



**La financiación de las CC. AA.: Cuántos recursos y qué distribución**

Antoni Zabalza

Universidad de Valencia

Seminario Fundación BBVA-Ivie

Sector público y territorio: Desigualdades, bienestar y respuestas a la crisis

Valencia, 16 de enero de 2012

## Cuántos recursos (I)

### Cuadro 1

#### Efecto del Nuevo Modelo (2009)\*

Millones €

	Modelo Anterior	Nuevo Modelo	Variación	%
Impuestos**	57.706	76.997	19.291	33,4
Transferencia	25.008	17.314	-7.693	-30,8
Recursos totales	82.714	94.311	11.598	14,0
Brecha Fiscal Vertical (%)***	30,2	18,4	-11,9	

\* Competencias efectivas e incluyendo recursos adicionales aportados por el Estado en 2010.

\*\* Valores normativos

\*\*\* Transf. / Recs. totales

## Cuántos recursos (II)

### Cuadro 2 Efecto del Nuevo Modelo (2009) Estructura y Porcentaje PIB Porcentajes

	Modelo Anterior	Nuevo Modelo	Variación
<b>Estructura</b>			
Impuestos	69,8	81,6	11,9
Transferencia	30,2	18,4	-11,9
Recursos totales	100,0	100,0	0,0
<b>Porcentaje PIB</b>			
Impuestos	6,0	8,0	2,0
Transferencia	2,6	1,8	-0,8
Recursos totales	8,6	9,8	1,2
PIB (2009) en millones €	966.426.348		

## Cuántos recursos (III)

### Cuadro 3 Comparación con coste de reformas anteriores Variación de recursos

Reforma	%
1987	6,9
1992	6,1
1997	0,0
2002	3,5
2009	14,0

## Cuántos recursos (IV)

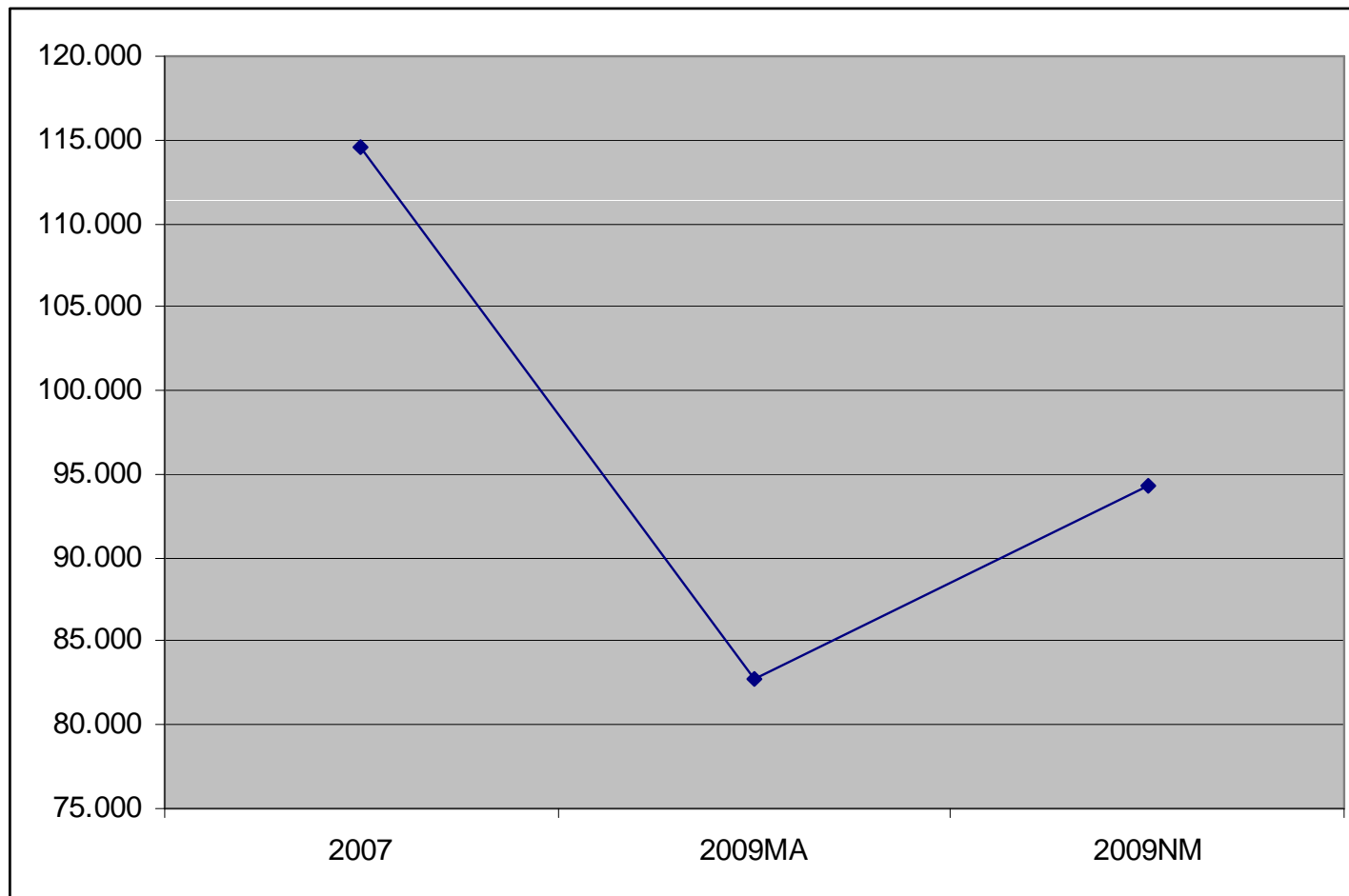
### Cuadro 4

#### Comparación temporal de recursos

Año	Millones €	Variación (%)	Variación /2007 (%)
2007	114.580		
2009 <sup>MA</sup>	82.714	-27,8	
2009 <sup>NM</sup>	94.311	14,0	-17,7

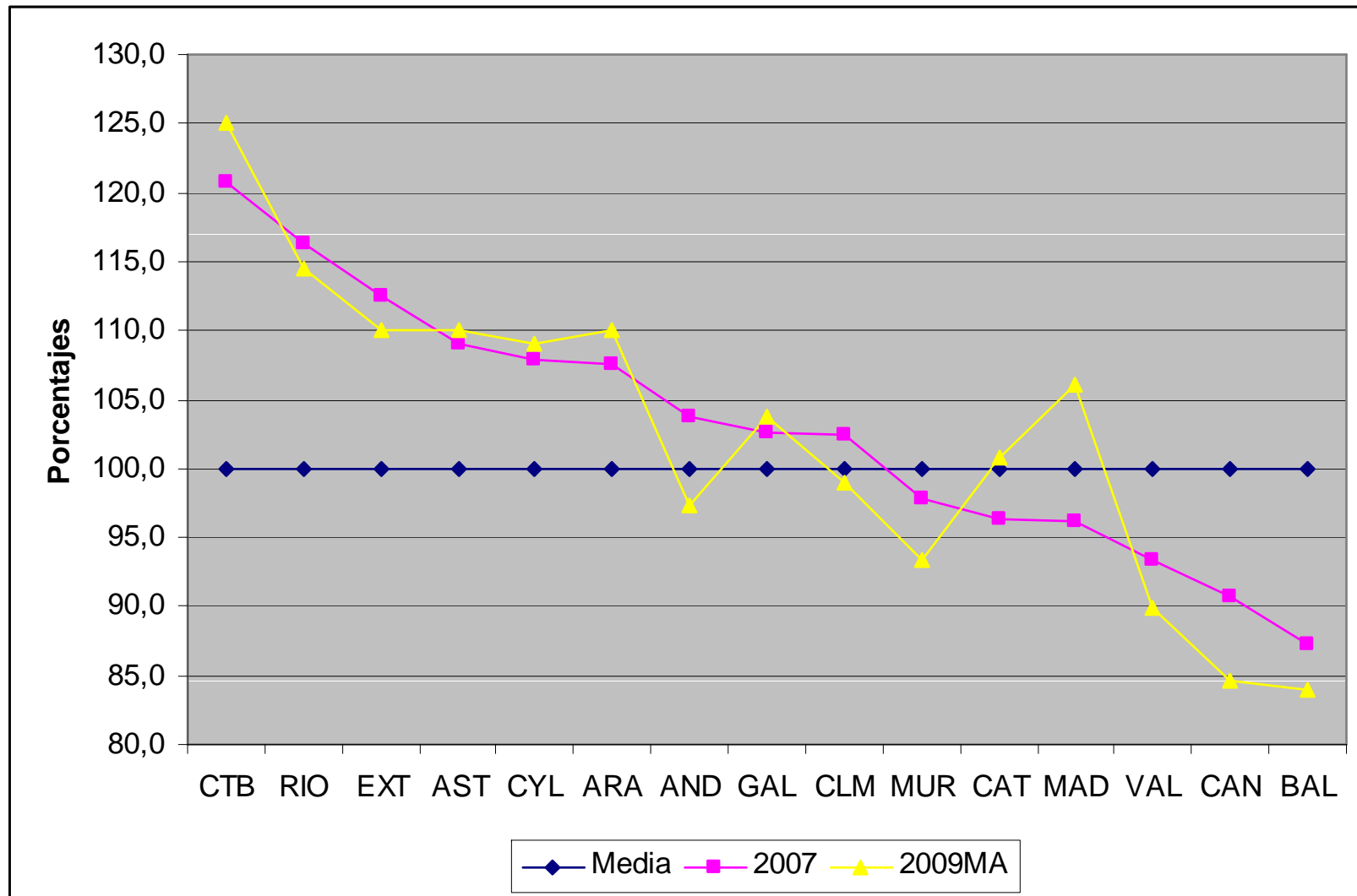
## Cuántos recursos (V)

