

# Valoración global del impacto de las deficiencias operativas sobre los recursos de las CCAA

José A. Pérez (UPV)

Juan Pérez (Ivie)

Seminario Ivie

**Impacto de la aplicación del  
Sistema de Financiación**

En colaboración con

**Generalitat Valenciana**

Valencia, 4 de abril de 2018

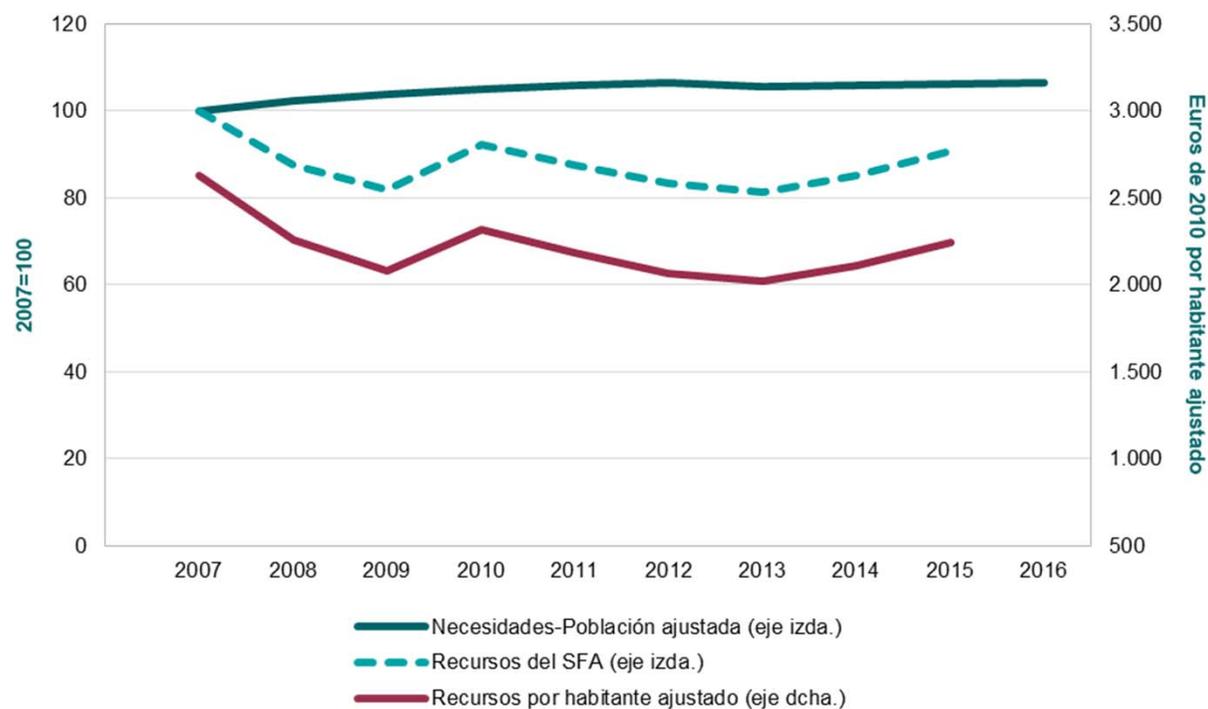
# Índice de contenidos

- ¿Causas de la insuficiencia del SFA 2009? ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?
  - Insuficiencia: necesidades y recursos.
  - Recesión económica, ingresos y gastos públicos. Comparación internacional.
  - Exceso de gasto: respuestas de los diferentes niveles de gobierno a la restricción presupuestaria.
  - Diferentes respuestas del Estado ante responsabilidades equiparables de los diferentes niveles de gobierno.
- El impacto de los problemas operativos:
  - Impacto de los problemas operativos
  - Impacto para las diferentes Comunidades Autónomas.
  - Efectos sobre el endeudamiento.
- Principales conclusiones

# Causas de la insuficiencia del SFA 2009

- Insuficiencia: necesidades y recursos

Evolución de las necesidades en términos de población ajustada y de los recursos aportados por el Sistema de Financiación Autónoma (SFA 2009). 2009-2016

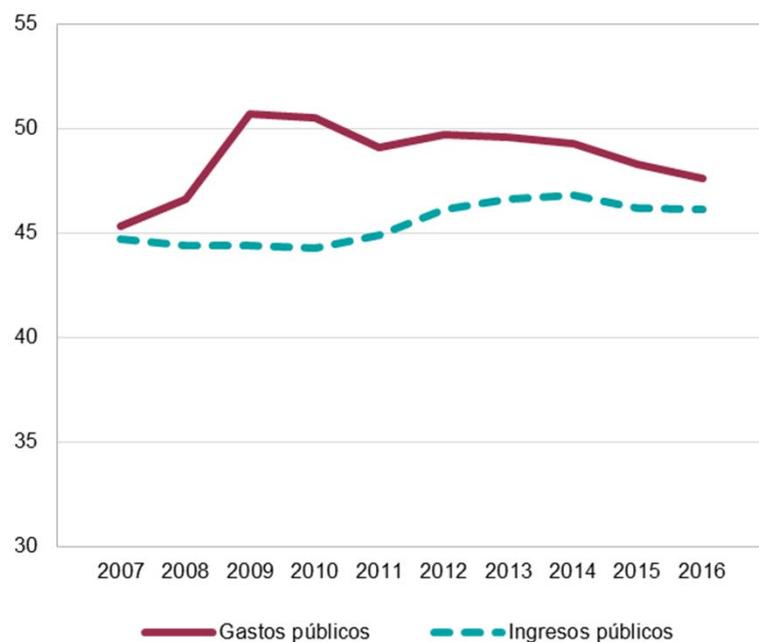


Fuente: Ministerio de Hacienda, INE y elaboración propia.

