

# Suficiencia financiera de las CCAA y Estado de bienestar

Francisco Pérez  
Universitat de València e Ivie

## Seminario Ivie Financiación autonómica, estabilidad presupuestaria y bienestar

En colaboración con  
**Generalitat Valenciana**  
Valencia, 30 de enero de 2017

# Financiación de las comunidades y provisión de servicios públicos fundamentales

- **Dos problemas de la última década:**
  - Graves desequilibrios financieros de las AAPP, en particular de las CCAA de régimen común, con cierre de los mercados incluido
  - Trayectoria irregular del gasto en servicios públicos que deben ser estables
- **Objetivo:** analizar las posibles insuficiencias financieras de las CCAA de régimen común para prestar los servicios que tienen encomendados
- **4 Hipótesis sobre las causas de los desequilibrios financieros de las CCAA?**
  - **Imprudencia:** asumen compromisos insostenibles de gasto
  - **Sorpresa:** caídas imprevisibles de los ingresos
  - **Diseño deficiente de los instrumentos de financiación:** malas propiedades del sistema de 2009
  - **Políticas de ajuste:** uso mayor de los gastos que de los ingresos en la corrección del déficit y reparto desigual de los esfuerzos entre AAPP
- ¿Cuáles han sido las **consecuencias de los desequilibrios** financieros de las CCAA para la trayectoria del Estado de bienestar en España?

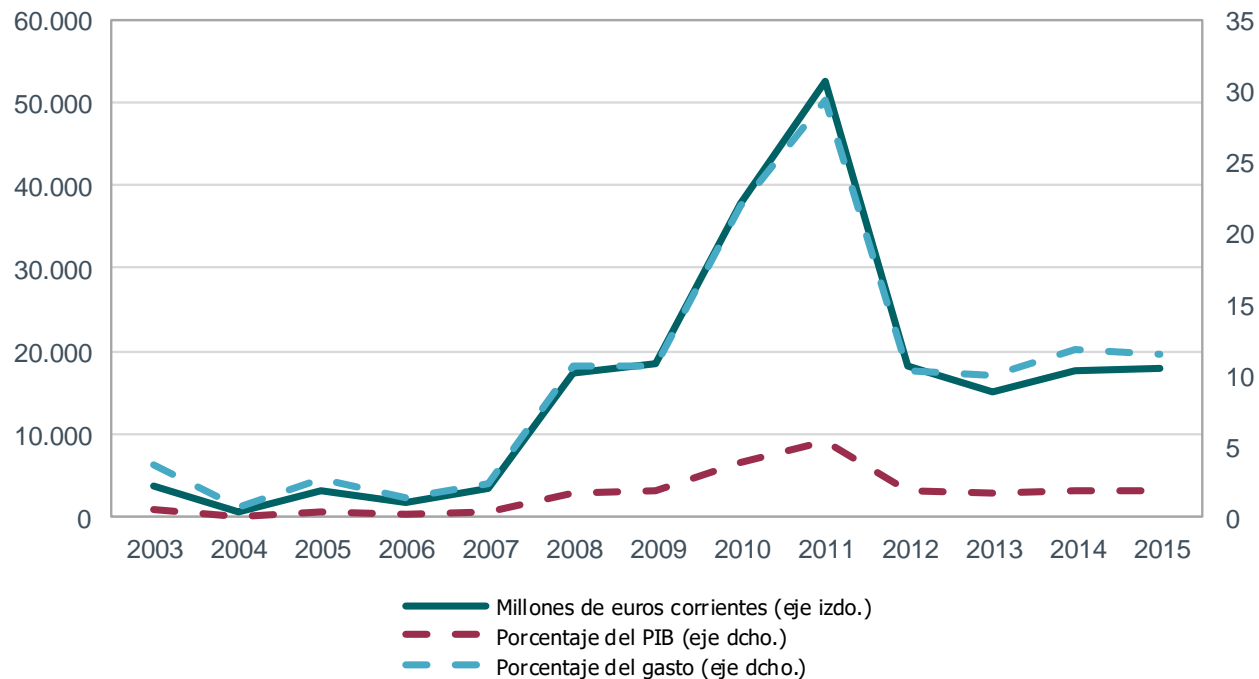
# Esquema de la ponencia

- **Evaluación del déficit de las CCAA de régimen común**
  - Trayectoria de ingresos y gastos
  - Instrumentos de ajuste utilizados
  - Comparación con otras administraciones públicas
  - Comparación internacional
- **Análisis del gasto en servicios públicos fundamentales (SPF)**
  - Trayectoria temporal
  - Comparación de gastos con necesidades (¿es posible medirlas?)
- **Evaluación de la suficiencia de recursos de las CCAA**
  - Balance de las aproximaciones alternativas al nivel de gasto en SPF
  - Necesidades de gasto en SPF vs recursos del SFA
  - Insuficiencia, déficit y endeudamiento
- **Conclusiones e implicaciones para la reforma del SFA**

# El déficit de las comunidades

- Antes de la crisis las comunidades apenas presentaron desequilibrios financieros, pero entre 2008 y 2015 han financiado con déficit una media del 10% de sus gastos
- Los desequilibrios alcanzaron su máximo nivel tras aprobación del sistema de financiación de la Ley 22/2009

Evolución del déficit no financiero de las CCAA de Régimen Común. 2003-2015



Fuente: IGAE.

# Trayectoria de ingresos y gastos autonómicos

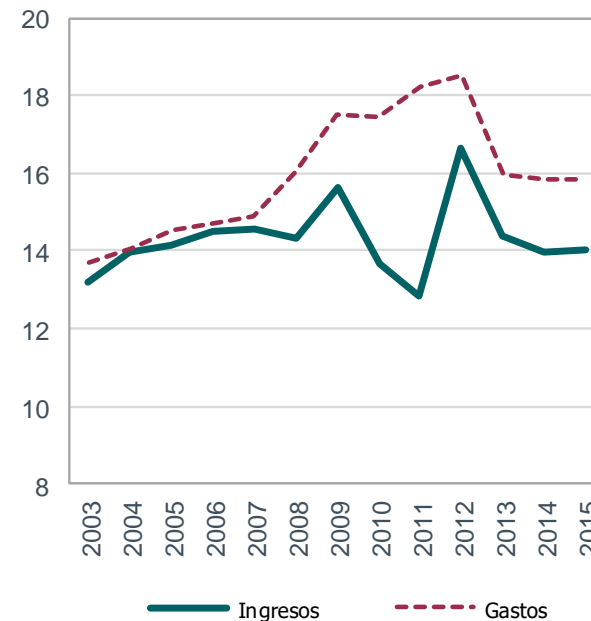
- Los ingresos en euros corrientes crecen un 60% entre 2003 y 2009, evolucionando después de manera muy irregular
- En 2015 los ingresos corrientes siguen por debajo de los de 2007 y en porcentaje de PIB se sitúan al nivel de 2004
- Los gastos crecieron como los ingresos hasta 2007, prolongaron su ascenso hasta 2009, se estancan después y retroceden a partir de 2012 hasta el nivel de 2008

