



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico

José Luis Escrivá
Congreso de los Diputados
28 de febrero de 2018

Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico

A. Hechos estilizados

B. Reflexiones sobre el funcionamiento del sistema autonómico

A. Hechos estilizados

1. Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico discreto

2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados

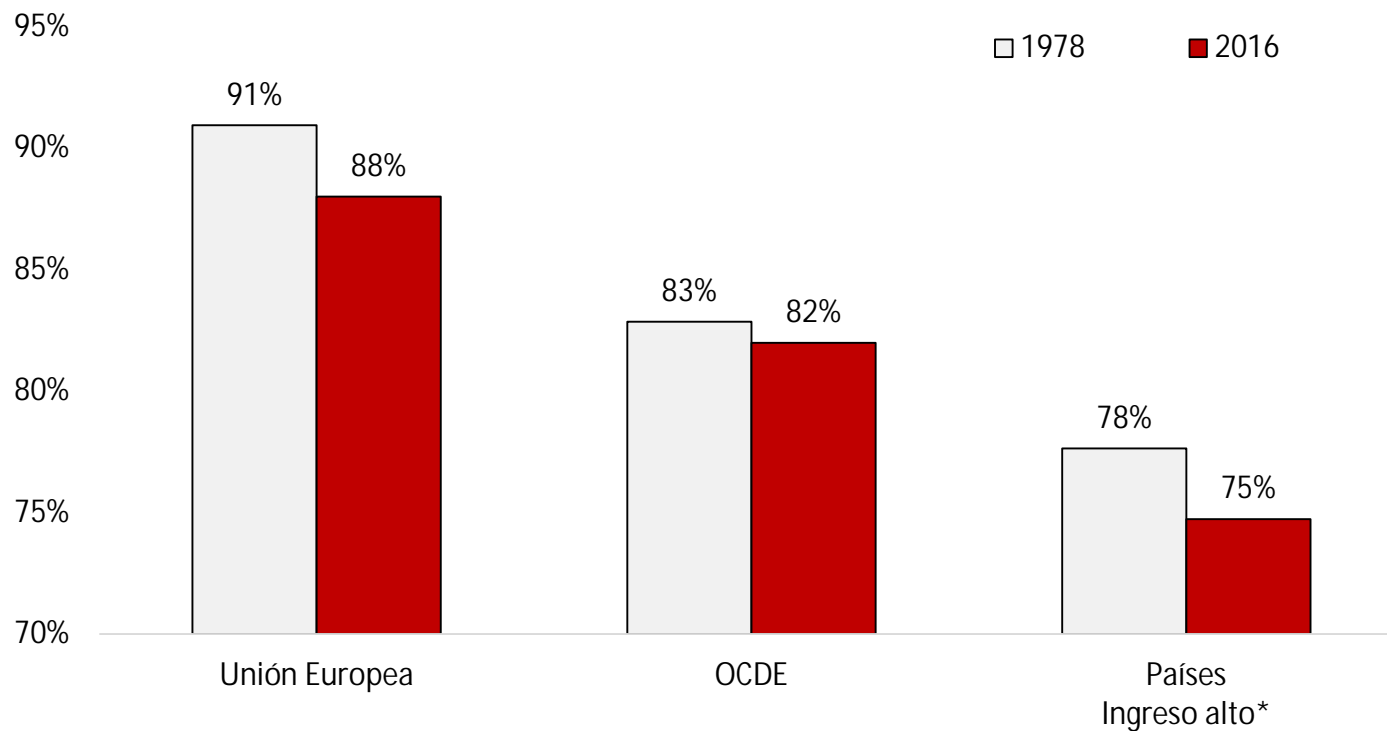
3. España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal, sobre todo por el lado del gasto público y en menor medida por el lado de los ingresos

4. En el desempeño de sus funciones, las comunidades autónomas presentaron patrones distintos por líneas de gasto, con diferencias significativas en los niveles de gasto entre comunidades y en el ejercicio de su capacidad normativa en materia de ingresos

5. Las comunidades han tenido dificultades para cumplir sus objetivos fiscales, a diferencia de la holgura de las corporaciones locales, lo que ha derivado en problemas serios de sostenibilidad financiera en un número significativo de comunidades autónomas

Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico medio

Nivel de renta relativa de España
(PIB per cápita, 1978-2016)