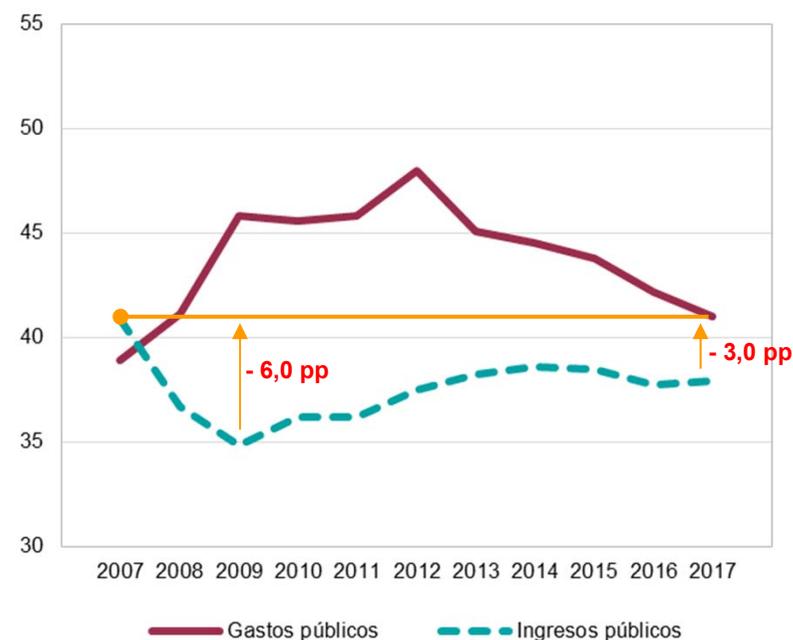
# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Recesión económica, ingreso y gasto público.  
Comparación internacional: Zona euro y España

**Evolución de los gastos e ingresos públicos.  
2007-2016. ZONA EURO**  
(Porcentajes del PIB)



**Evolución de los gastos e ingresos públicos.  
2007-2017. ESPAÑA**  
(Porcentajes del PIB)

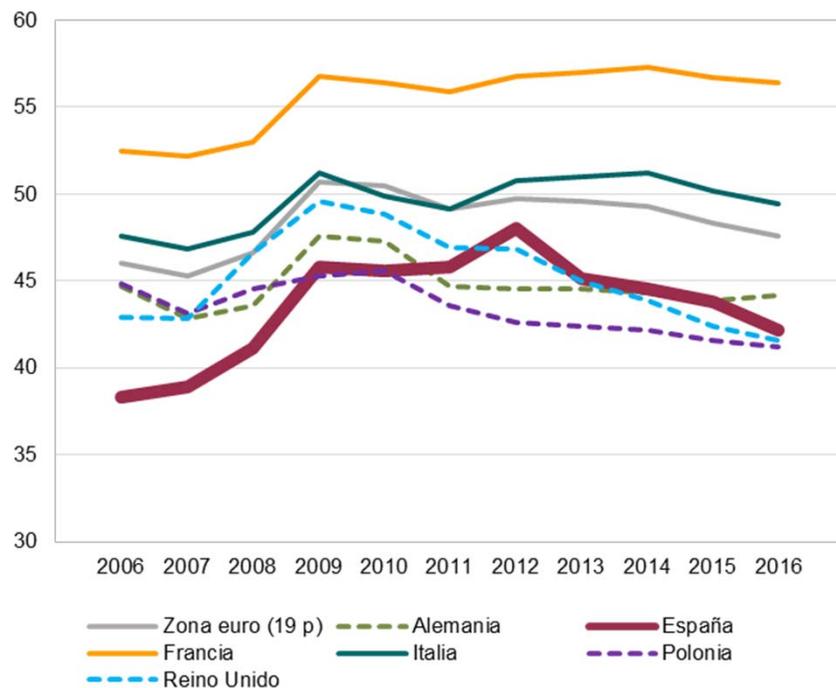


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

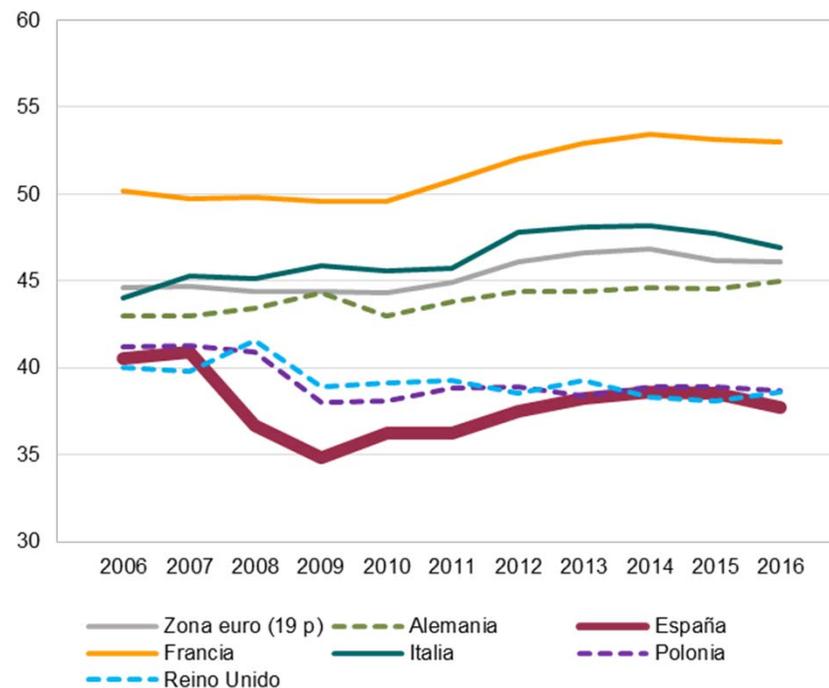
# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Recesión económica, ingreso y gasto público. Comparación internacional.