**Gráfico 1**  
**Evolución temporal de los recursos totales del sistema de financiación**  
**Millones de €**



## Cuántos recursos (VI)

**Gráfico 2**  
**Recursos por HA 2007 y Statu Quo por HA 2009 (2009MA)**



## Qué distribución (I)

### El nuevo modelo

$$R_i^9 = I_i^{*9} + S_i^9$$

$$S_i^9 = R_i^{*9} - I_i^{*9}$$

$$S_i^9 = TFG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9$$

$$FS_i^9 = (SQ_i^9 + RA_i^9) - (I_i^{*9} + TFG_i^9)$$

$$S_i^9 = (SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9) - I_i^{*9}$$

$$R_i^{*9} = SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9.$$



## Qué distribución (II)

### Cuadro 5

#### Recursos normativamente asignados del nuevo modelo de financiación en 2009\*

Millones de €

	$SQ_i^9$	$RA_i^{9**}$	$FCV_i^9$	$R_i^{*9}$	Variación (%)
	1	2	3	4=1+2+3	5=((4/1)-1)*100
Cataluña	13.408	1.468	937	15.813	17,9
Galicia	5.550	407	243	6.199	11,7
Andalucía	14.334	1.354	309	15.997	11,6
Asturias	2.231	120	91	2.442	9,5
Cantabria	1.326	94	16	1.436	8,3
La Rioja	672	71	0	743	10,6
Región de Murcia	2.382	298	151	2.831	18,9
Comunitat Valenciana	8.099	984	634	9.717	20,0
Aragón	2.806	236	33	3.075	9,6
Castilla-La Mancha	3.918	396	76	4.390	12,1
Canarias	3.323	385	69	3.778	13,7
Extremadura	2.318	126	103	2.546	9,9
Illes Balears	1.657	260	327	2.243	35,4
Madrid	11.493	1.116	762	13.371	16,3
Castilla y León	5.403	321	210	5.935	9,8
<b>Total</b>	<b>78.919</b>	<b>7.637</b>	<b>3.961</b>	<b>90.517</b>	<b>14,7</b>
<b>Peso relativo (%)</b>	<b>87,2</b>	<b>8,4</b>	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>	

\* Valores normativos y homogeneizados para igualdad de competencias.

\*\* A los efectos de medir el impacto final del nuevo modelo, los Recursos Adicionales añaden a los devengados en 2009, los que se devengan en 2010.

## Qué distribución (III)

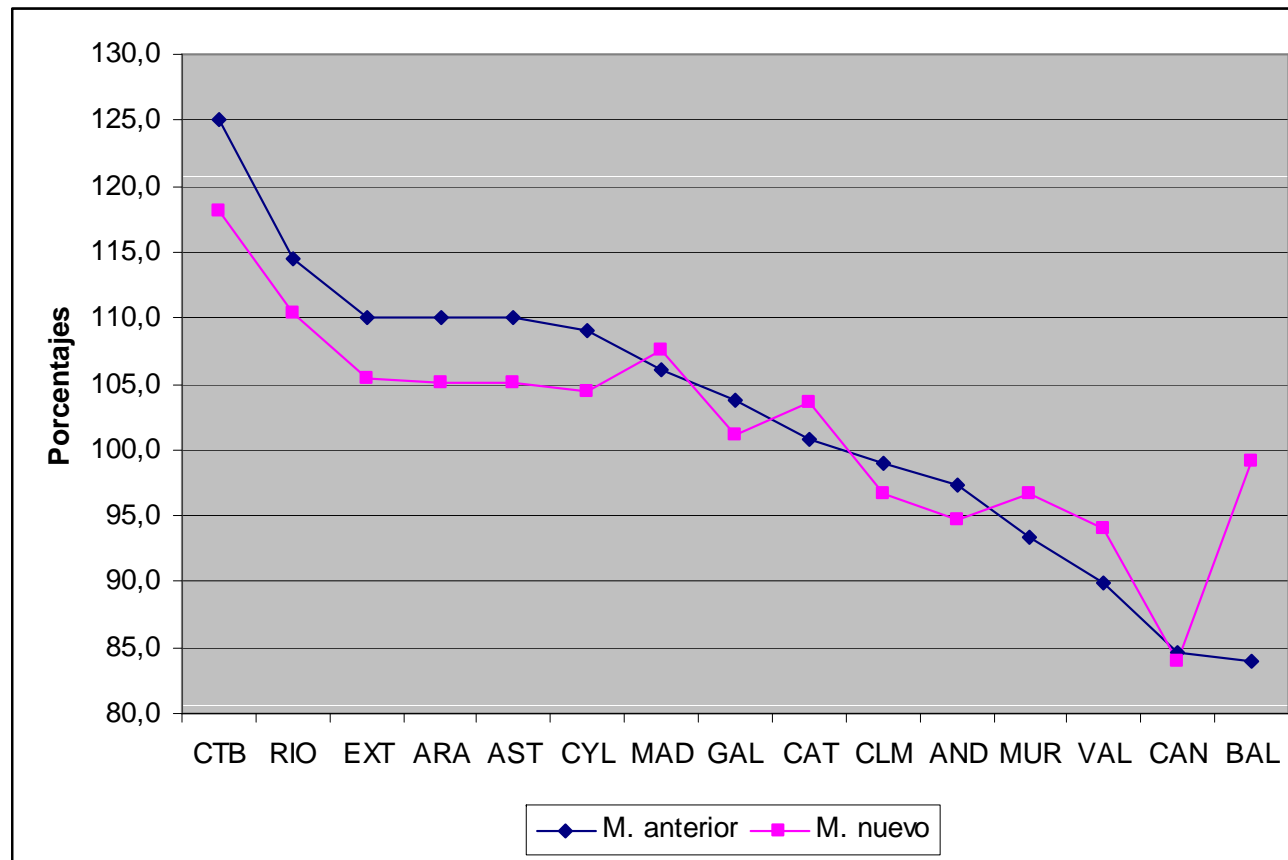
**Cuadro 6**  
**Recursos por Habitante Ajustado**

