

El sistema de financiación autonómica y las comunidades infrafinanciadas

Francisco Pérez García (Universitat de València e Ivie)

Juan Pérez Ballester (Ivie)

Sevilla, 13 de mayo de 2025

Ivie



- **¿Cómo funciona el sistema de financiación aprobado en 2009?**
 - ❑ Origen de los recursos de las CC.AA.: capacidad fiscal y transferencias verticales
 - ❑ Compromisos de solidaridad interterritorial y papel del Fondo de Garantía
 - ❑ Papel del resto de los fondos

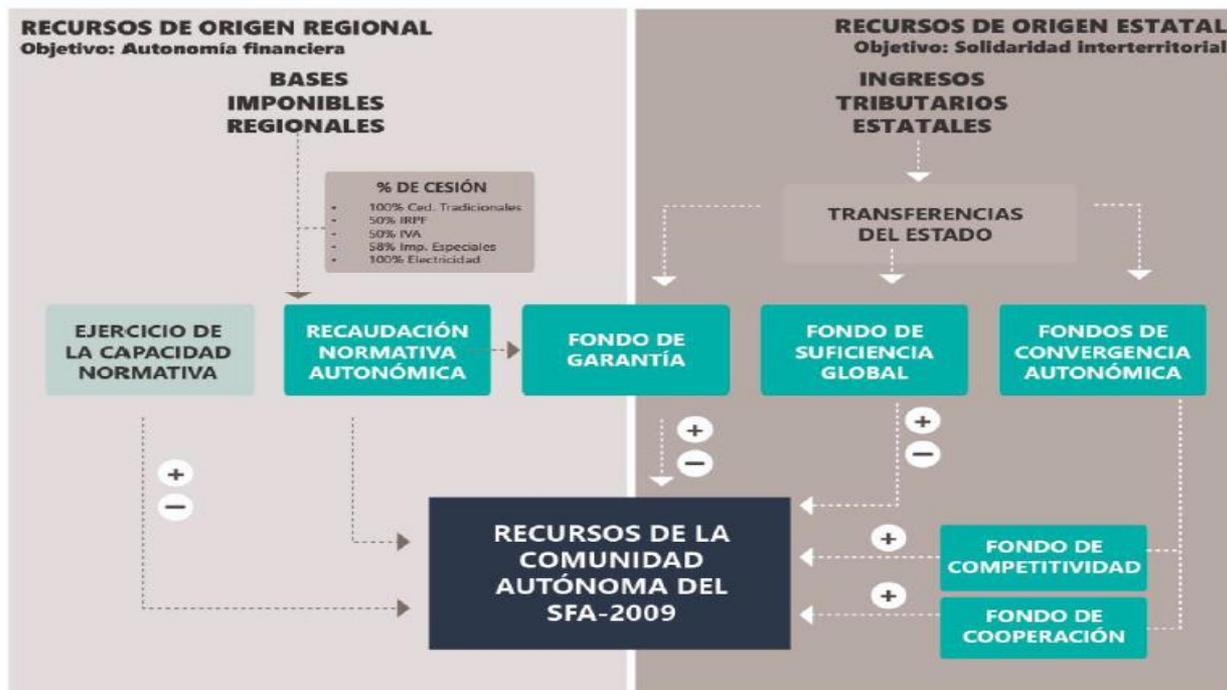
- **¿Cuáles son los principales problemas del SFA-2009?**
 - ❑ Equidad: desigualdad de recursos entre comunidades
 - ❑ Insuficiencia de recursos y desequilibrio vertical
 - ❑ Deslealtad institucional y prórroga del sistema
 - ❑ Endeudamiento generalizado

- **¿Cuáles son las consecuencias para las CC. AA. infrafinanciadas?**
 - ❑ Implicaciones para sus ingresos y gastos
 - ❑ Endeudamiento atribuible a la infrafinanciación y condonación de la deuda

¿De qué dependen los recursos de las CC. AA. de régimen común?

- ❑ De su capacidad fiscal
- ❑ De la capacidad normativa y su ejercicio
- ❑ De las transferencias de solidaridad del Estado y entre comunidades
- ❑ Del *statu quo*
- ❑ De la negociación previa a la aprobación del SFA-2009

Origen de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica 2009-2025



¹ Los signos +/- en los flujos indican que pueden suponer mayores o menores recursos para la comunidad autónoma.

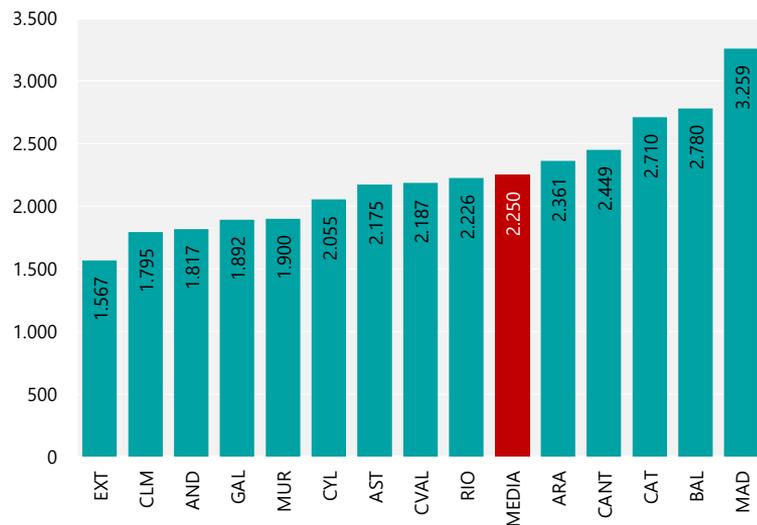
Fuente: Elaboración propia.