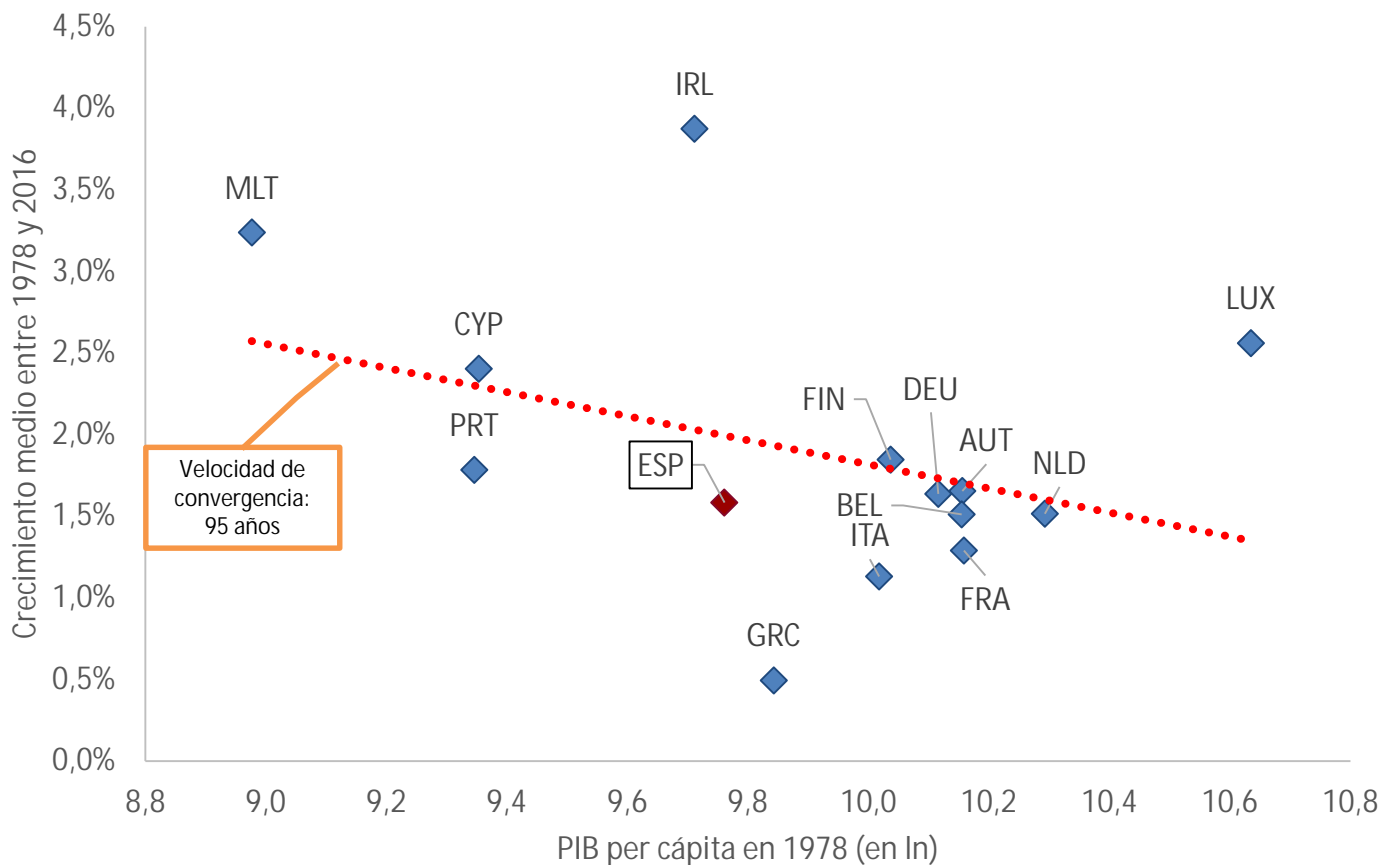


Fuente: Banco Mundial

* Países con una renta nacional bruta per cápita por encima de los 12.235 dólares

1.Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico discreto

Convergencia entre países de la Zona Euro (1978-2016)



