Necesidades de gasto y reforma del sistema de financiación autonómica

Francisco Pérez
Universitat de València e Ivie

Jornada Ivie-Fedea

Propuestas para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas

En colaboración con AVE y la Fundación Olof Palme Valencia, 27 de septiembre de 2016



Qué reformas necesita el modelo actual

- Los problemas tradicionales de los sistemas de financiación (suficiencia, equidad, autonomía) presentan ahora nuevos perfiles:
 - Enorme gravedad de los problemas de estabilidad presupuestaria de las AAPP y sostenibilidad financiera de las CCAA
 - El funcionamiento del modelo aprobado en 2009 ha discurrido en paralelo con una grave crisis del Estado de Bienestar, que ha afectado mucho a las CCAA
- Crisis del Estado de Bienestar y del Estado de las Autonomías: dos caras de la misma moneda
 - La reforma ha de abordar el fondo de los problemas porque nos jugamos mucho con las soluciones que proponga
 - Seguir respetando el statu quo es más arriesgado que nunca, tanto financiera como institucionalmente

Qué enfoque de las reformas se propone

- Asignar los recursos teniendo presente la necesaria estabilidad financiera, y aplicando idénticos criterios de suficiencia a las AAPP:
 - Priorizar de igual manera la financiación de todos los servicios públicos fundamentales (SPF: educación, sanidad y protección social), con independencia de la administración responsable de cada uno:
 - Asignar a financiar los SPF los principales ingresos tributarios (PIT)
 - Distribuir los PIT entre AAPP en proporción a sus competencias en SPF
 - Evitar los déficits de recursos para financiar los SPF, para favorecer prestaciones estables
 - Seguir criterios de prudencia en la evolución del gasto en SPF (reglas de gasto)
 - Dotar Fondos de Reserva para disminuir el riesgo de tener que reducir los servicios
 - Asignar los recursos entre comunidades siguiendo criterios de nivelación completa en la cobertura de sus necesidades de SPF:
 - Estimar las necesidades de SPF con criterios objetivos e idénticos para todas las CCAA
 - Incluir a las comunidades forales en la nivelación de los SPF
- Potenciar la autonomía, financiando el resto de servicios (RS) mediante la capacidad fiscal que poseen los tributos cedidos y compartidos (IRPF) y el ejercicio de la capacidad normativa

- La decisión sobre cuántos recursos se quieren dedicar a prestar los servicios (en particular los SPF) es sin duda política, pero puede ser acotada analizando:
 - El esfuerzo que realizan otros países en materias similares
 - La evolución del gasto a lo largo del tiempo

Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF). Comparación internacional. 2014 (porcentaje del PIB)

	Educación	Sanidad	Protección Social	Total SPF	SPF competencias de las CCAA¹
Francia	5,5	8,2	24,8	38,5	18,3
Italia	4,1	7,2	21,4	32,7	12,9
Alemania	4,3	7,2	18,8	30,3	14,5
Reino Unido	5,2	7,6	16,5	29,3	17,7
España	4,1	6,1	17,6	27,8	11,3
Euro Área	4,8	7,3	20,4	32,5	15,2

¹ Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.

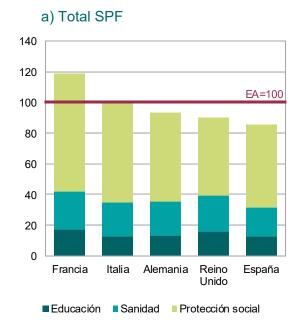
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat).



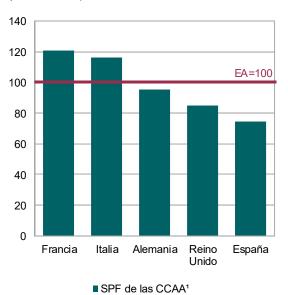
 España dedica un % de PIB a SPF menor que los países de nuestro entorno y se sitúa en el 75% de la media de la Euro Área en las materias que gestionan las CCAA

Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) como porcentaje del PIB. Comparación internacional. 2014

(Euro Área=100)



b) SPF competencia de las CC.AA



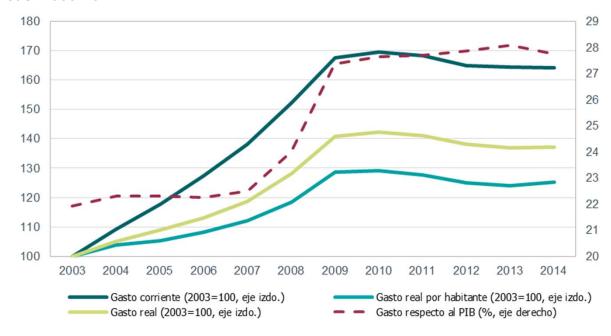
¹ Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.





