



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Sesión de clausura curso *El modelo de financiación autonómica dentro de la sostenibilidad de las cuentas públicas*

Seminario: La reforma del modelo de financiación autonómica. UIMP
Sevilla, 22 y 23 de septiembre

José Luis Escrivá

Sumario

1.- Dimensión agregada: ¿otorga el modelo actual suficientes recursos financieros a las CC.AA.?

- A) ¿Qué saldo estructural tienen las cuentas autonómicas?
- B) ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?
- C) ¿De dónde pueden venir los recursos?

2.- Dimensión horizontal: ¿se distribuye equitativamente los recursos entre las CCAA?

- A) La cuantificación recursos del Sistema Financiación
- B) Una aproximación combinando los ingresos y los gastos

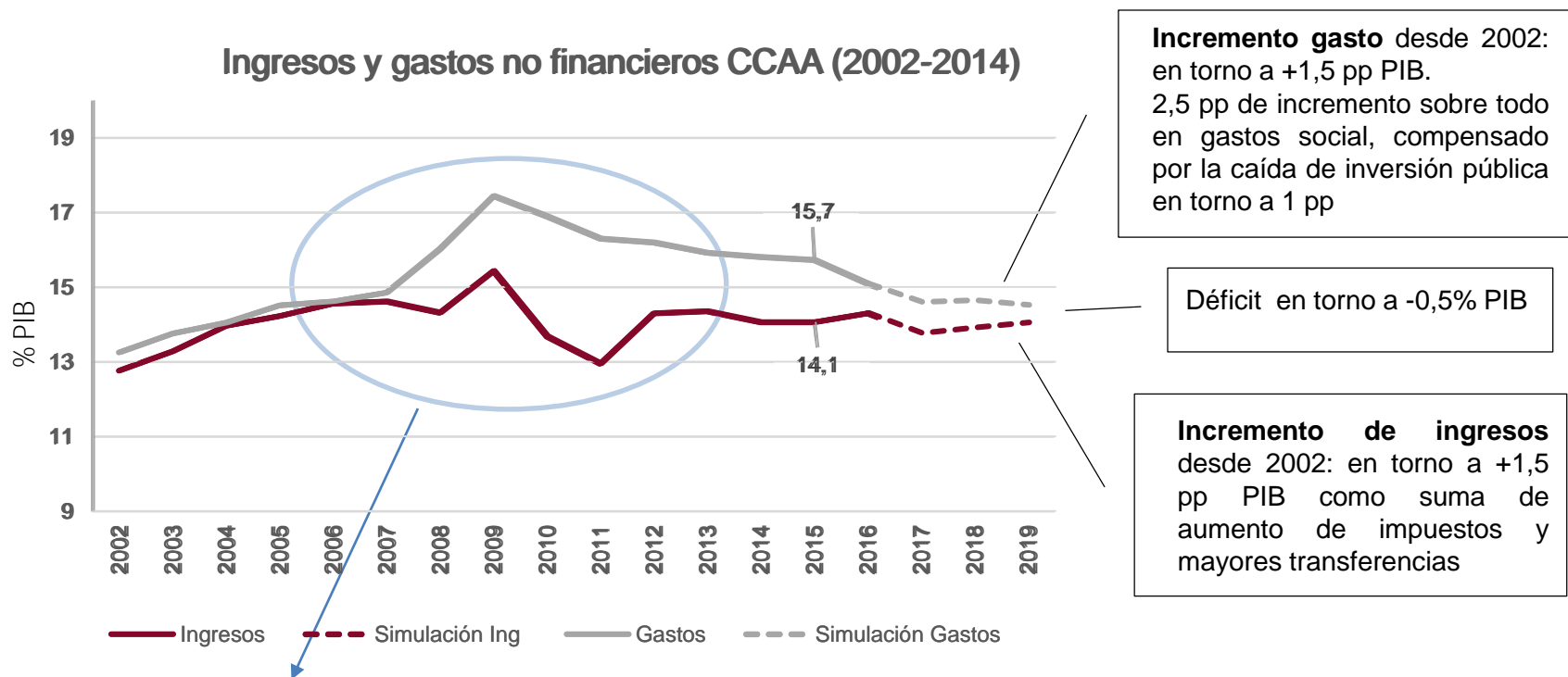
3.- Consecuencias adversas de las deficiencias del SFA

- A) Problemas de provisión de servicios
- B) Grado de utilización de la capacidad normativa propia
- C) Problemas sostenibilidad de deuda autonómica
- D) Incumplimiento de objetivos presupuestarios

