

¿POR QUÉ LOS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN SON TAN DESIGUALES?



Francisco Pérez ^{1,2}



Silvia Mollá ¹

Ivie¹ y Universitat de València²

02/06/2020

IvieLAB

Ivie

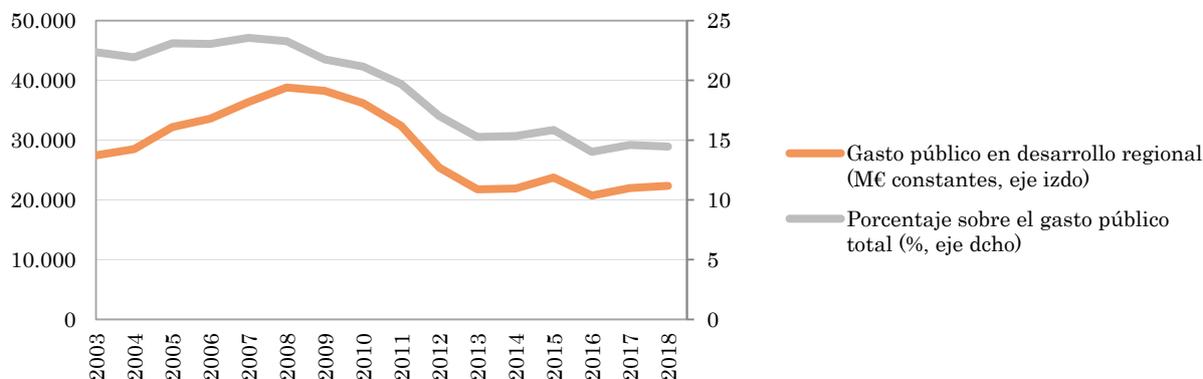
COVID19: IvieExpress

Las comunidades autónomas no son las principales responsables de las políticas anticíclicas de impulso a la demanda para hacer frente a los daños provocados por el coronavirus, pero sí de una parte importante de las políticas de desarrollo regional que deben impulsar la reconstrucción. Además, las CC. AA. se han tenido que enfrentar a las consecuencias del COVID-19 como responsables de los sistemas de salud, la atención a la dependencia y la educación. Sin embargo, las condiciones financieras en las que afrontan estos retos son muy distintas debido a sus muy dispares ingresos por habitante. Una de las consecuencias de ello es que, una vez cubiertos los gastos para prestar los servicios públicos fundamentales (SPF), los recursos por habitante de las comunidades mejor financiadas —forales o comunes— para el resto de gastos doblan sobradamente a los de las peor tratadas, a pesar de que estas últimas gastan menos en educación, sanidad y protección social. Si el Gobierno no contempla esa circunstancia al asignar los recursos extraordinarios para la reconstrucción, esta se producirá a varias velocidades. El riesgo de que regiones mal financiadas —como Andalucía, Canarias, Comunitat Valenciana, Región de Murcia o Castilla-La Mancha— continúen alejadas de la media de la renta por habitante española, como ha sucedido en la última década, será mayor.

1. Las comunidades autónomas dedican en los últimos años el 15 % de sus presupuestos a políticas de desarrollo regional, fundamentalmente mediante gastos de impulso a la actividad económica (apoyo a los sectores productivos, infraestructuras de transporte y comunicaciones e iniciativas relacionadas con el mercado de trabajo), de protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, movilidad, cultura y apoyo a la I+D+i. Estos gastos representaban en 2009 casi un 22 % del presupuesto de las CC. AA., pero su volumen se ha reducido casi un 50 % en términos reales desde entonces, perdiendo peso en el gasto autonómico durante la última década hasta situarse en el 14,5 % (**gráfico 1**). La razón es que los ajustes derivados de la *gran recesión* repercutieron más sobre estas partidas —sobre todo las de inversión pública e I+D+i— ante la dificultad de ajustar más los servicios educativos, de salud y protección social, que han ido ganando peso en el gasto autonómico.
2. Un segundo rasgo distintivo del gasto en desarrollo regional es su enorme heterogeneidad entre comunidades, en volumen y composición. La principal razón de las diversas cuantías es que los gobiernos autonómicos cuentan con recursos muy dispares, por sus sustanciales diferencias de financiación por habitante o por unidad de necesidad (habitante ajustado). El origen de esa disparidad de ingresos es múltiple:
 - En primer lugar, la existencia de dos regímenes de financiación —común y foral— que ofrecen un rendimiento financiero muy dispar, reforzado porque las comunidades forales no contribuyen a la solidaridad interterritorial pese a ser ricas.
 - En segundo lugar, porque la solidaridad entre las comunidades de régimen común resulta gravemente alterada por el respeto de los sistemas de financiación al *statu quo*, pues hace que algunas comunidades pobres resulten peor financiadas.
 - Tercero, porque los fondos de desarrollo regional europeos y español (FCI) son relevantes para algunas regiones, pero no para otras con rentas por habitante inferiores a la media.
 - Y, por último, influye en los recursos el ejercicio de la capacidad normativa de las CC. AA. al alza o a la baja, derivado de la autonomía tributaria en determinados impuestos.

