



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

¿Qué hemos aprendido de la crisis?

José Luis Escrivá
Santander, 14 de junio de 2016

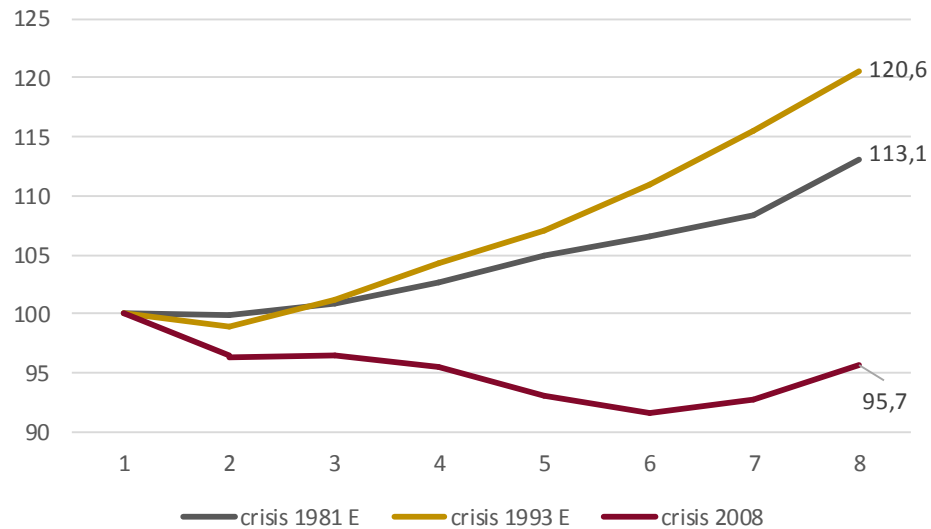
SUMARIO

1. ¿Por qué la crisis ha sido tan larga y profunda?
2. Principales debilidades en el frente fiscal
3. Conclusiones

1.- ¿Por qué la crisis ha sido tan larga y profunda?

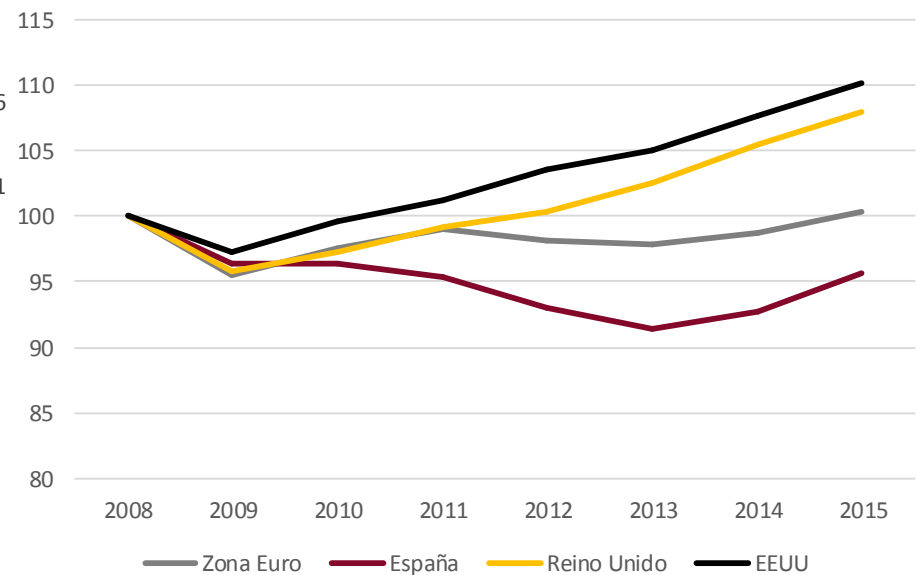
Evolución PiB España en las crisis

Evolución PIB real España en número de años (Índice 100 en año de inicio crisis)



Evolución comparada PiB en la ultima crisis

Evolución PIB real. Índice 100 = 2008



1.- ¿Por qué la crisis ha sido tan larga y profunda?

Retroalimentación negativa entre debilidades nacionales y de la UEM

Dimensión
nacional

La economía española no estaba suficiente preparada estructuralmente para desenvolverse en la UEM

Dimensión
europea

La UEM resultó ser un área monetaria mucho más imperfecta de lo esperado

La crisis se gestionó tanto a nivel nacional como europeo ignorando gran parte de las imperfecciones

SUMARIO

1. ¿Por qué la crisis ha sido tan larga y profunda?