4.- Conclusiones

1. A) ¿Qué saldo estructural tienen las cuentas autonómicas?

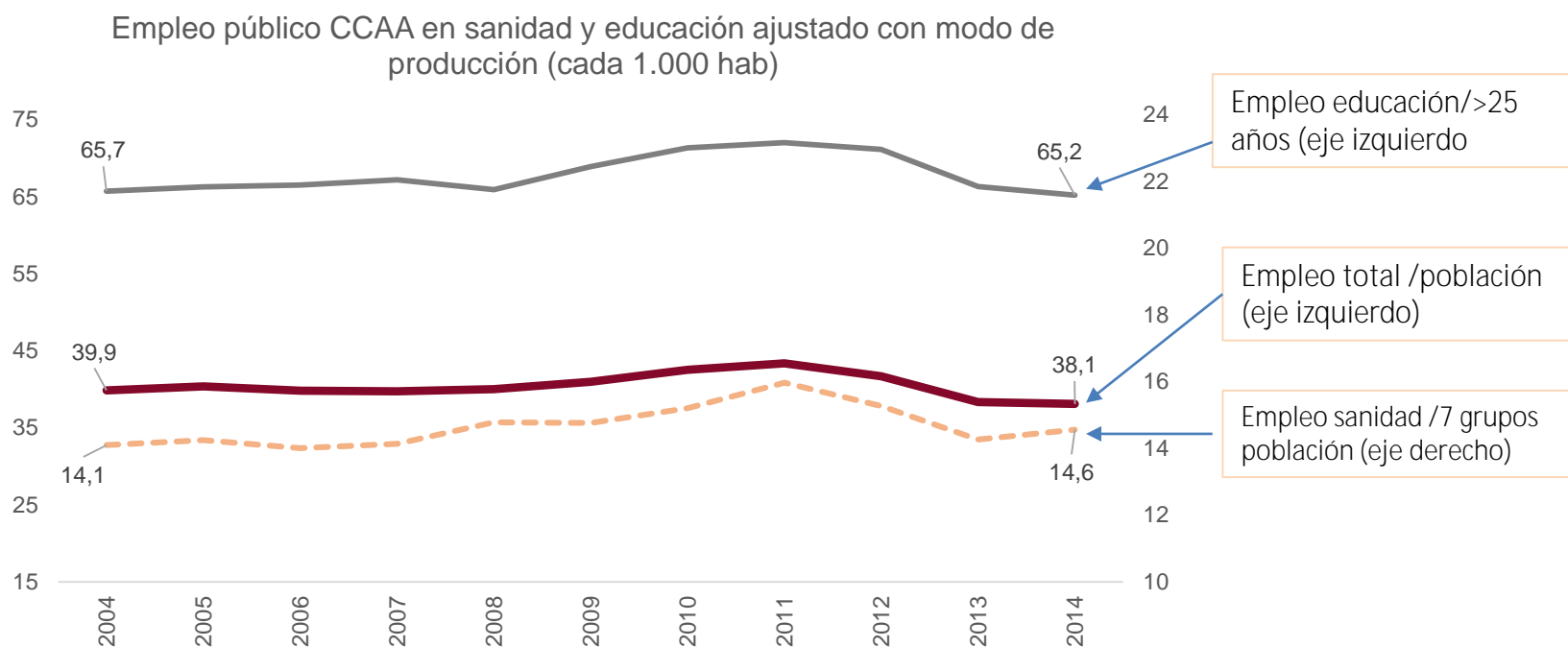
A medio plazo, sin influencias cíclicas ni cambios normativos, parece que prevalecerá un déficit en torno al -0,5% del PIB



Comportamiento cíclico de ingresos que induce ciclicidad indeseada sobre gasto

1.B.- ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?

La variable relevante para gran parte del gasto autonómico no es el PIB, sino la población y su composición: Δ de algo más del 13% e Δ mayores de 65 años de casi el 25% en 2002-2014



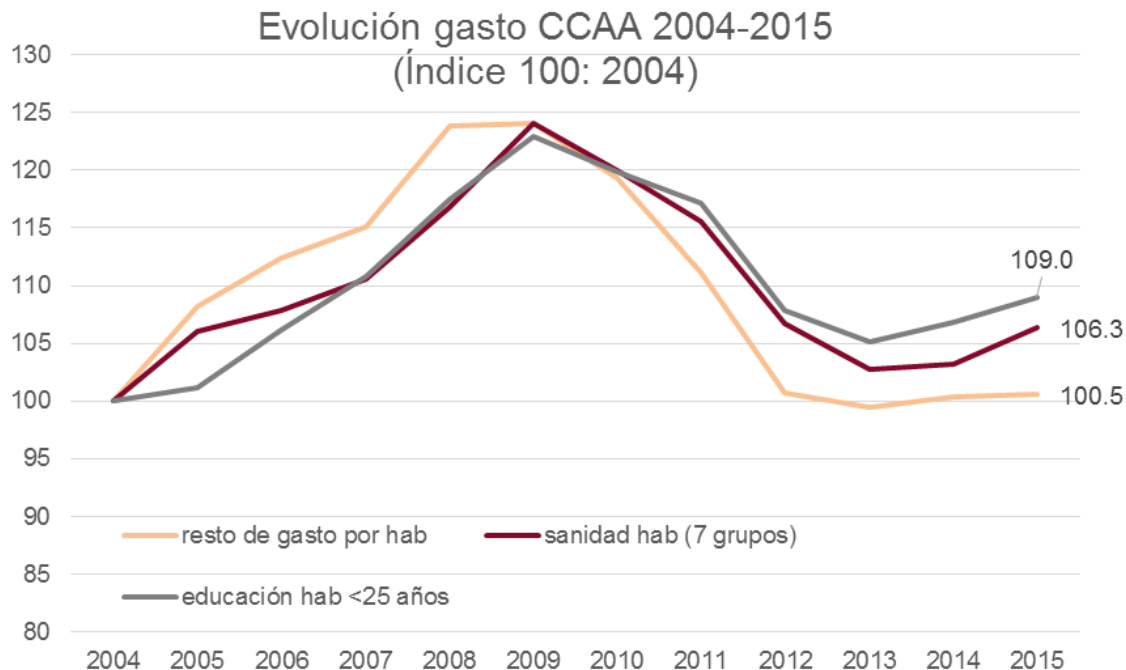
Fuente: AIReF (Evolución del empleo autonómico 2002-2014 de próxima publicación)