**Gastos de las administraciones públicas. 2006-2016**  
(Porcentajes del PIB)



**Ingresos de las administraciones públicas. 2006-2016**  
(Porcentajes del PIB)



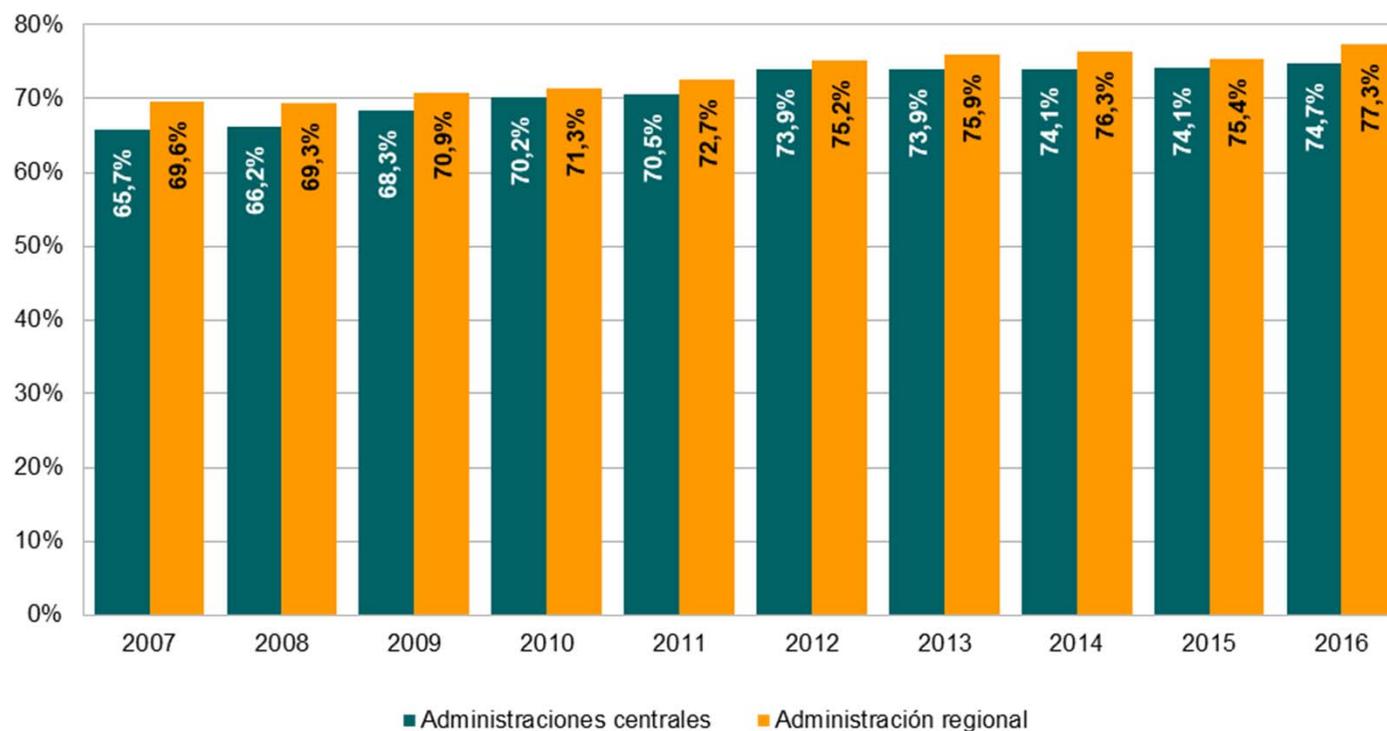
Fuente: Eurostat y elaboración propia.

# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Responsabilidades equiparables de los diferentes niveles de gobierno.

## Participación del gasto en Salud, Educación y Protección Social en el gasto no financiero de las Administraciones Públicas Centrales y Regional. 2007-2016

(Porcentajes del gasto total no financiero)

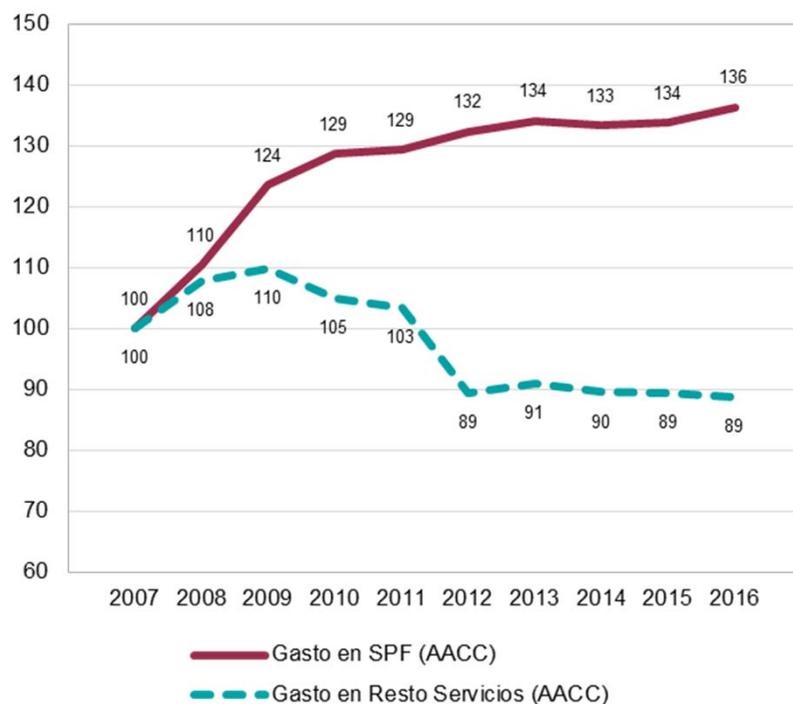


Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

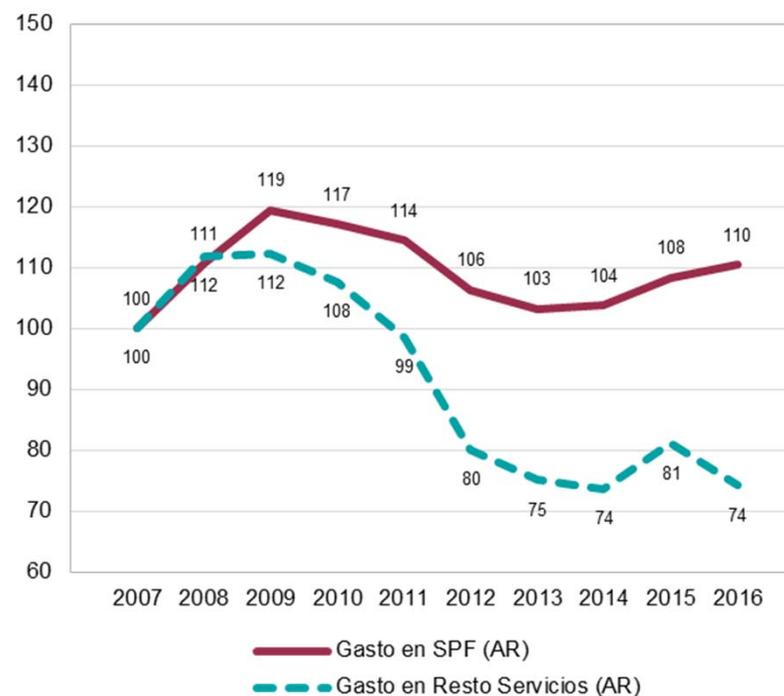
# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Exceso de gasto: respuestas de los diferentes niveles de gobierno a la restricción presupuestaria.