## Evolución de los ingresos y gastos no financieros de las CCAA de Régimen Común. 2003-2015

a) Millones de euros corrientes



b) Porcentaje del PIB



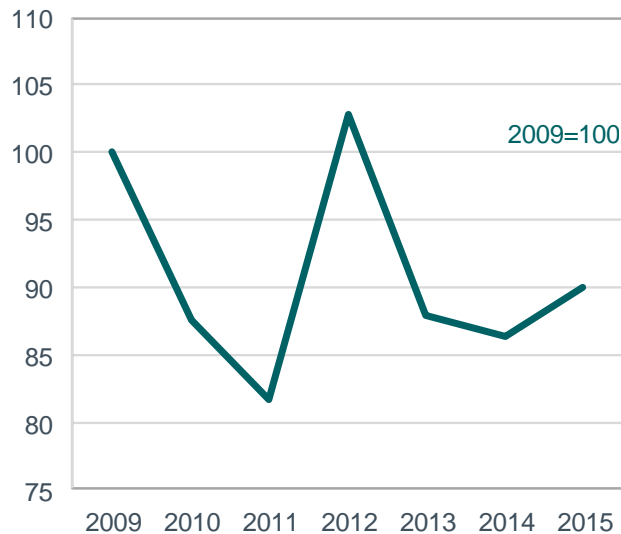
Fuente: IGAE.

# ¿A qué variables se asocia el déficit y en cuáles se ha apoyado el ajuste?

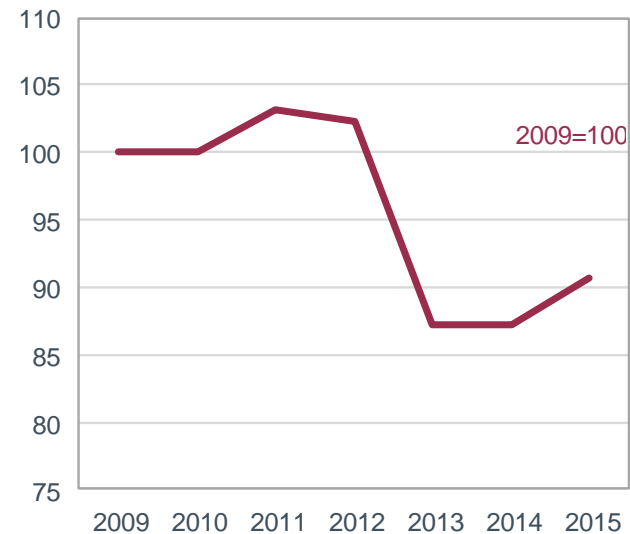
- El crecimiento del déficit entre 2009 y 2012 resulta de una fuerte caída de ingresos y un mantenimiento de los gastos
- La consolidación tiene lugar a partir de 2012, apoyándose fundamentalmente en la reducción de gastos (un 11%): los ingresos siguen por debajo de los de 2009 (un 10%)

## Elementos utilizados para la reducción del déficit de las CCAA de Régimen Común. 2009-2015

a) Ingresos<sup>1</sup>



b) Gastos



<sup>1</sup> Los ingresos y los gastos son medidos en términos corrientes.  
Fuente: IGAE.

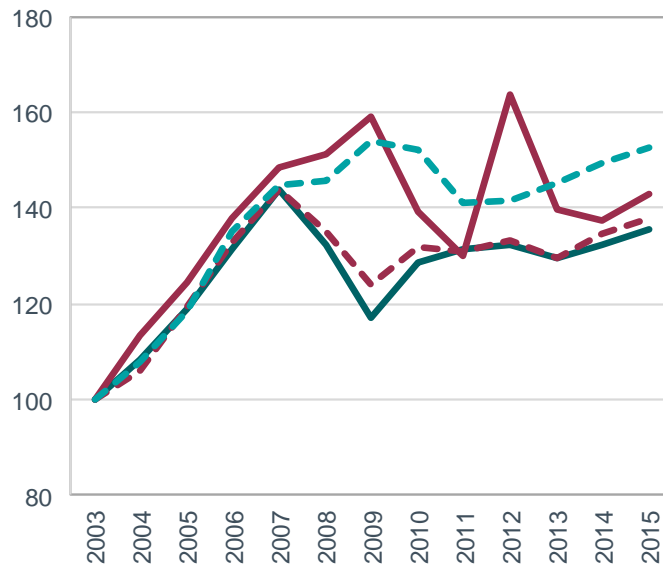
# Trayectorias de ingresos y gastos por administraciones

- Hasta 2007 todas las administraciones expanden sus ingresos. Esa tendencia se prolonga en las comunidades de régimen común y corporaciones locales hasta 2009
- En 2015, la caída acumulada de ingresos de las administraciones centrales y comunidades forales es similar a la de las comunidades de régimen común
- El ajuste de gasto de las comunidades de régimen común es más tardío, pero en 2014 había corregido por completo el mayor crecimiento del gasto acumulado hasta 2012

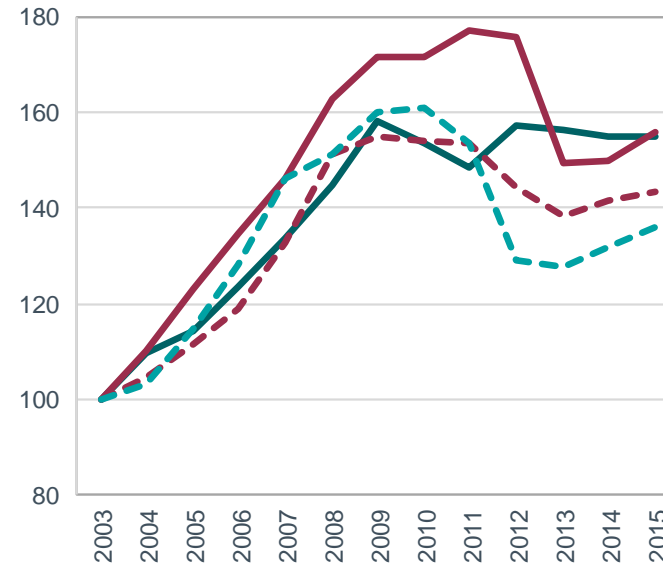
## Evolución de los ingresos y gastos<sup>1</sup> por tipo de administración<sup>2</sup>. 2003-2015

(2003=100)

a) Ingresos



b) Gastos



— Adm. Centrales      — CCAA Rég. Común  
 - - - CCAA Forales      - - - Corporac. Locales

— Adm. Centrales      — CCAA Rég. Común  
 - - - CCAA Forales      - - - Corporac. Locales

<sup>1</sup> Los ingresos y los gastos son medidos en términos corrientes.