- El empleo autonómico por 1.000 hab ha bajado ligeramente en el periodo y el de sanidad y educación se han mantenido

1.B.- ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?

Tampoco se aprecia un desbordamiento cuando se analiza la evolución de los 3 grandes componentes de gasto (comparados con una variable de referencia) en el periodo

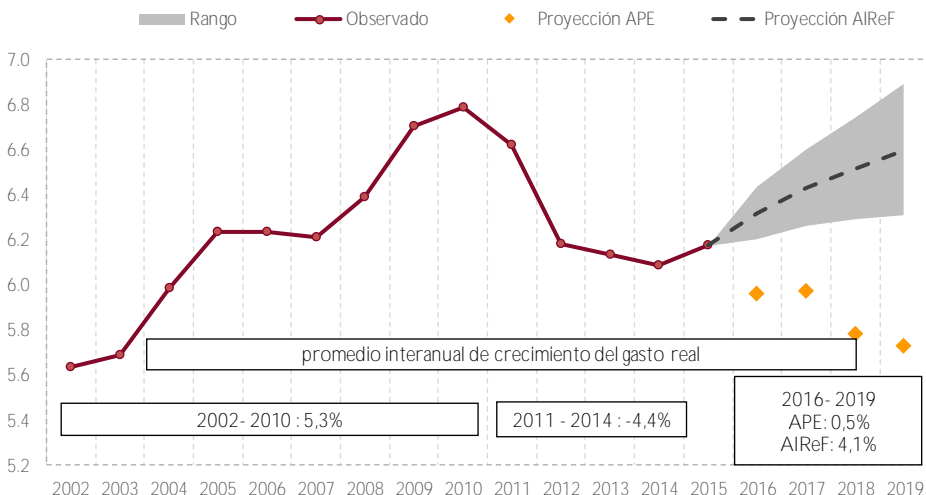


Fuente AIReF a partir de datos Minahp

1.B.- ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?

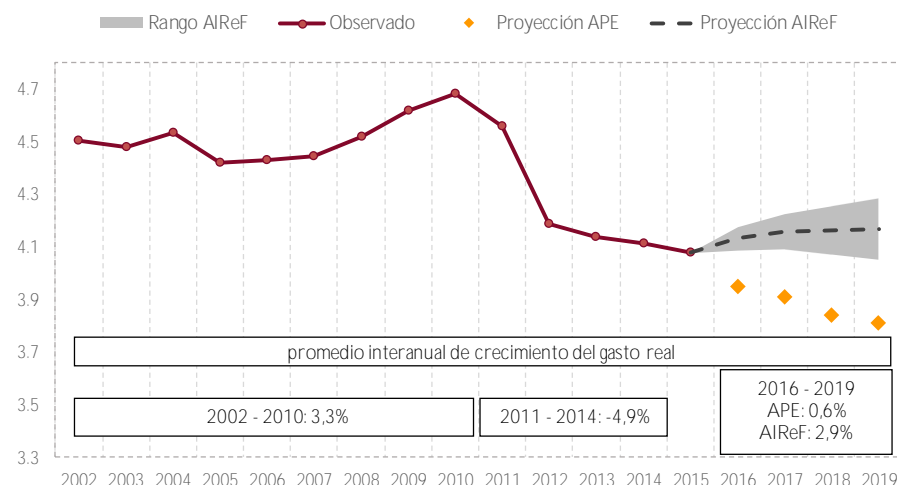
Además, es muy posible asistir a nuevas necesidades en sanidad debido al envejecimiento

Gasto en Sanidad (% PIB)



Fuente: IGAE y Estimaciones AIReF

Gasto en Educación. (% PIB)



Fuente: IGAE y Estimaciones AIReF

Documento técnico de próxima presentación : “Proyección del gasto sanitario de las Comunidades Autónomas en el largo plazo (2016 – 2015) y en el medio plazo (2016 – 2019)”. Moral Arce, I (Analista senior AIReF)

1.C.-¿De dónde pueden venir los recursos?

- El Estado tiene que afrontar un déficit estructural propio y, sobre todo de la Seguridad Social (en torno al 2,5% del PIB)
- La posición financiera de las CC.LL. es, en cambio, holgada:
 - ✓ Ejecuta sistemáticamente el presupuesto con un superávit en torno al medio punto del PIB.
 - ✓ Reciben transferencias del Estado por valor del 1,5% del PIB.
 - ✓ Han incrementado sus depósitos en la banca comercial en 0,8% del PIB en los últimos cuatro años (hasta casi 1,8% del PIB)
 - ✓ El tipo medio utilizado del IBI, su principal fuente de ingresos, es menos del 60 por ciento de su potencial.