- El aumento de gasto real pc del conjunto de las **AAPP** en SPF desde 2003 ha sido sustancial y apenas ha retrocedido durante la crisis
- El incremento del % de PIB dedicado a SPF se produce sobre todo cuando el crecimiento del PIB nominal se frena y cae (2007-2009)

Evolución del gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) de las Administraciones Públicas. 2003-2014

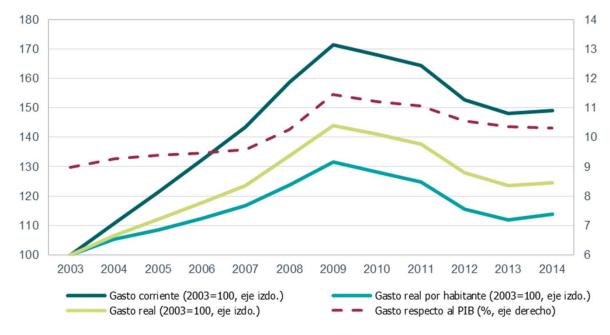


Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).



- Las CCAA participan de la fuerte expansión del gasto en SPF, pero no evitan su caída intensa –nominal y real- durante la crisis
- El gasto real pc de las CCAA en SPF se sitúa en 2014 un 11% por encima del de 2003

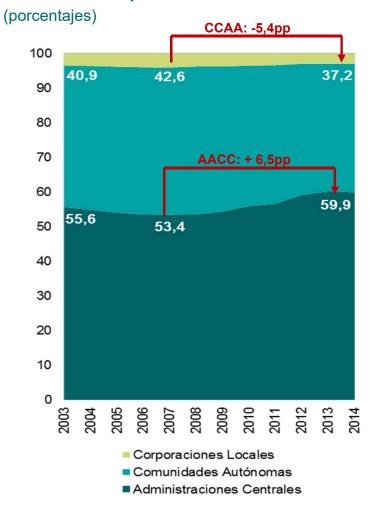
Evolución del gasto en Servicios Públicos Fundamentales de la Administración Regional. 2003-2014



Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).



Distribución del gasto en Servicios Públicos Fundamentales por administraciones



- La evolución del gasto en SPF de las distintas administraciones ha sido muy dispar:
 - El dinamismo del gasto de las CCAA durante los años de expansión les hizo ganar peso (1,7 pp) en el gasto público agregado en SPF
 - En los años de crisis el ajuste del gasto en SPF ha sido intenso en las CCAA, que han perdido 5,4 pp en el agregado
- en el agregado de SPF en 2014 es de 3,7 pp menos que en 2003 y el de las AACC 4,3 pp más

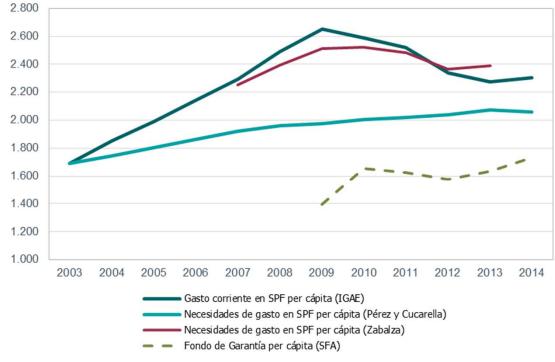
Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y elaboración propia.



