

El diagnóstico del Informe

Francisco Pérez
Universitat de València e Ivie

Seminario Ivie

**Una lectura coral del Informe de la
Comisión de Expertos para la revisión de
la Financiación Autonómica**

En colaboración con

Generalitat Valenciana

Valencia, 20 de septiembre de 2017

Los objetivos del Informe

- **Encargo de la Conferencia de Presidentes y del Consejo de Ministros a la Comisión:**
 - En la sociedad española existe un amplio consenso sobre la necesidad de proteger el Estado de bienestar como elemento vertebrador de nuestro modelo económico y social
 - La reforma de la financiación autonómica y la sostenibilidad del Estado de bienestar están estrechamente relacionadas: las CC. AA. son parte esencial de este
 - El análisis y la revisión del SFA debe fundamentarse en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos

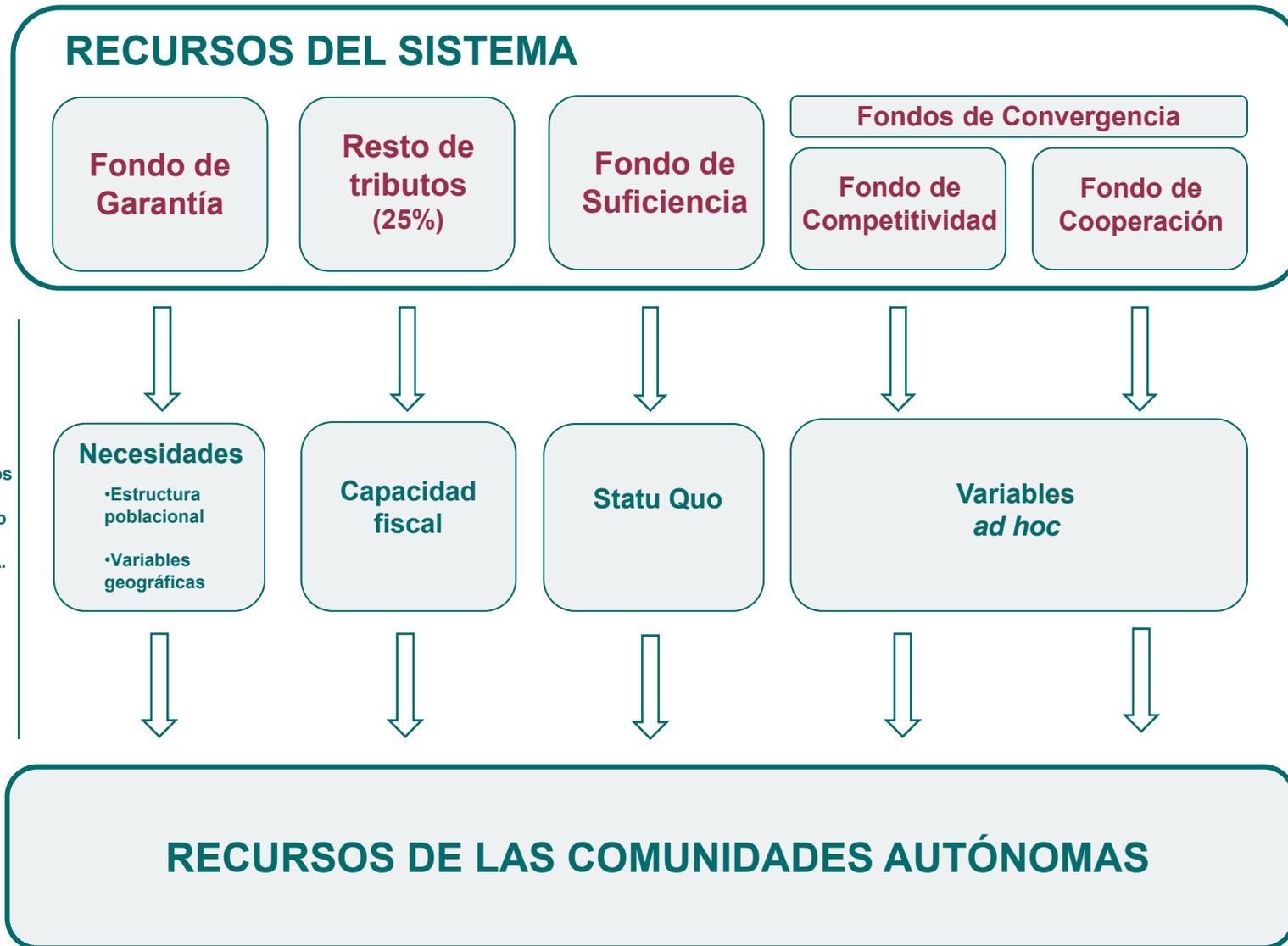
Puntos centrales del diagnóstico

- Estructura del modelo actual
- Resultados (financieros y no financieros) de su aplicación
- Problemas a resolver:
 - De suficiencia y equilibrio vertical
 - De equidad
 - De eficiencia e incentivos
 - De autonomía fiscal
 - De funcionamiento institucional

Principios y otros rasgos del acuerdo de 2009