1.- Dimensión agregada. Reflexión

- Se observa una insuficiencia financiera estructural de las CC.AA. moderada pero significativa.
- Poco margen para corregir el problema desde el lado del gasto.
- El Estado no parece dispone de margen para transferir nuevos recursos.
- Posible solución abordar conjuntamente la financiación de las CC.AA. y las CC.LL.

Sumario

1.- Dimensión agregada: ¿otorga el modelo actual suficientes recursos financieros a las CC.AA.?

- A) ¿Qué saldo estructural tienen las cuentas autonómicas?
- B) ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?
- C) ¿De dónde pueden venir los recursos?

2.- Dimensión horizontal: ¿se distribuye equitativamente los recursos entre las CCAA?

- A) La cuantificación recursos del Sistema Financiación
- B) Una aproximación combinando los ingresos y los gastos

3.- Consecuencias adversas de las deficiencias del SFA

- A) Problemas de provisión de servicios
- B) Grado de utilización de la capacidad normativa propia
- C) Problemas sostenibilidad de deuda autonómica
- D) Incumplimiento de objetivos presupuestarios

4.- Conclusiones

2.- Dimensión horizontal: ¿se distribuye equitativamente los recursos entre las CC.AA.?

El SFA es la principal fuente de ingresos para afrontar las obligaciones de gasto de las políticas transferidas

Principales características del actual modelo:

- Dos modelos distintos (común y foral)
- Muy complejo el régimen común (reformas sucesivas desde 1980) y opaco el foral
- Recoge la financiación de las políticas transferidas
- Sin relación con la distribución vertical de los objetivos de estabilidad

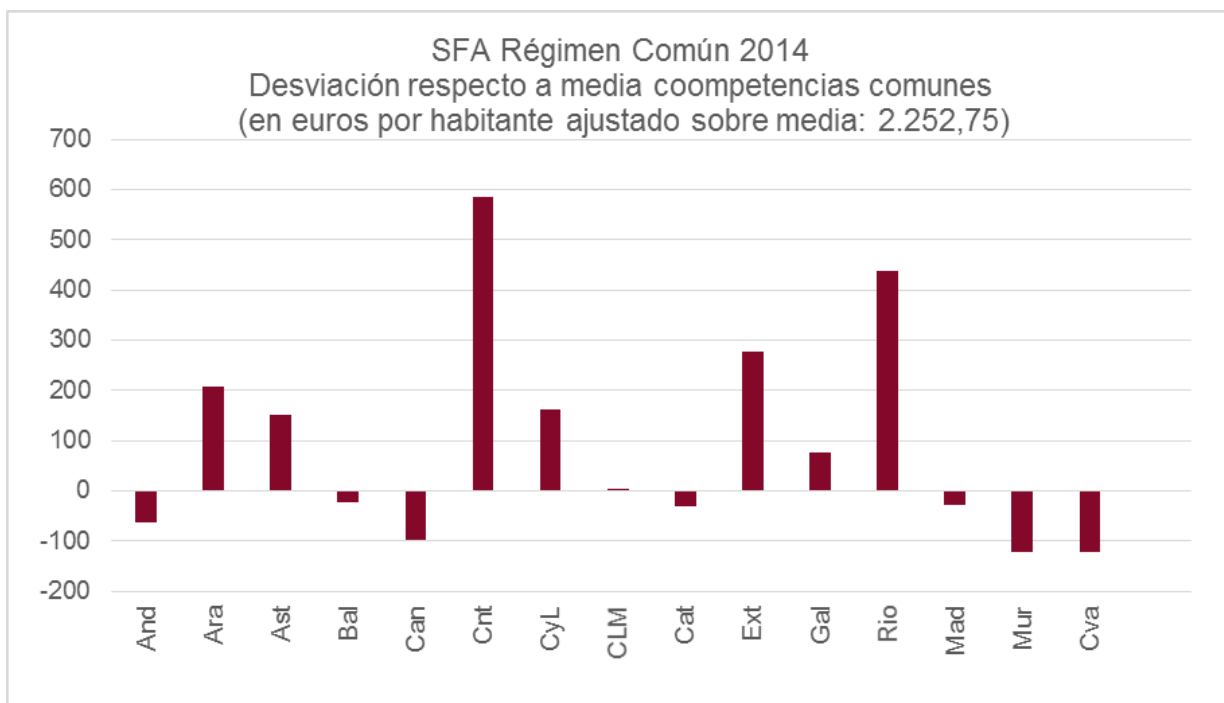
2.- Dimensión horizontal: ¿se distribuye equitativamente los recursos entre las CC.AA.?