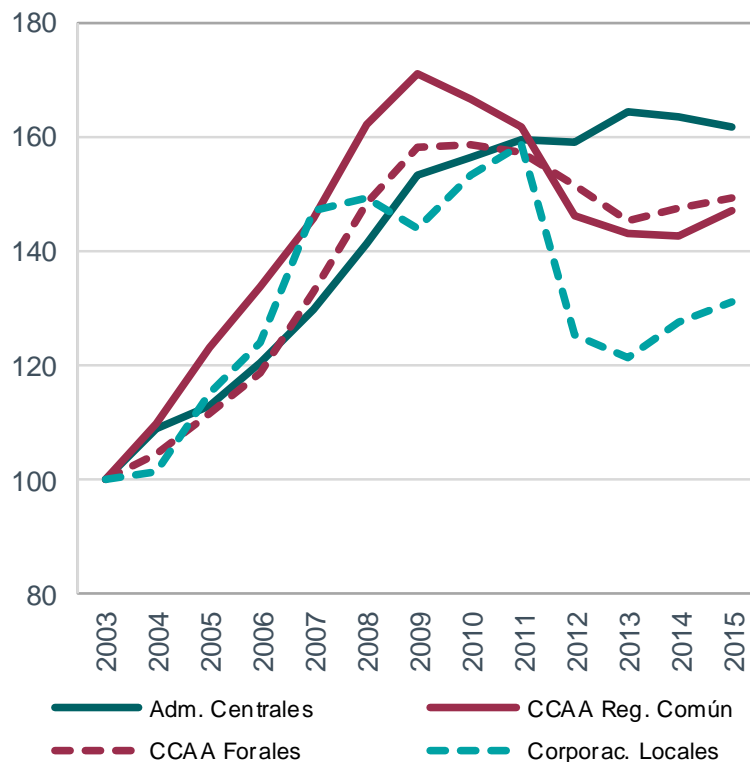
<sup>2</sup> Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE.

# Trayectorias de gastos netos por administraciones

- Las trayectorias cambian si se eliminan de los gastos las importantes transferencias entre administraciones
- Los gastos netos de las administraciones centrales crecen durante todo el periodo porque sus ajustes los han realizado en sus transferencias a otras administraciones
- El resto de administraciones ajustan sus gastos finales significativamente

**Evolución de los gastos netos<sup>1</sup> por tipo de administración<sup>2</sup>. 2003-2015**  
(2003=100)



<sup>1</sup> Los gastos netos están exentos de las transferencias realizadas a otras AAPP, siendo gastos de aplicación directa de cada administración.  
<sup>2</sup> Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

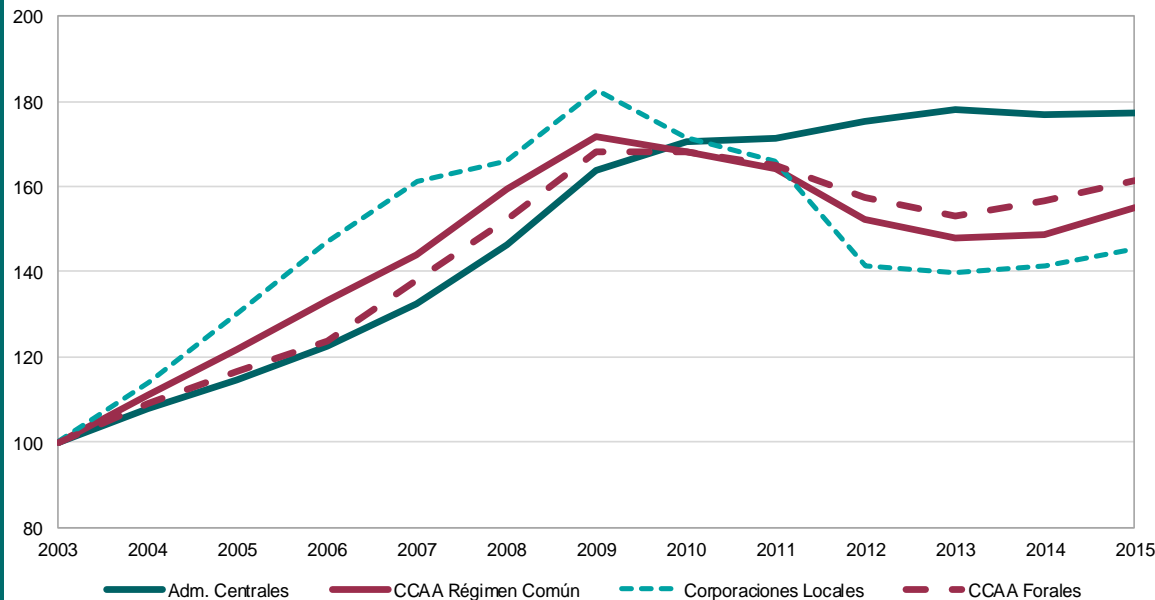
Fuente: IGAE



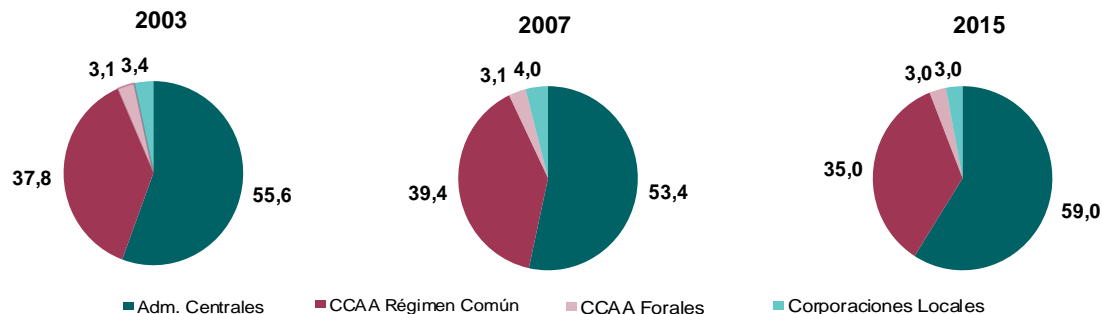
# Gastos en servicios públicos fundamentales

## Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) por tipo de administración<sup>1</sup>. 2003-2015

(2003=100)