- **Los principios:**
 - Un acuerdo para mejorar los recursos del sistema y reforzar el Estado de bienestar
 - Un reparto de recursos basado en las necesidades (población ajustada) para nivelar la financiación de los servicios públicos fundamentales (SPF) y hacer efectiva la solidaridad
 - Refuerzo de la capacidad fiscal de las CC. AA.
- **Otros rasgos:**
 - Respeto al *statu quo*: recursos alejados de las necesidades
 - Múltiples fondos *ad hoc*: complejidad y falta de transparencia
 - La Administración Central (AC) no ofrece espacio a las CC. AA. para colaborar efectivamente en la política y la gestión tributarias

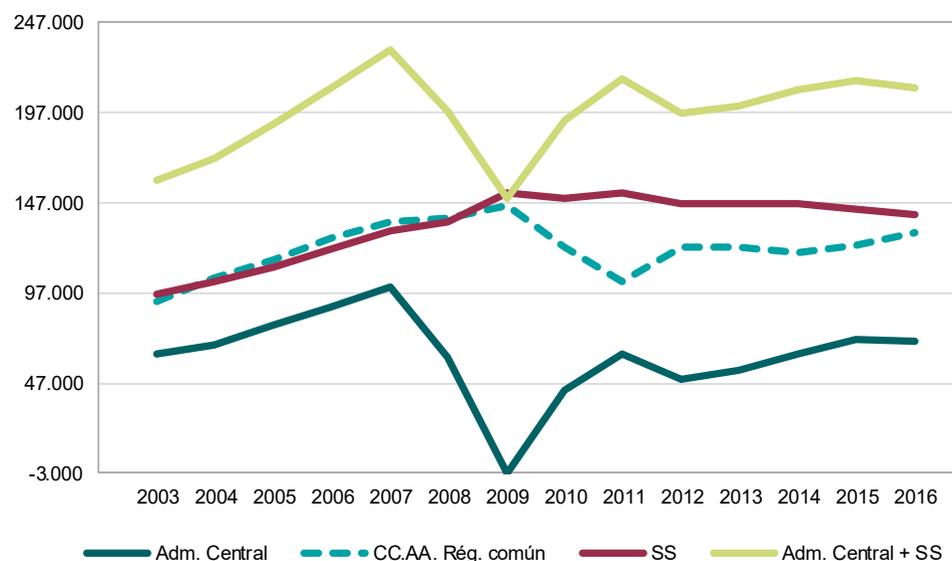
Estructura del sistema de 2009



Los resultados del sistema y la crisis

- La aplicación del sistema de 2009 resulta decisivamente condicionada por la crisis y el desplome de los ingresos de todas las AA.PP.
- Las caídas de ingresos son más intensas y duraderas en la AC y las CC.AA. que en la SS, responsable junto con estas de las grandes prestaciones del Estado del bienestar

Recursos no financieros por subsectores (netos de transferencias entre AA.PP y recursos UE). 2003-2016
(Millones de euros corrientes)



Fuente: IGAE.