EL FONDO DE GARANTÍA COMO MECANISMO DE NIVELACIÓN

- La capacidad de generar ingresos fiscales de las CC. AA. es muy desigual porque sus bases imponibles son distintas
- El SFA-2009 incluye un compromiso de nivelación parcial (Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales), que reduce las diferencias entre comunidades en recursos por habitante ajustado, pero conserva el orden de derivado de la capacidad fiscal

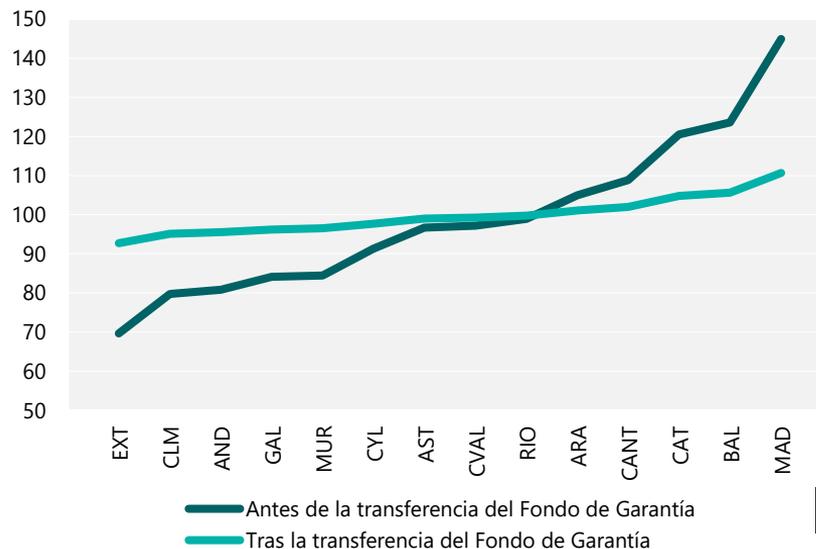
Capacidad tributaria (normativa) por habitante ajustado. Promedio 2009-2022

(euros)



Efecto nivelador de la transferencia del Fondo de Garantía. Capacidad financiera normativa por habitante ajustado. Promedio 2009-2022

(Total CC.AA. de régimen común = 100)

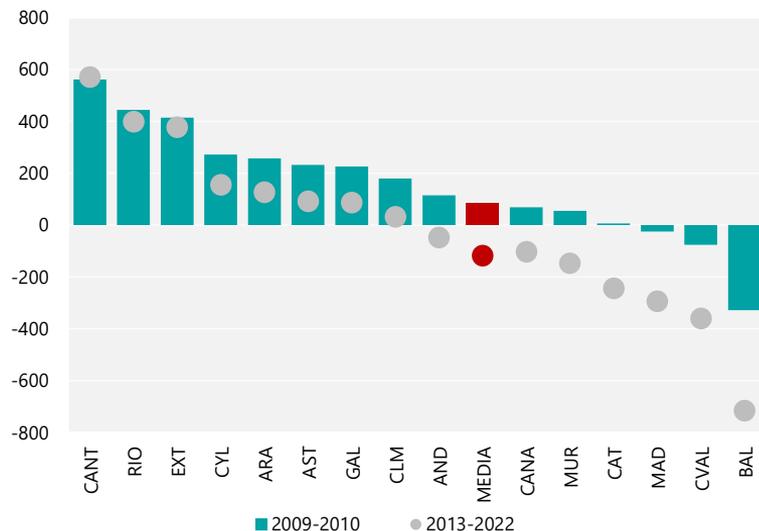


LOS EFECTO DEL RESTO DE FONDOS DEL SFA-2009

- Los restantes fondos del SFA-2009 cambian significativamente los ingresos de las comunidades resultantes de su capacidad fiscal y de la nivelación, generando un orden de recursos por unidad de necesidad diferente
- El Fondo de Suficiencia Global preserva el *statu quo* derivado del desigual despliegue territorial del Estado pre-descentralización
- Los Fondos de Convergencia Autonómica responden a criterios *ad hoc* introducidos en la negociación del SFA-2009

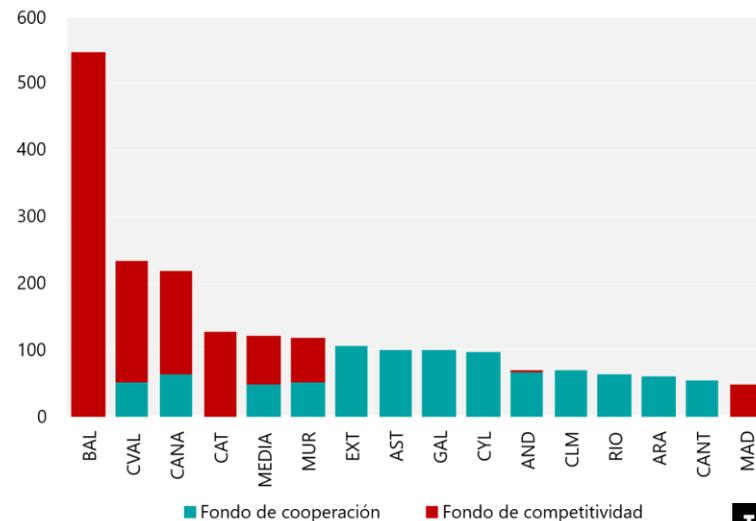
Fondo de Suficiencia Global para competencias homogéneas. 2009-2010 y 2013-2022

(euros por habitante ajustado)



Fondos de Convergencia Autonómica. Promedio 2009-2022

(euros por habitante ajustado)