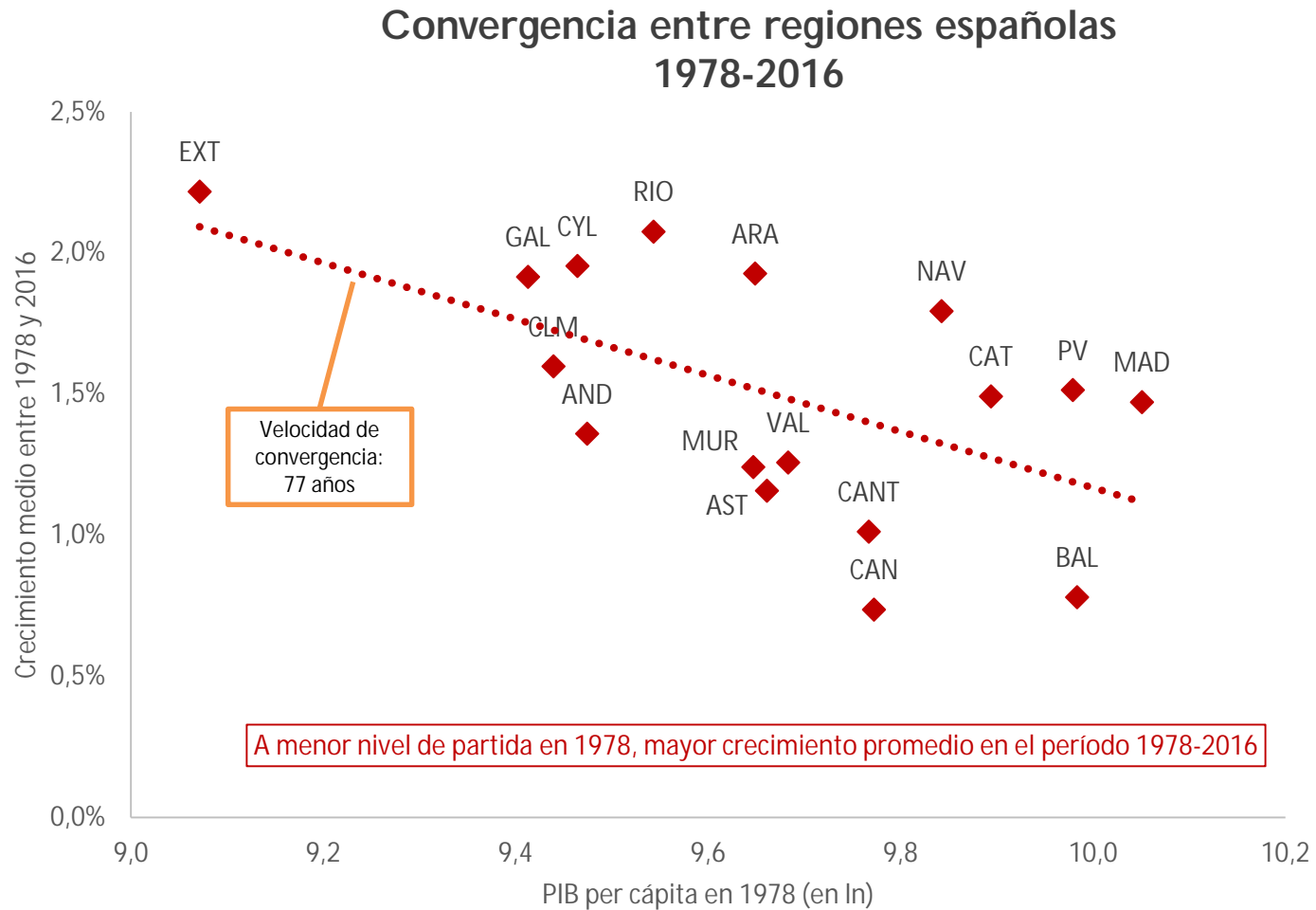
Fuente: AIReF



A. Hechos estilizados

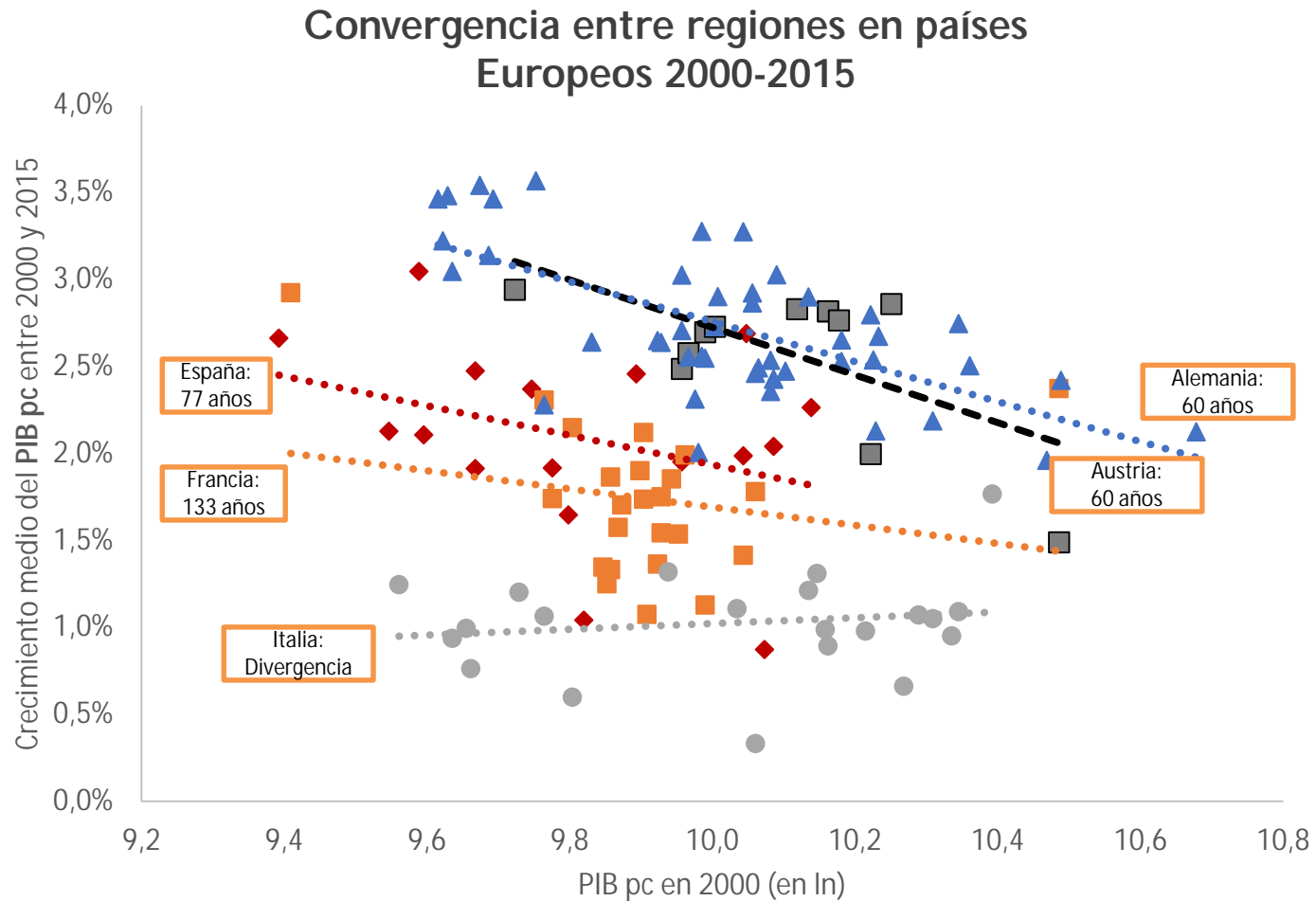
1. Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico discreto
- 2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados**
3. España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal, sobre todo por el lado del gasto público y en menor medida por el lado de los ingresos
4. En el desempeño de sus funciones, las comunidades autónomas presentaron patrones distintos por líneas de gasto, con diferencias significativas en los niveles de gasto entre comunidades y en el ejercicio de su capacidad normativa en materia de ingresos
5. Las comunidades han tenido dificultades para cumplir sus objetivos fiscales, a diferencia de la holgura de las corporaciones locales, lo que ha derivado en problemas serios de sostenibilidad financiera en un número significativo de comunidades autónomas

2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados



Fuente: AIREF

2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados



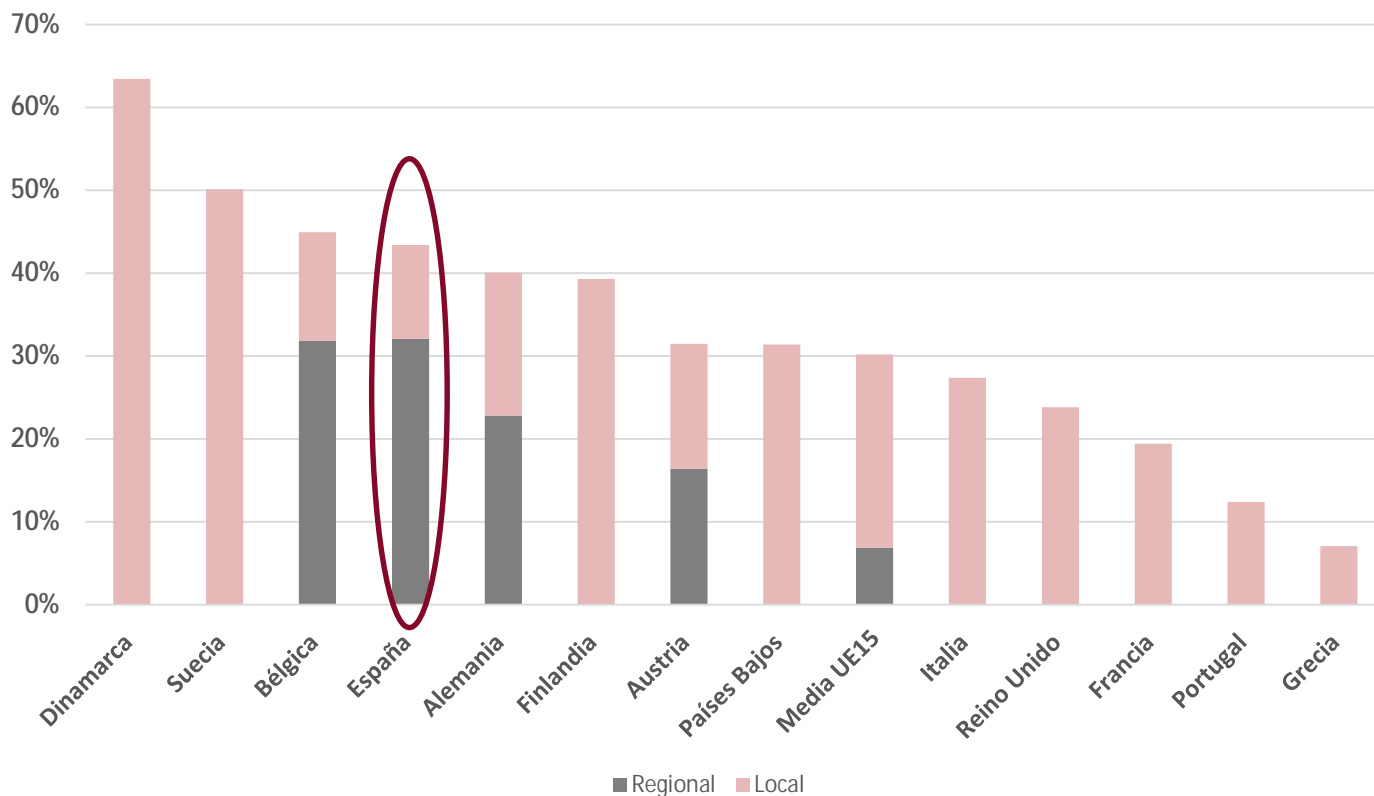
Fuente: AIREF

A. Hechos estilizados

1. Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico discreto
2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados
- 3. España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal, sobre todo por el lado del gasto público y en menor medida por el lado de los ingresos**
4. En el desempeño de sus funciones, las comunidades autónomas presentaron patrones distintos por líneas de gasto, con diferencias significativas en los niveles de gasto entre comunidades y en el ejercicio de su capacidad normativa en materia de ingresos
5. Las comunidades han tenido dificultades para cumplir sus objetivos fiscales, a diferencia de la holgura de las corporaciones locales, lo que ha derivado en problemas serios de sostenibilidad financiera en un número significativo de comunidades autónomas