**Evolución de los gastos no financieros. SPF y Resto de servicios. 2007-2016 ADMINISTRACIONES CENTRALES (AACC) (2007=100)**



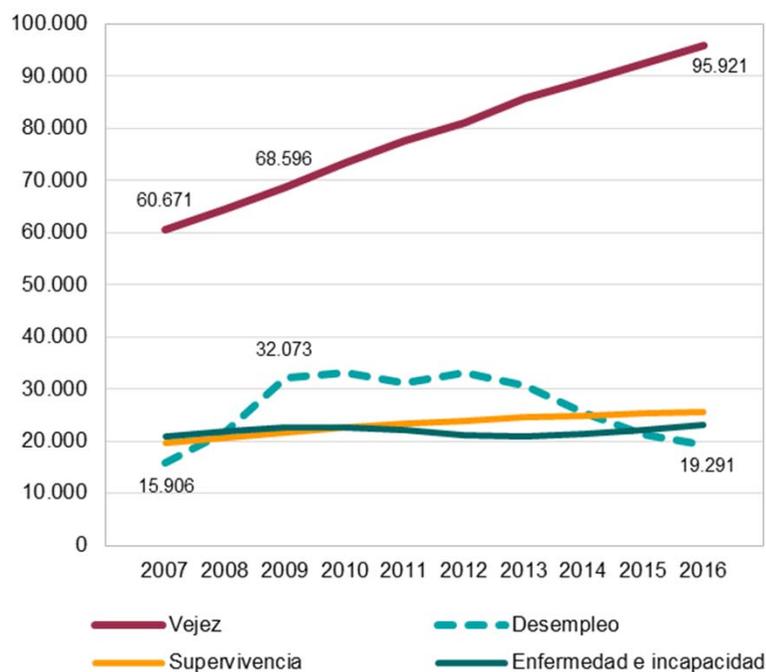
**Evolución de los gastos no financieros. SPF y Resto de servicios. 2007-2016 ADMINISTRACIÓN REGIONAL (AR) (2007=100)**



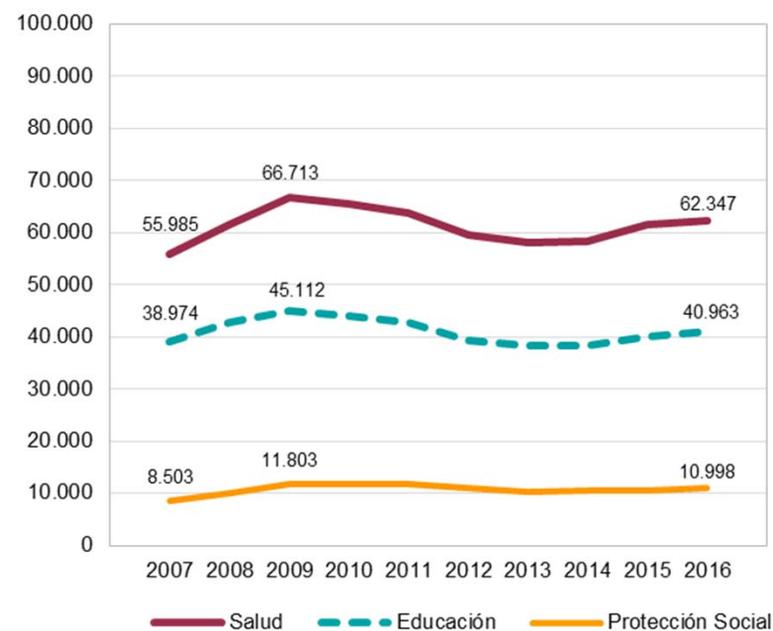
# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Exceso de gasto: respuestas de los diferentes niveles de gobierno a la restricción presupuestaria.

**Evolución del gasto de las Administraciones Centrales en los principales epígrafes de Protección Social. 2007-2016**  
(Millones de euros)



**Evolución del gasto de la Administración Regional en Salud, Educación y Protección Social. 2007-2016**  
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Diferentes respuestas del Estado ante responsabilidades equiparables de los diferentes niveles de gobierno.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
--	------	------	------	------	------	------	------

## (A) Participación en el gasto consolidado de las AA.PP.

Administraciones Centrales	53,7%	59,3%	57,6%	57,0%	56,2%	56,6%	55,9%
Administración Regional	34,2%	30,5%	31,7%	31,8%	32,4%	32,1%	32,7%

## (B) Participación en los objetivos de déficit

Administraciones Centrales	73,3%	71,4%	80,0%	81,8%	83,3%	84,8%	80,6%
Administración Regional	21,7%	23,8%	20,0%	18,2%	16,7%	15,2%	19,4%

## Coefficiente A/B

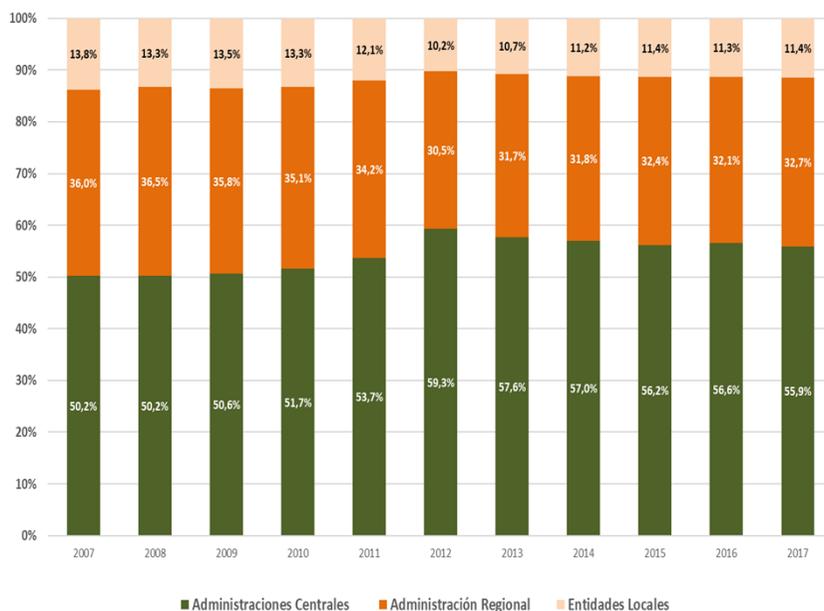
Administraciones Centrales	1,46	1,42	1,58	1,58	1,55	1,43	1,40
Administración Regional	0,60	0,65	0,56	0,52	0,49	0,50	0,61