- Las necesidades de gasto de las CCAA en SPF han aumentado más que la población, por los cambios en su composición y en los costes
- El gasto de las CCAA en SPF por unidad de necesidad ha aumentado un 14,5% entre 2003 y 2014

Evolución de las necesidades de gasto en Servicios Públicos Fundamentales de la Administración Regional. 2003-2014

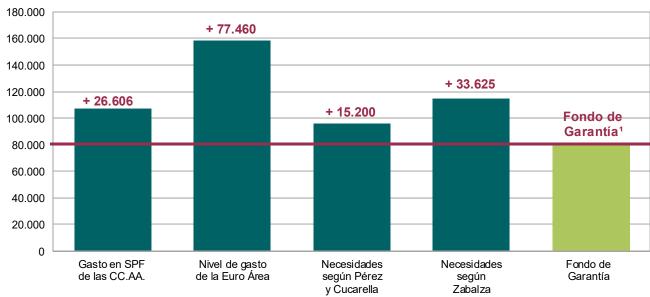
(euros por habitante)





- El gasto de las CCAA en SPF es muy inferior al que igualaría el % de PIB que dedica la EA, menor que el resultante del cálculo de necesidades de Zabalza y superior al cálculo de Pérez y Cucarella
- Todas esas referencias para la suficiencia dan cifras mayores de recursos para SPF que el Fondo de Garantía del actual modelo

Evaluación de la suficiencia global en Servicios Públicos Fundamentales de las CC.AA. 2014 (millones de euros)



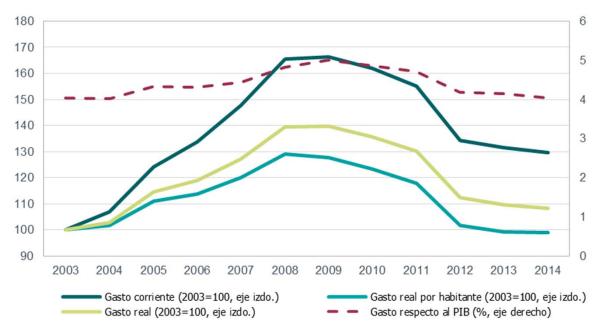
¹ El Fondo de Garantía incluye una estimación de la cuantía que le correspondería a País Vasco y Navarra si recibieran los mismos recursos para SPF per cápita que la media de las CCAA de Régimen Común.



El gasto de las CCAA en el resto de servicios (RS)

- La evolución del gasto en el resto de servicios ha seguido una pauta similar a los SPF, fuertemente creciente durante la expansión y con intensos ajustes posteriores, superiores a los realizados en SPF
- El gasto real pc y el nivel de esfuerzo en el RS de las CCAA, en términos de PIB, eran en 2014 iguales que los de 2003

Evolución del gasto en resto de servicios de la Administración Regional. 2003-2014



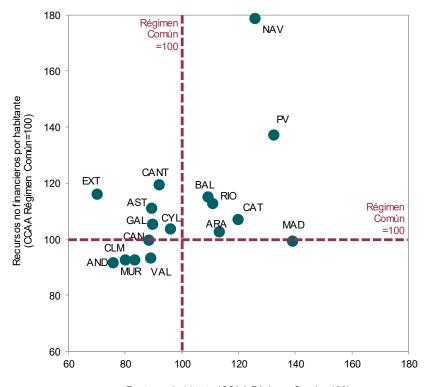
Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)



Nivelación: la situación de partida

- Los recursos de las comunidades no responden a un patrón definido de capacidad fiscal ni de solidaridad
- Comunidades con similar nivel de renta disponen de recursos muy dispares y la explicación de las disparidades es el statu quo

PIB per cápita vs. Recursos no financieros por habitante. 2014 (CC.AA. de Régimen Común=100)



Renta por habitante (CCAA Régimen Común=100)





Nivelación de los SPF: enfoque de la propuesta

Criterios de reparto del Fondo de Garantía de los SPF. 2014

Distribución entre las CC.AA. de Régimen Común (porcentajes)