- El gasto en servicios públicos fundamentales (SPF) esta concentrado en la Seguridad Social y las CCAA
- Las administraciones centrales han protegido su gasto en SPF y el resto de administraciones no
- El gasto en SPF de las administraciones territoriales creció más hasta 2009, pero el aumento desde 2003 a 2015 de la administración central es muy superior (22 pp más que las CCAA de Régimen Común)



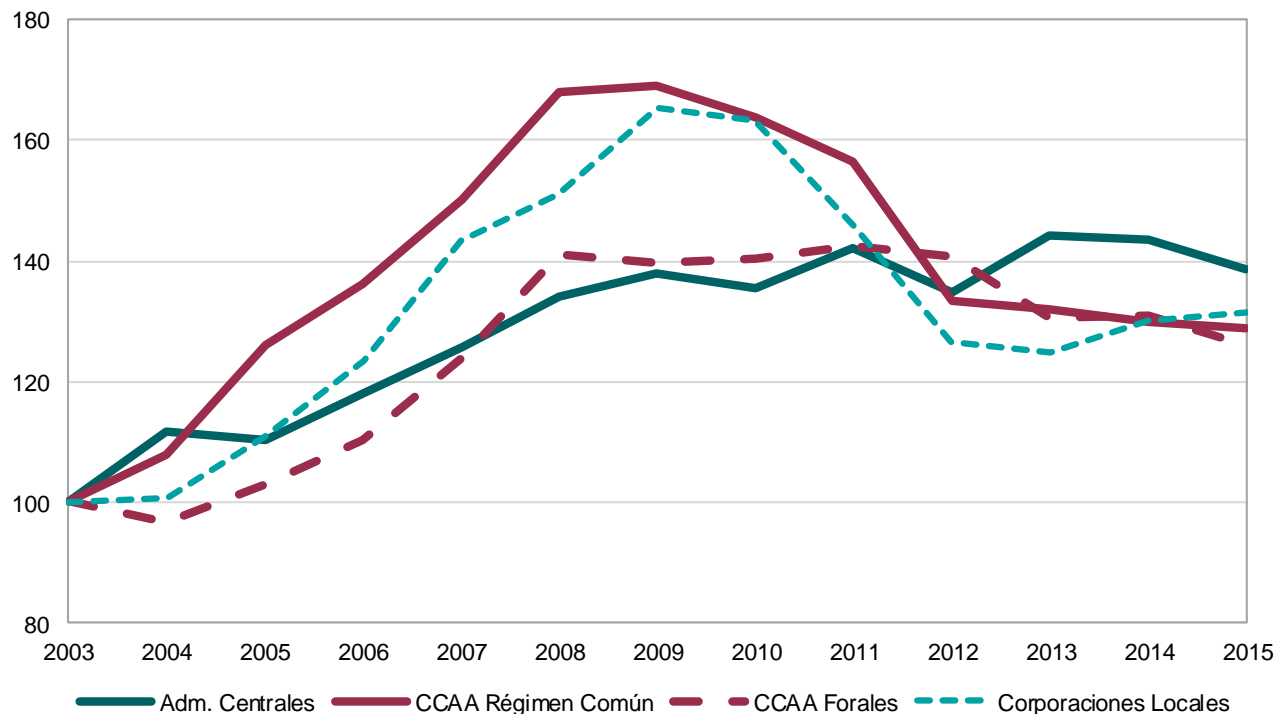
<sup>1</sup> Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

# Gastos en el resto de servicios públicos

- En el resto de servicios el gasto de las administraciones territoriales ha sido más procíclico, mientras el de las administraciones centrales y comunidades forales se estanca tras 2007
- El crecimiento acumulado del gasto de las administraciones centrales en el resto de servicios entre 2003 y 2015 también supera al de las demás administraciones

**Gasto en el resto de funciones<sup>1</sup> de gasto por tipo de administración<sup>2</sup>. 2003-2015**  
(2003=100)



<sup>1</sup> Se ha considerado el gasto en el resto de funciones neto de transferencias entre AAPP.

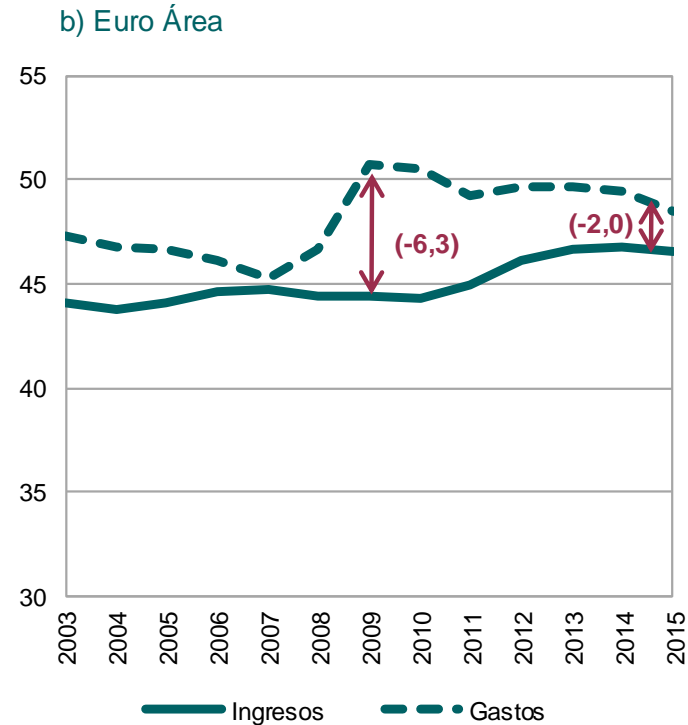
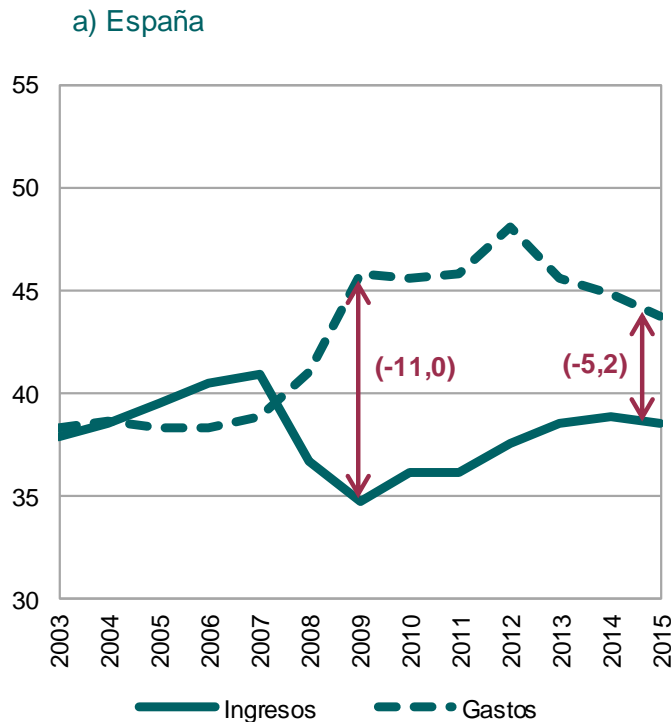
<sup>2</sup> Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE y elaboración propia