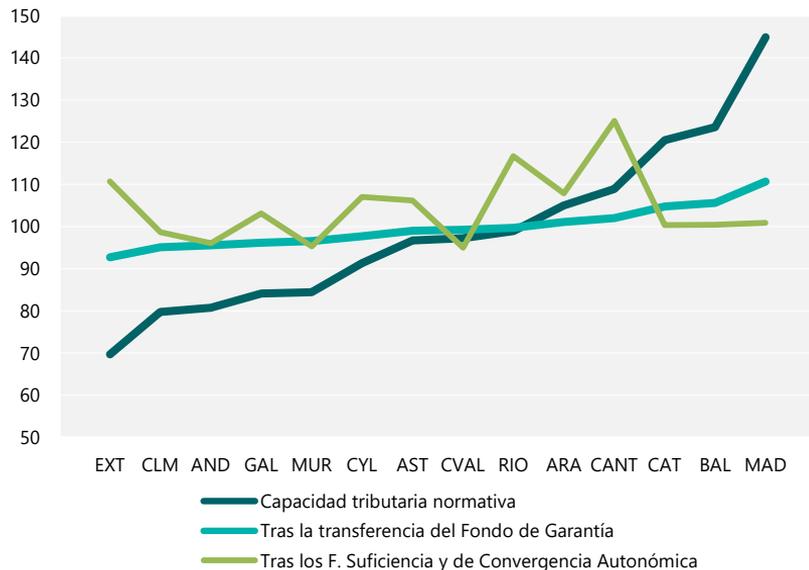


PROBLEMAS DEL SFA-2009 (I): EL RESULTADO FINAL CUESTIONA LA EQUIDAD ENTRE COMUNIDADES

- Tras operar todos los fondos del SFA-2009, los recursos por unidad de necesidad (por habitante ajustado) se alejan sustancialmente de la nivelación resultante del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales
- Las diferencias entre comunidades alcanzan el 32% (más de 1.000 euros por habitante ajustado). No se cumplen los compromisos constitucionales de ausencia de privilegios en función del domicilio en el acceso a los servicios públicos

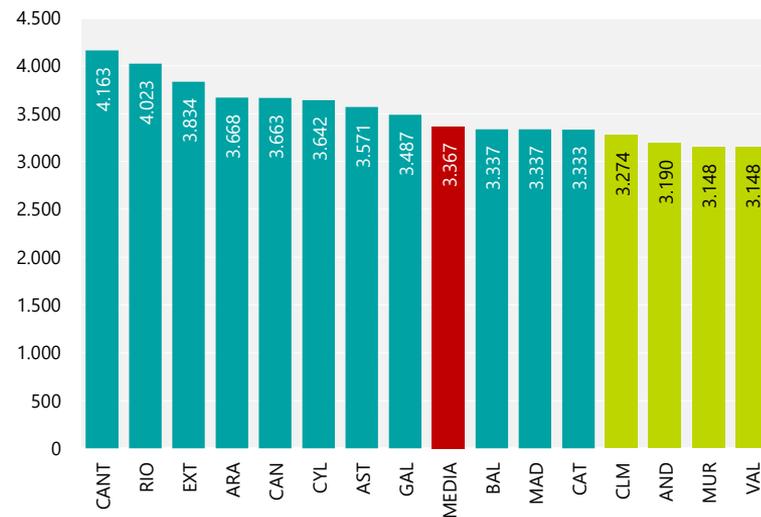
Efecto de los componentes del SFA en la financiación normativa a competencias homogéneas. Promedio 2009-2022

(Total CC.AA. de régimen común = 100)



Financiación normativa a competencias homogéneas. 2022

(euros por habitante ajustado)