	Población	Modelo de financiación	De la Fuente¹	Pérez y Cucarella	Gasto en SPF
Andalucía	19,2	18,6	18,7	19,6	18,0
Aragón	3,0	3,2	3,3	3,0	3,3
Asturias	2,4	2,6	2,6	2,4	2,7
Baleares	2,5	2,5	2,5	2,5	2,3
Canarias	4,8	4,9	4,9	4,7	4,6
Cantabria	1,3	1,4	1,4	1,3	1,6
Castilla-La Mancha	4,7	5,0	5,0	4,7	4,8
Castilla y León	5,7	6,2	6,3	5,6	6,2
Cataluña	17,2	17,0	16,5	17,4	17,6
Extremadura	2,5	2,7	2,7	2,5	3,0
Galicia	6,3	6,7	6,7	6,2	6,6
Comunidad de Madrid	14,7	14,2	14,1	14,5	13,9
Región de Murcia	3,4	3,3	3,3	3,5	3,7
La Rioja	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Comunitat Valenciana	11,4	11,1	11,1	11,5	11,0
Total Reg. Común	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

- El modelo de financiación debe distribuir los recursos para prestar SPF en proporción a las necesidades
- El cálculo de necesidades ha de basarse más que el actual en la población y su composición, y en criterios de coste objetivos, iguales para todas las CCAA



¹ Se utiliza el criterio de reparto de De la Fuente (2015) que es del año 2013.

Nivelación de los SPF: enfoque de la propuesta

Criterios de reparto del Fondo de Garantía de los SPF. 2014

b) Asignación a cada CC.AA. de Régimen Común (euros por habitante)

	R	Canto an			
	Población	Modelo de financiación	De la Fuente ¹	Pérez y Cucarella	Gasto en SPF
Andalucía	1.734	1.680	1.693	1.771	2.117
Aragón	1.734	1.854	1.879	1.701	2.467
Asturias	1.734	1.830	1.862	1.707	2.557
Baleares	1.734	1.731	1.710	1.691	2.081
Canarias	1.734	1.761	1.767	1.677	2.156
Cantabria	1.734	1.747	1.796	1.698	2.747
Castilla-La Mancha	1.734	1.820	1.824	1.705	2.267
Castilla y León	1.734	1.879	1.907	1.707	2.437
Cataluña	1.734	1.715	1.666	1.759	2.309
Extremadura	1.734	1.832	1.891	1.705	2.655
Galicia	1.734	1.858	1.862	1.701	2.360
Comunidad de Madrid	1.734	1.672	1.660	1.706	2.127
Región de Murcia	1.734	1.695	1.720	1.789	2.462
La Rioja	1.734	1.786	1.892	1.788	2.439
Comunitat Valenciana	1.734	1.678	1.683	1.751	2.174
Total Reg. Común	1.734	1.734	1.734	1.734	2.257

¹ Se utiliza el criterio de reparto de De la Fuente (2015) que es del año 2013.

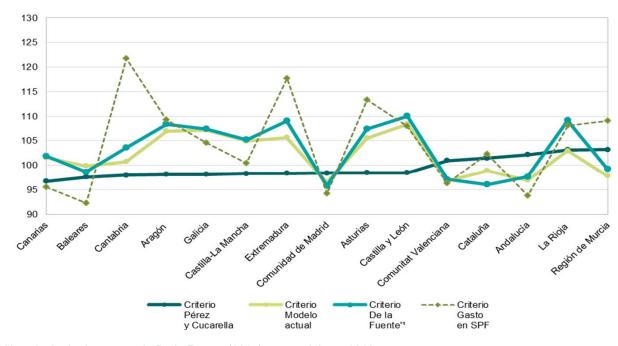
Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), Liquidación del Modelo de Financiación 2014, De la Fuente (2015) y Pérez y Cucarella (2016).

- el criterio de reparto de los recursos del modelo de 2009 no se basa realmente en las necesidades, porque la asignación del Fondo de Garantía según las mismas queda desfigurada con el Fondo de Suficiencia
- El problema del actual modelo es doble: el FG no cubre las necesidades de SPF y los recursos no se distribuyen en base a ellas

Nivelación de los SPF: cuánta diversidad per cápita

- Los criterios de distribución basados en necesidades no justifican diferencias de recursos per cápita de la magnitud del modelo actual
- Los criterios de necesidad per cápita que utiliza el Fondo de Garantía son discutibles y en parte ad hoc, generando excesiva desigualdad

Diferencias entre comunidades autónomas en recursos por habitante. 2014 (CC.AA. de Régimen Común=100)



¹ Se utiliza el criterio de reparto de De la Fuente (2015) que es del año 2013. Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), Liquidación del Modelo de Financiación 2014, De la Fuente (2015) y Pérez y Cucarella (2016).