# Comparación internacional de ingresos y gastos públicos

- El mayor desequilibrio financiero público de España se debe a sus menores ingresos: el gasto público supone un porcentaje del PIB menor que el de la Euro Área
- En la Euro Área no se aprecia retroceso del esfuerzo fiscal al llegar la crisis, pero en España el retroceso es severo y todavía no se ha recuperado el nivel de 2007

**Ingresos y gastos públicos. España y Euro Área. 2003-2015**  
(Porcentaje del PIB)



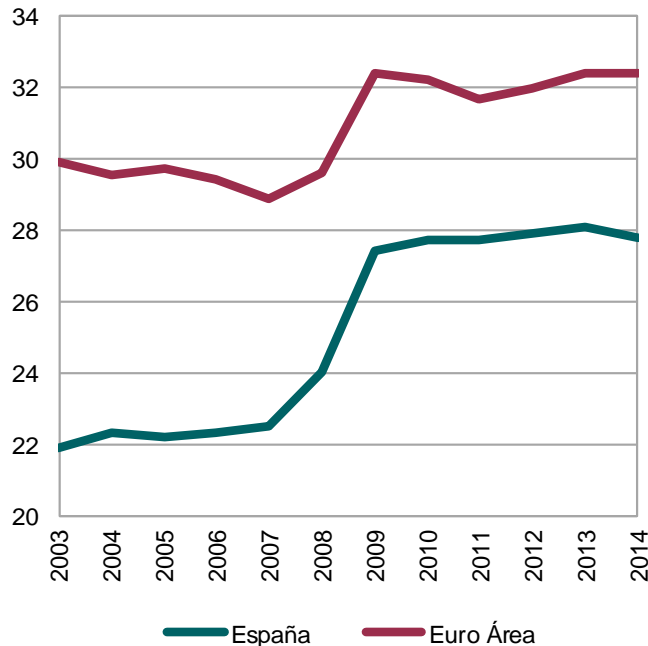
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat)

# Comparación internacional del gasto en SPF

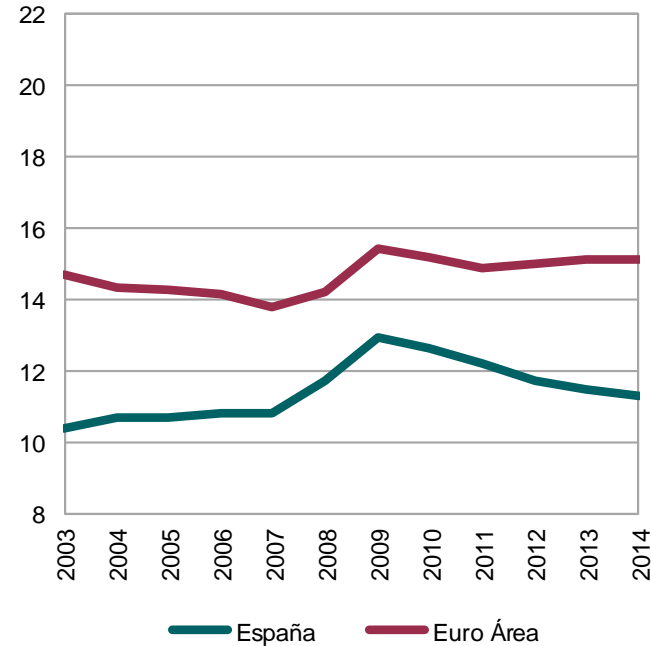
- España gasta menos que la EA en servicios públicos fundamentales (-4,6 pp de PIB)
- De ellos, -3,8 pp de PIB corresponden a los SPF que desempeñan las CCAA, debido a un importante retroceso de sus gastos en los años de crisis que no se produce en la EA

## Gasto público en Servicios Públicos Fundamentales (SPF). España y Euro Área<sup>1</sup>. 2003-2014. (Porcentaje del PIB)

a) Gasto en SPF



b) Gasto en SPF de competencias autonómicas<sup>2</sup>



<sup>1</sup>Los datos de la Euro Área correspondientes al periodo 2003-2005 (SPF) y 2003-2006 (SPF de competencias autonómicas) han sido estimados a partir de los datos disponibles en Eurostat.

<sup>2</sup>Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.

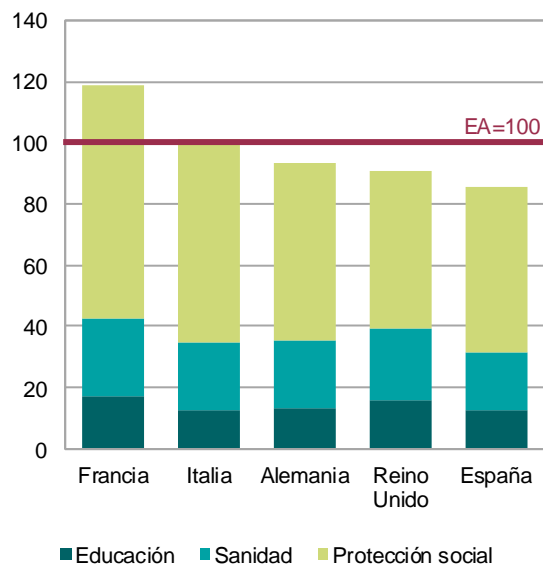
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat) y elaboración propia

# Comparación internacional del gasto en SPF

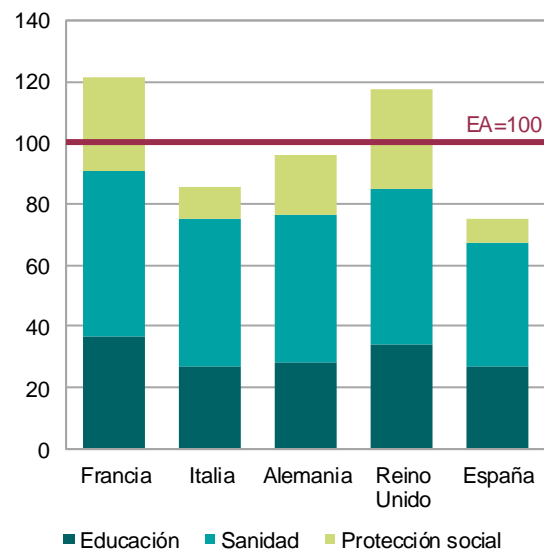
- En porcentaje de PIB, el gasto en SPF español equivale al 86% del de la Euro Área y es menor que el de las cuatro mayores economías europeas
- En los SPF que prestan las CCAA la distancia a la media de la EA es de un 25%, debido a debilidades en sanidad, educación y sobre todo en protección social

**Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) como porcentaje del PIB.  
Comparación internacional. 2014  
(Euro Área=100)**

a) Total SPF



b) SPF competencia de las CC.AA<sup>1</sup>



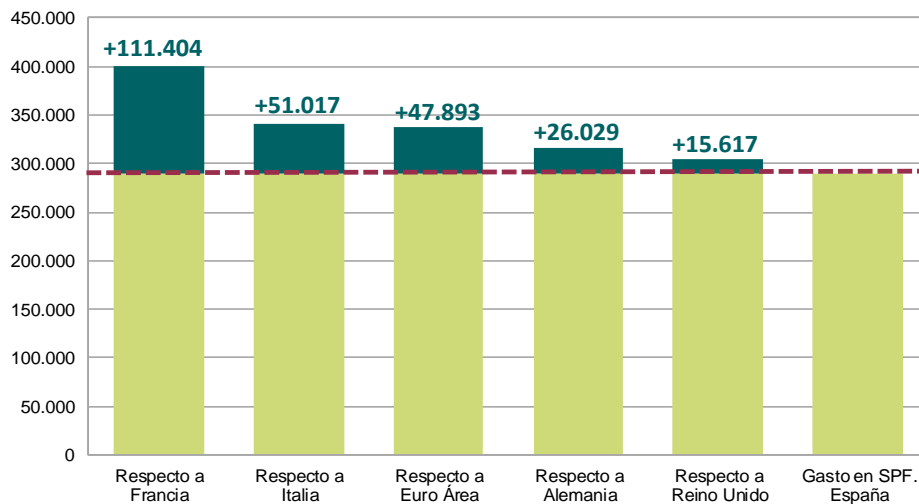
<sup>1</sup> Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.  
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat) y elaboración propia.

# Suficiencia en SPF: comparación internacional

Evaluación de la suficiencia en Servicios Públicos Fundamentales. 2014

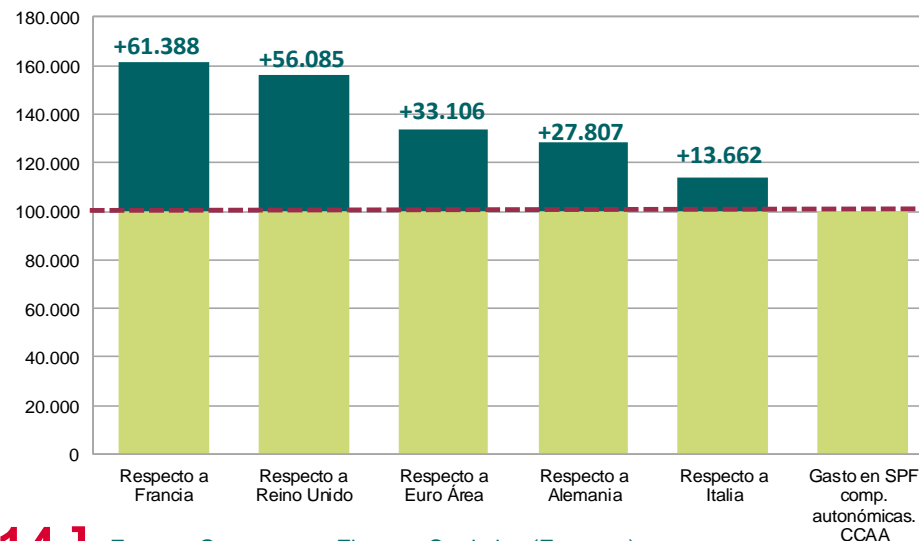
(millones de euros)

## a) Insuficiencia global en SPF



- Un esfuerzo en SPF similar al que realizan los demás países de la Euro Área exigiría a España un gasto adicional de casi 48.000 millones de euros

## b) Insuficiencia de las CC.AA. en SPF comp. autonómicas



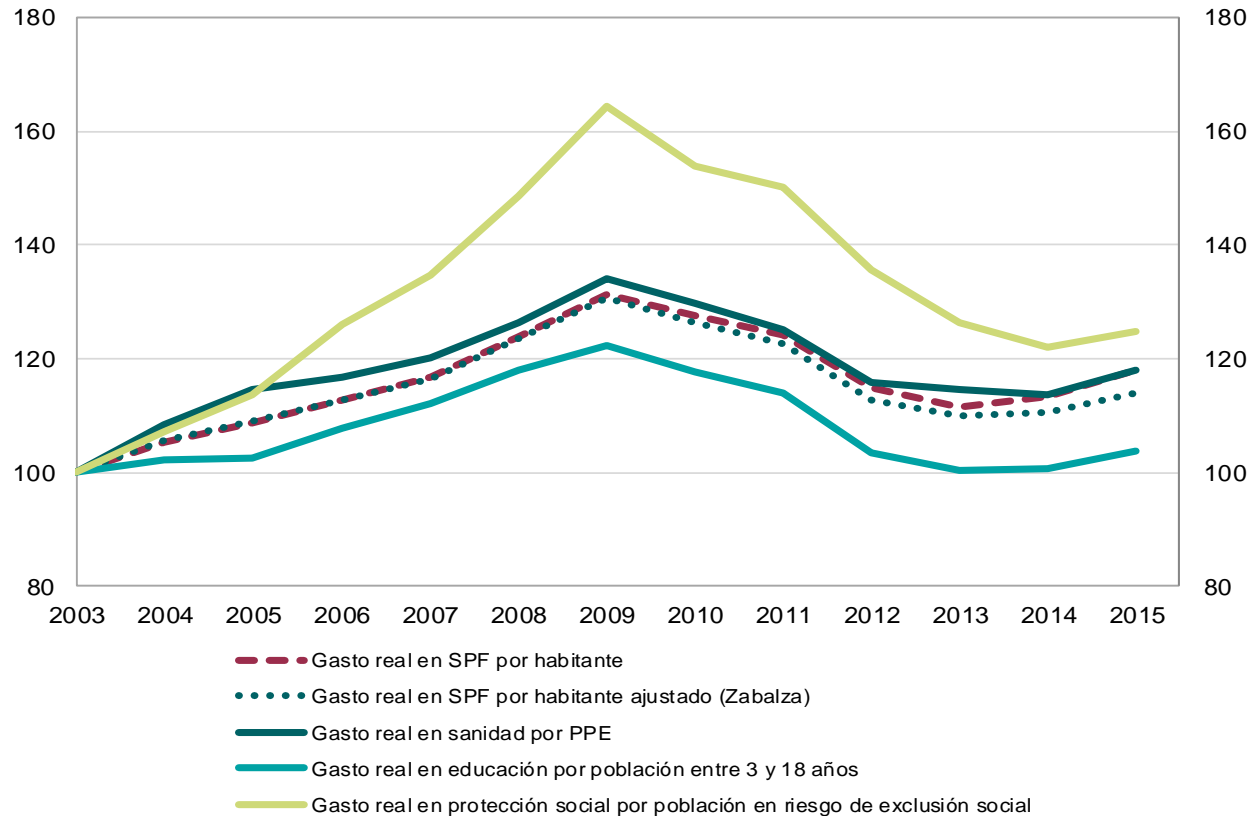
- Elevar el gasto en las competencias en SPF encomendadas a las CCAA hasta el porcentaje de PIB que realizan otros países europeos requeriría importantes recursos adicionales