	€/HA		Distribución relativa (%)		
	$SQ_i^9 / HA_i^9$	$R_i^{*9} / HA_i^9$	$SQ_i^9 / HA_i^9$	$R_i^{*9} / HA_i^9$	Diferencia
	1	2	3	4	5=4-3
Cataluña	1.815	2.141	100,7	103,6	2,8
Galicia	1.870	2.089	103,8	101,1	-2,7
Andalucía	1.754	1.958	97,3	94,7	-2,6
Asturias	1.983	2.171	110,0	105,0	-5,0
Cantabria	2.255	2.443	125,1	118,2	-6,9
La Rioja	2.062	2.280	114,4	110,3	-4,1
Región de Murcia	1.682	1.999	93,3	96,7	3,4
Comunitat Valenciana	1.620	1.944	89,9	94,0	4,1
Aragón	1.983	2.173	110,0	105,1	-4,9
Castilla-La Mancha	1.783	1.998	98,9	96,7	-2,3
Canarias	1.526	1.735	84,7	83,9	-0,8
Extremadura	1.984	2.180	110,1	105,4	-4,6
Illes Balears	1.514	2.050	84,0	99,2	15,2
Madrid	1.912	2.225	106,1	107,6	1,5
Castilla y León	1.965	2.159	109,0	104,4	-4,6
Total	1.802	2.067	100,0	100,0	0,0
CV (%)	11,4	8,1			

CV: Coeficiente de Variación

## Qué distribución (IV)

**Gráfico 3**  
**Distribución relativa de recursos por habitante ajustado**  
**en los modelos anterior y nuevo**



## Qué distribución (V)

### El Fondo de Garantía

$$TFG_i^9 = FG_i^9 - 0,75I_i^{*9},$$

$$S_i^9 = \left( 0,25I_i^{*9} + FG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9 \right) - I_i^{*9}$$

$$R_i^{*9} = 0,25I_i^{*9} + FG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9$$

## Qué distribución (VI)

**Cuantía total del Fondo de Garantía:**

**61.063,2 millones €**

$$FG^9 = 0,75I^{*9} + AE^9$$

**Reparto del Fondo de Garantía:**

**Según el índice de necesidades  
de la Población Ajustada (HA)**

**Criterios de necesidad incluidos en el índice HA: Población (30%),  
Superficie (1,8%), Dispersión (0,6%), Insularidad (0,6%), Población  
Protegida (38%), Población >65 (8,5%), Población 0-16 (20,5%).**

## Qué distribución (VII)

**Cuadro 7**  
**Fondo de Garantía y recursos normativos**

	$0,25I_i^{*9}$	$FG_i^9$	$FS_i^9$	$FCV_i^9$	$R_i^{*9}$
Cataluña	3.918	10.299	658	937	15.813
Galicia	1.086	4.137	734	243	6.199
Andalucía	2.911	11.393	1.384	309	15.997
Asturias	493	1.569	289	91	2.442
Cantabria	292	820	308	16	1.436
La Rioja	144	454	144	0	743
Región de Murcia	537	1.975	169	151	2.831
Comunitat Valenciana	2.077	6.971	35	634	9.717
Aragón	670	1.973	399	33	3.075
Castilla-La Mancha	780	3.064	470	76	4.390
Canarias	428	3.037	244	69	3.778
Extremadura	358	1.629	457	103	2.546
Illes Balears	585	1.526	-195	327	2.243
Madrid	3.854	8.382	373	762	13.371
Castilla y León	1.116	3.834	775	210	5.935
Total	19.249	61.063	6.244	3.961	90.517
Peso relativo	21,3	67,5	6,9	4,4	100,0

## Qué distribución (VIII)

**Dos formas alternativas de expresar los recursos normativos:**

$$R_i^{*9} = SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9$$

$$R_i^{*9} = 0,25I_i^{*9} + FG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9$$

**Una implicación: la restricción fundamental del nuevo modelo:**

$$FG_i^9 + FS_i^9 \equiv SQ_i^9 + RA_i^9 - 0,25I_i^{*9}.$$

## Crecimiento de las necesidades (I)

**Criterios de necesidad incluidos en el índice HA: Población (30%), Superficie (1,8%), Dispersión (0,6%), Insularidad (0,6%), Población Protegida (38%), Población >65 (8,5%), Población 0-16 (20,5%).**

**Combinación lineal de criterios de necesidad en el año base, 1999:**

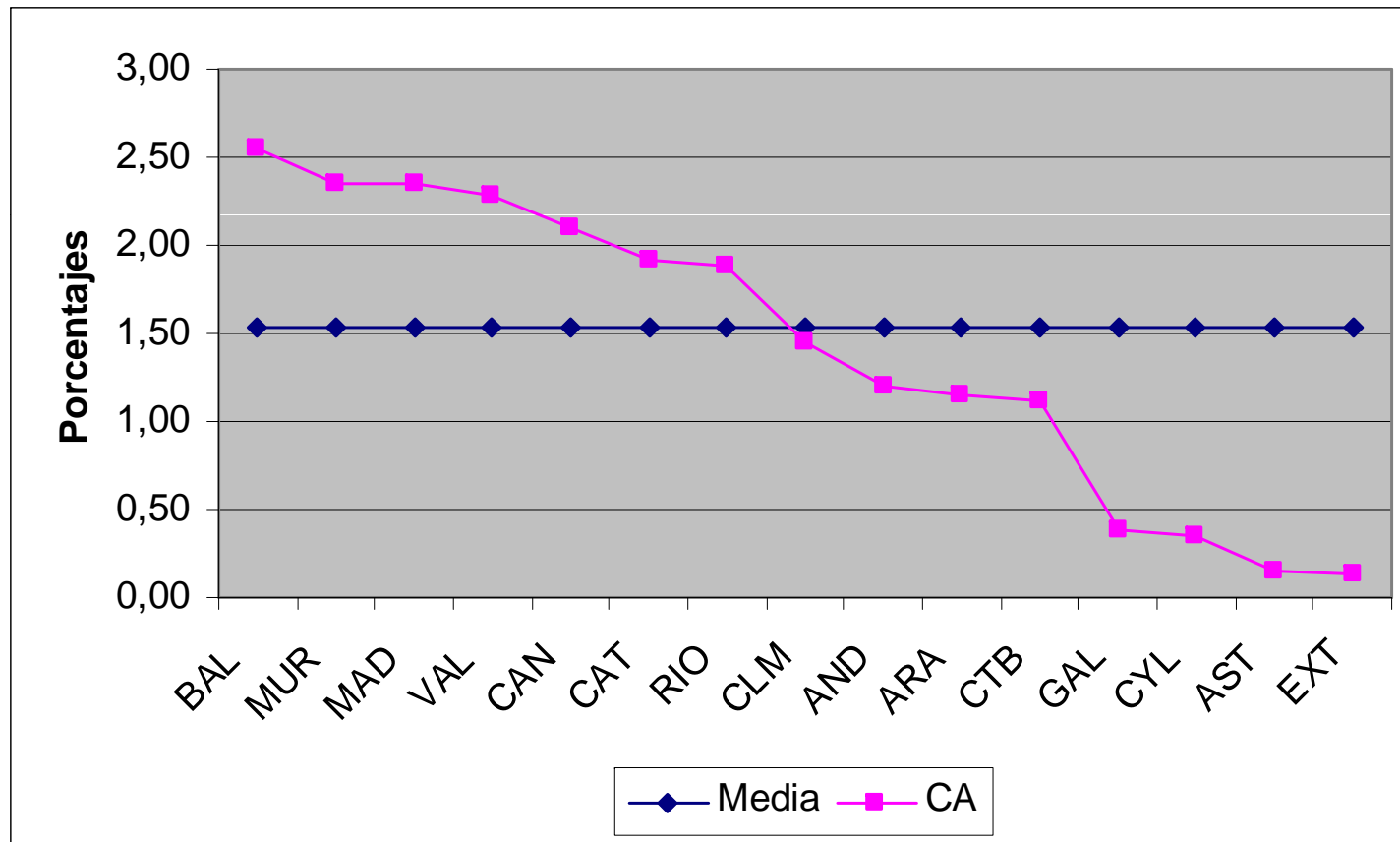
$$HA_i^{99} = 0,3(P^{99}) + 1,3798(S^{99}) + 3,8097(D^{99}) + 145,8536(I^{99}) \\ + 0,4066(PP^{99}) + 0,5071(P > 65^{99}) + 1,1693(P \leq 16^{99}),$$



