

# Finanzas subnacionales cuando las crisis persisten. Apuntes desde España

Javier Suárez Pandiello

Universidad de Oviedo - AIFIL



## Contenido



- Problemas clásicos y nuevos retos para los gobiernos
- ¿Qué papel para los gobiernos subnacionales? Un poco de teoría "light"
  - Principios e instituciones
  - Las necesidades de gasto (oferta y demanda)
- Y en esto llegó una crisis... y enlazó con otras
- ¿Y el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal



### Problemas clásicos y nuevos retos para los gobiernos

- Heterogeneidad como punto de partida en el caso de ALC
  - Grandes federaciones y países pequeños unitarios
  - Variedad en la riqueza relativa y en la distribución de recursos naturales
  - Diferencias en tamaño relativo del sector público
- Rasgos comunes
  - Alta desigualdad (territorial y personal)
  - Debilidad de los estados de bienestar (provisión de servicios básicos)
  - Relaciones fiscales intergubernamentales asimétricas con gran dependencia de las transferencias intergubernamentales y práctica inexistencia de transferencias de nivelación

### Problemas clásicos y nuevos retos para los gobiernos

#### • España

- Pese a la mayor fortaleza relativa del estado de bienestar, éste aparece fuertemente tensionado por problemas demográficos
- Permanece abierto el debate territorial con cuestionados sistemas de financiación para los gobiernos regionales y locales

#### Nuevos retos de carácter universal

- Derivados de la revolución digital con sus implicaciones fiscales evidentes
- Derivados del cambio climático y la necesidad de abordar los problemas medioambientales
- Derivados de los movimientos migratorios con concentración de la población en grandes urbes cada vez más saturados y el subsiguiente despoblamiento de espacios cada vez más amplios de los territorios
- Derivados de la necesidad de dar respuestas institucionales al crecimiento de protestas y conflictos sociales que se expanden por la mayoría de países

## Contenido

Problemas clásicos y nuevos retos para los gobiernos



- ¿Qué papel para los gobiernos subnacionales? Un poco de teoría "light"
  - Principios e instituciones
  - Las necesidades de gasto (oferta y demanda)
- Y en esto llegó una crisis... y enlazó con otras
- ¿Y el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

#### Principios e instituciones

- Nuevas Generaciones de teorías hace especial hincapié en el papel de las instituciones y de los esquemas de incentivos con los que se encuentran los diversos agentes implicados
- Desconfianza en las instituciones, auge de los populismos de diferentes signos y polarización de las opciones políticas
- Principios clásicos que inspiran la atribución de responsabilidades y recursos financieros (Suficiencia, Equidad, Autonomía, Transparencia...)

- Suficiencia
  - Concepto vacío en sí mismo
  - Recursos deben ser bastantes para hacer frente a las "necesidades de gasto", pero...
    - Las necesidades son ilimitadas
    - Siempre habrá argumentos para reivindicar más recursos
  - Acuerdos políticos multilaterales resultan imprescindibles

- Equidad
  - Vertical Reparto adecuado de los recursos entre las administraciones según competencias
    - Lealtad institucional (camino de doble sentido)
  - Horizontal Derecho a igualdad de acceso a prestaciones básicas
    - Evaluación de las necesidades de gasto
    - Evaluación de las capacidades fiscales
    - Idea de solidaridad
  - *Igualdad de trato* a todos los territorios



- Autonomía
  - Discrecionalidad en la gestión del gasto
    - Asignación entre competencias de acuerdo con las preferencias de cada territorio
    - No uniformidad
  - Discrecionalidad en la gestión de ingresos
    - Libertad para el establecimiento de tributos propios
    - Capacidad normativa
    - No uniformidad

- Transparencia
  - Reglas del juego claras y duraderas
  - Información compartida
  - Conspiran contra la transparencia:
    - Los acuerdos secretos bilaterales
    - La complejidad en el diseño de las transferencias intergubernamentales
    - El ocultismo de información financiera relevante

- Elemento clave La evaluación de las necesidades
  - Desde la demanda Identificación de los demandantes
    - Población (general)
    - Usuarios (población ajustada)
  - Desde la oferta Coste de los servicios
    - Diferencias territoriales
      - Superficie
      - Dispersión
      - Insularidad
      - Orografía
      - ..