- Para igualar la media de la Euro Área se necesitarían 33.106 millones más

# Trayectoria del gasto en SPF por unidad de necesidad

- El gasto real por habitante en SPF de las CCAA aumentó un 31% entre 2003 y 2009, pero en 2015 había retrocedido al nivel de 2007
- El gasto real en sanidad por unidad de necesidad ha seguido esa misma trayectoria y en educación se encuentra en 2015 al nivel de 2005
- El gasto real en protección social por unidad de necesidad se dispara a partir de 2006 (Ley de Dependencia), pero ha vuelto a niveles de ese año.

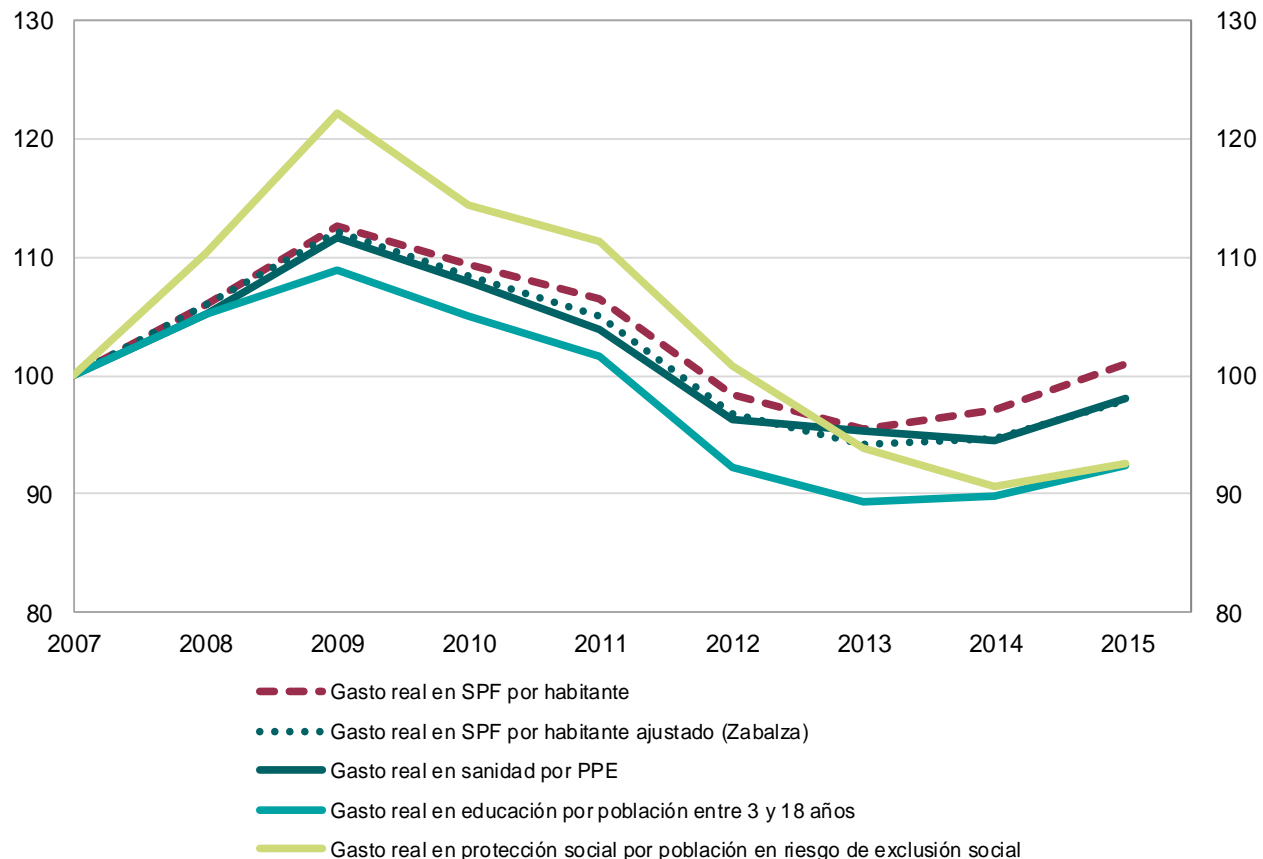
**Gasto real en SPF de las CCAA de Régimen Común por unidad de necesidad. 2003-2015**  
(2003=100)



# Gasto en SPF por unidad de necesidad desde 2007

- El gasto real por habitante en SPF de las CCAA en 2015 se encuentra al mismo nivel que al llegar la crisis
- El gasto real en salud por unidad de necesidad es un 2% menor que el de 2007 y el gasto en educación y en protección social un 7,5% menor