Gráfico 1. Evolución del gasto en desarrollo regional de las CC. AA., 2003-2018

(Millones de euros constantes y porcentaje sobre el gasto público total¹)



¹ Se ha considerado el total de gasto público de las CC. AA. neto de transferencias a otras Administraciones Públicas y del pago de intereses.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

El resultado de todo ello es que, en 2019, el abanico de recursos por habitante de las comunidades situadas en los extremos —la Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana— superaba los 60 puntos porcentuales (pp), siendo de 56 pp entre la Comunidad Foral de Navarra y Castilla-La Mancha si la referencia son los habitantes ajustados (**cuadro 1**). En años anteriores el abanico de las diferencias tiene una magnitud similar¹.

3. Las comunidades que cuentan con más ingresos por habitante (Comunidad Foral de Navarra, País Vasco, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Principado de Asturias) necesitan hacer menos esfuerzo presupuestario para cubrir el gasto en servicios públicos fundamentales (SPF) a un mismo nivel que el resto. Prueba de ello es que, pese a gastar en ocasiones bastante más por habitante en estos servicios, el porcentaje efectivo de sus ingresos netos dedicados a salud, educación y protección social está próximo al 70 %. En cambio, en las comunidades

peor financiadas por el sistema (Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunitat Valenciana) esos gastos absorben hasta el 85-90% del total. Este mayor esfuerzo se debe, fundamentalmente, a las diferencias de ingresos, pues los niveles de gasto por habitante o por unidad de necesidad (habitante ajustado) de las comunidades en SPF son importantes (34-37 pp considerando las forales y 22-24 pp entre las CC. AA. de Régimen Común), pero mucho menos que las existentes en ingresos. En el caso de la Comunitat Valenciana, su gasto en SPF por habitante se sitúa en la media (99,7 %) pero, para alcanzar ese nivel, dichos gastos absorben el 87,6 % de los ingresos netos de esta comunidad, frente al 78,6 % del promedio de las comunidades (**cuadro 2**). La consecuencia de lo anterior es que los recursos de las comunidades para atender a las funciones de administración general² y fomentar el desarrollo regional son muy dispares.

¹ El último dato disponible de gasto público por funciones de acuerdo con la Clasificación Funcional de Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG) es 2018, por lo que en el resto del documento se tomaran como referencia los ingresos y gastos públicos de las CC. AA. correspondientes a 2018.

² Los gastos en administración general de las comunidades son en general proporcionales al tamaño de cada región y representan algo menos de un euro por persona y día, si se exceptúan las competencias singulares de alguna comunidad (policía, prisiones).