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

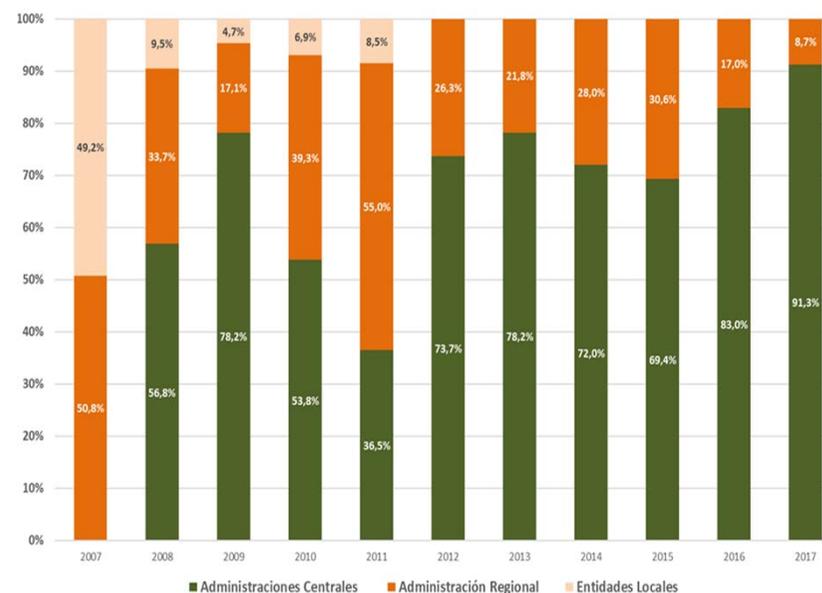
# ¿Ingresos insuficientes o gastos excesivos?

- Diferentes respuestas del Estado ante responsabilidades equiparables de los diferentes niveles de gobierno.

**Evolución de la participación en el gasto consolidado no financiero de las administraciones públicas. 2007-2017**  
(Porcentajes)



**Evolución de la participación en la necesidad de financiación de las administraciones públicas. 2007-2017**  
(Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

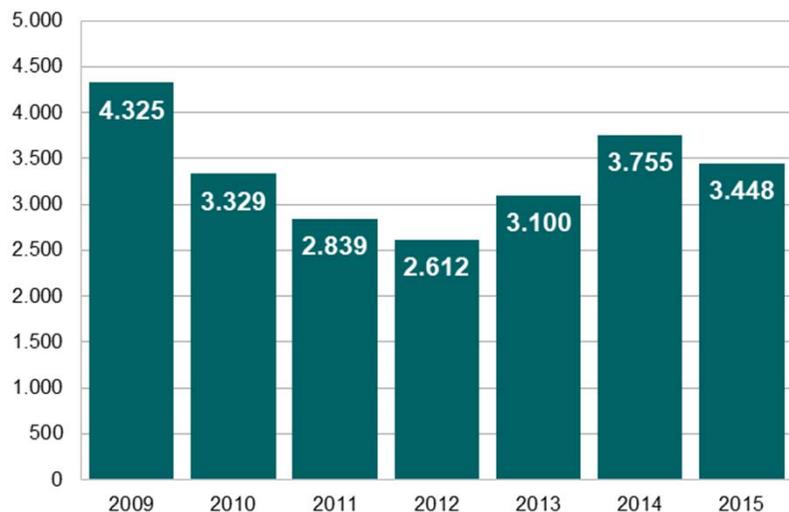
*Principales problemas operativos del SFA 2009 que han tenido consecuencias en los recursos de las CCAA:*

- (1) Sobrestimación de las entregas a cuenta de la recaudación de los impuestos compartidos: 26% superior a la realidad
- (2) Impactos en la recaudación de los estímulos fiscales fijados por la Administración Central en 2009:
  - Deducción de 400 euros en el IRPF: - 5.750 M€
  - Derecho a solicitar devoluciones mensuales en IVA: - 5.600 M€
  - Concesión de aplazamientos en IVA: - 950 M€
  - Incremento de tipos de IIEE (junio 2009): +850 M€
- (3) Compensación en el Fondo de Suficiencia de los incrementos de tipos en el IVA e Impuestos Especiales
- (4) Incorporación de las Forales al SFA y aportación a la solidaridad
- (5) Sobreestimación de la recaudación normativa en los tributos cedidos tradicionales

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## (1) Efecto de la sobre estimación de las entregas a cuenta y los estímulos fiscales

Pérdida de recursos para las CCAA por la sobreestimación de las entregas a cuenta. 2009-2015  
(Millones de euros)

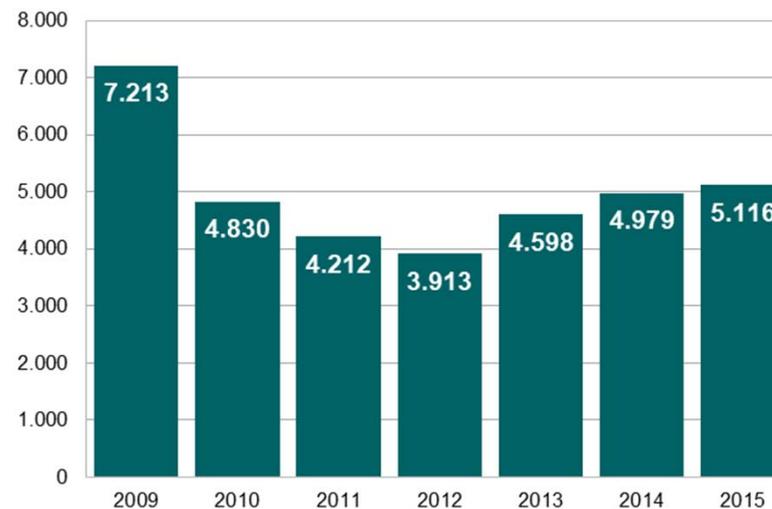


Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

EFFECTO ACUMULADO DE LA SOBRESTIMACIÓN DE LAS ENTREGAS A CUENTA

**23.409 M€**

Pérdida de recursos para las CCAA por la sobreestimación de las entregas a cuenta y los estímulos fiscales. 2009-2015  
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