Recursos para financiar los SPF: criterios

- El gasto en SPF de las AAPP asciende en 2014 a 289.080 millones de euros
- Los recursos que ofrece en 2014 la cesta de las cuatro grandes fuentes de ingresos públicos ascienden a 294.154 millones de euros

Detalle del gasto en SPF y los principales ingresos tributarios. 2014 (millones de euros)

	Gasto en SPF	IRPF	IVA	IIEE	Asignación actual de IRPF, IVA e IIEE	Cotizaciones sociales	Total ingresos para SPF
Administración Central	20.128	39.625	28.398	8.396	76.419	10.548	86.967
Comunidades Autónomas	107.403	38.317	31.193	12.738	82.249	376	82.625
Corporaciones Locales	8.485	1.780	3.783	753	6.316	231	6.547
Seguridad Social	153.064	0	0	0	0	118.015	118.015
Total AA.PP.	289.080	79.722	63.375	21.887	164.984	129.170	294.154

¹ La parte territorializada a las CC.AA. proviene de la recaudación normativa proporcionada en la liquidación del modelo 2014 más la estimación de la recaudación normativa de País Vasco y Navarra.

Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y Liquidación del Modelo de Financiación 2014



Recursos para financiar los SPF: criterios

- Las Cotizaciones Sociales han de asignarse a financiar a la Seguridad
 Social y conviene excluirlas de los ingresos y los gastos a financiar
- Tras eliminarlas, los SPF a financiar ascienden a 159.910 millones de euros y los recursos de IRPF, IVA e Impuestos Especiales (Principales Ingresos Tributarios: PIT) representan 164.984 millones

Detalle del gasto en SPF y los Principales Ingresos Tributarios (PIT) tras eliminar las Cotizaciones Sociales. 2014 (millones de euros)

	Gasto en SPF	IRPF	IVA	IIEE	Asignación actual de los PIT
Administraciones Centrales	44.022	39.625	28.398	8.396	76.419
Comunidades Autónomas	107.403	38.317	31.193	12.738	82.249
Corporaciones Locales	8.485	1.780	3.783	753	6.316
Total AA.PP.	159.910	79.722	63.375	21.887	164.984

¹ La parte territorializada a las CC.AA. proviene de la recaudación normativa proporcionada en la liquidación del modelo 2014 más la estimación de la recaudación normativa de País Vasco y Navarra.

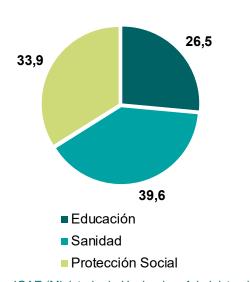


Recursos para financiar los SPF: criterios

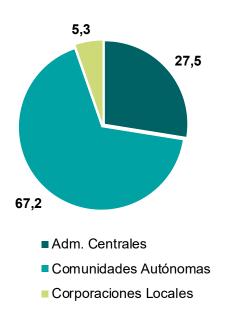
• En la cifra de gasto en SPF el peso de las CCAA ascienda al 67,2% y esa debería ser, aproximadamente, su porcentaje de participación en IRPF, IVA e Impuestos Especiales

Gasto en SPF no cubiertos por las cotizaciones sociales (porcentajes)

a) Distribución del gasto en SPF por funciones de gasto



b) Distribución del gasto en SPF por administraciones responsables





Recursos para financiar los SPF: propuesta

- Si se distribuyen los PIT entre administraciones en proporción sus gastos en SPF (excluidos los financiados con cotizaciones):
 - A las CCAA les corresponderían el 65,1% de esos recursos
 - A las Administraciones Centrales (AC+SS) les correspondería un 26,7% para atender a sus gastos en SPF (incluidos las prestaciones de la SS que no se cubren con las Cotizaciones)
 - Queda un excedente del 3,1% del total de ingresos PIT sobre SPF, que se atribuiría también a la AC, con posibles objetivos de nivelación vertical (fondos de desarrollo)

Distribución de los Principales Ingresos Tributarios (PIT) entre administraciones. 2014 (millones de euros)