Cuadro 1. Ingresos netos de las CC.AA. 2018 y 2019

	Ingresos netos ¹ (Millones de euros)		Ingresos netos por habitante (Total CC. AA.=100)		Ingresos netos por habitante ajustado ² (Total CC.AA.=100)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Andalucía	24.995	25.645	89,2	89,6	91,4	91,7
Aragón	4.773	4.667	109,1	104,0	102,3	97,5
P. de Asturias	3.852	3.847	112,1	110,6	106,2	104,0
I. Balears	3.519	3.625	93,3	92,7	93,6	93,6
Canarias	7.432	7.127	104,5	97,3	102,5	95,8
Cantabria	2.312	2.335	119,2	118,1	118,2	116,7
Castilla-La Mancha	6.377	6.488	94,2	93,8	90,3	89,8
Castilla y León	8.334	8.466	103,5	103,7	95,5	95,1
Cataluña	26.425	27.649	104,1	105,9	106,5	108,6
Extremadura	4.143	4.108	115,6	113,1	110,6	107,7
Galicia	9.536	9.620	105,6	104,8	98,6	97,4
C. de Madrid	19.471	20.562	88,6	90,7	91,8	94,3
R. de Murcia	4.510	4.614	91,3	90,8	93,3	93,0
C. F. de Navarra	3.141	3.314	145,2	148,9	141,9	145,8
La Rioja	1.220	1.244	115,7	115,5	112,7	112,3
C. Valenciana	14.840	15.033	89,5	88,3	92,0	90,9
País Vasco	10.671	11.023	145,2	146,8	143,0	144,3
Total CC. AA.	155.551	159.367	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Se han considerado los ingresos no financieros de las CC. AA. netos de transferencias realizadas a otras AA. PP. y del pago de intereses. ² La población ajustada se ha estimado para el conjunto de CC. AA. considerando la misma metodología de cálculo que en el Sistema de Financiación Autonómica de las CC. AA. de Régimen Común.

Fuente: IGAE, INE, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

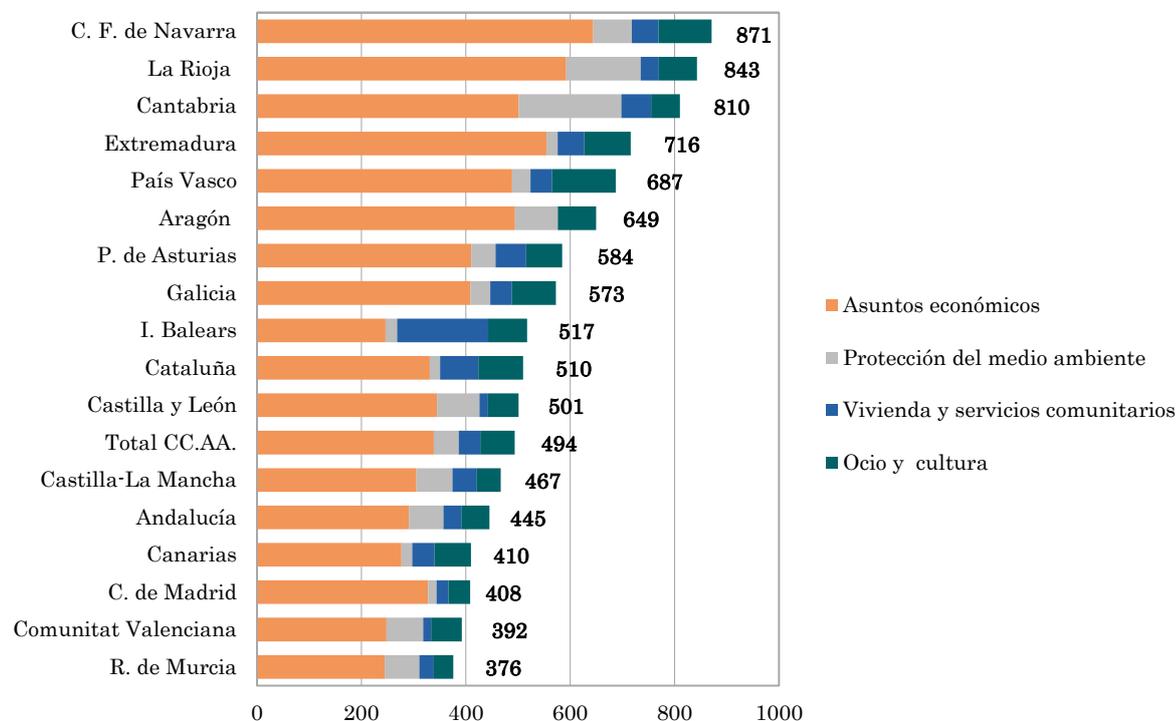
Cuadro 2. Gasto público de las CC. AA. por funciones de gasto, 2018