- La difícil objetividad
  - ¿Cómo ponderar adecuadamente los distintos componentes de necesidad?
    - La importancia de distinguir entre gasto y coste
  - ¿Cómo financiar los servicios públicos?
    - iQue paguen los usuarios!
    - iQue paguen nuestros contribuyentes!
    - iQue paguen OTROS contribuyentes!
      - En sentido territorial Transferencias
      - En sentido temporal Deuda

### Contenido

- Problemas clásicos y nuevos retos para los gobiernos
- ¿Qué papel para los gobiernos subnacionales? Un poco de teoría "light"
  - Principios e instituciones
  - Las necesidades de gasto (oferta y demanda)



- Y en esto llegó una crisis... y enlazó con otras
  - ¿Y el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

- 2008 ... Lehman Brothers y crisis financiera internacional
  - Con ella empezó todo...
- 2020 ... Pandemia de COVID19
  - Acentúa las desigualdades...
- 2022 ... Guerra de Ucrania
  - Frena la recuperación

• ....

#### Apuntes desde España

- 2008 ... Lehman Brothers y crisis financiera internacional
  - Tsunami en los mercados financieros internacionales
  - Especial impacto en el mercado hipotecario con aumento de los desahucios por impagos
  - Crisis de liquidez... y de solvencia en el sector financiero, especialmente en las Cajas de Ahorros
  - Dificultades de financiación tanto para el sector privado como el público
  - Sustitución de Deuda Privada por Deuda Pública que pasa del 35,5 % del PIB en Junio de 2008 al 99,2 % en Junio de 2013
  - Tensiones agudizadas en los sistemas de financiación de los gobiernos subcentrales con incidencia asimétrica
  - Aplicación de las Reglas fiscales con diferentes grados de intensidad (más exigentes para los gobiernos locales, más laxas para los regionales)
  - Instauración de mecanismos extraordinarios de financiación (FLA)

- 2020 ... Pandemia de COVID19
  - Cuando parecía que se empezaba a recuperar la senda de crecimiento...
  - Crisis sanitaria que conduce a una crisis productiva y de distribución de bienes y servicios
  - Afloramiento (mayor, si cabe) de las debilidades (relativas) del estado de bienestar y de las desigualdades subyacentes
  - Nuevas necesidades de instauración de esquemas de protección para personas y empresas (ERTEs)
  - Gestión compartida de la crisis entre los diferentes niveles de gobierno
    - Gobiernos regionales responsables de la gestión de los principales servicios (Salud, Educación, Servicios Sociales)
    - Coordinación general desde el Gobierno Central
  - Crecimiento de la Deuda (pico del 125,2% del PIB en Marzo de 2021) y Ayudas desde la Unión Europea

- 2022 ... Guerra de Ucrania
  - Cuando parecía que lo peor había pasado y entrábamos en senda de recuperación...
  - Crisis energética... Alza imparable de los precios de la energía para empresas y familias
  - Inflación desbordada para estándares europeos
    - Último dato marzo 2022 (inflación interanual) 9,8 %
    - Riesgo serio de impactos presupuestarios indeseados
      - Probabilidad de incremento de los tipos de interés y con ellos los servicios de la deuda
      - Alza en los precios de los suministros en la prestación de servicios públicos
      - Indexación de las pensiones (12 % del PIB en la actualidad) a la inflación en momentos de fuerte presión demográfica
  - Necesidad imperiosa de reajustes fiscales tanto en ingresos como en gastos

### Contenido

- Problemas clásicos y nuevos retos para los gobiernos
- ¿Qué papel para los gobiernos subnacionales? Un poco de teoría "light"
  - Principios e instituciones
  - Las necesidades de gasto (oferta y demanda)
- Y en esto llegó una crisis... y enlazó con otras