## Crecimiento de las necesidades (II)

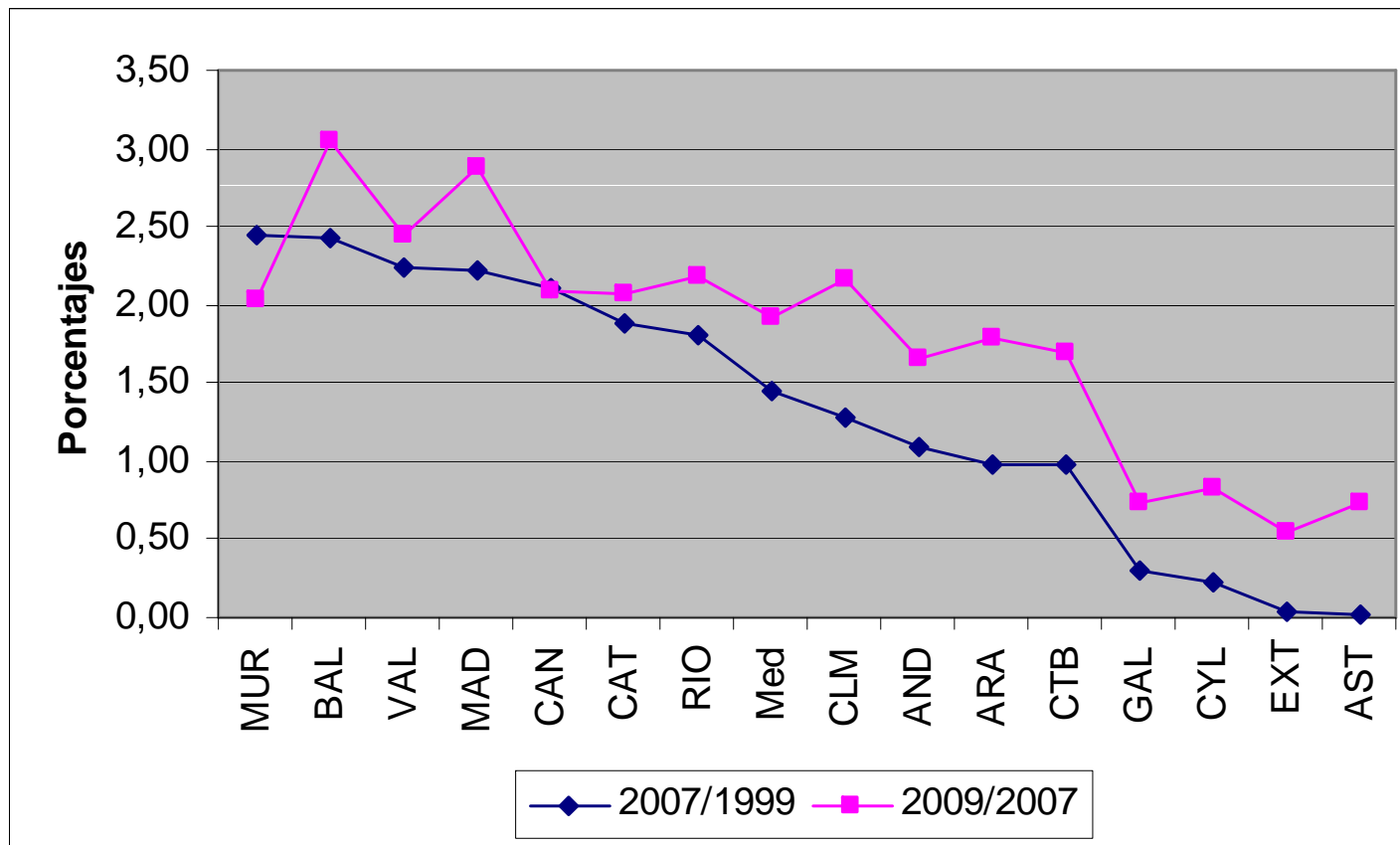
**Gráfico 5**

**Tasa de crecimiento anual medio de las necesidades entre 1999 y 2009**



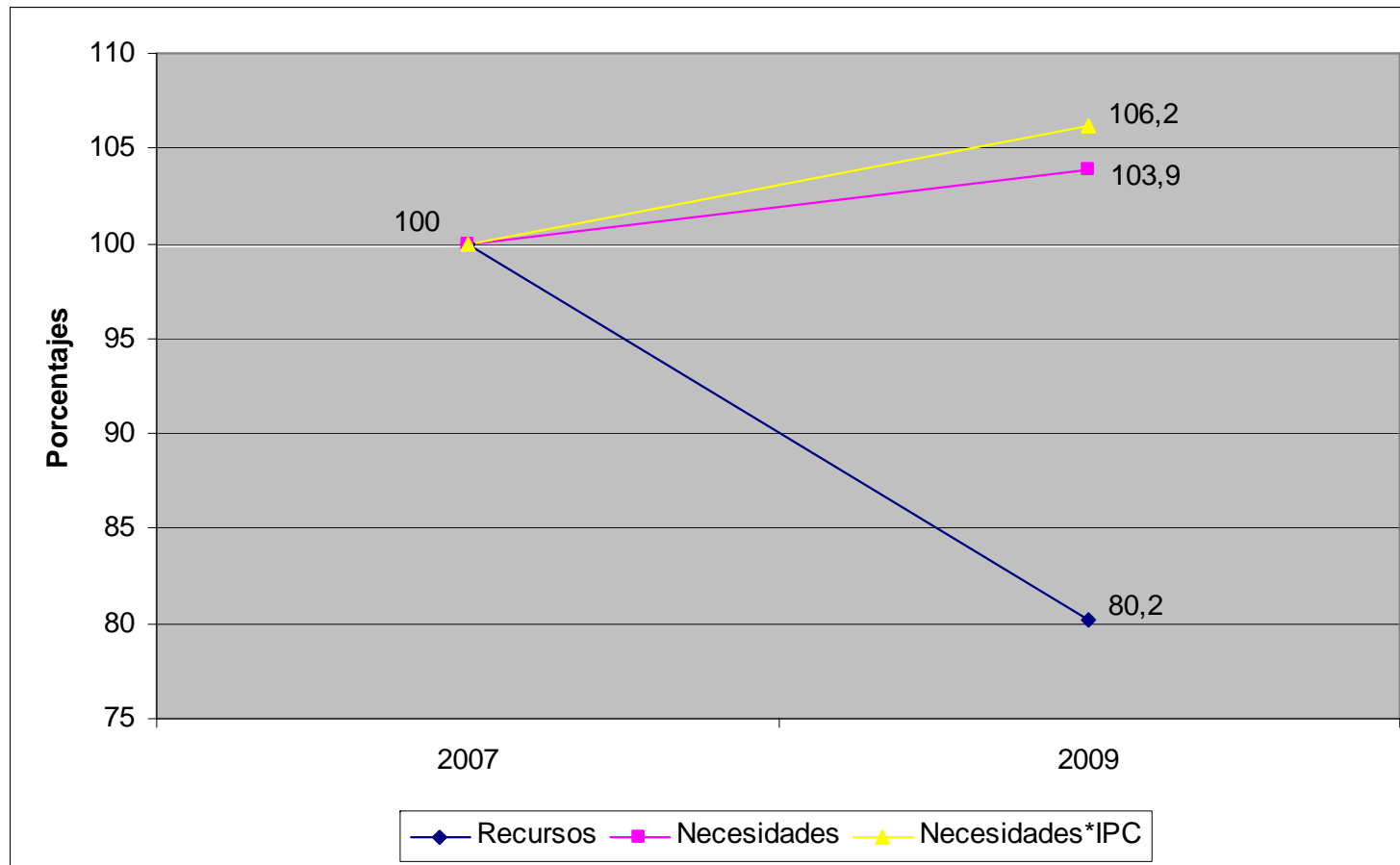
## Crecimiento de las necesidades (III)