	Gasto en SPF (mill. €)	Peso del gasto en SPF (%)	Asignación actual de los PIT (mill. €)	Asignación actual de los PIT (%)	Nueva asignación de los PIT (%)	Excedente de PIT tras cubrir los
Administraciones Centrales	44.022	27,5%	76.419	46,3%	26,7%	SPF:
Comunidades Autónomas	107.403	67,2%	82.249	49,9%	65,1%	5.074 mill. €
Corporaciones Locales	8.485	5,3%	6.316	3,8%	5,1%	(3,1 % del PIB)
Total AA.PP.	159.910	100,0%	164.984	100,0%	96,9%	

¹ La parte territorializada a las CC.AA. proviene de la recaudación normativa proporcionada en la liquidación del modelo 2014 más la estimación de la recaudación normativa de País Vasco y Navarra

Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y Liquidación del Modelo de Financiación 2014.



Nivelación de los SPF y solidaridad: resultados

Recaudación de los Principales Ingresos Tributarios (PIT) y necesidades de gasto en SPF. 2014 (euros por habitante)

	Recaudación normativa de los PIT	Necesidades de gasto en SPF (criterio Pérez y Cucarella)	Diferencia entre recaudación y necesidades	PIB por habitante (Es paña=100)
Madrid	3.012	2.266	745	136,5
País Vasco	2.827	2.310	517	130,1
Comunidad Foral de Navarra	2.827	2.340	487	123,6
Cataluña	2.642	2.337	305	117,7
Aragón	2.558	2.261	297	111,3
La Rioja	2.368	2.376	-9	108,8
Baleares	2.775	2.248	528	107,2
Castilla León	2.323	2.269	54	94,3
Cantabria	2.456	2.257	199	90,5
Galicia	2.183	2.261	-78	88,0
Asturias	2.402	2.268	134	88,0
Comunitat Valenciana	2.125	2.326	-202	87,5
Canarias	1.079	2.228	-1.149	87,0
Región de Murcia	1.946	2.377	-431	82,1
Castilla La Mancha	1.990	2.265	-275	78,8
Andalucía	1.812	2.354	-542	74,4
Extremadura	1.800	2.266	-466	69,1
TOTAL CCAA	2.305	2.305	0	100,0

Fuente: Fuente: IGAE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) , Liquidación del Modelo de Financiación 2014 y elaboración propia.

- Los signos de las diferencias entre la recaudación normativa de la cesta de los PIT en cada comunidad y los recursos nivelados que recibirían para SPF reflejan la solidaridad interterritorial que propone el modelo
- Las comunidades forales participarían a través del cupo en la carga que representa igualar las oportunidades de acceso a los SPF

Resto de gastos y recursos y reparto del déficit actual

- Los recursos restantes son insuficientes para cubrir los gastos en el resto de funciones (RS) de cada administración, al existir déficit
- El déficit agregado de las AAPP no cambia, pero su asignación entre administraciones es distinta porque los SPF han sido preservados de déficit y su peso difiere entre ellas

Gastos e ingresos disponibles para el resto de funciones. 2014 (millones de euros)

(minories de edios)							
	CCAA¹	AACC ²	CCLL				
Gasto resto de funciones	38.304	88.689	43.199				
Recursos disponibles	25.681	50.548	33.548				
- Tributos cedidos	12.712	-	-				
- Otros impuestos	1.882	26.410	23.639				
- Otros ingresos	9.719	22.364	9.706				
- Cooperación internacional	544	647	3				
- Ayudas a la inversión	2.626	1.127	200				
- Ajuste diferencia Rec. Normativa PIT	-1.802	-	-				
Déficit (millones €)	12.623	38.141	9.651				
Déficit (% PIB)	1,21%	3,66%	0,93%				

Déficit de las AA.PP. 2014:

61.319 mill. € (5,9% del PIB)



¹ Las Comunidades Autónomas únicamente hace referencia a las comunidades de Régimen Común.

² Las Administraciones Centrales incluye la Seguridad Social.