• ¿Y el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

#### ¿Y el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

- La gestión de las sucesivas crisis ha hecho aflorar tensiones político-institucionales que no son exclusivas de España, pero que sí tienen un punto de particularidad
- En materia de organización territorial, de la gestión compartida se han visto agudizados ciertos conflictos que han llevado a una fuerte polarización de la sociedad
  - Fuerzas centrífugas frente a fuerzas centrípetas
  - Populismos y nacionalismos frente a mayor integración europea
- Planteamientos maximalistas de reformas institucionales
  - ¿Lo cuestionamos todo y empezamos desde cero o seguimos la vía reformista que venimos transitando?
  - Reforma constitucional aparentemente imposible dada la fragmentación poltiíca existente

#### ¿Y el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

- Aspectos especialmente relevantes
  - Reordenación del marco de competencias y relaciones CCAA GGLL
  - Dado que autonomía implica diversidad, ¿Establecemos o no un estándar de servicios básicos para todo el territorio nacional?
  - Dado que en España hay más de 8.000 municipios, lo que algunos consideran excesivo para un país de nuestra dimensión, ¿mantenemos o revisamos la "planta" municipal? ¿Profundizamos en la descentralización y permitimos que cada gobierno regional organice su territorio, o mantenemos el esquema actual con organización local dependiente de la administración central?
  - ¿Sobre que criterios reformamos los modelos de financiación de los gobiernos subcentrales?



### ¿Y el puturo... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

- Preguntas clave
  Sobre la distribución de los espacios fiscales
  - ¿Cuán amplio debe ser el espacio fiscal de los gobiernos territoriales?
    - Capacidad normativa
    - Gestión tributaria
  - ¿Es mejor obtener recursos tributarios de pocos impuestos con amplio potencial recaudatorio o contar con múltiples bases tributarias que permitan elecciones fiscales más abiertas?
  - ¿Es más recomendable que los gobiernos territoriales cuenten con sus propias bases tributarias privativas, independientes de las de otros niveles de gobierno, o deberían por el contrario compartir las mismas bases con ellos?

## Ejectos de la ampliación de espacios jiscales

- Aparentemente negativos
  - Competencia fiscal y "carrera hacia el fondo"
    - Impuesto de Sucesiones
    - Impuesto sobre el Patrimonio
    - IRPF
  - Vaciado de poderes redistributivos del Estado
- Aparentemente positivos
  - Aumento de la corresponsabilidad fiscal
  - Menos argumentos para el "victimismo"
  - Mayor asunción de responsabilidades
    Más eficiencia.... Sin embargo

Mayor necesidad de fondos de nivelación

En la práctica, mismas tensiones (Balanzas fiscales)



### 64 el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

 Preguntas clave interterritoriales Sobre la distribución de transferencias

• ¿Mejor un único fondo incondicionado de nivelación o un conjunto de fondos finalistas para garantizar una cobertura estándar de servicios básicos?

• ¿Cómo articular la financiación de los gobiernos autonómicos con los locales?

### 64 el futuro... Descentralización o recentralización? Sacando la bola de cristal

- Preguntas clave Sobre la consolidación fiscal
  - ¿Sobre qué criterios debe basarse la distribución de los objetivos de déficit y deuda?
  - ¿Cómo articular la transición?

## La restricción política...



"Alguien ha dicho sabiamente que, en política, no se debe hacer nada, porque la mitad de los problemas de todos modos no tiene solución y la otra mitad se resolverá sola. En política, hay que saber esperar. Gana el que sabe hacerlo mejor."

Ryszard Kapuscinski, *Cristo con un fusil al hombro* 



### MUCHAS GRACIAS

Tels: +34 985103725 - +34 607540228

E-Mail: jspandi@uniovi.es

https://www.linkedin.com/in/javier-suárez-pandiello-57304635/

http://uniovi.academia.edu/JavierSuárezPandiello





FORO DE COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA, FINANCIERA Y FISCAL INTERGUBERNAMENTAL