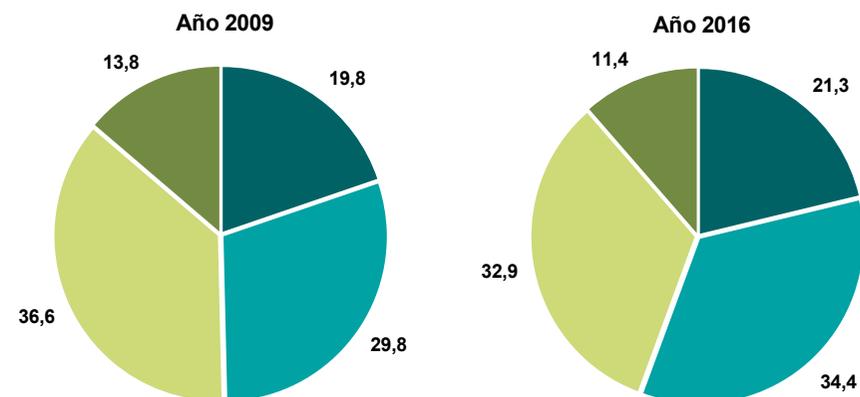
Resultados del sistema y suficiencia

- Las AA.CC. (AC+SS) preservan su gasto total (y en Servicios Públicos Fundamentales, SPF): lo consiguen gracias a la mejor evolución de sus ingresos y al reparto del déficit entre niveles de gobierno, que decide la AC
- Las CC. AA. de régimen común ajustan más su gasto total y en SPF y pierden peso en el gasto total de las AA. PP., pero no evitan un fuerte endeudamiento
- Si se hubieran ajustado los gastos por unidad de necesidad a los ingresos tributarios disponibles, el gasto de las CC. AA. habría retrocedido al nivel de 2003

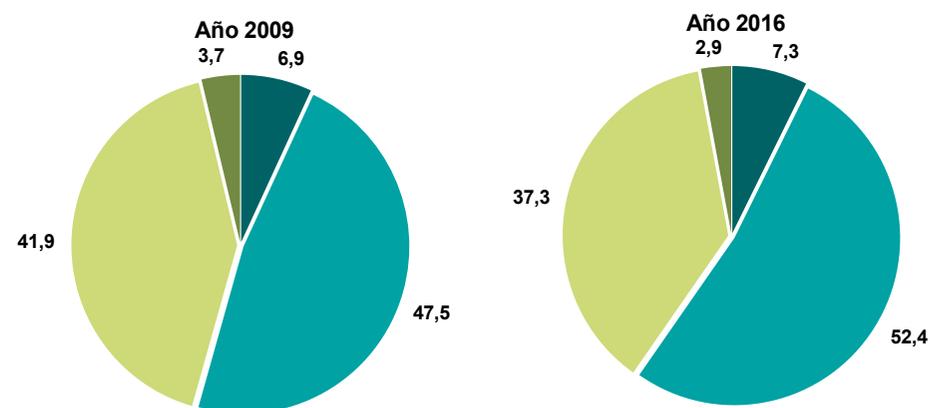
Participación de las distintas administraciones en el gasto (neto de intereses, de transferencias entre AA.PP y de recursos UE). 2009-2016