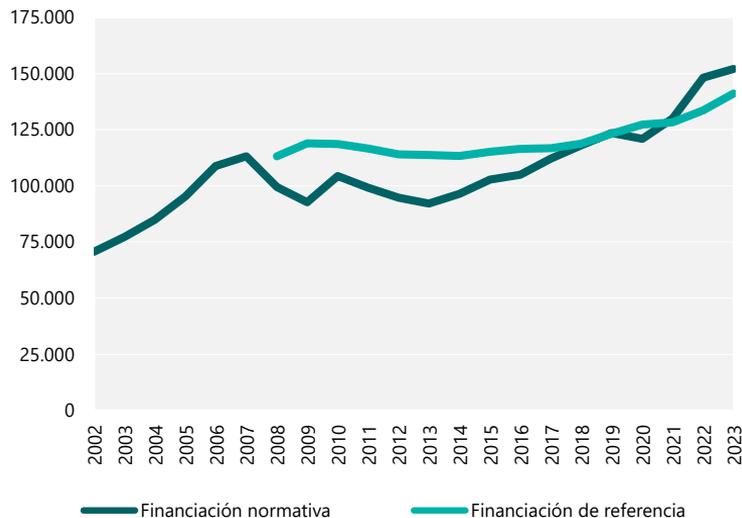


PROBLEMAS DEL SFA-2009 (II): INSUFICIENCIA GLOBAL Y DESEQUILIBRIO VERTICAL

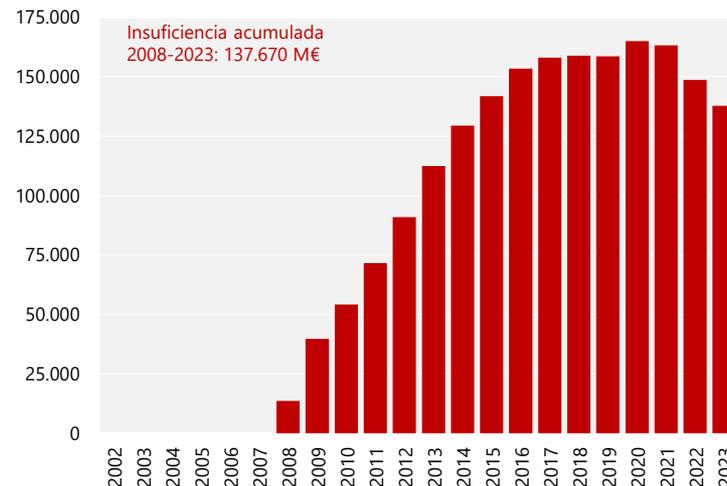
- Los recursos de las CC. AA. evolucionan por debajo de las necesidades (habitantes ajustados) desde la aprobación del SFA-2009 hasta 2018.
- La situación cambia en los años recientes, pero durante más de una década hay insuficiencia global de recursos. La insuficiencia acumulada entre 2008 y 2023 asciende a 137.670 millones de euros

Insuficiencia financiera del SFA-2009. CC.AA. de régimen común. 2002-2023 (millones de euros)

a) Financiación normativa vs. de referencia¹



b) Insuficiencia financiera acumulada



¹ La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para cada CC. AA. en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

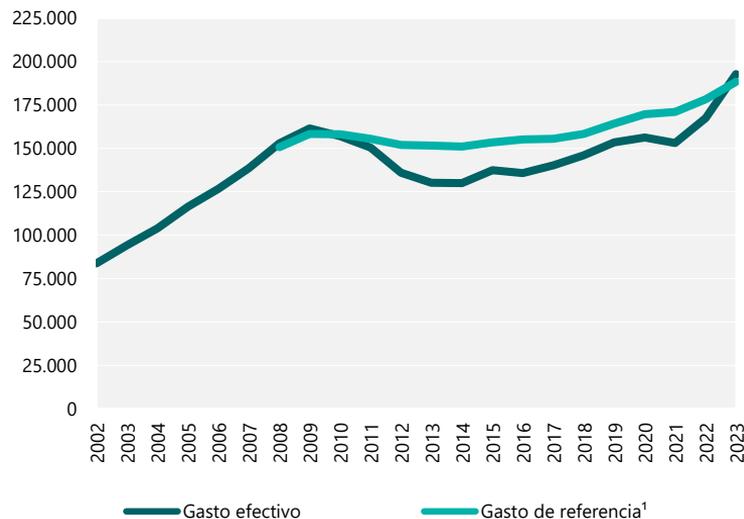
Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

PROBLEMAS DEL SFA-2009 (II): INSUFICIENCIA GLOBAL Y DESEQUILIBRIO VERTICAL

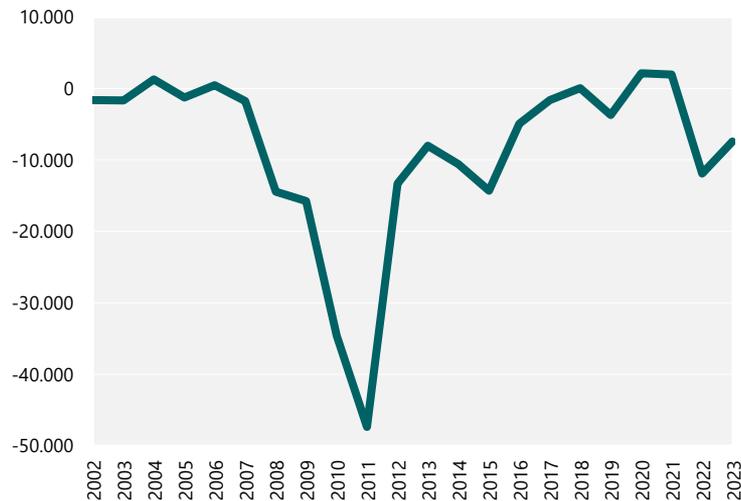
- La insuficiencia de recursos de las CC. AA. genera dos respuestas simultáneas: ajuste del gasto y recurso generalizado al déficit
- El gasto necesario para mantener constante, en términos reales, el gasto primario (sin intereses) por habitante ajustado, entre 2010 y 2023, hubiera superado al gasto efectivo en 176.000 millones de euros
- El saldo primario negativo (déficit) acumulado en el periodo asciende a -153.600 millones de euros

Gasto primario y saldo primario. CC.AA. de régimen común. 2002-2023 (millones de euros)

a) Gasto primario efectivo y gasto de referencia¹



b) Saldo primario



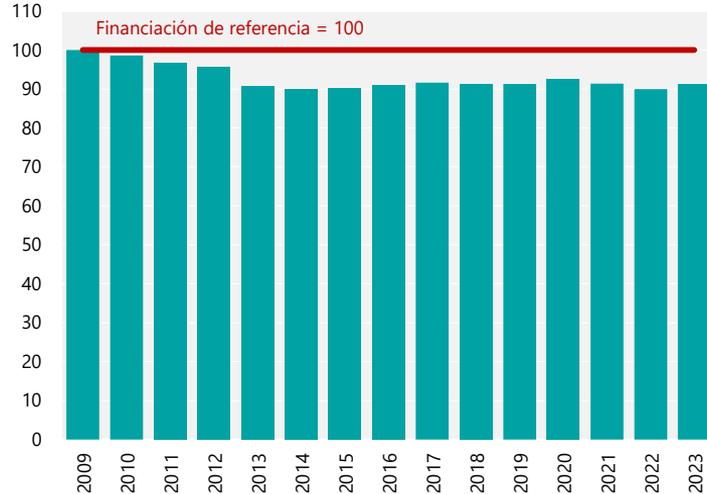
¹ El gasto de referencia se corresponde al que mantiene el gasto primario por habitante ajustado de 2007 (año base del modelo), actualizado por el deflactor del sector público, durante el periodo 2008-2022. El gasto efectivo de 2020 y 2021 descuenta los gastos extraordinarios derivados de la pandemia. Y en 2022 se descuentan los gastos financiados con los fondos NGEU, ya que también se consideran extraordinarios.