3. España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal, sobre todo por el lado del gasto público...

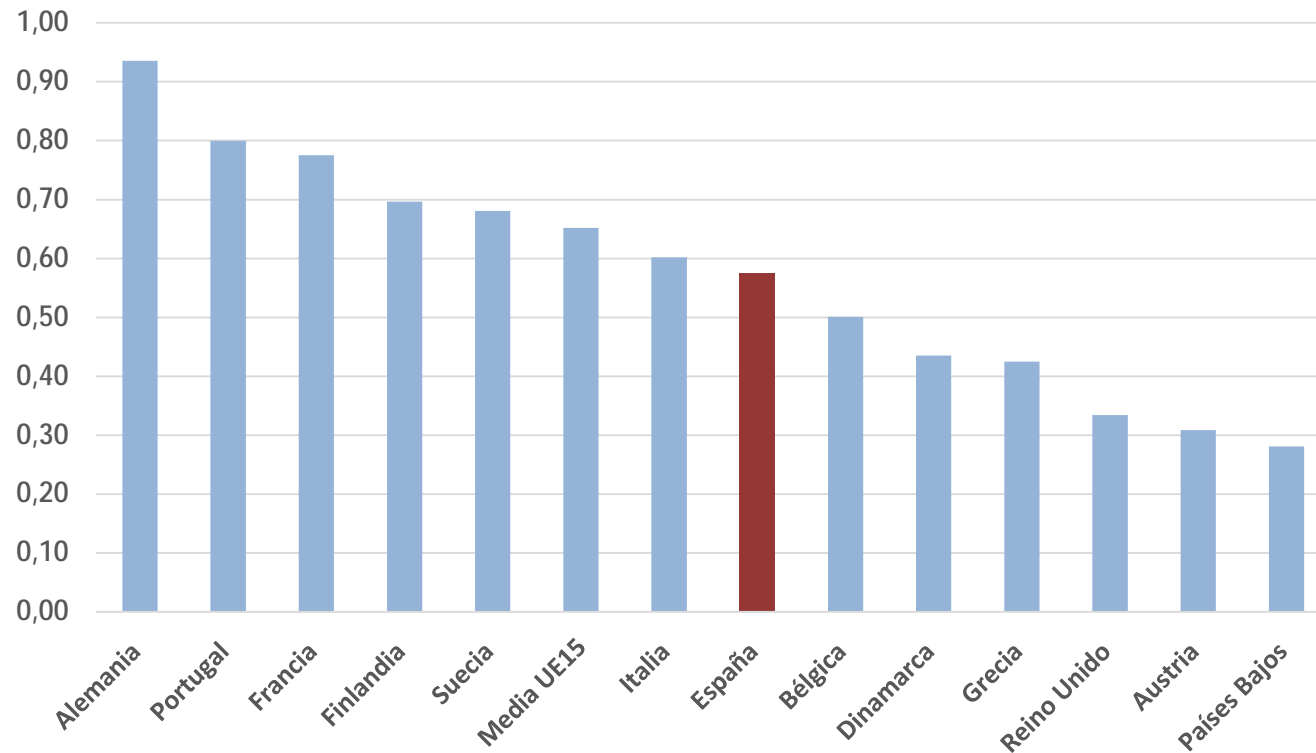
Porcentaje del Gasto gestionado por las Administraciones subnacionales en relación al total del gasto en 2016 (UE13)



Fuente: Eurostat y elaboración propia

3. ...Y en menor medida por el lado de los ingresos

Porcentaje del Gasto de las administraciones subnacionales que está cubierto con ingresos de las administraciones subnacionales (2016) (UE13)



Fuente: Eurostat y elaboración propia

A. Hechos estilizados

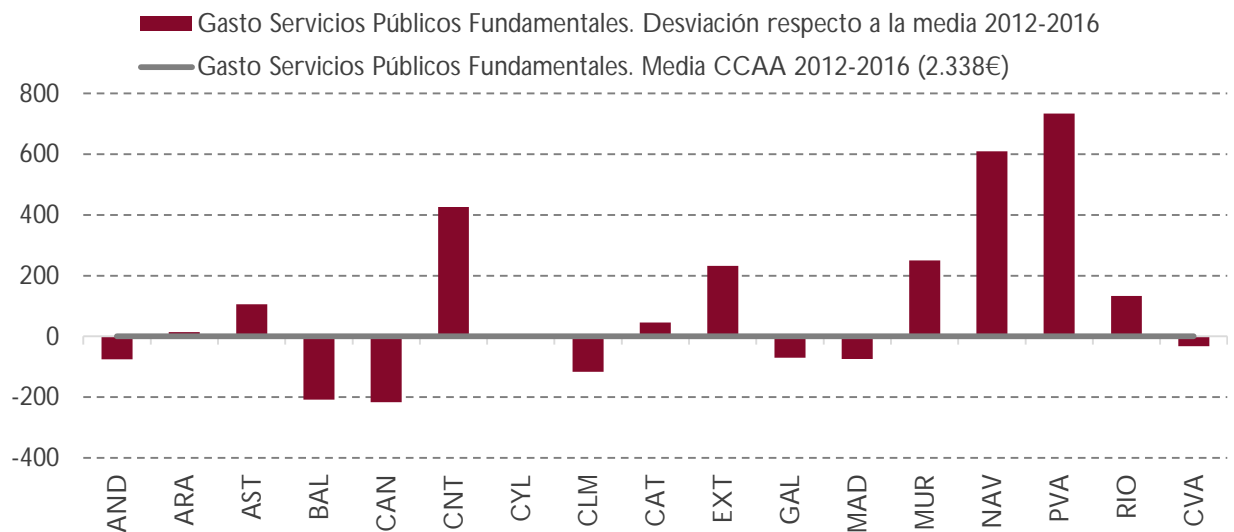
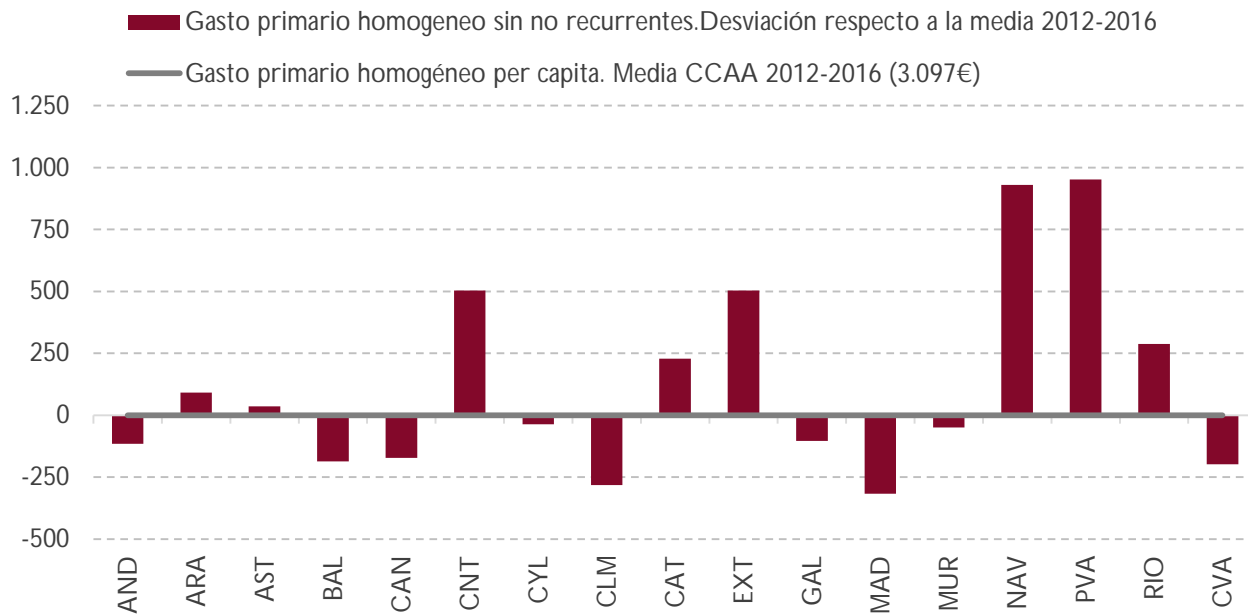
1. Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico discreto
2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados
3. España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal, sobre todo por el lado del gasto público y en menor medida por el lado de los ingresos
- 4. En el desempeño de sus funciones, las comunidades autónomas presentaron patrones distintos por líneas de gasto, con diferencias significativas en los niveles de gasto entre comunidades y en el ejercicio de su capacidad normativa en materia de ingresos**
5. Las comunidades han tenido dificultades para cumplir sus objetivos fiscales, a diferencia de la holgura de las corporaciones locales, lo que ha derivado en problemas serios de sostenibilidad financiera en un número significativo de comunidades autónomas