(Porcentaje)

a) Gasto total



b) Gasto en SPF



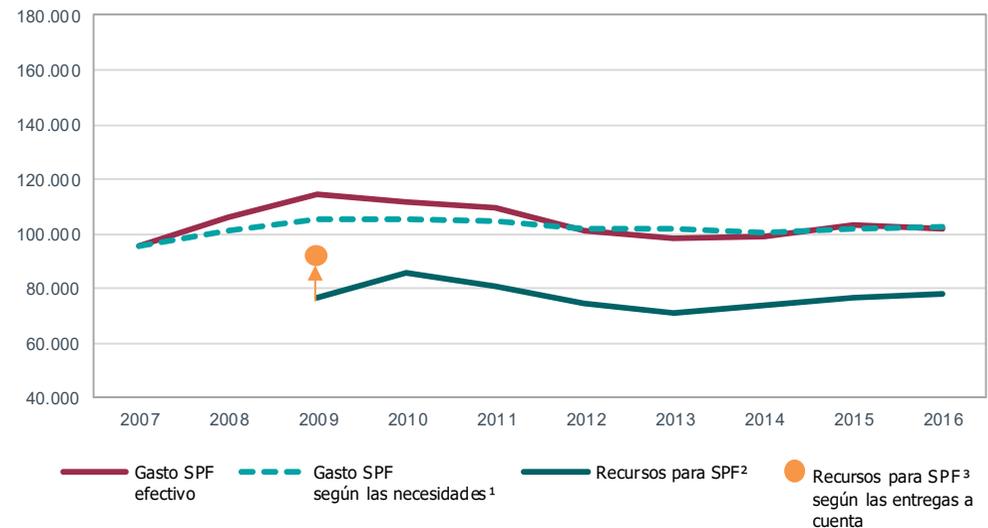
■ Administración Central ■ Seguridad Social
■ Comunidades Autónomas ■ Corporaciones Locales

Fuente: IGAE y elaboración propia.

Resultados del sistema y suficiencia

- Los recursos del SFA entre 2009 y 2016 no cubren el gasto efectivo en SPF de las CC. AA. ni el derivado del nivel de cobertura de las necesidades pactado en 2009.
- La variación media anual del gasto real en SPF por unidad de necesidad de las CC.AA. ha sido negativa (-2,1%) entre 2009 y 2016
- La insuficiencia global de recursos se elevaba en 2015 a 16.484 millones de euros

Evolución de los gastos en SPF de las CC.AA. de régimen común y los recursos procedentes del modelo de financiación y transferencias finalistas. 2007-2016
(Millones de euros corrientes)



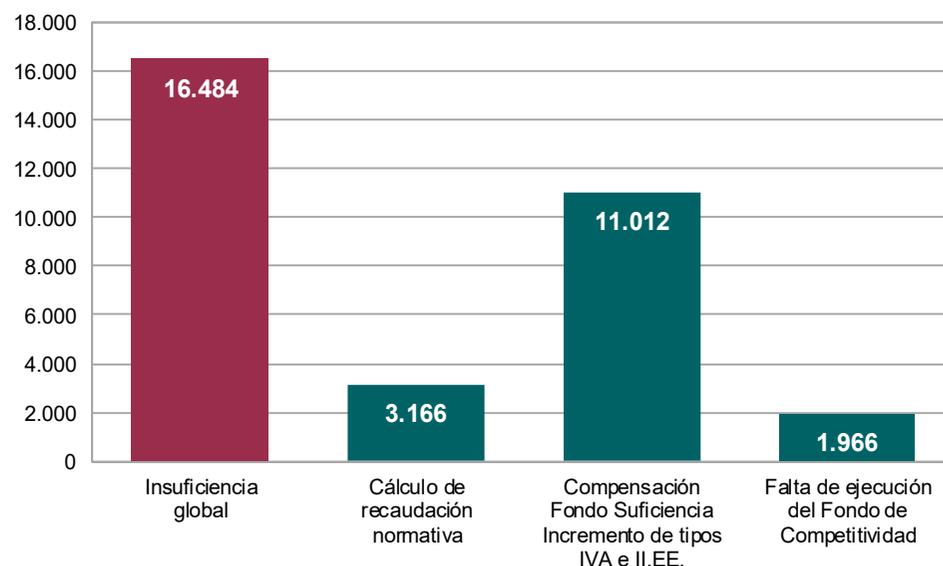
Fuente: IGAE, liquidaciones SFA y elaboración propia.