PROBLEMAS DEL SFA-2009 (III): LEALTAD Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

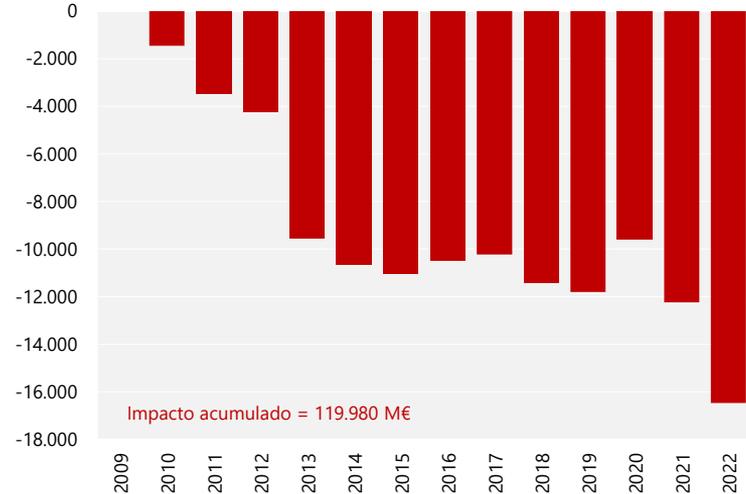
- Una parte importante de la insuficiencia financiera de las CC. AA. en el periodo se debe a que la Administración Central utiliza su capacidad normativa en la imposición indirecta en provecho propio, de manera desleal y asimétrica (según suba o baje tipos)
- Las compensaciones en el Fondo de Suficiencia neutralizan las subidas de tipos de IVA e Impuestos Especiales por valor de 119.980 millones de euros y explican la mayor parte de la insuficiencia general. En cambio, las recientes bajadas de tipos no se compensan

Impacto de las compensaciones del Fondo de Suficiencia derivadas de los incrementos de tipos impositivos de IVA e Impuestos Especiales decididas por la Administración Central. CC.AA. de régimen común. 2009-2023

a) Efecto en la financiación final (financiación si no hubiera compensaciones en el Fondo de Suficiencia = 100)



b) Compensaciones realizadas en el Fondo de Suficiencia (millones de euros)



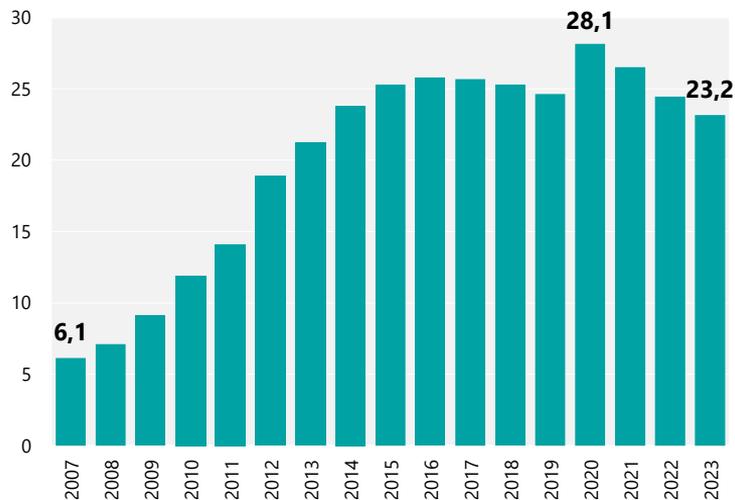
PROBLEMAS DEL SFA-2009 (IV): ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

- La insuficiencia de recursos –un problema general de las CC. AA. durante toda una década– se traduce en la generalización del endeudamiento, quintuplicándose este entre 2007 y 2023
- Pero la intensidad de las insuficiencias de recursos es mayor en las comunidades peor financiadas que, en general, están más endeudadas en relación con sus bases fiscales

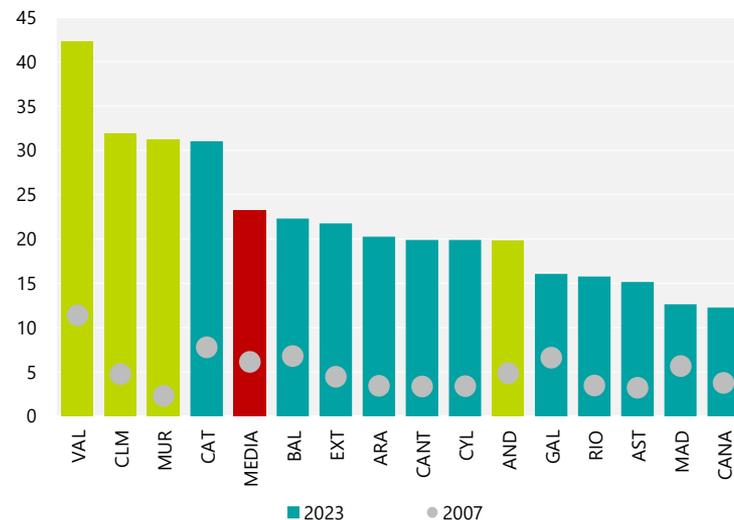
Deuda pública autonómica. 2007-2023

(porcentajes del PIB)