2. Principales debilidades en el frente fiscal

3. Conclusiones

2.- Principales debilidades en el frente fiscal

- A) La retroalimentación entre el riesgo soberano y bancario
- B) Gran prociclicidad de las cuentas públicas españolas sin disponer de reglas fiscales adecuadas y colchones suficientes
- C) Deficiencias estructurales en el proceso presupuestario y en las instituciones fiscales

2 A.- Retroalimentación entre el riesgo soberano y bancario

- **Los colchones dentro del sistema bancario se agotaron rápido:**

Provisiones anticíclicas (3,4% PIB)

Fondos Garantía Depósitos (0,6% PIB)

- **El sector público debió asumir riesgo bancario:**

Ampliación de garantía de depósitos a 100.000 euros

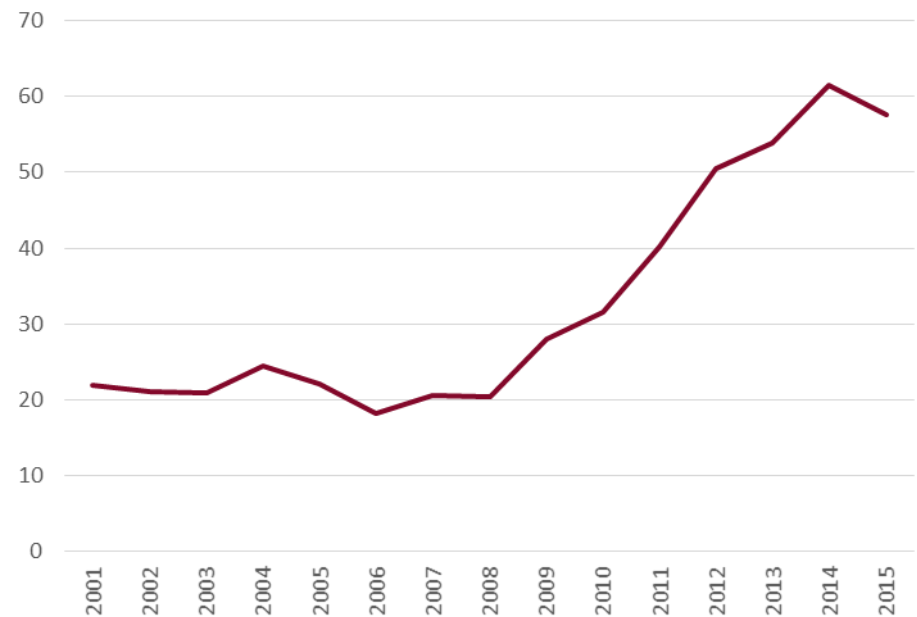
Fondo de Adquisición de Activos Financieros: 3,4% PIB

Avales a emisiones de las entidades financieras: 9,9% PIB

Ayudas directas: 7,9% PIB

Esquemas Protección Activos

Deuda AAPP en manos de la banca española (% del PIB)



2 A.- Retroalimentación entre el riesgo soberano y bancario

Reformas post-crisis

1. Mecanismo de Supervisión Único
(BCE – 129 entidades)

2. Mecanismo Único de Resolución:

- Bail in. Límite 8% del pasivo total (Previamente identificado)
- Fondo Único de Resolución (FUR). Límite 5% del pasivo total. Dotación: al menos 1% de los depósitos. Parte nacional (60%) en primer lugar
- Recapitalización directa

Periodo transitorio (8 años)