**Gráfico 6**  
**Tasa de crecimiento anual medio de las necesidades entre 1999 y 2007,**  
**y entre 2007 y 2009.**



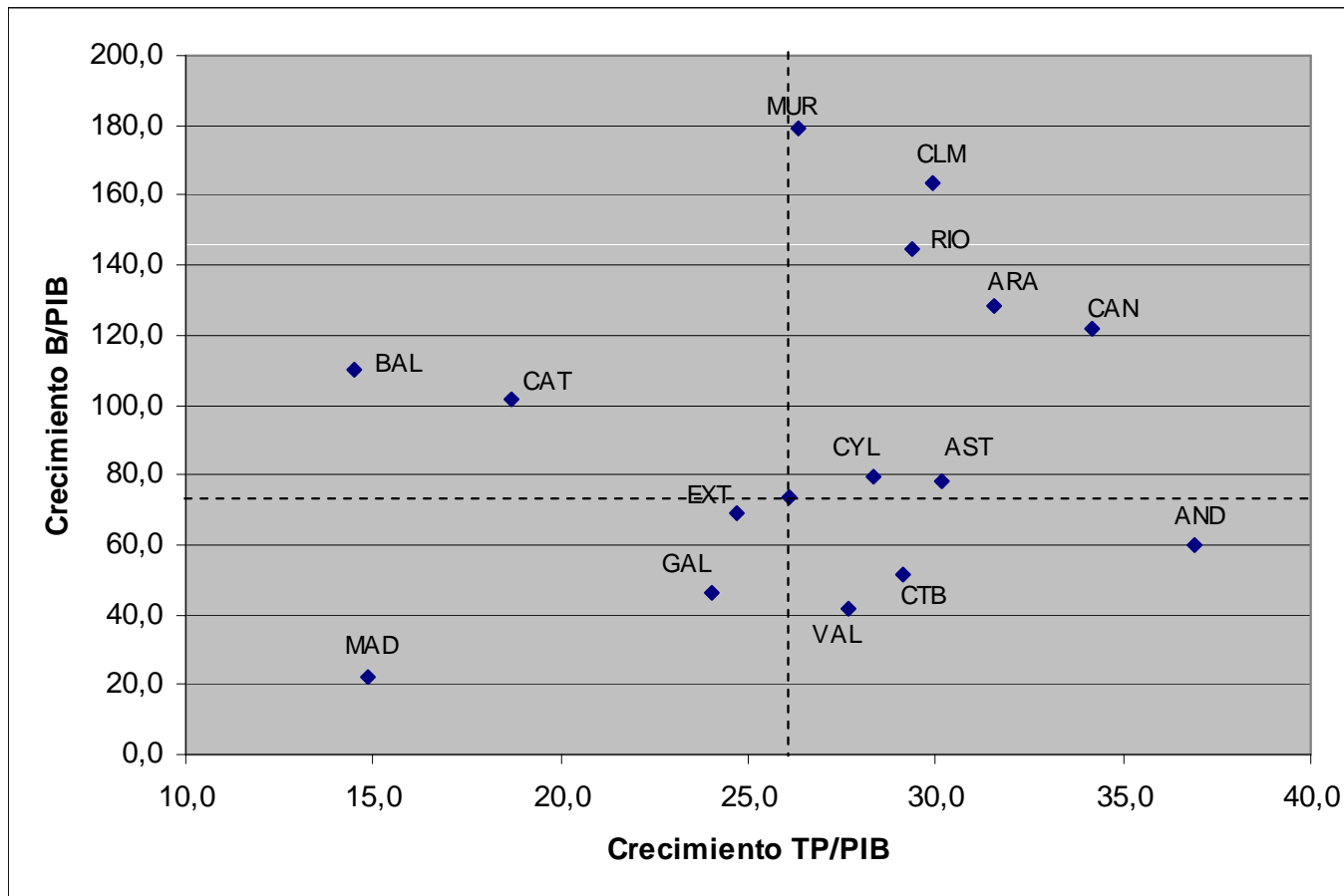
## Brecha entre gastos y recursos

**Gráfico 6**  
**Crecimiento de recursos y necesidades de gasto, 2009/2007\***



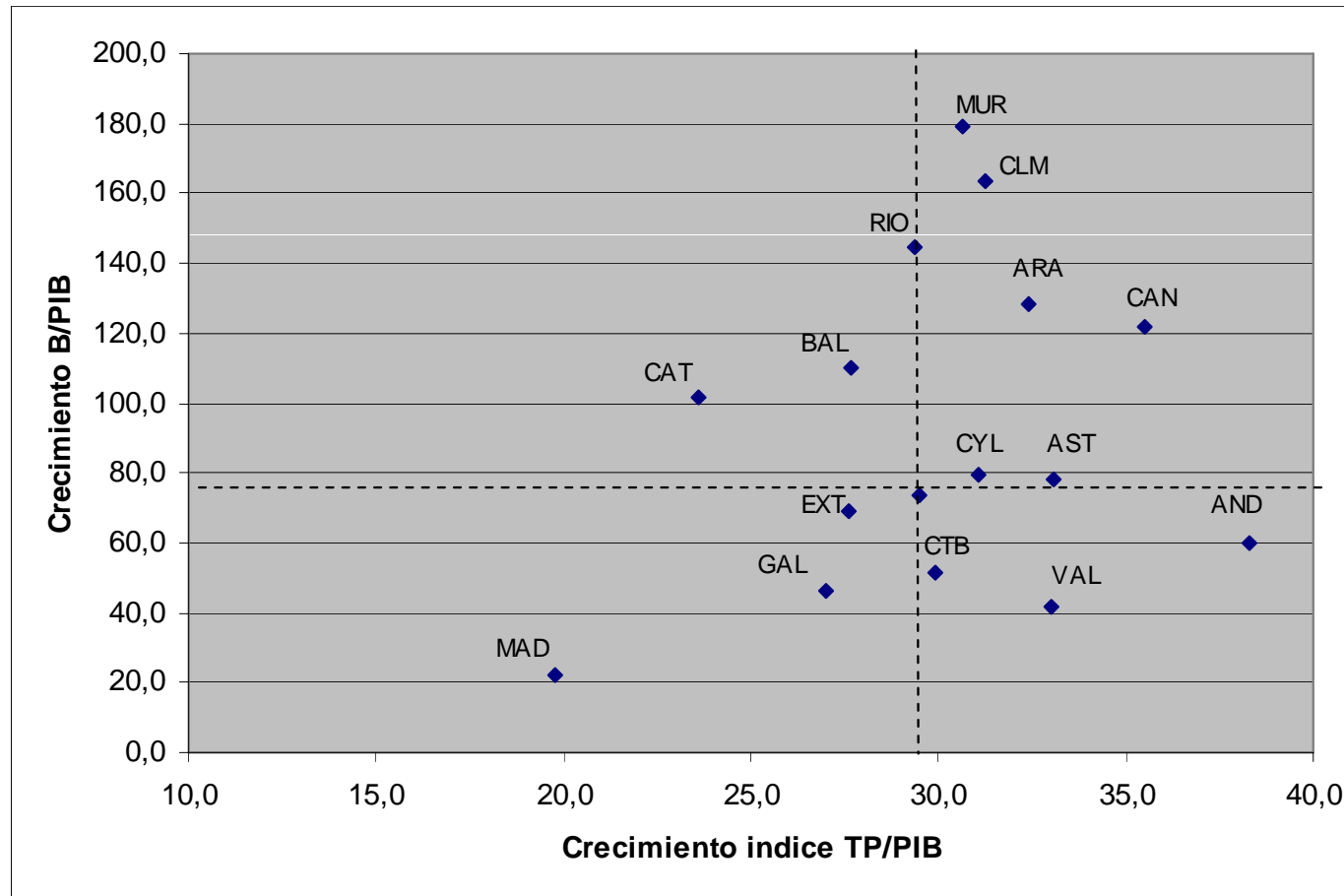
## Deuda e Índice de Tensión Primaria (I)