	Servicios Públicos Fundamentales (SPF)			Gasto en desarrollo regional por habitante
	Gasto por habitante	Gasto por habitante ajustado ¹	% sobre el total de ingresos netos ²	
	Total CC.AA. =100	Total CC.AA. =100	Porcentaje	Total CC.AA. =100
Andalucía	92,1	94,3	81,1	90,2
Aragón	108,6	101,7	78,1	131,6
P. de Asturias	110,1	104,3	77,2	118,4
I. Balears	95,7	96,1	80,6	104,8
Canarias	93,2	91,4	70,0	83,0
Cantabria	114,7	113,7	75,6	164,1
Castilla-La Mancha	101,0	96,8	84,3	94,5
Castilla y León	108,1	99,6	82,0	101,5
Cataluña	98,1	100,4	74,1	103,2
Extremadura	114,4	109,4	77,7	145,0
Galicia	102,1	95,3	75,9	116,0
C. de Madrid	90,8	94,1	80,5	82,7
R. de Murcia	105,9	108,2	91,1	76,2
C. F. de Navarra	128,1	125,2	69,3	176,4
La Rioja	106,9	104,2	72,6	170,7
C. Valenciana	99,7	102,6	87,6	79,4
País Vasco	127,6	125,6	69,1	139,2
Total CC.AA.	100,0	100,0	78,6	100,0

¹ La población ajustada se ha estimado para el conjunto de CC. AA. considerando la misma metodología de cálculo que en el Sistema de Financiación Autonómica de las CC. AA. de Régimen Común. ² Se han considerado los ingresos no financieros de las CC. AA. netos de las transferencias realizadas a otras AA. PP. y del pago de intereses.

Fuente: IGAE, INE, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Gráfico 2. Gasto de las CC. AA. en desarrollo regional por habitante, 2018 (euros)