Hay bastante consenso es señalar algunas deficiencias en el SFA:

- Dualidad (foral y común) que afecta a los resultados
- Necesidades de gasto no están calculadas objetivamente (suficiencia)
- No existe definición sobre grado de equidad (categórica o parcial) que permite:
 - Discrecionalidad en el reparto de recursos con distribución desigual (sin criterios objetivos)
 - Mantiene criterio *de ausencia de perdedores* en las reformas (status quo)
- No recoge efecto ciclicidad de recursos sobre gastos
- Sistema mejorable de anticipos a cuenta y liquidación
- Marco institucional débil

2. A) La cuantificación de recursos del Sistema Financiación

Se observa una amplia dispersión en los recursos por habitante ajustado (competencias homogéneas) del actual SFA de régimen



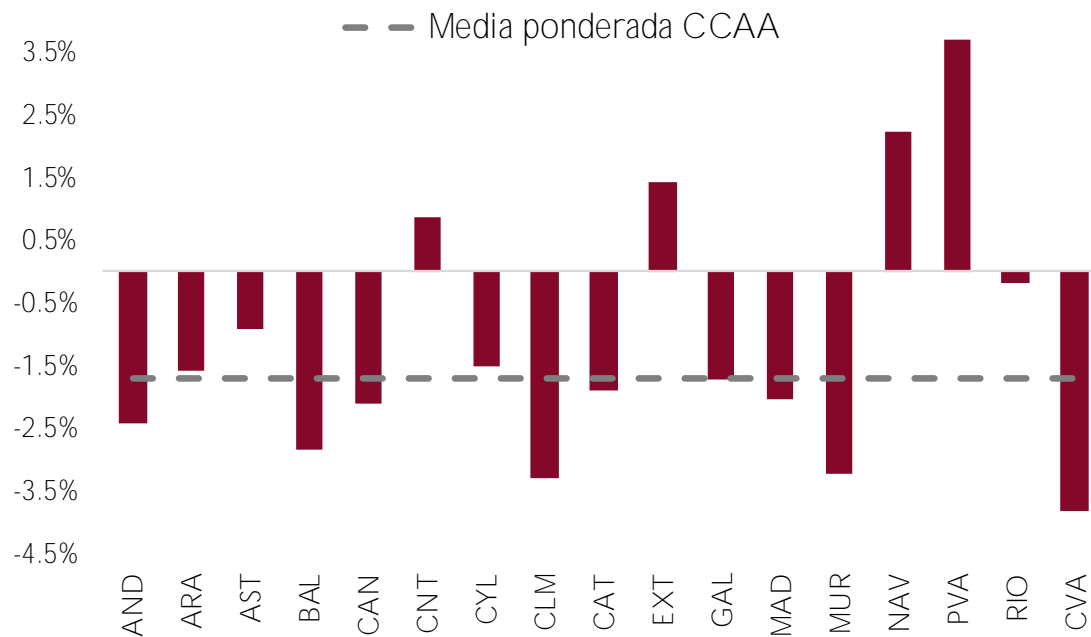
Elaboración AIReF a partir de Minhap

La posición de País Vasco y Navarra es bastante más holgada que el promedio de las Comunidades de Régimen Común

2. B) Una aproximación combinando los ingresos y los gastos

Este índice de cobertura mide la capacidad o necesidad de financiación alcanzado con los ingresos no financieros en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector

Cobertura de InF dado un gasto promedio 2012/2015 (% PIB regional)



Fuente: AIReF

Sumario

1.- Dimensión agregada: ¿otorga el modelo actual suficientes recursos financieros a las CC.AA.?

- A) ¿Qué saldo estructural tienen las cuentas autonómicas?
- B) ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?
- C) ¿De dónde pueden venir los recursos?

2.- Dimensión horizontal: ¿se distribuye equitativamente los recursos entre las CCAA?

- A) La cuantificación recursos del Sistema Financiación
- B) Una aproximación combinando los ingresos y los gastos

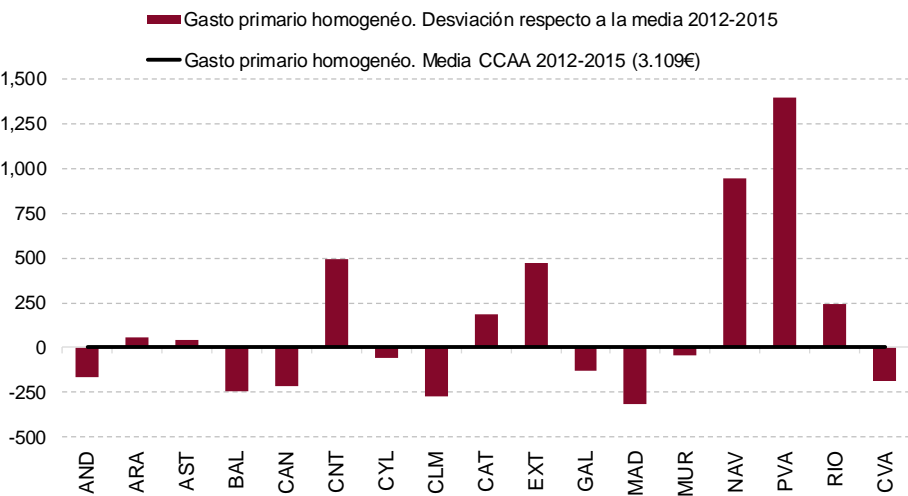
3.- Consecuencias adversas de las deficiencias del SFA

- A) Problemas de provisión de servicios
- B) Grado de utilización de la capacidad normativa propia
- C) Problemas sostenibilidad de deuda autonómica
- D) Incumplimiento de objetivos presupuestarios