### Incluyendo Fondos de Convergencia



## Deuda e Índice de Tensión Primaria (II)

### Sin incluir Fondos de Convergencia



## Modelo sencillo de evolución de la deuda (I)

$$B_i^9 = B_i^7 + \left[ (G_i^8 + G_i^9) - (R_i^8 + R_i^9) \right],$$

$$B_i^9 = B_i^7 + 2(G_i^9 - R_i^9).$$

$$\frac{B_i^9/Y_i^9}{B_i^7/Y_i^7} = \frac{Y_i^7}{Y_i^9} + 2 \left[ \left( \frac{G_i^7/Y_i^7}{B_i^7/Y_i^7} \right) \frac{G_i^9/G_i^7}{Y_i^9/Y_i^7} - \left( \frac{R_i^7/Y_i^7}{B_i^7/Y_i^7} \right) \frac{R_i^9/R_i^7}{Y_i^9/Y_i^7} \right],$$

$$(1 + b_i) = \frac{1}{(1 + y_i)} + 2 \left( \frac{G_i^7}{B_i^7} \right) \frac{(1 + g_i)}{(1 + y_i)} - 2 \left( \frac{R_i^7}{B_i^7} \right) \frac{(1 + r_i)}{(1 + y_i)},$$

## Modelo sencillo de evolución de la deuda (II)

### El efecto de las necesidades

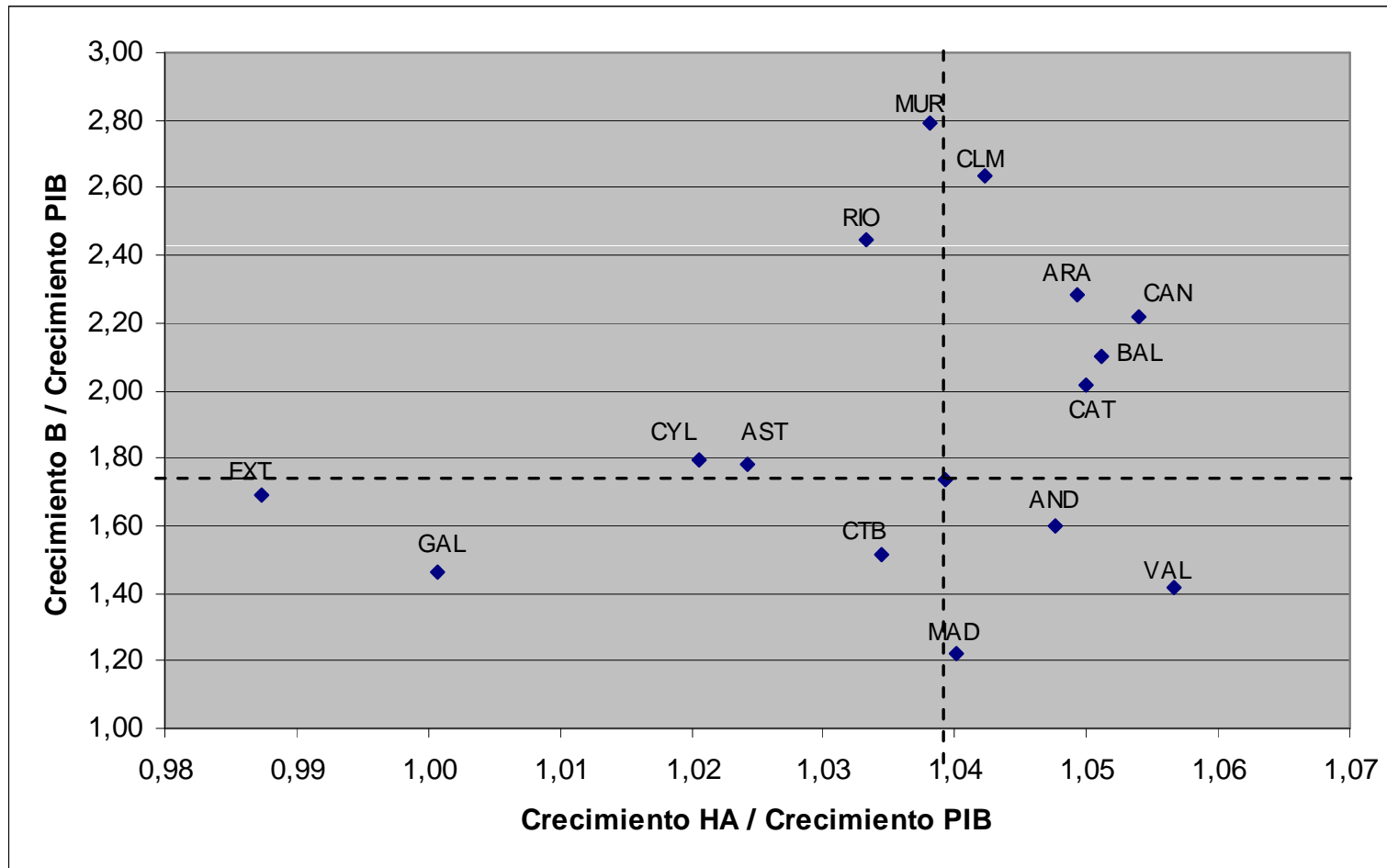
$$\frac{G_i^t}{P^t} = k_i HA_i^t$$

$$(1 + g_i) = \frac{G_i^9}{G_i^7} = \frac{k_i P^9 HA_i^9}{k_i P^7 HA_i^7} = \frac{P^9 HA_i^9}{P^7 HA_i^7} = (1 + \pi)(1 + h_i),$$

$$(1 + b_i) = \alpha \frac{1}{(1 + y_i)} + \beta \frac{(1 + h_i)}{(1 + y_i)} - \gamma \frac{(1 + r_i)}{(1 + y_i)},$$