EFFECTO ACUMULADO DE LA SOBRESTIMACIÓN DE LAS ENTREGAS A CUENTA Y ESTÍMULOS FISCALES

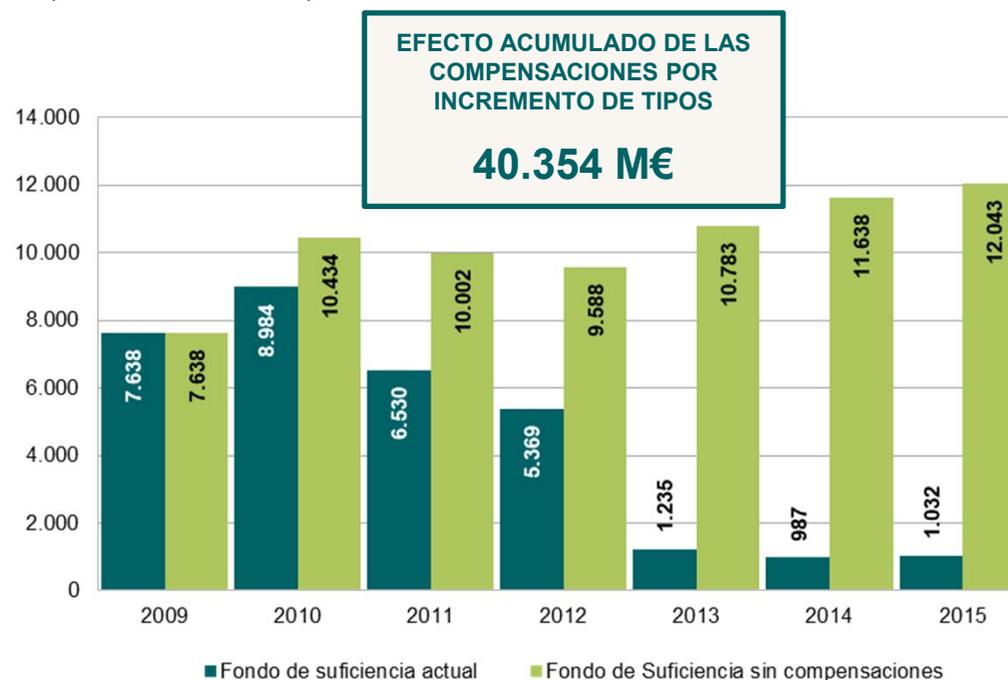
**34.862 M€**

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## (2) Neutralización de los recursos procedentes de las subidas de tipos en el IVA e Impuestos Especiales

- Incrementos de tipos en el IVA provocaron compensaciones en el Fondo de Suficiencia, destacando las siguientes:
  - Año 2010: 1.450 M€
  - Año 2011: 1.625 M€
  - Año 2013: 4.025 M€
- Los IIEE también han aumentado su tributación: tabaco, hidrocarburos y bebidas alcohólicas.
- El impacto no sólo es anual, sino que se acumula año tras año en el Fondo de Suficiencia.

Efecto en el Fondo de Suficiencia de la compensación de los incrementos de tipos de IVA e Impuestos Especiales. 2009-2015 (Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## (3) Incorporación de las Comunidades Forales al Sistema de Financiación Autonómica

- ¿Qué hubiera sucedido si las Comunidades Forales hubieran participado en los mecanismos del Sistema de Financiación?
- Las CCAA de régimen común hubieran tenido, en promedio, 1.300 M€ adicionales cada año, siendo el reflejo de la solidaridad entre regiones que no ha existido por parte de las CCAA Forales.
- En el periodo 2009-2015 las CCAA de régimen común han dejado de recibir 9.482 M€.

Incremento de recursos derivado de la participación de las Comunidades Forales en el SFA. 2009-2015  
(Millones de euros)



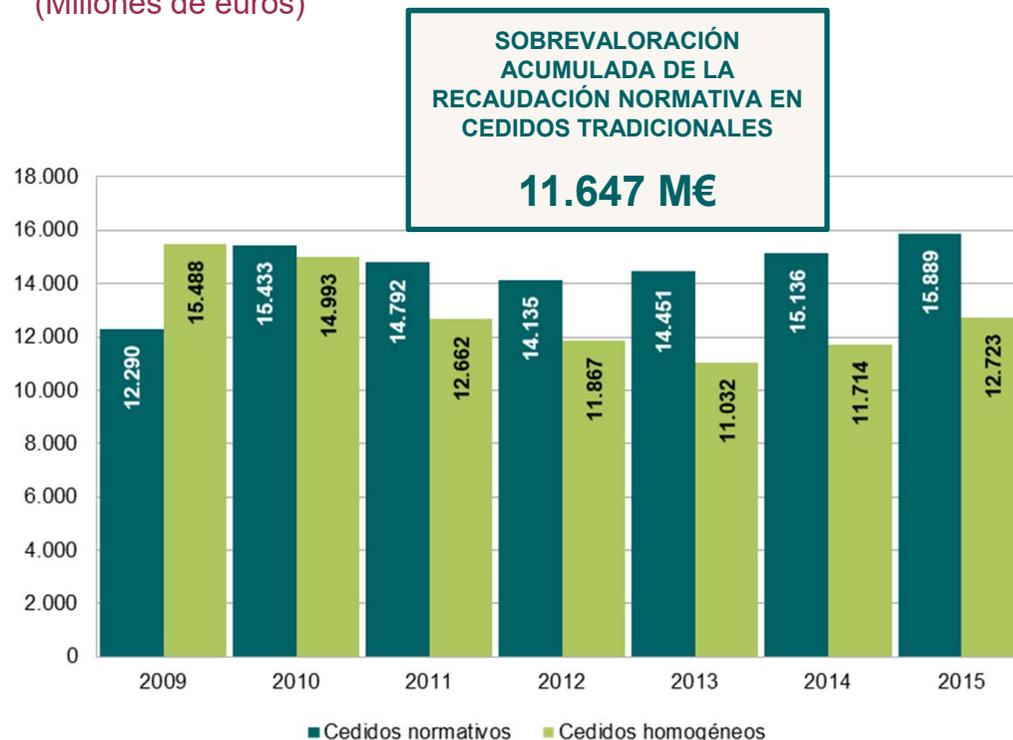
Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## (4) Cálculo de la recaudación normativa en los tributos cedidos tradicionales

- La metodología utilizada para el cálculo de la recaudación normativa durante los años del modelo le aleja respecto a la situación real de las CCAA,
- El modelo ha estimado que las CCAA tenían 11.647 M€ más que en realidad nunca se recaudaron
- Dificultad para la estimación de la normativa en tributos cedidos tradicionales.