a) CC.AA. de régimen común



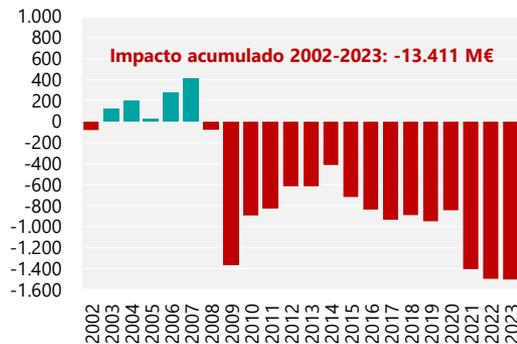
b) Comparación regional



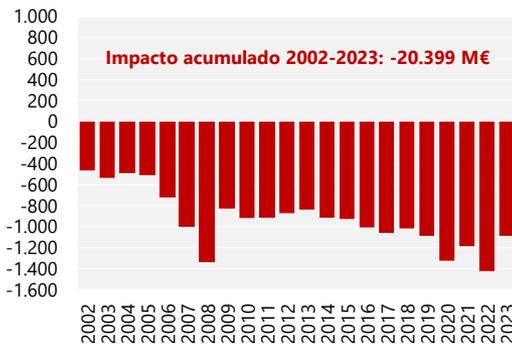
CONSECUENCIAS DE LA INFRAFINANCIACIÓN (I): LOS INGRESOS

Impacto de la infrafinanciación normativa por habitante ajustado de las comunidades infrafinanciadas. 2002-2023 (millones de euros)

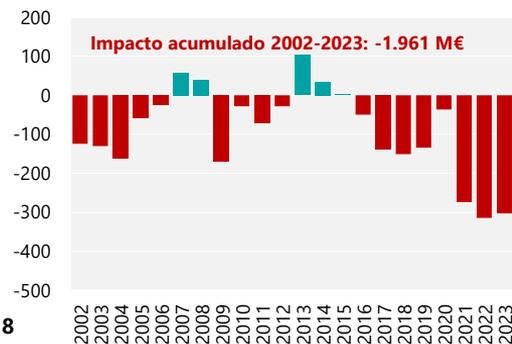
a) Andalucía



b) Comunitat Valenciana



c) Castilla-La Mancha



d) Región de Murcia



- Las comunidades infrafinanciadas cuentan con recursos por habitante ajustado por debajo de la media del régimen común y sufren impactos relevantes en sus ingresos por este motivo
- Los impactos acumulados de la infrafinanciación son variables entre comunidades y a lo largo de los años, dependiendo de su población y de la magnitud de sus diferencias de recursos con la media

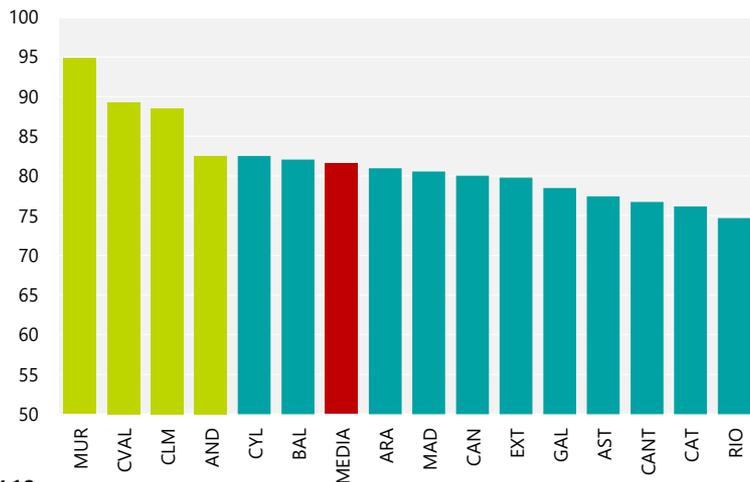
CONSECUENCIAS DE LA INFRAFINANCIACIÓN (II): LOS GASTOS

- Las comunidades infrafinanciadas dedican porcentajes mayores de sus ingresos a cubrir los servicios públicos fundamentales, pues en Salud, Educación y Servicios Sociales no es posible desviarse mucho de la media de gasto por unidad de necesidad
- Al consumir un mayor porcentaje de ingresos en los SPF, las comunidades infrafinanciadas cuentan con menos recursos para el resto de funciones, resintiéndose su capacidad de desplegar políticas de desarrollo regional

Gasto en Servicios Públicos Fundamentales respecto a los Ingresos no financieros. Comparativa regional.

Promedio 2009-2022

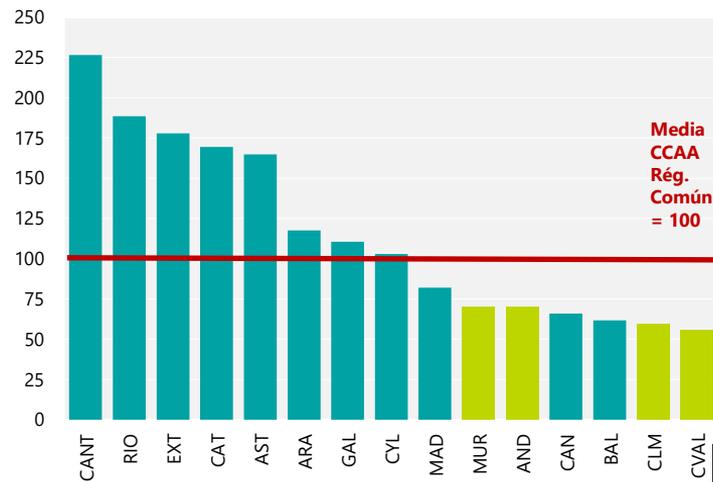
(porcentajes sobre los ingresos)



Recursos disponibles per cápita para resto de funciones en el supuesto que todas las CC.AA. realizan el mismo gasto medio por habitante ajustado en SPF. Comparativa regional.