## Resultados empíricos (I)

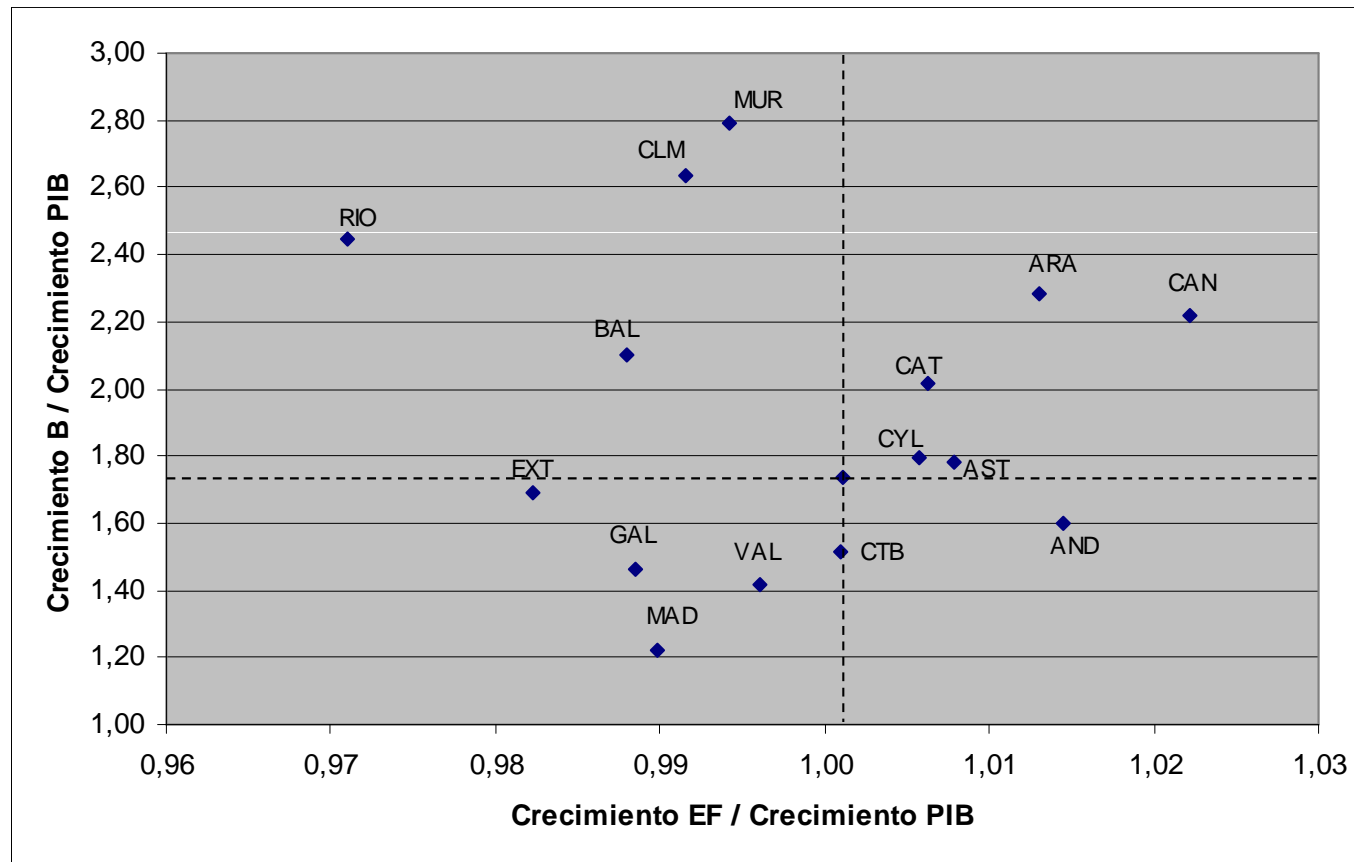
**Gráfico 8**  
**Crecimiento de la deuda pública y de las necesidades, 2009/2007**





## Resultados empíricos (II)

**Gráfico 9**  
**Crecimiento de la deuda pública y del esfuerzo fiscal (IRPF), 2009/2007**



## Resultados empíricos (III)

Cuadro 9

### Factores explicativos de la variación de la deuda, 2009/2007

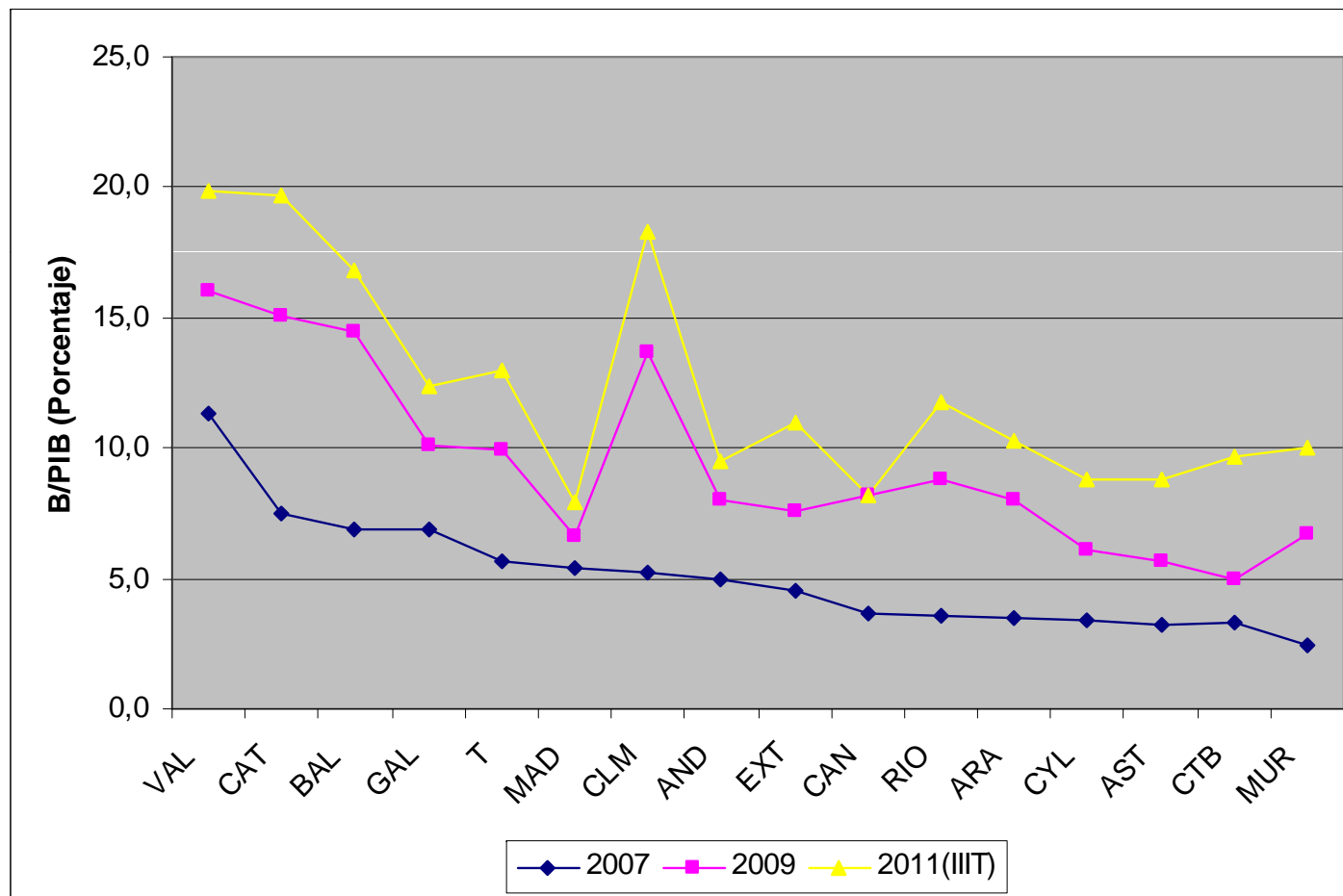
Variables independientes	Variable dependiente		
	$(B_i^9 / B_i^7) / (Y_i^9 / Y_i^7)$		
	1	2	3
Constante	-1,03 (0,09)		
$1 / (Y_i^9 / Y_i^7)$	-9,30 (0,57)	-10,46 (1,09)	
$(HA_i^9 / HA_i^7) / (Y_i^9 / Y_i^7)$	14,14 (1,28)	14,31* (1,38)	3,15** (1,88)
$(R_i^9 / R_i^7) / (Y_i^9 / Y_i^7)$	-3,03 (1,10)	-3,09 (1,22)	-1,68 (0,77)
$\bar{R}^2$	0,083	0,952	0,947
$F$	0,70	86,30***	127,06***
$df$	11	12	13

Nota: Las cifras en paréntesis son los valores absolutos del estadístico  $t$ .

Los coeficientes con un asterisco son significativos al 10% y con dos al 5%. Los valores del estadístico  $F$  con tres asteriscos son significativos al 1%.