4. En el desempeño de sus funciones, las comunidades autónomas presentaron patrones distintos por líneas de gasto...

Gastos per cápita por funciones de comunidades autónomas

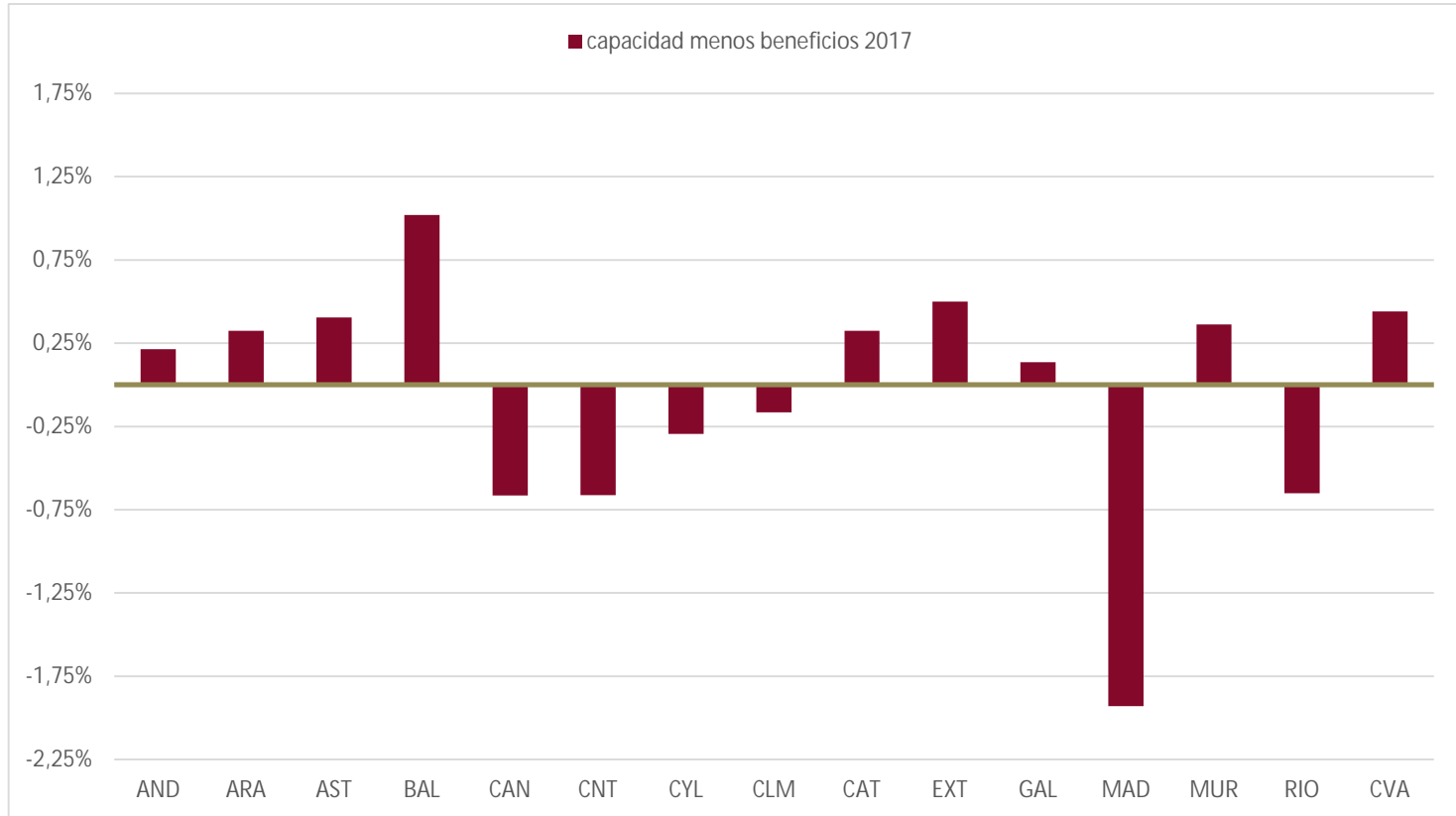
Gasto de las comunidades autónomas	2002	2009	2017	Tasas de crecimiento anual promedio periodo		
				2002-2009	2009-2017	2002-2017
SANIDAD (Población siete grupos de edad)	1.010	1.579	1.331	6,4	-2,4	2,0
EDUCACIÓN (Población 0-25 años)	3.052	3.962	3.639	3,7	-1,2	1,3
<i>EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA</i> (Población 0-17 años)	4.192	5.221	4.534	3,1	-2,0	0,6
<i>EDUCACIÓN UNIVERSITARIA</i> (Población 18-25 años)	1.124	1.614	1.604	5,2	-0,1	2,5
RESTO GASTOS CORRIENTES (sin intereses)	676	1.053	955	6,3	-1,4	2,5
<i>SERVICIOS SOCIALES</i>	138	266	248	9,3	-1,0	4,2
<i>OTROS GASTOS CORRIENTES</i>	537	787	706	5,4	-1,5	2,0
RESTO GASTOS DE INVERSIÓN	552	620	228	1,7	-14,3	-6,3

4...con diferencias significativas en los niveles de gasto entre comunidades...



