problemática
- Mayores cuando la división competencial no es clara y existen policy-externalities entre arenas

#### Los límites de la rendición de cuentas democrática

- Asignación de responsabilidades diferenciada en entornos políticos multinivel es problemática
- Mayores cuando la división competencial no es clara y existen policy-externalities entre arenas
- Desde el punto de vista de la oferta (los partidos y los políticos) también hay vínculos entre niveles de gobierno que dificultan la asignación de responsabilidades (separation of purpose)

## ¿Más shared rule como solución?

• El conflicto entre reglas vs ownership se suaviza

## ¿Más shared rule como solución?

- El conflicto entre reglas vs ownership se suaviza
- Puede contribuir a mejorar de manera indirecta problemas de enforcement y compliance

## ¿Más shared rule como solución?

- El conflicto entre reglas vs ownership se suaviza
- Puede contribuir a mejorar de manera indirecta problemas de enforcement y compliance
- Instituciones de supervisión independientes facilitan que se facilite la cooperación y lealtad institucional entre administraciones

• "Reticiencias burocráticas" y "falta de voluntad política". ¿Qué hay detrás?

- "Reticiencias burocráticas" y "falta de voluntad política". ¿Qué hay detrás?
- Algunas hipótesis

- "Reticiencias burocráticas" y "falta de voluntad política". ¿Qué hay detrás?
- Algunas hipótesis
  - Altos funcionarios "Madrid-céntricos" y poca fluidez horizontal

- "Reticiencias burocráticas" y "falta de voluntad política". ¿Qué hay detrás?
- Algunas hipótesis
  - Altos funcionarios "Madrid-céntricos" y poca fluidez horizontal
  - Decisores políticos con carreras dependientes de partidos con estructuras nacionales

- "Reticiencias burocráticas" y "falta de voluntad política". ¿Qué hay detrás?
- Algunas hipótesis
  - Altos funcionarios "Madrid-céntricos" y poca fluidez horizontal
  - Decisores políticos con carreras dependientes de partidos con estructuras nacionales
  - Percepción de sostenibilidad del modelo actual post-2012

## El debate sobre la reforma institucional: ¿Senado o CPFF?

• ¿Legisladores o gobiernos? ¿Implicaciones de la actual fragmentación parlamentaria a nivel autonómico?

## El debate sobre la reforma institucional: ¿Senado o CPFF?

- ¿Legisladores o gobiernos? ¿Implicaciones de la actual fragmentación parlamentaria a nivel autonómico?
- Capital político necesario para la reforma es diferente

## El debate sobre la reforma institucional: ¿Senado o CPFF?

- ¿Legisladores o gobiernos? ¿Implicaciones de la actual fragmentación parlamentaria a nivel autonómico?
- Capital político necesario para la reforma es diferente
- Diferente facilidad para incorporar fórmulas que acomoden asimetrías

# Un posible reforma del mecanismo de toma de decisiones en el CPFF: Principios

Eliminación del control unilateral por parte de la ACE

# Un posible reforma del mecanismo de toma de decisiones en el CPFF: Principios

- Eliminación del control unilateral por parte de la ACE
- Incentivar la cooperación y las alianzas horizontales

# Un posible reforma del mecanismo de toma de decisiones en el CPFF: Principios

- Eliminación del control unilateral por parte de la ACE
- Incentivar la cooperación y las alianzas horizontales
- Garantía del poder de veto unilateral del gobierno central

# Un posible reforma del mecanismo de toma de decisiones en el CPFF: Principios

- Eliminación del control unilateral por parte de la ACE
- Incentivar la cooperación y las alianzas horizontales
- 🧿 Garantía del poder de veto unilateral del gobierno central
- Evitar requisito de unanimidad pero reconocimiento de ciertas especificidades en la estructura de preferencias en España

# Un posible reforma del mecanismo de toma de decisiones en el CPFF: Principios

- Eliminación del control unilateral por parte de la ACE
- Incentivar la cooperación y las alianzas horizontales
- Garantía del poder de veto unilateral del gobierno central
- Evitar requisito de unanimidad pero reconocimiento de ciertas especificidades en la estructura de preferencias en España
- Regla de reparto de voto clara y transparente, sin tratamientos especiales

• 120 votos. 20 votos constituyen una minoría de bloqueo

- 120 votos. 20 votos constituyen una minoría de bloqueo
- ACE tiene 20 votos

- 120 votos. 20 votos constituyen una minoría de bloqueo
- ACE tiene 20 votos
- 100 votos CCAA:

- 120 votos. 20 votos constituyen una minoría de bloqueo
- ACE tiene 20 votos
- 100 votos CCAA:
  - Cada comunidad autónoma tiene 3 votos, cada ciudad autónoma tiene 1

- 120 votos. 20 votos constituyen una minoría de bloqueo
- ACE tiene 20 votos
- 100 votos CCAA:
  - Cada comunidad autónoma tiene 3 votos, cada ciudad autónoma tiene 1
  - Resto (hasta 100): reparto proporcional por CCAA en función de la población

Comunidad Autónoma	Población	Votos
Andalucía	8.4	11
Aragón	1.3	4
Asturias	1.0	4
Balears	1.1	4
Canarias	2.1	5
Cantabria	0.6	4
Castilla y León	2.4	5
Castilla-La Mancha	2.0	5
Cataluña	7.5	11
Comunidad Valenciana	4.9	8
Extremadura	1.1	4
Galicia	2.7	6
Madrid	6.5	10
Murcia	1.5	5
Navarra	0.6	4
País Vasco	2.2	5
La Rioja	0.3	3
Ceuta	0.1	1
Melilla	0.1	1

#### Algunas virtudes:

• Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)

- Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)
- ACE retiene poder de veto

- Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)
- ACE retiene poder de veto
- Ninguna CCAA puede bloquear en solitario, pero se posibilita la creación de coaliciones de bloqueo "interesantes"

- Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)
- ACE retiene poder de veto
- Ninguna CCAA puede bloquear en solitario, pero se posibilita la creación de coaliciones de bloqueo "interesantes"
  - Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana

- Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)
- ACE retiene poder de veto
- Ninguna CCAA puede bloquear en solitario, pero se posibilita la creación de coaliciones de bloqueo "interesantes"
  - Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana
  - Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha

- Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)
- ACE retiene poder de veto
- Ninguna CCAA puede bloquear en solitario, pero se posibilita la creación de coaliciones de bloqueo "interesantes"
  - Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana
  - Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha
  - Cataluña, País Vasco, Galicia

- Fomenta la cooperación horizontal (y vertical)
- ACE retiene poder de veto
- Ninguna CCAA puede bloquear en solitario, pero se posibilita la creación de coaliciones de bloqueo "interesantes"
  - Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana
  - Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha
  - Cataluña, País Vasco, Galicia
  - Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha

#### En resumen...

• Tenemos un sistema de gobernanza fiscal muy cargado hacia las reglas... no es necesariamente malo, pero genera algunos costes.

#### En resumen...

- Tenemos un sistema de gobernanza fiscal muy cargado hacia las reglas... no es necesariamente malo, pero genera algunos costes.
- Existe una forma de mantener sus ventajas y mejorar los problemas de ownership que genera: más gobierno compartido

#### En resumen...

- Tenemos un sistema de gobernanza fiscal muy cargado hacia las reglas... no es necesariamente malo, pero genera algunos costes.
- Existe una forma de mantener sus ventajas y mejorar los problemas de ownership que genera: más gobierno compartido
- Existe espacio para reformas políticamente viables que contribuyan a ir en esa dirección