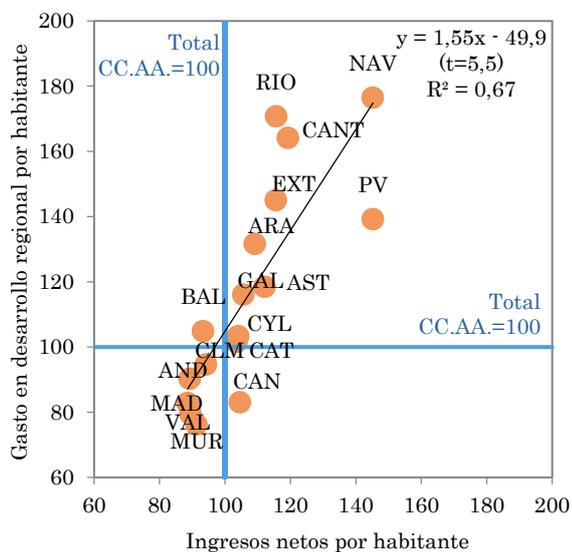


Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

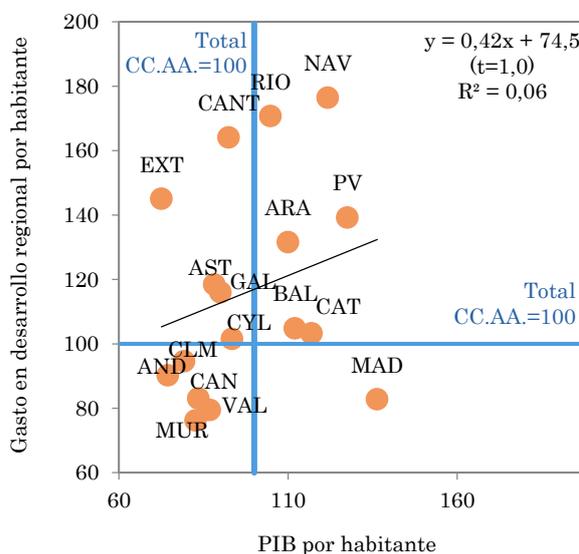
- Los gastos de las comunidades por habitante en desarrollo regional son, en efecto, muy dispares. Si comparamos la Región de Murcia o la Comunitat Valenciana con la Comunidad Foral de Navarra, La Rioja o Cantabria, estas últimas regiones doblan a las primeras. Lo mismo sucede en el caso de la Comunidad de Madrid, aunque su caso es distinto, pues se trata de una región rica, que gasta poco y ha adoptado una política de rebajas fiscales que reduce sustancialmente sus ingresos. Cada región asigna sus recursos para el desarrollo regional a partidas de gasto relacionadas con los asuntos económicos, medioambiente, vivienda o servicios comunitarios, o actividades de ocio y cultura. Lo hace de manera diferente pero esa diversidad es consecuencia de las distintas necesidades o de preferencias distintas, que son el resultado legítimo del reconocimiento de la autonomía (**gráfico 2**).
- Si las sustanciales diferencias en el nivel de gasto en desarrollo regional por habitante se deben a las diferencias de recursos, como en efecto sucede, es un dato preocupante en general pero más frente al reto de reconstruir las economías tras la enorme crisis provocada por el COVID-19. Al poner en relación ambas variables se comprueba que los ingresos de cada comunidad tienen una notable capacidad de explicar sus gastos en desarrollo (**gráfico 3a**). En cambio, la renta por habitante de la región no explica nada, ni en sentido positivo ni negativo (**gráfico 3b**). Así pues, la potencia de las políticas de desarrollo regional resulta condicionada por el tratamiento que reciben las comunidades de los sistemas de financiación, pero no por su capacidad fiscal ni por el esfuerzo nivelador de la solidaridad interterritorial. Si la capacidad fiscal fuera la causa del mayor o menor gasto en desarrollo regional se reflejaría

Gráfico 3. Relación entre gasto en desarrollo regional de las CC. AA., ingresos netos autonómicos¹ y renta por habitante, 2018 (Total CC. AA.=100)

a) Gasto en desarrollo regional e ingresos netos



b) Gasto en desarrollo regional y renta



¹ Se han considerado los ingresos no financieros de las CC. AA. netos de las transferencias realizadas a otras AA. PP. y del pago de intereses.

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

en una correlación positiva entre esta variable y la renta *per cápita*. Y si existiera una intensa solidaridad regional en esta materia se reflejaría en una relación inversa y significativa entre gasto en desarrollo regional y renta *per cápita*. Los datos del gráfico 3b indican que nada de eso sucede y que lo que importa para poder gastar más en desarrollo regional —y en los SPF— es que los sistemas de financiación traten bien a las comunidades.

6. La realidad descrita enmarca un asunto muy relevante en estos momentos: con qué recursos cuenta cada comunidad para impulsar la reconstrucción de su economía mediante políticas de desarrollo regional. La respuesta a esa pregunta es que, si no se corrigen las diferencias que se derivan de los sistemas de financiación vigentes, las desigualdades para perseguir ese objetivo serán enormes y, en consecuencia, los riesgos de que la recuperación genere divergencia entre las regiones serán graves.

7. Consideremos en particular el caso valenciano. Según la IGAE, en 2018 la Comunitat Valenciana dispuso de 17.285 millones de euros de ingresos no financieros que, una vez descontadas las transferencias a realizar a otras administraciones (2.020 millones), pagados los intereses de la deuda (425 millones) y cubiertos los gastos en servicios generales y seguridad (1.470 millones, una cifra por habitante de 296 euros, similar a la media de las CC. AA.) dejaban disponibles unos recursos para gastar en SPF y en desarrollo regional de 13.370 millones. Los gastos en SPF absorbieron el 97% de esta cifra (12.997 millones de euros). El gasto en desarrollo regional ascendió a 1.947 millones, una cifra similar al déficit de 1.574 millones de euros en el que se incurrió. Así pues, puede afirmarse que el gasto en desarrollo regional fue en su mayor parte financiado con deuda y, pese a este esfuerzo, fue de los más bajos (392 euros por habitante, solo por encima de los 376 euros de Región de Murcia).