4...y en el ejercicio de su capacidad normativa en materia de ingresos

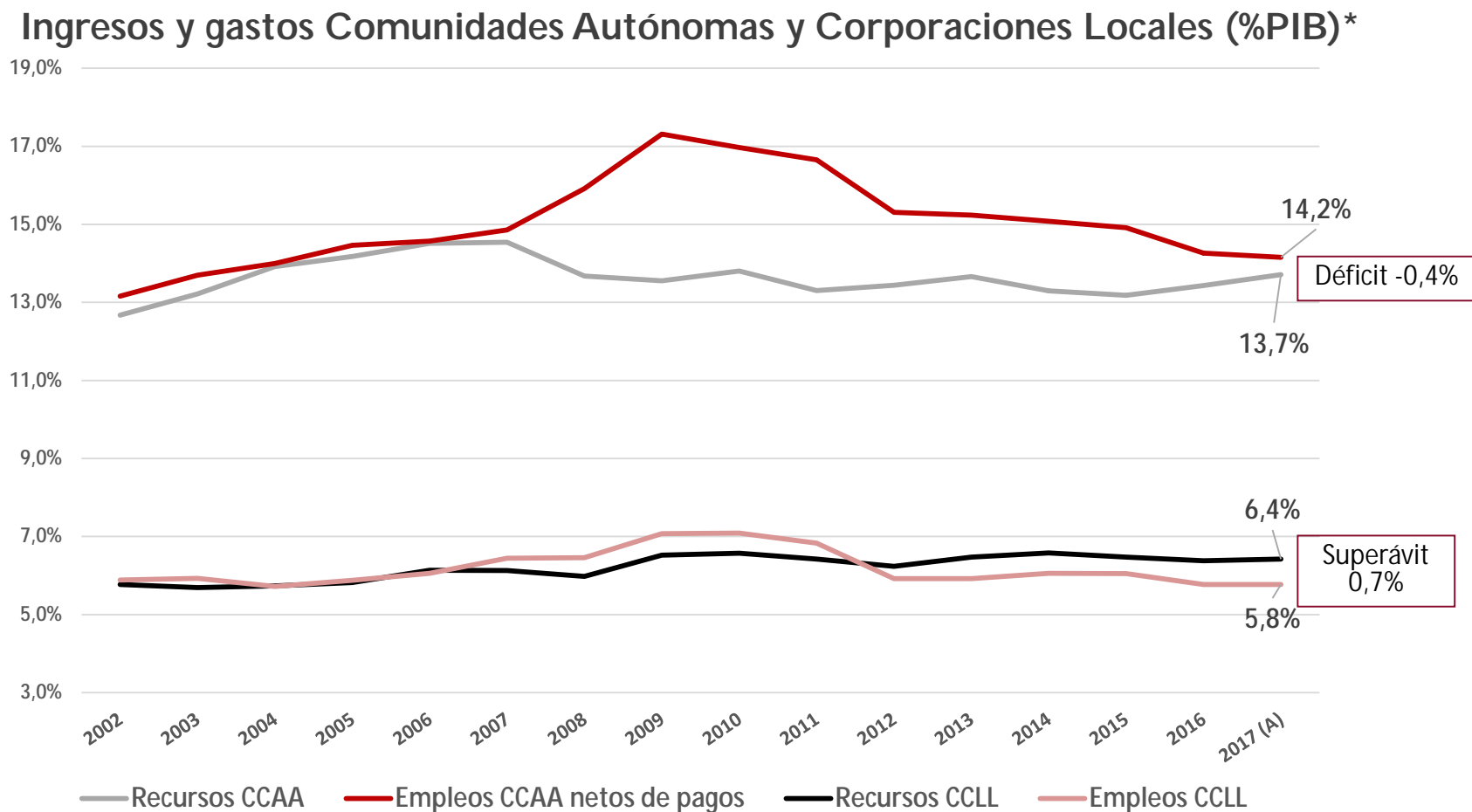
Capacidad al alza menos beneficios fiscales (% PIB)



A. Hechos estilizados

1. Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico discreto
2. Ha existido un cierto grado de convergencia en renta a nivel territorial, aunque modesta al compararlo con otros países descentralizados
3. España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal, sobre todo por el lado del gasto público y en menor medida por el lado de los ingresos
4. En el desempeño de sus funciones, las comunidades autónomas presentaron patrones distintos por líneas de gasto, con diferencias significativas en los niveles de gasto entre comunidades y en el ejercicio de su capacidad normativa en materia de ingresos
5. Las comunidades han tenido dificultades para cumplir sus objetivos fiscales, a diferencia de la holgura de las corporaciones locales, lo que ha derivado en problemas serios de sostenibilidad financiera en un número significativo de comunidades autónomas

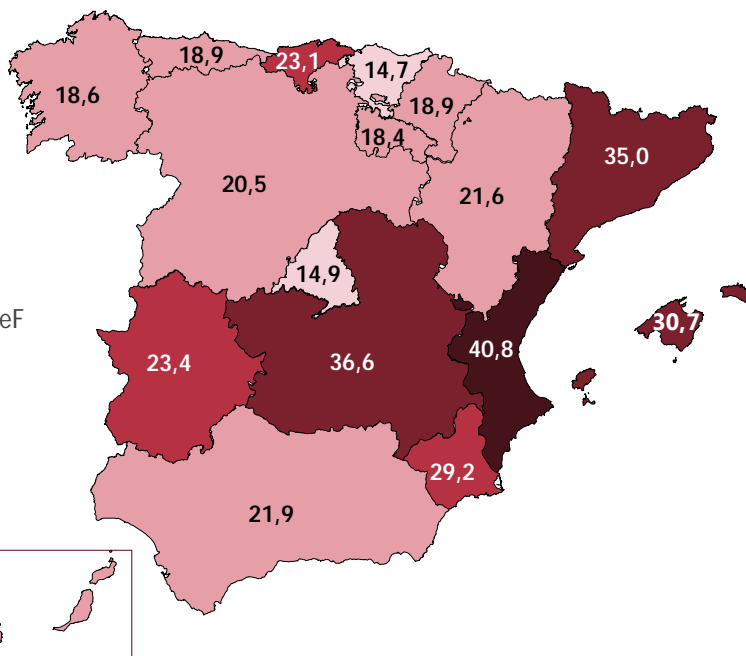
5. Las comunidades han tenido dificultades para cumplir sus objetivos fiscales, a diferencia de la holgura de las corporaciones locales...