Promedio 2009-2022

(CC.AA. de régimen común = 100)

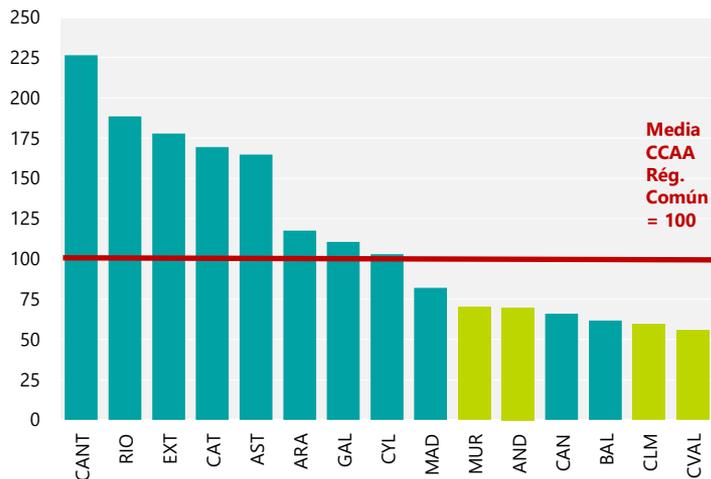


CONSECUENCIAS DE LA INFRAFINANCIACIÓN (II): GASTOS PARA POLITICAS DE DESARROLLO vs PIB pc

- Las comunidades infrafinanciadas cuentan con menos recursos para sus políticas de desarrollo regional, a pesar de situarse todas en niveles de PIB pc significativamente por debajo de la media
- Ninguna de las comunidades infrafinanciadas se ha acercado al PIB pc medio en este siglo XXI, y la Comunitat Valenciana se ha alejado 9 pp de la media entre 2000 y 2023

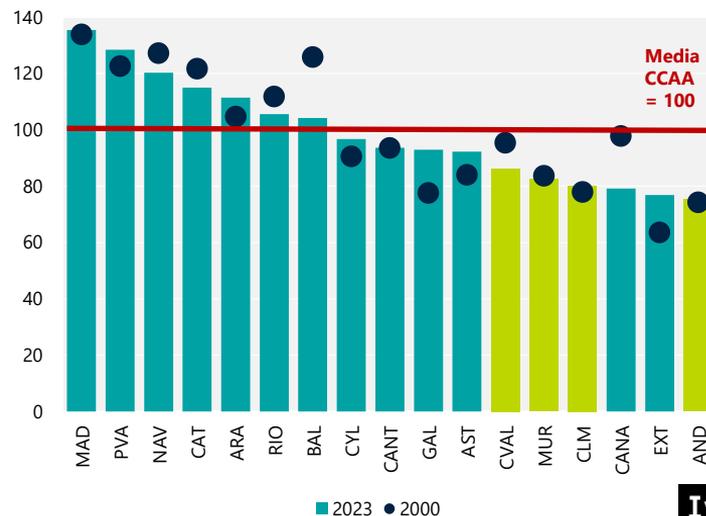
Recursos disponibles per cápita para resto de funciones en el supuesto que todas las CC.AA. realizan el mismo gasto medio por habitante ajustado en SPF. Comparativa regional. Promedio 2009-2022

(CC.AA. de régimen común = 100)



PIB per cápita. Comparativa regional. 2000 y 2023

(CC.AA. de régimen común = 100)