Resultados del sistema: importancia de los criterios de aplicación

- Pese a las dificultades generales, los criterios seguidos en la aplicación del modelo provocan pérdidas de financiación a las CC.AA. por:

- La sobreestimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales (3.166 millones en 2015)
- La compensación en el Fondo de Suficiencia de los incrementos de impuestos compartidos con la AC y en las que las CC.AA. no tienen capacidad normativa (11.012 millones en 2015)
- El pago parcial del Fondo de Competitividad (1.966 millones en 2015)

Importancia de los criterios de aplicación del modelo en relación con la insuficiencia de recursos¹. 2015
(Millones de euros)



¹ El efecto de la sobreestimación de la recaudación normativa ya está incorporado en el cálculo de la insuficiencia global.
Fuente: Elaboración propia

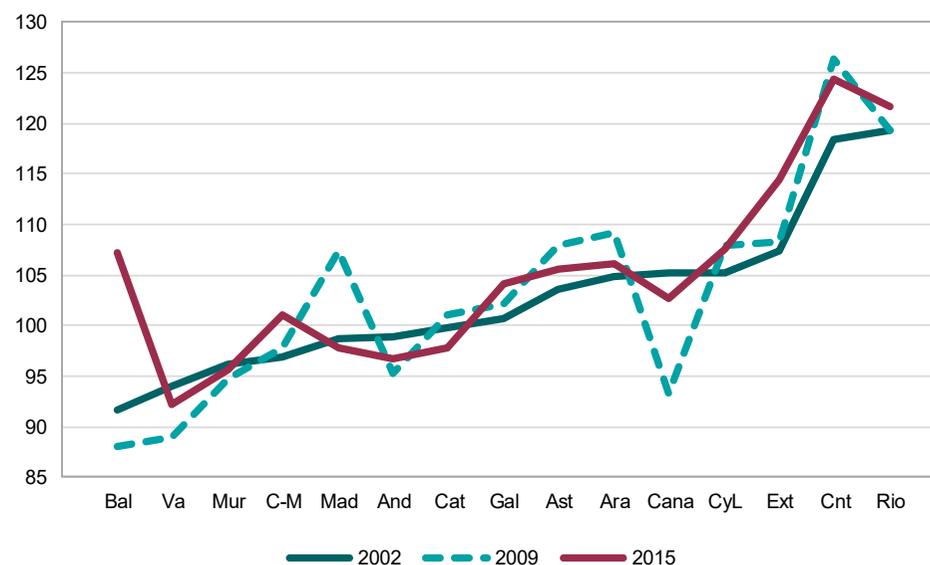
Resultados del sistema y autonomía

- Durante la crisis se pone de manifiesto la limitada autonomía fiscal de las CC. AA.:
 - No han podido tomar decisiones sobre la mitad de los tributos que las financian (imposición indirecta) ni beneficiarse de las que ha adoptado la AC
 - No han intervenido en la gestión de los impuestos de los que más dependen financieramente, gestionados por la AEAT
 - La AC ha gestionado la política tributaria para mejorar su capacidad recaudatoria pero no la de las CC.AA.
- Los mecanismos de coordinación y cooperación institucional entre distintos niveles de gobierno están poco desarrollados
- Su funcionamiento no es el adecuado para dar respuestas cooperativas y leales conjuntas a las crisis
- Los instrumentos extraordinarios de financiación han sido positivos pero su vigencia se ha prolongado excesivamente, a la vez que se retrasaba la revisión del modelo

Resultados del sistema y equidad

- Las CC. AA. siguen muy alejadas de la igualdad de recursos por habitante ajustado
- Las diferencias entre los extremos (Cantabria vs Comunidad Valenciana) superan los 30 pp
- ¿Son compatibles estas diferencias con un criterio de equidad? ¿Existe igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios en los territorios?