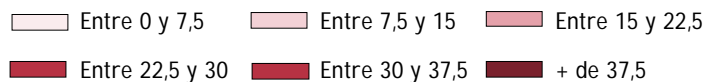
* Netos de pagos al Estado y liquidaciones negativas

5...que han derivado en problemas serios de sostenibilidad financiera en un número significativo de comunidades autónomas

Porcentaje deuda sobre el PIB regional 2017T3



Fuente: BDE y AIReF



Riesgo Muy Alto	Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana
Riesgo Alto	
Riesgo Ligeramente Alto	Extremadura y Andalucía
Riesgo Medio	Aragón e Illes Balears
Riesgo Ligeramente Bajo	Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia
Riesgo Bajo	Canarias, Madrid, Navarra, País Vasco y la Rioja

Los Indicadores de Riesgo están contruidos a partir de un total de 14 variables relativas al nivel de endeudamiento, flujo de endeudamiento, capacidad de repago, espacio tributario y condiciones económicas.

Comparecencia ante la comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico

A. Hechos estilizados

B. Reflexiones sobre el funcionamiento del sistema autonómico

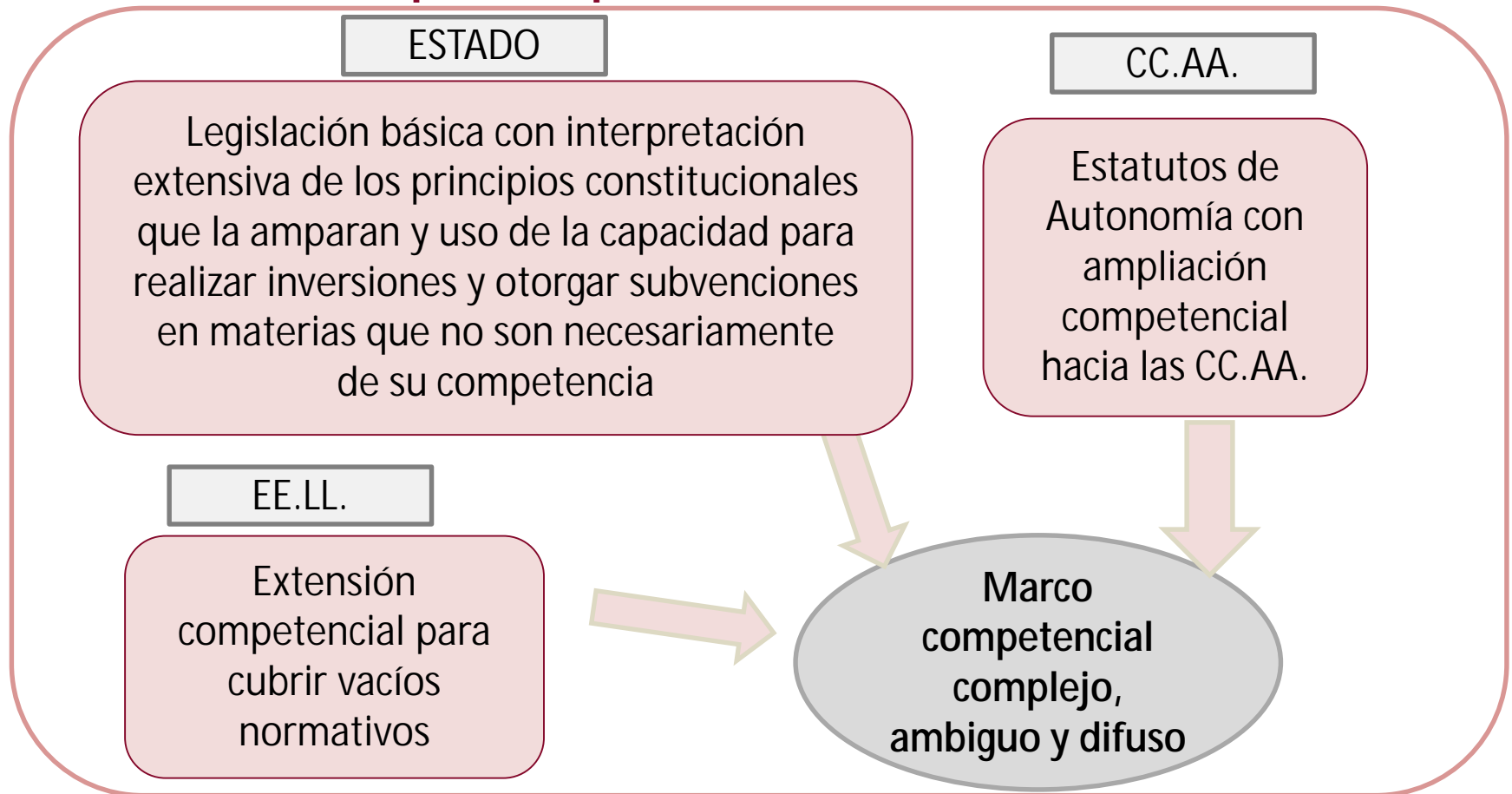
B. Reflexiones sobre el funcionamiento del sistema autonómico

1. Distribución competencial difusa y concurrencia de normas poco precisas para una misma materia lo que genera ineficiencias para el funcionamiento del sistema económico

2. El proceso de toma de decisiones no está orientado a la formación de consensos ni a la cooperación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de administración

3. Marco de disciplina fiscal que fomenta el incumplimiento de las reglas fiscales

1. Distribución competencial difusa y concurrencia de normas poco precisas para una misma materia...



Esta situación sobrecarga la actividad de interpretación del Tribunal Constitucional: genera periodos dilatados de incertidumbre normativa. Se tiende a no interiorizar consideraciones de asignación eficiente de los recursos públicos

1...lo que genera ineficiencias para el funcionamiento del sistema económico

- ❖ Solapamiento de funciones entre administraciones
- ❖ No aprovechamiento de las economías de escala, de alcance y de proximidad
- ❖ Incertidumbre e inseguridad jurídica que impacta negativamente en las de decisiones de los agentes económicos
- ❖ Dilución de responsabilidades y déficit de rendición de cuentas ante el desconocimiento de la opinión pública sobre las funciones de los distintos niveles de gobierno

B. Reflexiones sobre el funcionamiento del sistema autonómico

1. Distribución competencial difusa y concurrencia de normas poco precisas para una misma materia lo que genera ineficiencias para el funcionamiento del sistema económico
- 2. El proceso de toma de decisiones no está orientado a la formación de consensos ni a la cooperación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de administración**
3. Marco de disciplina fiscal que fomenta el incumplimiento de las reglas fiscales

2. El proceso de toma de decisiones no está orientado a la formación de consensos ni a la cooperación entre los distintos niveles de administración