Cuadro 3. Gasto adicional de la Comunitat Valenciana en desarrollo regional para igualar el gasto por habitante en esta función al del resto de comunidades, 2018

	Gasto total en desarrollo regional a realizar para igualar el gasto por habitante de las CC.AA.		Gasto en desarrollo regional adicional	
	Millones de euros	Porcentaje de PIB	Millones de euros	Porcentaje de PIB
Andalucía	2.210	2,0	263	0,2
Aragón	3.224	2,9	1.277	1,2
P. de Asturias	2.901	2,6	954	0,9
I. Balears	2.568	2,3	621	0,6
Canarias	2.034	1,8	87	0,1
Cantabria	4.021	3,6	2.074	1,9
Castilla-La Mancha	2.317	2,1	370	0,3
Castilla y León	2.487	2,2	540	0,5
Cataluña	2.530	2,3	583	0,5
Extremadura	3.553	3,2	1.606	1,4
Galicia	2.842	2,6	895	0,8
C. de Madrid	2.028	1,8	81	0,1
R. de Murcia	1.867	1,7	-80	-0,1
C. F. de Navarra	4.323	3,9	2.376	2,1
La Rioja	4.183	3,8	2.236	2,0
País Vasco	3.411	3,1	1.464	1,3
Total CC. AA.	2.451	2,2	504	0,5

Pro memoria:

*Gasto real en desarrollo regional de la Comunitat Valenciana: 1.947 M€
Población en la Comunitat Valenciana (Padrón): 4.963.703 habitantes*

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

Esos niveles de gasto eran menos de la mitad que los de otras regiones [Comunidad Foral de Navarra (871 euros), La Rioja (843) o Cantabria (810)], y estaban también muy alejados de los 716 euros por habitante de Extremadura, los 687 de País Vasco o los 649 de Aragón.

8. En la Comunitat Valenciana, dada su dimensión poblacional, realizar un gasto en desarrollo regional por habitante similar al que ejecutan las restantes comunidades implicaría dedicar al mismo, en lugar de los 1.947 millones de euros antes mencionados, las cantidades que recoge la primera columna del **cuadro 3**. En cifras absolutas, gastar en desarrollo como las seis comunidades que más gastan (y más ingresan) implicaría incrementos de entre el 50 % y el 120 % (columna 3). Esos aumentos representarían impulsos de demanda muy importantes —equivalen a entre un 1 % y un 2 % del PIB valenciano (columna 4)— y mucho más

margen para desplegar políticas de mejora de la competitividad, de modo que el diferencial del estímulo al desarrollo regional que otros territorios pueden activar es de una dimensión extraordinaria, comparado con el valenciano.

9. La conclusión que se deriva de estos datos es que las comunidades autónomas se enfrentan a las tareas de reconstrucción tras el COVID-19 en unas circunstancias financieras demasiado dispares. Si las medidas de solidaridad interterritorial que pretende adoptar el Gobierno de España para promover la reconstrucción no las tienen en cuenta, la divergencia de renta por habitante entre las comunidades será el resultado más probable. Para reducir ese riesgo, el Gobierno debería tener presentes estas circunstancias al diseñar y asignar los fondos extraordinarios para ayudar a paliar los costes generados por el COVID-19, pues la capacidad de respuesta de las economías regionales al

impacto del virus es mucho más limitada en algunas de ellas³. Mientras no se adopten medidas para que los sistemas de financiación dejen de generar las actuales asimetrías de ingresos, las comunidades que cuentan con menos recursos deberían recibir fondos para la reconstrucción de manera prioritaria. La menos dotada debería recibirlos primero, hasta que sus recursos por habitante para desarrollo regional igualaran a los de la segunda menos dotada; a continuación ambas comunidades serían las destinatarias de los fondos hasta que se igualaran a la tercera menos dotada, y así sucesivamente hasta agotar los fondos. Dependiendo del volumen de recursos a repartir, ese criterio de asignación reduciría en mayor o menor medida el abanico de recursos por habitante de las CC. AA. para llevar a cabo políticas de recuperación, y la desventaja de las comunidades menos dotadas.

³ Al computar los ingresos de los que dispone cada comunidad para funciones de desarrollo regional, estos deberían ajustarse en función del ejercicio realizado de su capacidad normativa, incrementándolos si esta ha sido a la baja y reduciéndolos si ha sido al alza- así como descontar los recursos que ya recibe de fondos europeos. También debería considerarse que todas realizan el mismo gasto en SPF por habitante que la media, para evitar que se compute que una comunidad dispone de más (menos) recursos para desarrollo regional por gastar menos (mas) que la media en SPF.