Diferencias en la valoración de los tributos cedidos tradicionales.  
Recaudación normativa vs. homogénea. 2009-2015  
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## EFECTO GLOBAL DE LOS PROBLEMAS

- Efectos considerados:
  - Sobreestimación de entregas a cuentas y estímulos fiscales
  - Compensación de IVA e IIEE
  - Incorporación de las Forales
- Impacto en los ITEs, Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia y Fondo de Cooperación.
- En 2015, último año liquidado, las CCAA de régimen común dejaron de ingresar 17.630 M€...
- ...Y en el conjunto de periodo 2009-2015 un acumulado de 84.518 M€

Pérdida global de recursos de las CCAA por la aplicación del actual modelo de financiación autonómica. 2009-2015  
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

¿Cómo afecta esta aplicación del SFA 2009 en cada una de las CCAA de régimen común?

Efecto de la aplicación del actual modelo de financiación autonómica por CCAA de régimen común. 2009-2015  
(Millones de euros)

	Recursos del modelo actual (millones de €)	Pérdida de recursos por la operativa del modelo (millones de euros)	Recursos del modelo corregido por los ajustes (millones de €)	Incremento de los recursos del modelo corregido (porcentajes)
	2009-2015	2009-2015	2009-2015	2009-2015
Andalucía	127.917	19.218	147.136	15,0
Aragón	24.482	2.557	27.039	10,4
Asturias	19.198	2.325	21.523	12,1
I. Balears	17.759	1.515	19.274	8,5
Canarias	30.787	6.234	37.021	20,3
Cantabria	12.349	954	13.303	7,7
Castilla-La Mancha	33.962	4.966	38.928	14,6
Castilla y León	45.703	6.093	51.796	13,3
Cataluña	131.201	11.607	142.808	8,8
C. Valenciana	75.111	9.766	84.877	13,0
Extremadura	20.132	3.181	23.313	15,8
Galicia	49.643	7.007	56.650	14,1
Madrid	102.933	5.605	108.538	5,4
Murcia	21.348	2.894	24.242	13,6
La Rioja	6.378	596	6.973	9,3
<b>Total Reg. Común</b>	<b>718.900</b>	<b>84.518</b>	<b>803.419</b>	<b>11,8</b>

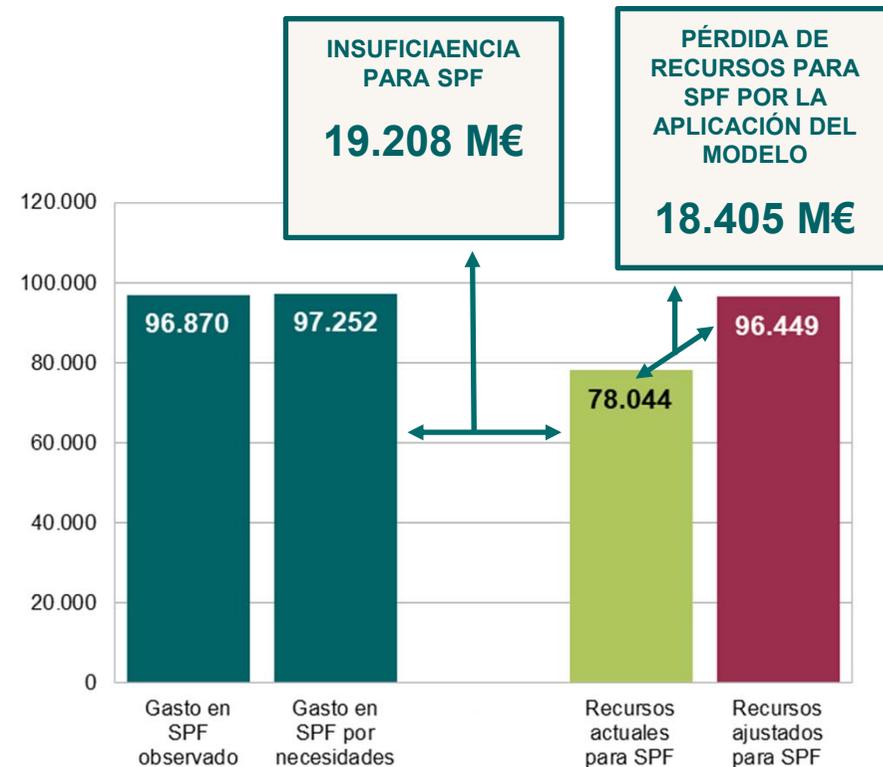
Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## ¿Cuál es el efecto en los Servicios Públicos Fundamentales (SPF) que son responsabilidad de las CCAA?

- El gasto en Salud, Educación y Protección Social a financiar por el SFA en 2015:
  - Observado: 96.870
  - Necesidades: 97.252
- El 75% de la capacidad fiscal, la transferencia del FG, el Fondo de Suficiencia homogéneo y el Fondo de competitividad apenas cubren el 80% del gasto en SPF
- El correcto funcionamiento del SFA hubiera dotado de suficiencia a las CCAA al menos en SPF.

Recursos del modelo de financiación y gasto en Servicios Públicos Fundamentales. 2015  
(Millones de euros)