3. Sistemas nacionales de garantía de depósitos

Informe de los 5 Presidentes

Mayor armonización de la regulación e instituciones macroprudenciales

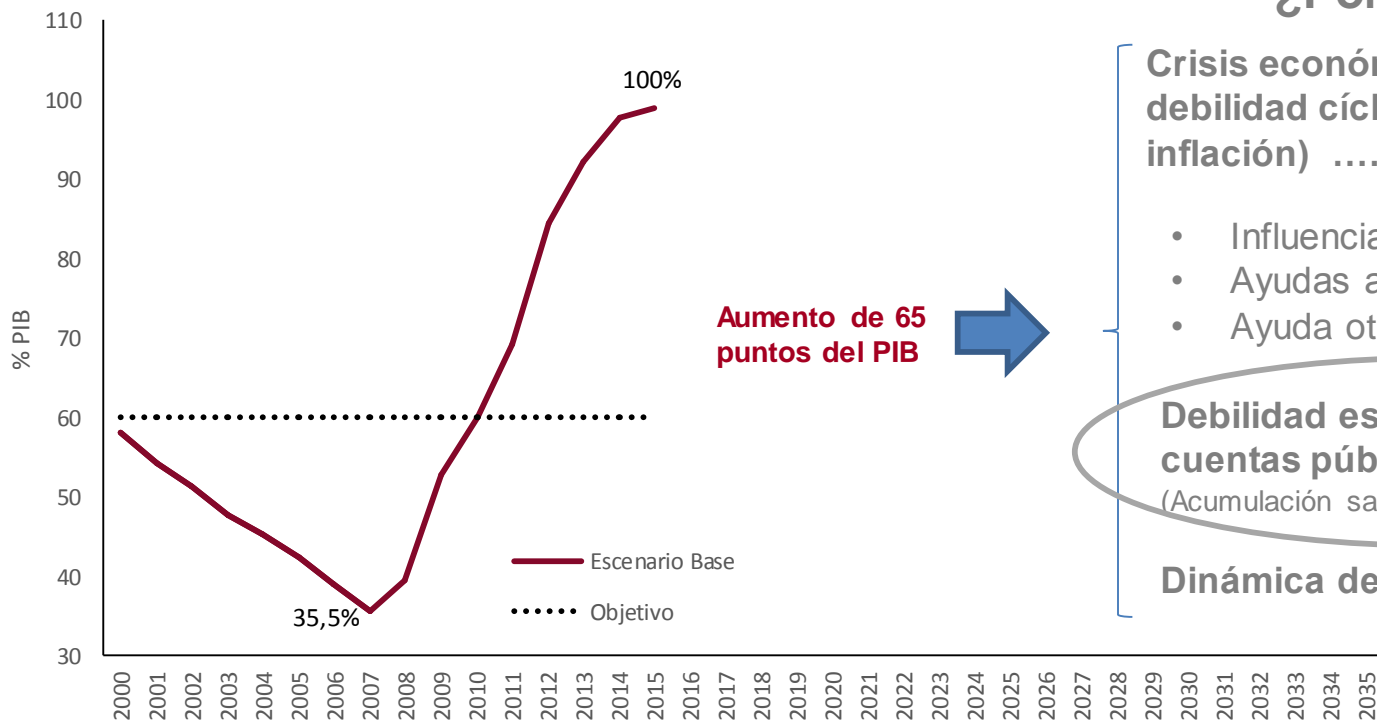
- **Transposición nacional de la normativa europea**
- **Regulación del periodo transitorio.** Financiación puente
- **Mecanismo común de apoyo al FUR.** Línea de crédito del MEDE garantizando recuperación
- Simplificar acceso a recapitalización directa

Sistema de Garantía de Depósitos Europeo

Dudas que se haya superado la retroalimentación entre riesgo soberano y bancario

2 B – Prociclicidad de las cuentas públicas españolas

Deuda pública total AAPP España
(en % PIB)



Aumento de 65 puntos del PIB



¿Por qué?:

Crisis económica (prolongada debilidad cíclica con muy baja inflación) 32 puntos

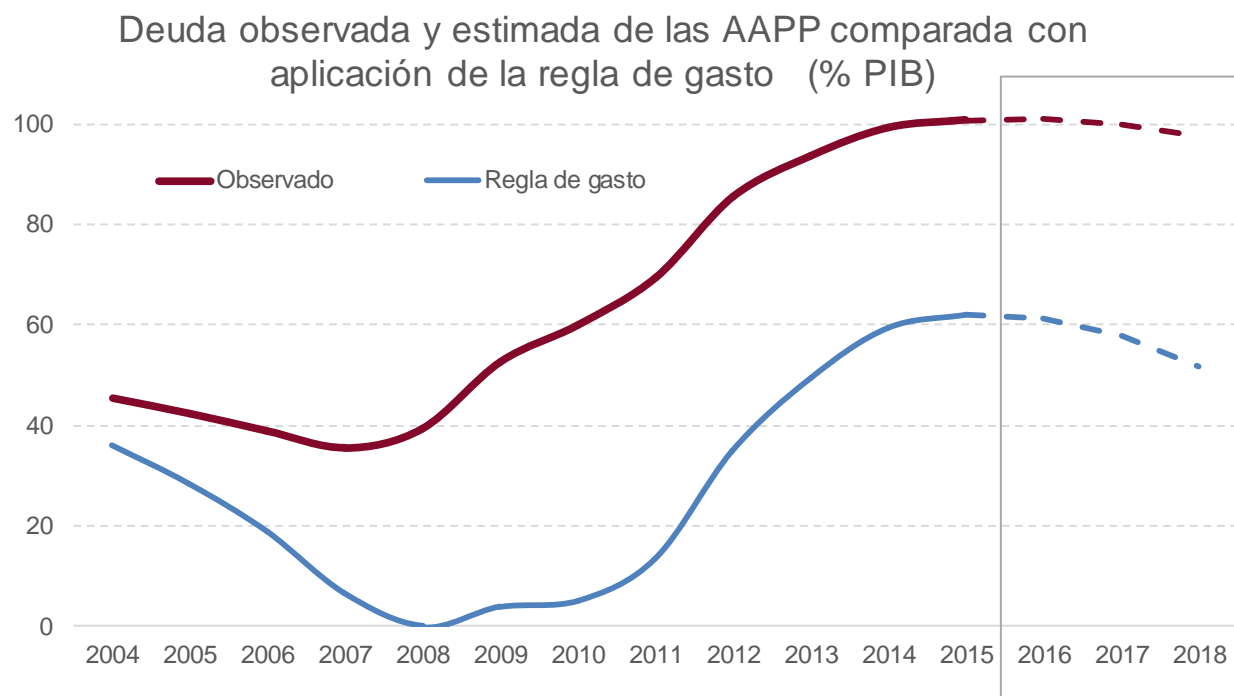
- Influencia del ciclo 21 puntos
- Ayudas a la banca 7 puntos
- Ayuda otros Estados 4 puntos

Debilidad estructural de las cuentas públicas 25 puntos
(Acumulación saldos estructurales primarios)

Dinámica de la deuda ... 8 puntos

2 B – Prociclicidad de las cuentas públicas españolas

Faltan reglas eficaces de estabilización cíclica.



La aplicación de la regla de gasto hubiera limitado sensiblemente el crecimiento de la deuda pública en España disponiendo de márgenes para aplicar política de estabilización en la crisis

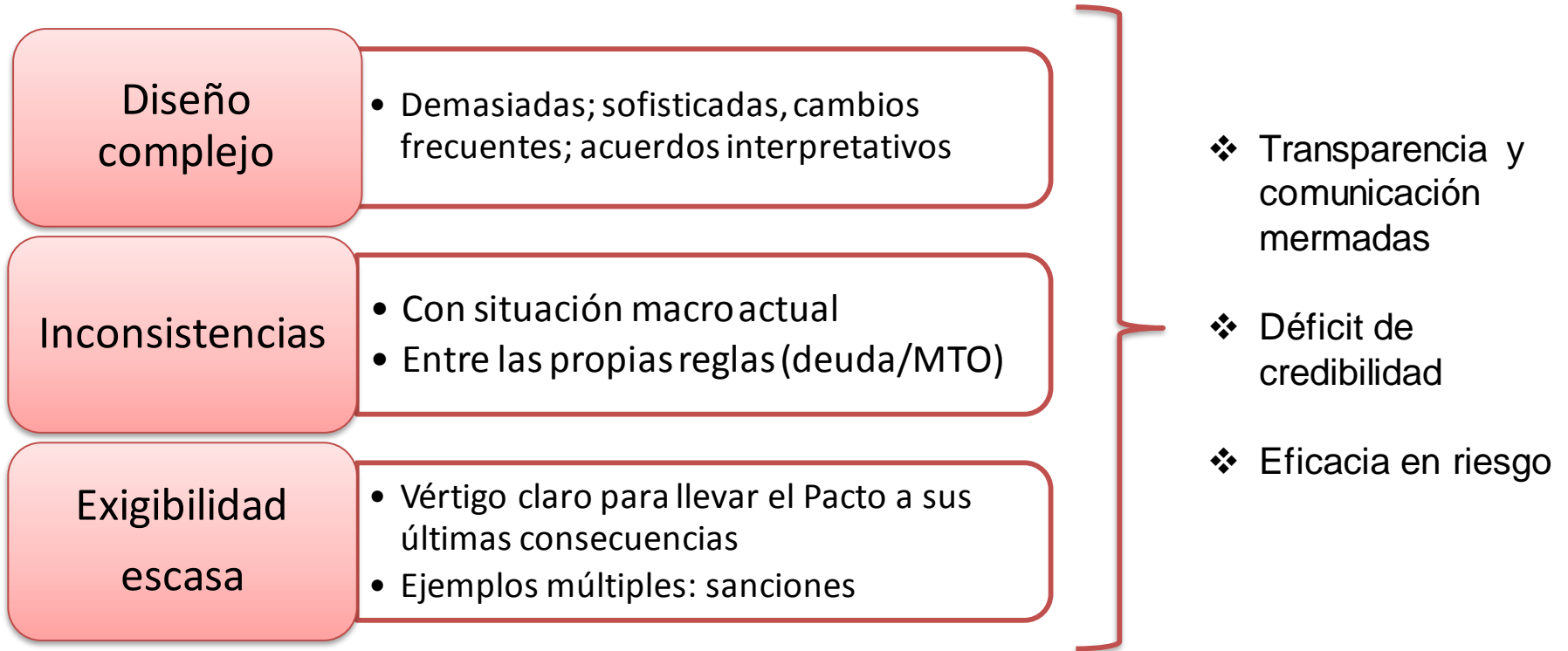
2 B – Prociclicidad de las cuentas públicas españolas