Resultados generales de la propuesta

Comparación entre recursos del modelo actual y modelo propuesto. 2014

(millones de euros)

	Modelo actual de financiación autonómica	·	Propuesta de modelo de financiación autonómica			
	Total recursos (normativos)	Total recursos (normativos)	PIT	Tributos cedidos	modelo vs modelo actual	
Andalucía	18.676	22.211	19.778	2.433	3.535	
Aragón	3.576	3.567	2.996	571	-9	
Asturias	2.771	2.779	2.408	371	8	
Baleares	2.576	2.934	2.480	454	357	
Canarias	4.397	5.237	4.690	546	840	
Cantabria	1.824	1.615	1.329	287	-208	
Castilla-La Mancha	4.925	5.303	4.708	595	379	
Castilla y León	6.546	6.461	5.660	801	-85	
Cataluña	18.961	20.447	17.575	2.872	1.485	
Extremadura	2.943	2.752	2.491	260	-192	
Galicia	7.175	6.977	6.214	763	-197	
Comunidad de Madrid	14.914	17.290	14.628	2.661	2.375	
Región de Murcia	3.078	3.902	3.487	415	825	
La Rioja	956	871	758	113	-86	
Comunitat Valenciana	10.653	13.637	11.643	1.994	2.984	
Total Reg. Común	103.971	115.982	100.846	15.136	12.011	

- La financiación neta que ofrece el nuevo modelo a las CCAA es superior a la del actual en 12.011 millones de euros
- Esta nivelación vertical permitiría racionalizar la asignación de los recursos, haciéndola más proporcional a las necesidades en SPF
- Las pérdidas de algunas comunidades son asumibles mediante cláusulas transitorias



¹ Se utiliza el criterio de reparto de Pérez y Cucarella (2016).

Conclusiones

- La situación actual es insostenible porque cuestiona la viabilidad financiera del Estado del Bienestar y del Estado de las Autonomías
- La reforma ha de ser integral y abordar a fondo los problemas de estabilidad, sostenibilidad financiera y nivelación, protegiendo en todas las AAPP los servicios públicos fundamentales mediante:
 - Una asignación de los recursos más solidaria que la actual
 - Instrumentos adecuados de prudencia financiera
- La propuesta presentada permite, con un coste razonable en relación con sus resultados, alcanzar tres objetivos importantes:
 - Asegurar la suficiencia y la nivelación de los recursos para SPF de todas las AAPP y todas las CCAA, comunes y forales
 - Mejorar la estabilidad de los recursos para educación, sanidad y servicios sociales
 - Reforzar el espacio de autonomía fiscal de las CCAA

Necesidades de gasto y reforma del sistema de financiación autonómica

Francisco Pérez
Universitat de València e Ivie

Jornada Ivie-Fedea

Propuestas para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas

En colaboración con AVE y la Fundación Olof Palme Valencia, 27 de septiembre de 2016



Nivelación: la situación de partida

 Las diferencias de financiación pc (y de gasto pc) son enormes, entre comunidades comunes y forales, y entre las de régimen común

Ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas. 2014

(CC.AA. de Régimen Común=100)

	Total Ingresos no financieros por habitante	Total Gastos no financieros por habitante	Rendimientos del modelo de financiación por habitante ajustado	Rendimientos del modelo de financiación por competencias homogéneas por habitante ajustado	Gastos no financieros por habitante ajustado
Andalucía	91,3	87,3	96,6	97,7	90,1
Aragón	102,4	103,5	106,2	109,8	96,8
Asturias	110,9	105,5	104,1	107,2	99,9
Baleares	114,8	113,7	98,4	99,6	113,9
Canarias	99,6	93,4	86,6	85,9	91,9
Cantabria	119,3	115,3	129,4	127,0	114,5
Castilla-La Mancha	92,4	91,1	95,0	100,5	86,8
Castilla y León	103,5	98,5	101,9	107,7	90,9
Cataluña	106,9	115,4	107,4	99,1	116,7
Extremadura	115,8	113,7	106,6	112,7	107,6
Galicia	105,3	98,9	102,5	103,9	92,3
Comunidad de Madrid	99,3	99,9	100,9	99,2	103,6
Región de Murcia	92,5	97,1	90,3	95,1	99,3
Comunidad Foral de Navarra	178,3	164,6	-	-	-
La Rioja	112,7	108,5	122,5	119,9	105,3
Comunitat Valenciana	93,2	96,5	92,6	95,1	99,7
País Vasco	136,9	129,6	-	-	-
Total Reg. Común	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