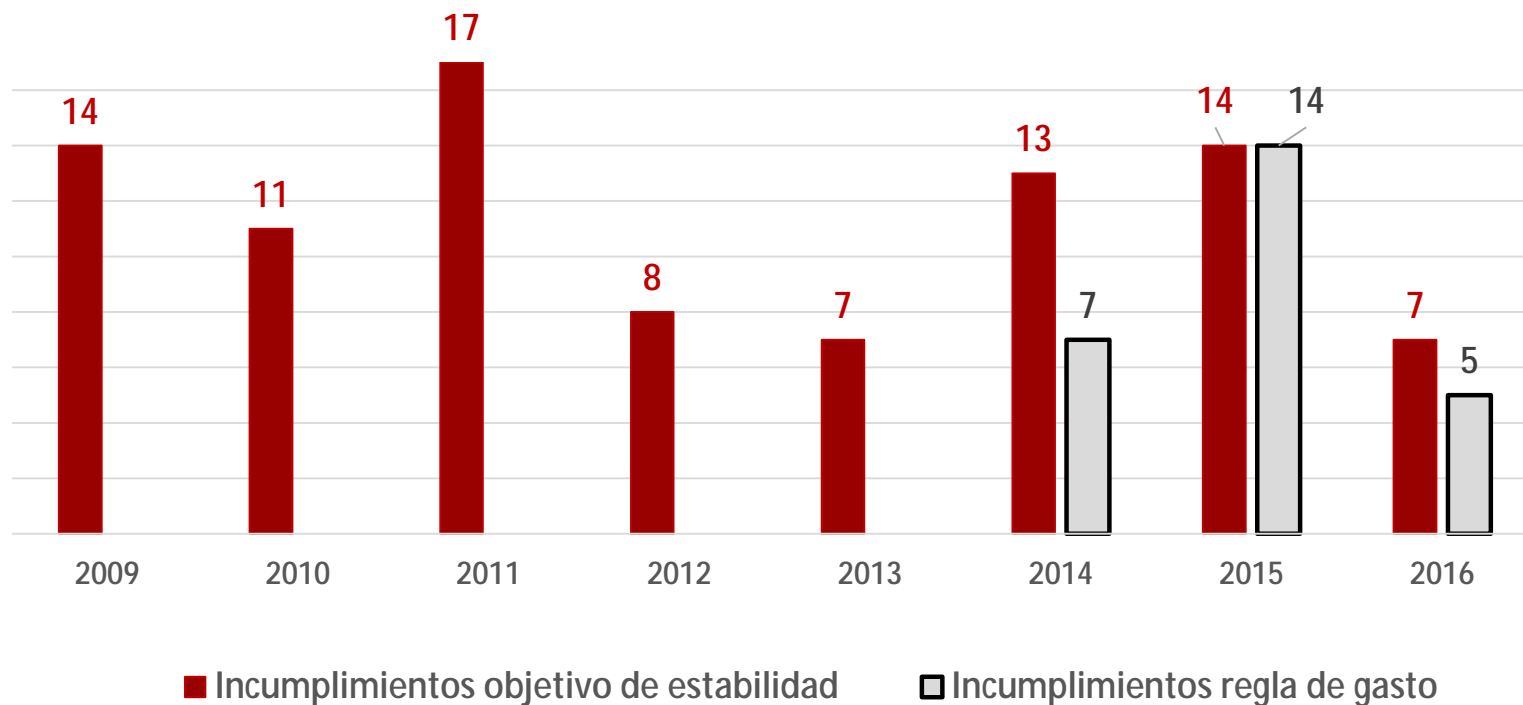
- ❖ A diferencia de otros países europeos, el Senado no actúa como una verdadera cámara de representación territorial
- ❖ El Consejo de Política Fiscal y Financiera no propicia la corresponsabilidad de las CC.AA.:
 - Confrontación de dos bloques Estado/CCAA
 - Clima de desconfianza mutua que se traduce en deficiencias y falta de transparencia en la gobernanza de las reuniones
 - Sistema de votación: con un reparto de votos al 50% entre gobierno y las comunidades
 - Escaso peso de elementos técnicos objetivos de apoyo a las decisiones
- ❖ Predominan las relaciones bilaterales del Estado Central y comunidades frente a mecanismos multilaterales de decisión, a pesar de haber concluido los procesos de traspaso de las principales competencias

B. Reflexiones sobre el funcionamiento del sistema autonómico

1. Distribución competencial difusa y concurrencia de normas poco precisas para una misma materia lo que genera ineficiencias para el funcionamiento del sistema económico
2. El proceso de toma de decisiones no está orientado a la formación de consensos ni a la cooperación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de administración
- 3. Marco de disciplina fiscal que fomenta el incumplimiento de las reglas fiscales**

3. Marco de disciplina fiscal que fomenta el incumplimiento generalizado de las reglas fiscales

N.º de comunidades que han incumplido las reglas fiscales. Años 2009-2016



3. Marco de disciplina fiscal que fomenta el incumplimiento generalizado de las reglas fiscales

- ❖ Deficiencias en el diseño y aplicación del sistema de reglas fiscales:
 - ✓ Reglas **simultáneas** sin jerarquías y no consistentes entre sí. Dificultad en su cumplimiento
 - ✓ Falta de **criterios técnicos y de transparencia en la metodología** utilizada en el reparto vertical de objetivos
➔ variabilidad en el nivel de exigencia
 - ✓ Excesiva **discrecionalidad** en la aplicación de las reglas fiscales y pérdida de la gradualidad de las sanciones
 - ✓ Cambios no explicados en las mediciones de las reglas
- ❖ **Inequidades** en los **sistemas de financiación**: entre entidades locales y comunidades autónomas y entre las propias comunidades (dualidad sistema foral-común y diferencias entre las del propio sistema común)

Pérdida de credibilidad del marco fiscal

Debilidad del Estado para exigir el cumplimiento de las reglas

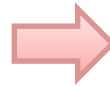
Desafección de las comunidades autónomas incumplimientos generalizados

CONCLUSIONES

- ❖ Desde 1978, España ha tenido un desempeño económico y una mejora en la distribución territorial de la renta discreta: superior a los países europeos más centralizados pero por debajo de los países con los que comparte una mayor descentralización del gasto
- ❖ Para poder explotar las ganancias potenciales de eficiencia económica de este modelo descentralizado, se requiere un marco normativo sofisticado con elevada calidad institucional. Existe amplio recorrido para para movernos en esa dirección, que requiere una perspectiva integral

CONCLUSIONES

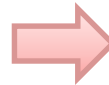
Marco competencial preciso y detallado



- ❖ Marco normativo que detalle y clarifique la distribución de competencias



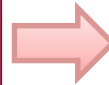
Procesos de toma de decisiones que alineen incentivos hacia cooperación, consenso y corresponsabilidad que complementen el autogobierno con el gobierno compartido



- ❖ Efectiva multilateralidad en la adopción de decisiones
- ❖ En particular, modificación del funcionamiento del CPFF: Sistema de votación, secretaría permanente, mayor contenido técnico de los inputs



Marco de disciplina presupuestaria y de reglas fiscales y diseño adecuado de los sistemas de financiación



- ❖ Sistema compartido y transparente de reglas fiscales con mayor responsabilidad y compromiso de las CC.AA. y menor discrecionalidad del Estado
- ❖ Diseño de los sistemas de financiación con adecuación a la distribución de competencias

La revisión del marco debe abordarse desde una **perspectiva integral**