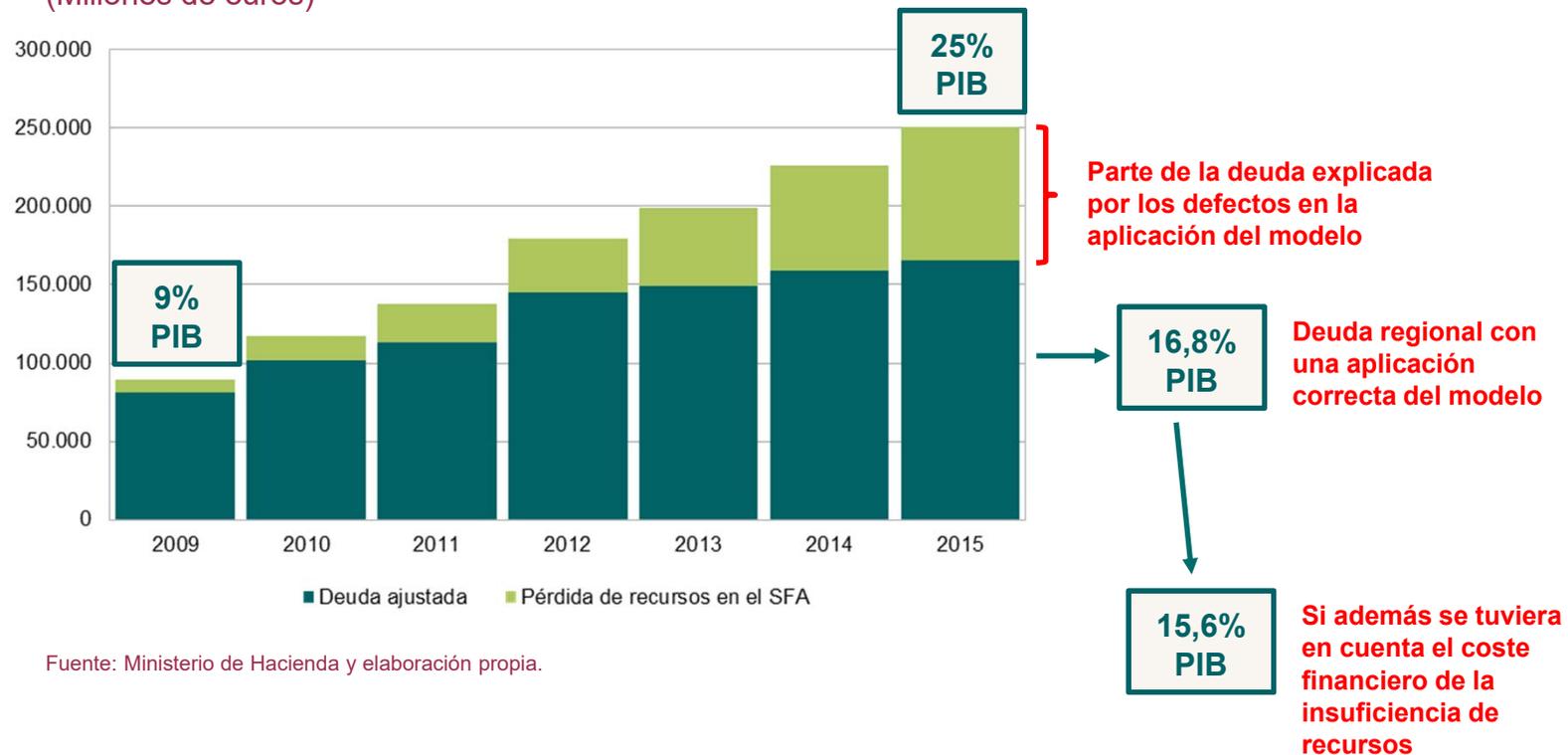


Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

## EFFECTO GLOBAL Y NIVEL DE DEUDA REGIONAL

Efecto de la aplicación del modelo en la deuda de la CC.AA. de régimen común. 2009-2015  
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Impacto en los recursos por la aplicación del modelo

¿Cuál es el efecto global en la deuda de cada una de las CCAA de régimen común?

Efecto de la aplicación del modelo en la deuda de la CC.AA. de régimen común. 2009-2015  
(Millones de euros)

	Millones de euros			% del PIB	
	Deuda actual 2015	Pérdida de recursos por la operativa del modelo	Deuda corregida 2015	Deuda actual 2015	Deuda corregida 2015
Cataluña	72.659	11.607	61.052	35,6	29,9
Galicia	10.375	7.007	3.369	18,6	6,0
Andalucía	31.645	19.218	12.426	22,0	8,6
P. Asturias	3.876	2.325	1.551	18,2	7,3
Cantabria	2.677	954	1.723	21,9	14,1
La Rioja	1.436	596	840	18,2	10,6
R. Murcia	7.601	2.894	4.707	27,6	17,1
C. Valenciana	41.998	9.766	32.232	41,4	31,8
Aragón	6.930	2.557	4.373	20,6	13,0
Castilla-La Mancha	13.426	4.966	8.460	36,3	22,9
Canarias	6.669	6.234	435	16,3	1,1
Extremadura	3.576	3.181	395	20,7	2,3
Illes Balears	8.330	1.515	6.815	30,6	25,0
Madrid	28.686	5.605	23.081	14,1	11,4
Castilla y León	10.557	6.093	4.464	19,7	8,3
<b>Total CC.AA.</b>	<b>250.441</b>	<b>84.518</b>	<b>165.923</b>	<b>25,4</b>	<b>16,8</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

# Conclusiones

**Preguntas que merecen respuesta, al hilo de lo sucedido entre 2009 Y 2017:**

- ❑ ¿Qué Estado del Bienestar avanzado podemos sostener con los ingresos públicos del Programa de Estabilidad?
- ❑ ¿Para cuando una reforma de nuestro Sistema Tributario que, al menos, reduzca la elasticidad de su recaudación ante las variaciones del PIB?
- ❑ ¿Debe afectar a la sostenibilidad de las competencias autonómicas los problemas del sistema tributario, si las CC.AA. no participan ni en su diseño, ni en su gestión?
- ❑ Si las agencias de rating no se creen la corresponsabilidad fiscal nominal de las CCAA, ¿existe?, ¿porqué están fuera del mercado si su déficit y su ratio deuda/PIB e ingresos son menores que los de las AACC?

# Conclusiones

**Preguntas que merecen respuesta, al hilo de lo sucedido entre 2009 y 2017:**

- **¿Ha habido “problemas operativos” o deslealtad institucional?**

**LOEPSF/Artículo 9. Principio de lealtad institucional.**

**Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:**

- a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.**
- b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.**
- c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.**

# Conclusiones

## Derivadas de los problemas operativos:

- Si no hubiera habido “problemas operativos”:
  - La insuficiencia de las CCAA de régimen común en el periodo 2009 a 2015 hubiera sido inferior en 84.518 M€.
  - La senda de déficit hubiera sido menor para las CC.AA. y mayor para la A.C.
  - La deuda acumulada en el periodo 2009 a 2015 hubiera sido de 84.794 M€, en lugar de 160.919 M€, un 47% inferior.
  - El déficit y la deuda del Reino de España no se hubieran alterado. Su posición en los mercados hubiera sido la misma.

# Conclusiones

## Derivadas de los problemas operativos:

- La futura reforma del modelo de financiación autonómica
  - Debe resolver, al menos, en su punto de partida la insuficiencia derivada de los “problemas operativos”.
  - Debe recuperar la corresponsabilidad fiscal mínima del SFA 2009 y dotarla de credibilidad: participación reforzada en los tributos y capacidad ejecutiva de las CCAA en la AEAT y el CPPF.
  - Debe compensar, como mínimo, la deuda adquirida por todas las CCAA de régimen común derivada de los “problemas operativos”.
  - Debe cumplir el artículo 9 de la LOEPSF.

# Valoración global del impacto de las deficiencias operativas sobre los recursos de las CCAA

José A. Pérez (UPV)

Juan Pérez (Ivie)

Seminario Ivie

**Impacto de la aplicación del  
Sistema de Financiación**

En colaboración con

**Generalitat Valenciana**

Valencia, 4 de abril de 2018