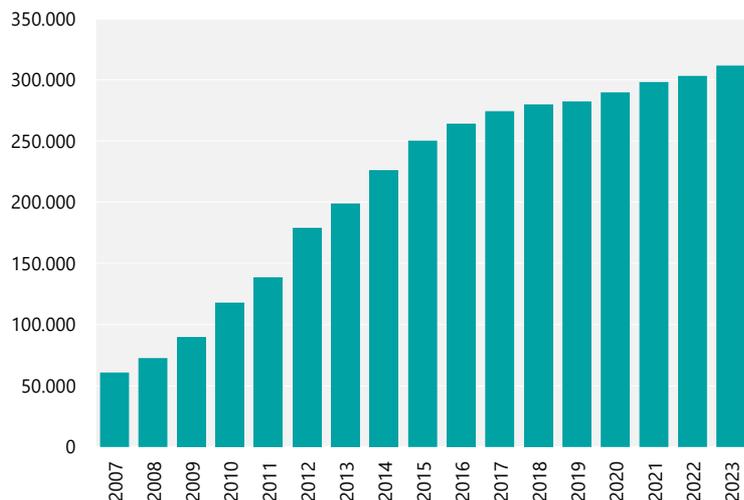


CONSECUENCIAS DE LA INFRAFINANCIACIÓN (III): ENDEUDAMIENTO

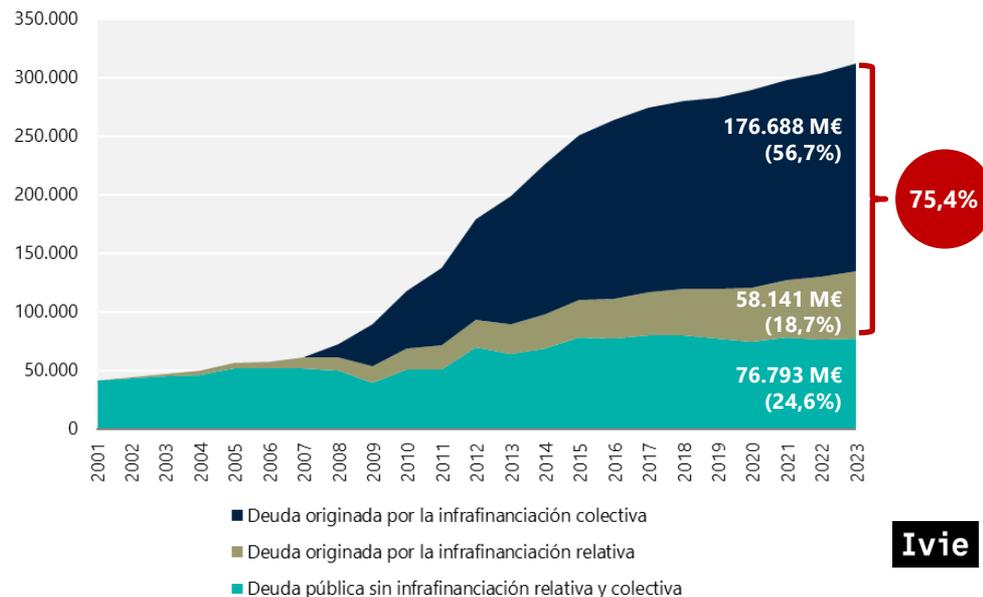
- El crecimiento del endeudamiento en el primer decenio de vigencia del SFA-2009 ha llevado la deuda de las CC. AA. de régimen común a niveles incompatibles con el acceso a los mercados, y las ha hecho dependientes de la asistencia financiera del Estado
- A la actual situación ha contribuido la deuda originada por la *insuficiencia de recursos colectiva* y, en cuatro comunidades, también el endeudamiento originado por la *infrafinanciación relativa* por habitante ajustado

Deuda pública autonómica. CC.AA. de régimen común. 2002-2023

a) Millones de euros



b) Determinantes de la deuda (millones de euros)

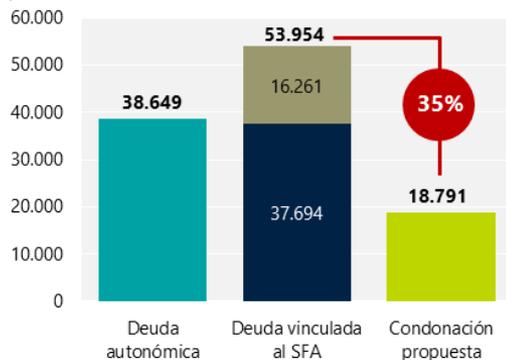


CONSECUENCIAS DE LA INFRAFINANCIACIÓN (IV): DEUDA JUSTIFICADA vs PROPUESTA DE CONDONACIÓN

Impacto del SFA en la deuda autonómica de las CC. AA. con infrafinanciación relativa y propuesta de condonación del Ministerio de Hacienda. 2023

(millones de euros y porcentajes)

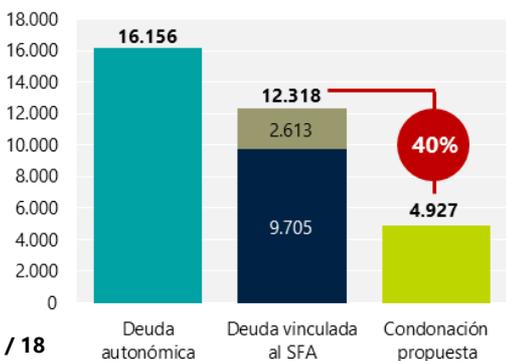
a) Andalucía



b) Comunitat Valenciana



c) Castilla-La Mancha



d) Región de Murcia



- Para el conjunto de las CC. AA. la parte mayor del endeudamiento se explica por la infrafinanciación colectiva
- Pero en las comunidades que padecen infrafinanciación relativa esta causa es relevante siempre, llegando a ser la más importante en la Comunitat Valenciana
- La condonación de deuda propuesta por el Ministerio de Hacienda solo contempla el 50% de la infrafinanciación colectiva del SFA.
- No contemplar la insuficiencia relativa perjudica significativamente a las comunidades endeudadas por su infrafinanciación respecto a la media, pues solo se condonaría el 30% de su deuda vinculada al SFA-2009

■ Insuficiencia colectiva
■ Insuficiencia relativa

LA SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES INFRAFINANCIADAS

1

Tienen una **renta por habitante inferior a la media** y no convergen hacia ella, situándose a más de 30 puntos porcentuales de las regiones más avanzadas

2

Cuentan con **recursos por habitante ajustado inferiores a la media** y muy inferiores a los de las comunidades mejor financiadas: 23% menos que Cantabria y 45% menos que País Vasco

17 millones de habitantes

36% población española



3

Realizan un **gasto por habitante ajustado inferior a la media** y mucho menor que el de las comunidades mejor financiadas: 15% menor que Cantabria y 25% menos que las Forales

4

Acumulan una **deuda autonómica que representa más del 220% de sus ingresos procedentes del SFA**, lo que impide o dificulta su acceso a los mercados financieros

QUÉ NECESITAN LAS COMUNIDADES INFRAFINANCIADAS

- 1.** Un **nuevo sistema de financiación** sin los defectos del actual en materia de equidad y de suficiencia
- 2.** Un **fondo transitorio de nivelación** que iguale de inmediato su financiación a la media
- 3.** Una **regularización del endeudamiento autonómico** que compense los efectos de la infrafinanciación colectiva y la infrafinanciación relativa
- 4.** Un **fortalecimiento del FCI** como instrumento de desarrollo regional, con muchos más recursos que el actual

El sistema de financiación autonómica y las comunidades infrafinanciadas

Francisco Pérez García (Universitat de València e Ivie)

Juan Pérez Ballester (Ivie)

Sevilla, 13 de mayo de 2025

Ivie