La regla de gasto española no se cumple

- La LOEPSF establece tres reglas fiscales al mismo nivel: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
- La regla de gasto queda como regla de 2º orden al darse prioridad en la práctica del objetivo de déficit:
 - ✓ Regulación parca y confusa:
 - ✓ No se ha desarrollado normativamente la metodología de cálculo y sobre todo de estimación (cálculo ex-ante)
 - ✓ Guías IGAE dirigidas al cálculo de los empleos no financieros, pero insuficiente para el cálculo del gasto computable
 - ✓ Casi ningún presupuesto contiene información de la regla de gasto.
 - ✓ No replicabilidad de la regla a posteriori con los datos publicados por MINHAP.
 - ✓ El estado y muchas CCAA no la cumplen
 - ✓ Interpretación laxa del MINHAP que permite consolidar los excesos de gasto de años anteriores, incluidas las operaciones no recurrentes (desdibuja su finalidad)

2 B – Prociclicidad de las cuentas públicas españolas

Reglas UE: deficientes y con perspectivas inciertas



✓ Poca claridad de orientación en cómo profundizar en la UEM

- **Reformas post-crisis:** coordinación basada en reglas reforzada + elementos innovadores (ownership)
 - **Informe 5P:** hacia soberanía compartida + instituciones comunes.
- Voluntad real de progreso?
 - No hay arquitectura de supervisión
 - Riesgo recentralización? EFB?

2 C.- Debilidad estructural en el proceso presupuestario y en las instituciones fiscales

¿Qué se ha hecho?

Débil marco normativo de disciplina fiscal

- Artículo 135 de la Constitución Española
- LOEPSF: Reglas fiscales y mecanismos de aplicación

Escasa cultura de transparencia

- Obligación de todas las AAPP de ofrecer información económico-financiera
- Central de Información Económico y Financiera

Sesgo cortoplacista en el diseño y ejecución de la política presupuestaria y fiscal

- Principio de plurianualidad (LOEPSF)
- Creación de la AIReF

Ausencia de corresponsabilidad fiscal en el conjunto de los niveles de gobierno

- Cambios en la supervisión y control de las CCLL

2 C.- Debilidad estructural

i) Normas débiles de disciplina fiscal

Falta de efectividad y no aplicación de la LOEPSF por:

- ✓ **Inconsistencia entre reglas fiscales:** No relación entre objetivo de déficit y regla de gasto; incoherencia entre objetivo de deuda y objetivo de déficit
- ✓ **Falta de simplicidad y flexibilidad:** Aclarar el régimen transitorio previsto; desarrollar la vinculación entre objetivo nominal y estructural
- ✓ **Falta de adecuación de las reglas fiscales a los principios de estabilidad y sostenibilidad perseguidos:** fijar objetivos en función de posición fiscal de la AP; desarrollar la vinculación entre objetivo nominal y estructural.
- ✓ **Falta de coordinación entre niveles de gobierno** (estructuras presupuestarias y calendarios)
- ✓ **Falta de exigibilidad de las reglas fiscales:** falta de automatismo (ej. necesidad de convocar CPPF) y no aplicación efectiva a todos los niveles de gobierno (ej. la AC no presenta PEF)
- ✓ **Falta de orientación plurianual:** falta de perspectiva plurianual en activación de mecanismos preventivos/correctivos (riesgo a medio/largo plazo)