Índice de financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado. Varios años.



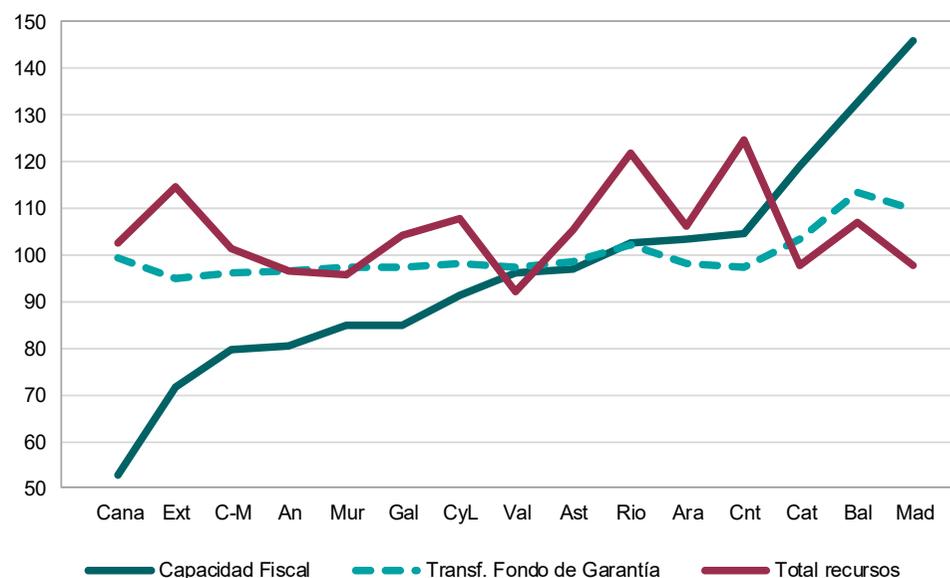
¹ El dato de 2009 corresponde a la financiación que se habría obtenido con el sistema de 2002

Fuente: de la Fuente (2016)

Resultados del sistema y equidad

- No hay correlación entre la posición relativa de las CC. AA. basada en su capacidad fiscal y su posición en función de los recursos proporcionados finalmente por el sistema
- Los cambios de orden no se derivan del efecto del Fondo de Garantía sino del Fondo de Suficiencia (*statu quo*) y los Fondos de Convergencia
- ¿Puede tener justificación el incumplimiento de un criterio de ordinalidad?

Índice de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado en distintas etapas de la aplicación del sistema. 2015



Fuente: de la Fuente (2016)

Problemas de suficiencia y equilibrio vertical: propuestas

1. Fijar qué recursos son suficientes es una decisión política: depende del nivel deseado para los servicios a prestar y los impuestos que se está dispuesto a recaudar
2. El sistema de financiación debe partir de un acuerdo de Estado que contemple los problemas de suficiencia y capacidad fiscal efectiva del conjunto de las AA. PP., revisando el actual reparto vertical de fuentes tributarias a la luz de lo sucedido desde 2009
3. Es prioritario preservar la suficiencia financiera para prestar los SPF, con independencia de la administración que los gestiona
4. Las CC. AA. han de disponer de capacidad normativa para decidir por sí mismas qué recursos son suficientes en cada momento
5. El respeto a reglas de gasto y la constitución de fondos de reserva contribuiría a evitar los problemas de suficiencia sobrevenidos

Problemas de equidad: propuestas

1. La decisión sobre el grado de nivelación de los recursos de las comunidades es asimismo política, pero se propone que, al menos, ofrezca el mismo nivel de recursos para financiar los SPF
2. La nivelación de recursos para SPF debe alcanzar a comunidades comunes y forales, aportando estas a la solidaridad interterritorial
3. El nivel de recursos a igualar debe calcularse por unidad de necesidad, basándose en criterios objetivos de costes, como la población ajustada, cuyo cálculo se debe mejorar
4. Las diferencias de recursos por habitante ajustado actuales no tienen justificación y deben desaparecer, así como los fondos que las generan y oscurecen el sistema