4.- Conclusiones

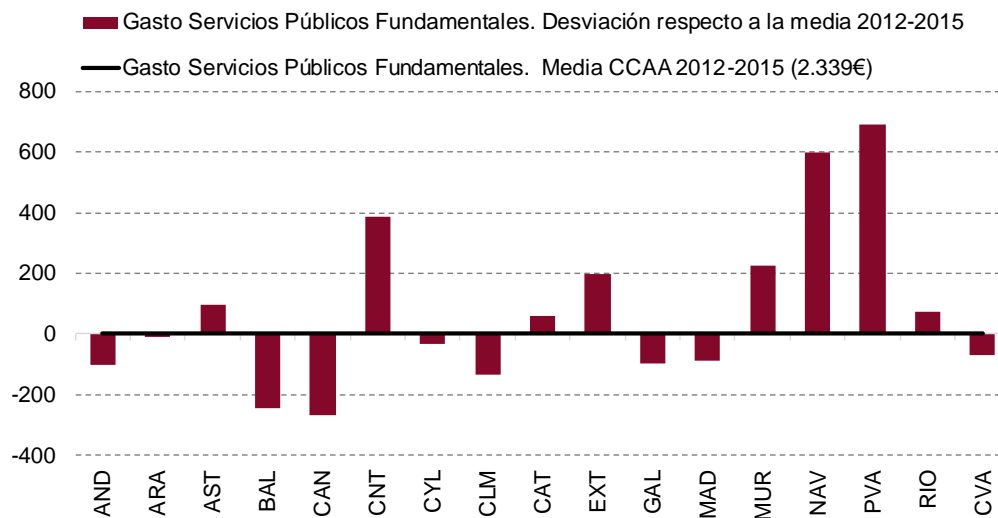
3. A) Problemas de provisión de servicios

Gasto primario homogéneo, sin incluir empleos por transferencias al Estado derivadas del sistema de financiación - Desviación respecto a la media (euros per cápita hab ajustado; promedio 2012-2015)



Fuente: AIReF a partir de datos MINHAP

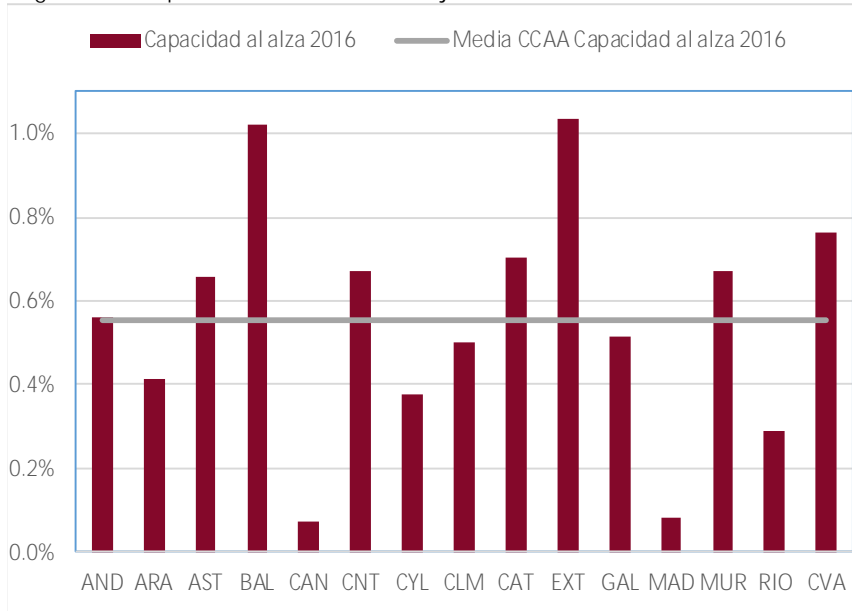
Gasto Servicios Públicos Fundamentales - Desviación respecto a la media (euros per cápita; promedio 2012-2015)



Fuente: AIReF a partir de datos MINHAP

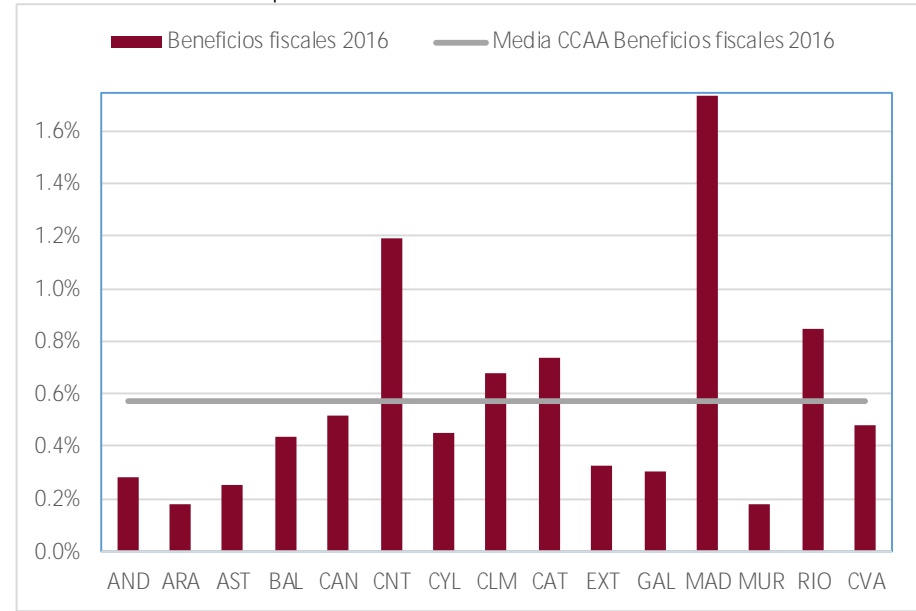
3.- B) Grado de utilización de la capacidad normativa propia