2 C.- Debilidad estructural

ii) Escasa cultura de transparencia

- Avances en el terreno de la transparencia
 - ✓ **Creación del Portal de transparencia y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**
 - ✓ **Principio de transparencia en la LOEPSF** (como ejemplo: extensión de la publicación mensual de la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional a las CCAA)
- Algunas deficiencias/tareas pendientes:
 - ✓ **Acuerdos de la CDGAE** (Regulación de las condiciones de los mecanismos extraordinarios de financiación). En mayo se publicó FLA 2016: ¿va a cambiar la situación?
 - ✓ **Memorias económicas** de las leyes. Dificulta la evaluación ex-ante y ex-post de las medidas adoptadas: la ley de transparencia lo exige: ¿va a cambiar la situación?
 - ✓ **Fijación de los objetivos** de estabilidad presupuestaria. Justificación somera que sustente los resultados del proceso.
 - ✓ **Desconocimiento de la metodología de cálculo de los datos**, lo que impide replicarlos
 - ✓ **Comité Técnico de Cuentas Nacionales**. No se ha constituido formalmente.
 - ✓ **Planes de ajuste de las CCAA y CCLL** (usuario y contraseña) acogidas a los mecanismos extraordinarios de financiación (publicación prevista en la normativa)

2 C.- Debilidad estructural

iii) Orientación a medio plazo de las cuentas públicas

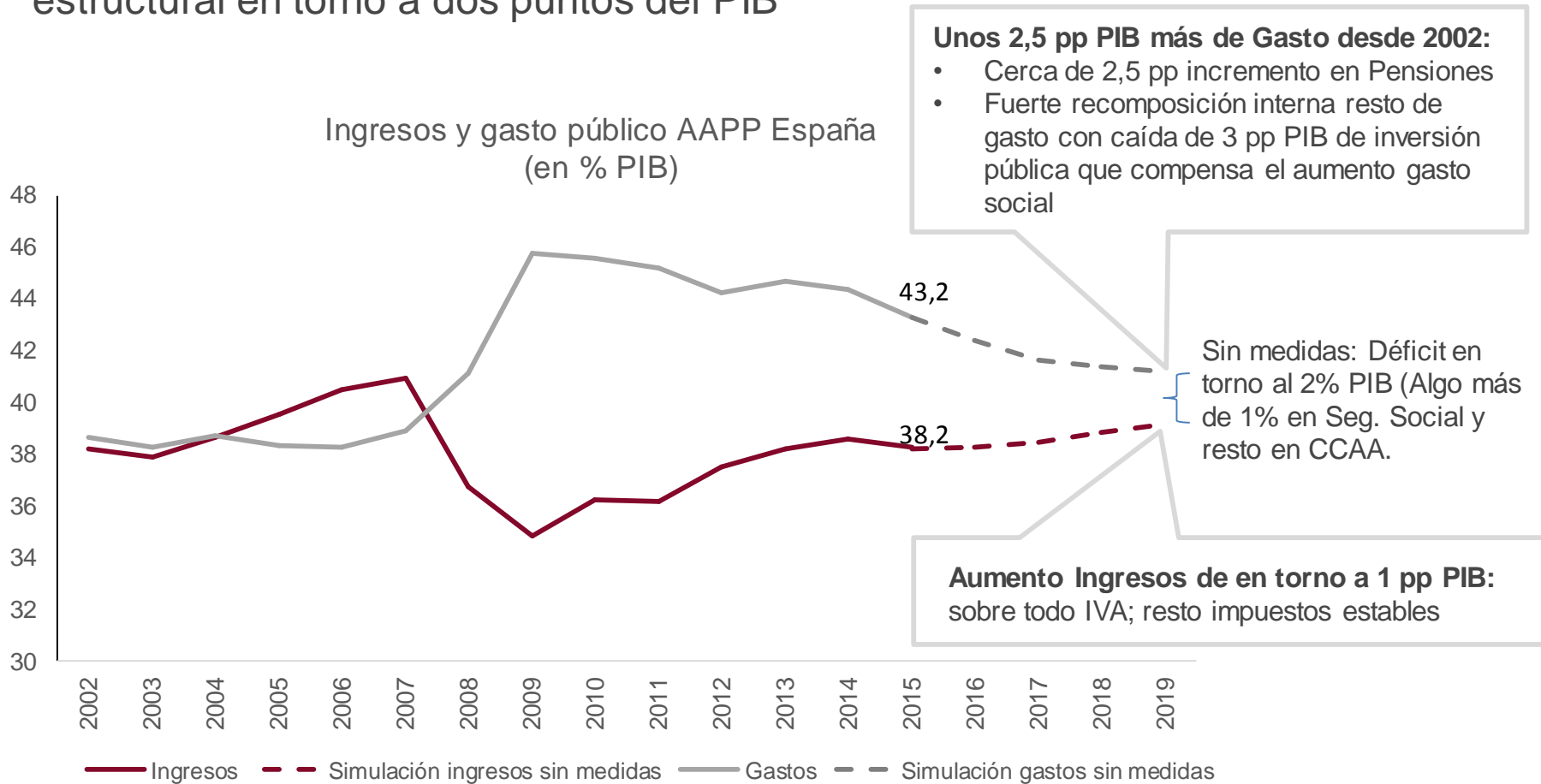
- ❖ El Programas de Estabilidad, considerado como plan fiscal a medio plazo, no está coordinado con el proceso presupuestario al no contener proyecciones presupuestarias por subsectores y mayor nivel de detalle de determinadas rúbricas, información para el cálculo de la regla de gasto
- ❖ Los presupuestos no recogen correspondencia con las rúbricas de recursos y empleos en contabilidad nacional (no basta el ajuste al saldo), información de las entidades que no tienen naturaleza pública pero que se consideran AAPP a efectos de SEC 2010 como AAPP, datos para el cálculo del gasto computable.
- ❖ Hay deficiencias en las evaluaciones ex-ante y ex-post de las medidas presupuestarias.
- ❖ La AIReF cumple un papel importante en la orientación a medio y largo de las cuentas públicas, aunque mantiene algunas dificultades para funcionar a pleno rendimiento.