Problemas de eficiencia e incentivos: propuestas

1. El sistema de financiación debe incentivar que las CC. AA. asuman que las decisiones de gastar más tienen como contrapartida el coste político de aumentar las cargas tributarias
2. La dependencia financiera de las transferencias aumenta el riesgo de que el debate sobre la suficiencia se centre en los desequilibrios verticales
3. Potenciar la autonomía fiscal de las CC. AA. –en especial en el ámbito de la imposición indirecta, ahora inexistente- reforzaría su corresponsabilidad y los incentivos para gastar bien
4. También podría reforzar los incentivos al control del gasto y extender la capacidad normativa de las CC. AA. a los mecanismos de copago

Problemas de autonomía fiscal: propuestas

1. Se propone mantener la actual composición de la cesta de tributos cedidos, pero revisando el reparto de competencias normativas entre AA.PP.
2. Armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, centrando la capacidad normativa autonómica en los tipos de gravamen y las deducciones en la cuota
3. Otorgar a las CC.AA. la capacidad de fijar de forma colegiada el tipo de un tramo autonómico del IVA y los IIEE
4. Establecer máximos y mínimos en el ISD, homogeneizar la valoración de activos en los tributos y mejorar el cálculo de la recaudación normativa
5. Desarrollar una Administración tributaria integrada

Problemas de funcionamiento institucional: propuestas

1. La regulación de los regímenes fiscales especiales (forales, Canarias) debe ser transparente para que no implique privilegios económicos, como exige la Constitución
2. La intensa descentralización de competencias desarrollada reclama una coordinación entre niveles de gobierno que no cuenta con instrumentos adecuados para promover la cooperación y la lealtad institucional
3. El CPFF, la Conferencia de Presidentes y la Comisión General de las CC.AA. del Senado ofrecen posibilidades desaprovechadas en ese sentido
4. El FCI necesita ser revisado en profundidad y reforzado en volumen
5. El nuevo modelo debe acabar con la falta de transparencia y los sesgos en la gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, y abordar con realismo el fin de los mecanismos extraordinarios de financiación, la vuelta a los mercados y el problema de la deuda

Un diagnóstico del diagnóstico de la Comisión

- El Informe es valioso porque
 - Identifica y aborda con rigor todos los problemas importantes de diseño del sistema de financiación actual y los sobrevenidos en su aplicación
 - Muestra amplios (y difíciles) consensos en el diagnóstico de una gran mayoría de temas, aunque no se logre la unanimidad en todos
 - Hace propuestas sobre numerosos asuntos que, considerados en la reforma, permitirán mejorar sustancialmente el sistema de financiación actual
- La redacción del Informe es reflejo de la dimensión de la Comisión y sus intensos debates
- Es razonable hacerse preguntas sobre qué otros Informes se podrían haber hecho, pero son de difícil respuesta (contrafactuales)

Cómo organizar el debate: reparto de tareas

- **Primera mesa: Suficiencia, equidad y autonomía**
 - Carlos Monasterio
 - Santiago Lago
 - María Antonia Monés
 - Francisco Adame
- **Segunda mesa: Estructura del nuevo modelo, mejoras institucionales y del FCI, y endeudamiento**
 - Alain Cuenca
 - Maite Vilalta
 - Francisco Pedraja
 - Jorge Onrubia
- Intervenciones de los ponentes: 15 minutos
- Preguntas y debate: 45 minutos

El diagnóstico del Informe

Francisco Pérez

Universitat de València e Ivie

Seminario Ivie

**Una lectura coral del Informe de la
Comisión de Expertos para la revisión de
la Financiación Autonómica**

En colaboración con

Generalitat Valenciana

Valencia, 20 de septiembre de 2017