## ¿Qué ha ocurrido desde el 2009? (I)

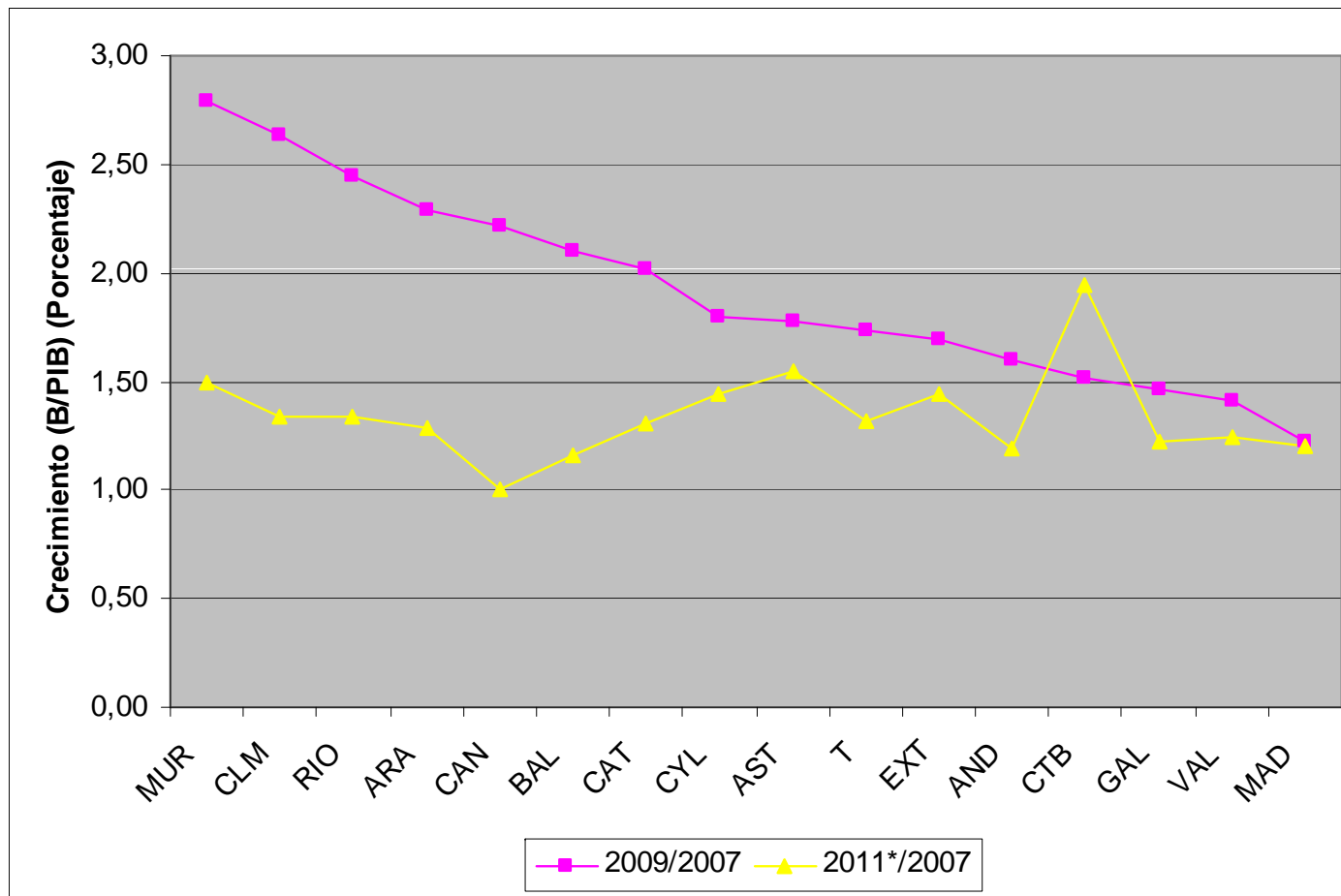
**Gráfico 8**  
**Evolución de la ratio Deuda/PIB por comunidad autónoma**



\*Los datos de 2011 corresponden al stock de deuda autonómica a 30 de septiembre.

## ¿Qué ha ocurrido desde el 2009? (II)

**Gráfico 9**  
**Desaceleración del crecimiento de la ratio Deuda/PIB**



\*Los datos de 2011 corresponden al stock de deuda autonómica a 30 de septiembre.

## Respuestas a la crisis de las finanzas autonómicas (I)

- Se abre un período en el que las decisiones económicas de las comunidades autónomas van a estar sujetas a un mayor control por parte de las jurisdicciones de nivel superior. Antes de decidir la forma en que se ejerce este mayor control es necesario diagnosticar correctamente la situación.
- Pueden haber existido excesos y decisiones puntuales de gasto discutibles en el ámbito de las comunidades autónomas, pero éstas no son la causa relevante del problema. Como el Gráfico 6 pone de manifiesto, aun con una administración modélica, hubiera sido imposible no generar un déficit público importante cuando en el plazo de dos años (de 2007 a 2009) los recursos de las comunidades cayeron un 20% mientras sus necesidades de gasto aumentaban un 6%.
- Los ingresos han caído como consecuencia de la fuerte crisis económica que España está sufriendo, y las necesidades de gasto son mayores, no por el capricho de ningún gobernante autonómico, sino por cambios de naturaleza demográfica, que son los que están detrás de las demandas de servicios de sanidad, educación y servicios sociales.
- ¿Es éste un efecto del modelo de financiación autonómica? No puede atribuirse al sistema de financiación la responsabilidad de este episodio. Pedir al modelo anterior, o al vigente desde 2009, que hubiera sido capaz de absorber la enorme caída de ingresos experimentada en nuestro país, es pedir demasiado. El modelo de financiación no está pensado para hacer frente a procesos de rápida acumulación de deuda.

## Respuestas a la crisis de las finanzas autonómicas (II)

- Estamos delante de una crisis. Se necesitan no sólo reformas estructurales del sistema de financiación, sino también medidas puntuales para evitar el colapso del sistema de provisión de servicios públicos fundamentales, y para contrarrestar los inevitables efectos sistémicos que el impago de la deuda autonómica tendría para el *rating* español. No puede descartarse que la administración central, como medida de naturaleza temporal, tenga que asumir parte de la deuda autonómica o asignar dotaciones específicas para hacer frente a la carga de intereses.
- En lo que respecta a reformas de naturaleza estructural, es perfectamente concebible un nuevo modelo que aisle a las administraciones autonómicas de los avatares del ciclo. Hay por lo menos dos problemas en este diseño:
  - El primero es que, ante una caída de ingresos tributarios como la habida, lo único que se estaría haciendo es traspasar déficit público a la Administración Central.
  - El segundo es que estaríamos disminuyendo el incentivo de las comunidades a asignar recursos de la manera más eficiente posible. Si la garantía de recursos por parte del gobierno central es efectiva, la decisión última en la asignación de recursos debería estar situada en el gobierno central. La descentralización en este caso no añadiría nada.

## Respuestas a la crisis de las finanzas autonómicas (III)

- La solución podría venir de un modelo de aseguramiento parcial. De un mecanismo tal que, por un lado, asegure un mínimo de recursos que garanticen un nivel razonable de prestación de servicios con independencia del ciclo, pero que, por el otro, someta a las comunidades, en el margen, a la evolución de los ingresos tributarios. Debería promoverse la asunción de mayor activismo tributario por parte de las comunidades, a través de la introducción de fuertes incentivos marginales al esfuerzo fiscal de las mismas.
- Es evidente que esta solución comportaría el rescate financiero de algunas (o todas las) comunidades autónomas, acentuando con ello el riesgo moral asociado a la existencia de restricciones presupuestarias excesivamente flexibles.
- Necesidad de pragmatismo. Eliminar de forma total y creíble la posibilidad de que las comunidades puedan en caso de extrema necesidad recurrir a la administración central es difícil. El sistema español de comunidades autónomas procede de un estado unitario en el que el gobierno central mantiene competencias significativas. Es impensable que en una situación de crisis profunda, en la que algunas comunidades no fueran capaces de obtener financiación para proveer los servicios fundamentales que tiene encomendados, el gobierno central no acudiera en su ayuda.
- Reconocida esta imposibilidad la continuidad y perfeccionamiento de las limitaciones al déficit y a la deuda sigue siendo aconsejable.



**La financiación de las CC. AA.: Cuántos recursos y qué distribución**

Antoni Zabalza

Universidad de Valencia

Seminario Fundación BBVA-Ivie

Sector público y territorio: Desigualdades, bienestar y respuestas a la crisis

Valencia, 16 de enero de 2012