Ingresos competencias normativas ejercidas al alza



Fuente AIReF

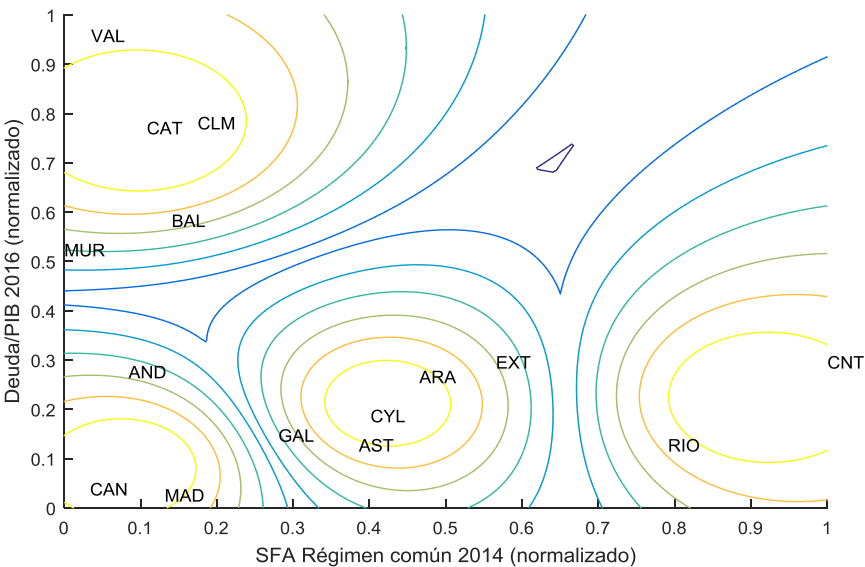
Beneficios fiscales aplicados



Fuente: AIReF

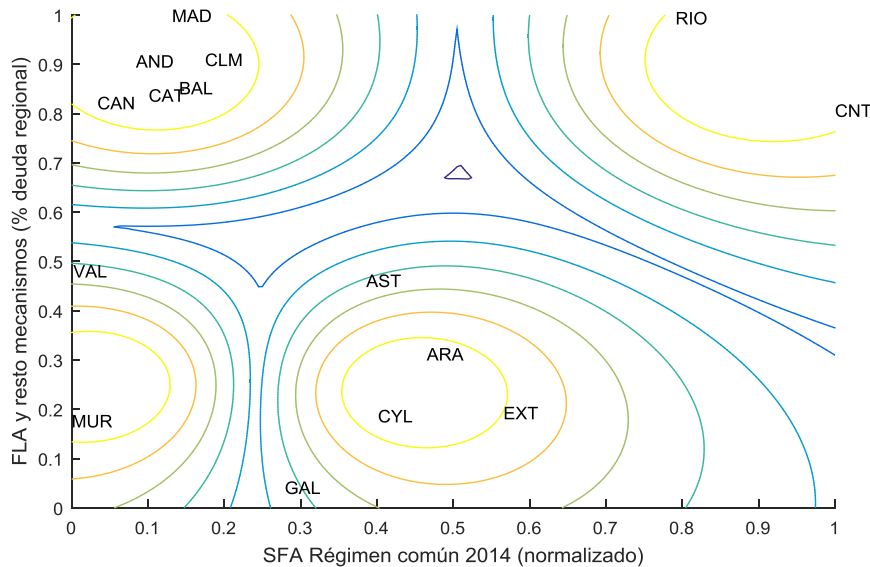
3. C) Problemas en la dinámica de la deuda autonómica

¿Podemos encontrar una explicación en el impacto del sistema de financiación?



Fuente: AIReF

Existe un grupo claramente identificado donde se cumplen ambos requisitos:
infr FINANCIACIÓN-SOBREDEUDAMIENTO