2 C.- Debilidad estructural

iii) Orientación a medio plazo de las cuentas públicas

En un escenario no policy change, en 2019 todavía persistiría un desequilibrio estructural en torno a dos puntos del PIB



Fuente: IGAE y estimaciones AIReF

2 C.- Debilidad estructural

iv) Ausencia de corresponsabilidad fiscal

- ❖ Restricción presupuestaria blanda que permite eludir los costes políticos de ejercer autonomía financiera
- ❖ Restricciones financieras procíclicas en algunos gobiernos subnacionales y holguras en otros.
- ❖ Deficiencias en el diseño del sistema de financiación
- ❖ Mecanismos de financiación extraordinaria (FLA)
- ❖ Traslación de responsabilidades entre AAPP por dificultad de desplegar el brazo preventivo de la LOEPSF

SUMARIO

1. ¿Por qué la crisis ha sido tan larga y profunda?
2. Principales problemas
3. Conclusiones

4.- Conclusiones

Tenemos que tomar nuestras propias decisiones para reforzar la economía española y superar sus debilidades en una Unión Económica y Monetaria que va a seguir siendo imperfecta

- ✓ España necesita un plan presupuestario a medio plazo realista y creíble para afianzar la sostenibilidad de las cuentas públicas
- ✓ La recuperación económica parece afianzarse y seguirá facilitando el proceso de consolidación fiscal hasta 2019, pero persistirá un déficit estructural en torno al 2% de PIB que hay que afrontar
- ✓ Realizar un análisis a fondo de los pasivos contingentes y otros riesgos que puede afectar a la sostenibilidad de las cuentas públicas
- ✓ Hay que seguir avanzando en el refuerzo del marco institucional nacional de las finanzas públicas y aumentar la transparencia del sector público
- ✓ Es necesaria una reforma normativa para mejorar el marco de disciplina presupuestaria y reglas fiscales
- ✓ Hay que propiciar el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal de los distintos niveles de gobierno para lograr la estabilidad presupuestaria, incluyendo una mejora del Consejo de Política Fiscal y Financiera.



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

 [@AIReF_es](https://twitter.com/AIReF_es)