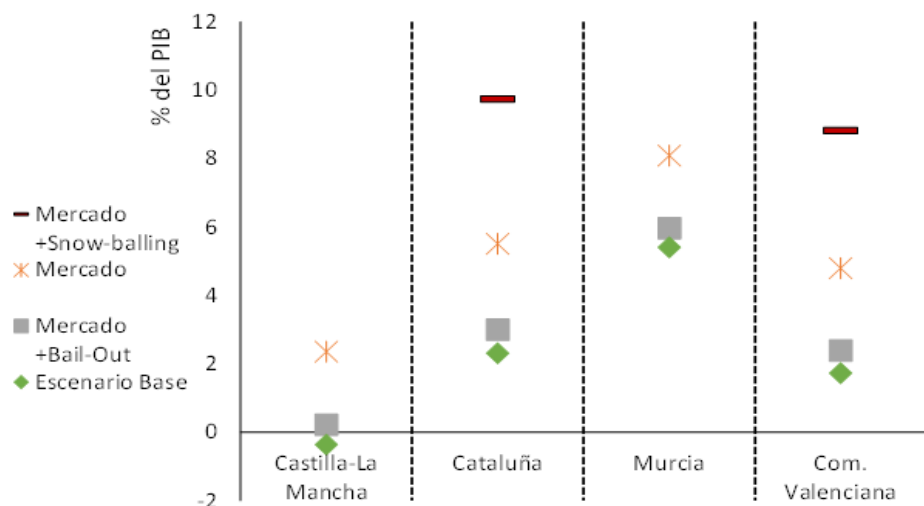
Fuente: AIReF

No parece que los mecanismos sean la solución: ¿problema de incentivos?

3. C) Problemas en la dinámica de la deuda autonómica

El acceso a los mecanismos se ha vuelto especialmente relevante para las CCAA con mayor estrés de deuda

Brecha entre el valor deuda/PIB en 2024 para los escenarios simulados y el valor de partida (2015), % PIB



Escenario Base: Se asume el mantenimiento de los mecanismos de financiación

Escenario Mercado + Bail out: Financiación en el mercado, pero con existencia de algún tipo de mecanismo de rescate.

Escenario Mercado: Financiación en el mercado y ausencia de mecanismos de rescate:

Mercado + Snow-balling: Similar al anterior, pero añadiendo problemas de liquidez

Nota: El gráfico recoge el resultado en términos de acumulación de deuda entre 2015 y 2024 para cada uno de los escenarios simulados

¿Cómo salimos de este sistema “transitorio”? Visión Integrada

3.D.- Incumplimiento de objetivos presupuestarios

CC.AA.	Incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria						
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Andalucía	x	x		x	x	x	x
Aragón	x	x	x		x	x	x
Asturias	x	x			x	x	x
Baleares	x	x		x	x	x	x
Canarias					x		x
Cantabria	x	x	x	x	x	x	x
Castilla y León	x	x			x		x
Castilla-La Mancha	x	x	x	x	x	x	x
Cataluña	x	x	x	x	x	x	x
Extremadura	x	x			x		x
Galicia					x		
Comunidad de Madrid	x	x			x		
Región de Murcia	x	x	x	x	x	x	x
Comunidad Foral de Navarra	x		x	x	x	x	x
País Vasco					x		x
La Rioja	x	x			x	x	
Comunitat Valenciana	x	x	x	x	x	x	x

Fuente: MINHAP

CC.AA.	Incumplimiento de la regla de gasto	
	2015	2014
Andalucía	x	
Aragón	x	
Asturias	x	
Baleares	x	x
Canarias		x
Cantabria	x	
Castilla y León	x	
Castilla-La Mancha	x	
Cataluña	x	x
Extremadura	x	x
Galicia		
Comunidad de Madrid	x	x
Región de Murcia	x	
Comunidad Foral de Navarra	x	
País Vasco		x
La Rioja	x	
Comunitat Valenciana	x	x

Fuente: MINHAP

Los problemas en el sistema han dificultado aplicación de las medidas correctivas de la LOEPSF

Sumario

1.- Dimensión agregada: ¿otorga el modelo actual suficientes recursos financieros a las CC.AA.?

- A) ¿Qué saldo estructural tienen las cuentas autonómicas?
- B) ¿Hay margen de consolidación por el lado del gasto?
- C) ¿De dónde pueden venir los recursos?

2.- Dimensión horizontal: ¿se distribuye equitativamente los recursos entre las CCAA?

- A) La cuantificación recursos del Sistema Financiación
- B) Una aproximación combinando los ingresos y los gastos

3.- Consecuencias adversas de las deficiencias del SFA

- A) Problemas de provisión de servicios
- B) Grado de utilización de la capacidad normativa propia
- C) Problemas sostenibilidad de deuda autonómica
- D) Incumplimiento de objetivos presupuestarios

4.- Conclusiones

4.- Conclusiones: hay que abordar la RFA desde una perspectiva integral

Objetivos:

- Resolver inequidades e insuficiencias de recursos de algunas CC.AA.
- Abordar los problemas de sostenibilidad de deuda
- Mejorar la capacidad de planificación presupuestaria de las CC.AA.
- Alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas autonómicas

4.- Conclusiones: hay que abordar la RFA desde una perspectiva integral

Palancas:

- Combinar la reforma del SFA con las de otras administraciones
- Reducir ciclicidad de los ingresos y retrasos en las liquidaciones
- Eliminar progresivamente los mecanismos de financiación extraordinaria.
- Generar incentivos para reforzar la cooperación y la corresponsabilidad fiscal.
- Dar mayor protagonismo a los indicadores de gasto, tal como el coste estándar de servicios públicos fundamentales.
- Trasladar a instancias técnicas neutrales la responsabilidad de ciertos parámetros del sistema, como los determinantes de la distribución territorial de las necesidades de gasto.