**Gasto real en SPF de las CCAA de Régimen Común por unidad de necesidad. 2007-2015**  
(2007=100)



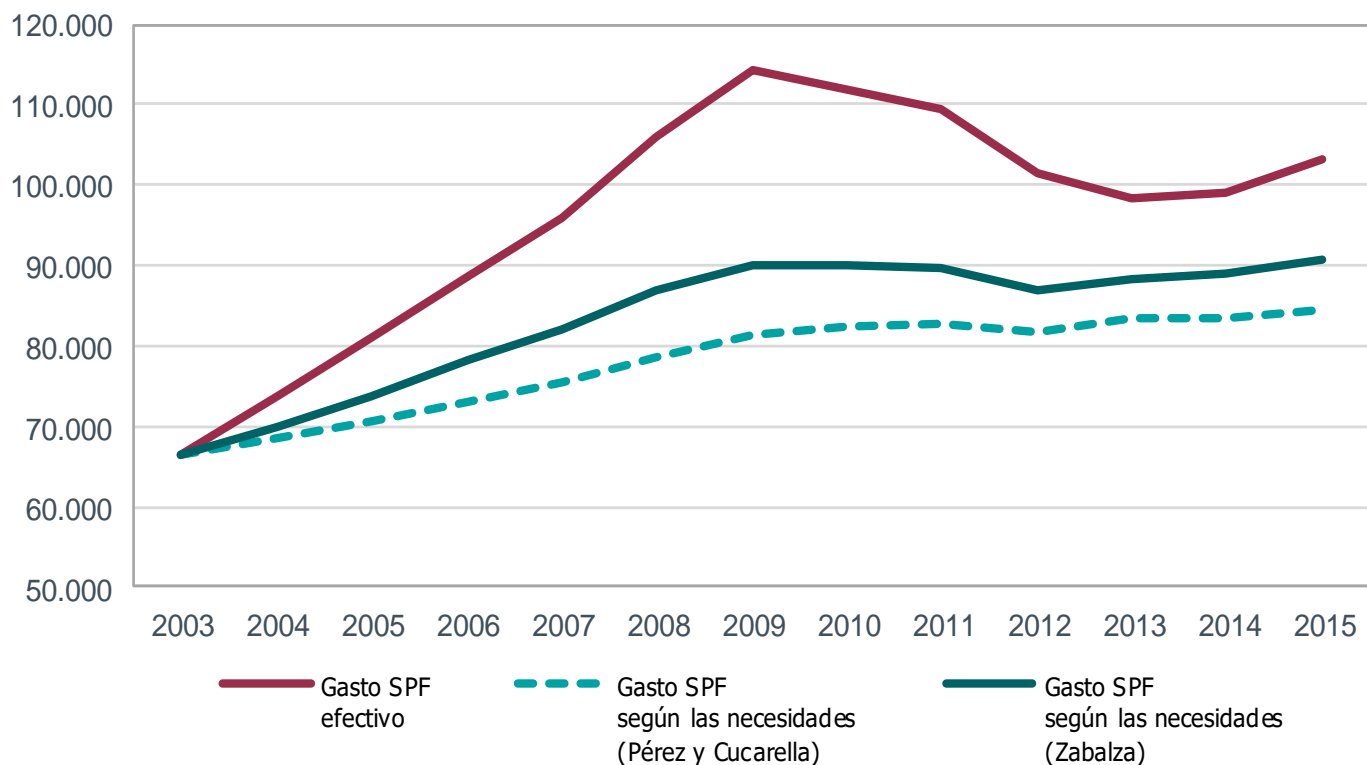


# Gasto efectivo vs evolución de las necesidades desde 2003: estimaciones alternativas

- El gasto efectivo creció muy por encima de las necesidades hasta 2009 y después se ha reducido, aproximándose a la trayectoria continuamente creciente de las necesidades
- La magnitud de las desviaciones de ambas trayectorias depende del año base y del criterio de estimación de las necesidades de gasto

## Evolución del gasto en SPF de las CCAA de Régimen Común. 2003-2015

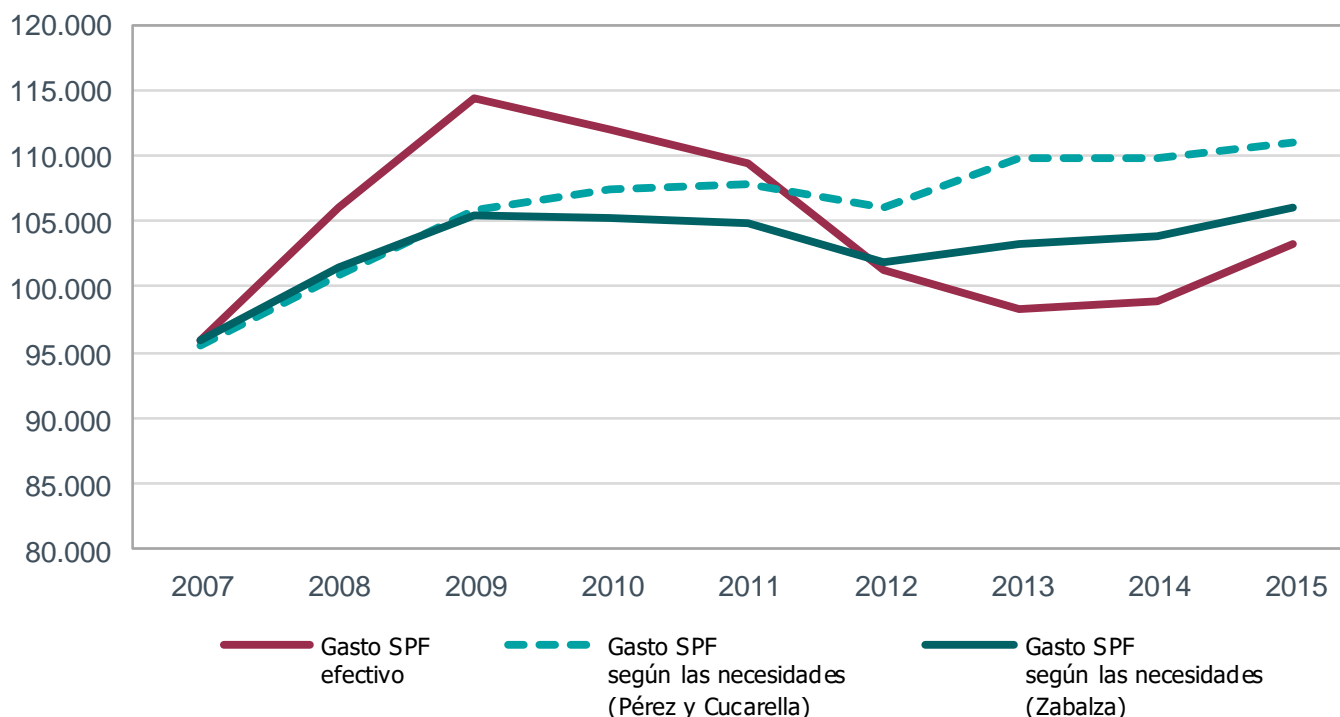
(Millones de euros corrientes)



# Gasto efectivo vs evolución de las necesidades desde 2007: estimaciones alternativas

- El gasto de las CCAA se separa de las necesidades hasta 2009, pese a la existencia de déficit, pero en 2015 se sitúa por debajo del que requeriría la evolución de las mismas
- Según la estimación de necesidades de Zabalza la desviación sería de 2.898 millones y según Pérez y Cucarella de 7.772 millones

**Evolución del gasto en SPF de las CCAA de Régimen Común. 2007-2015**  
(Millones de euros corrientes)

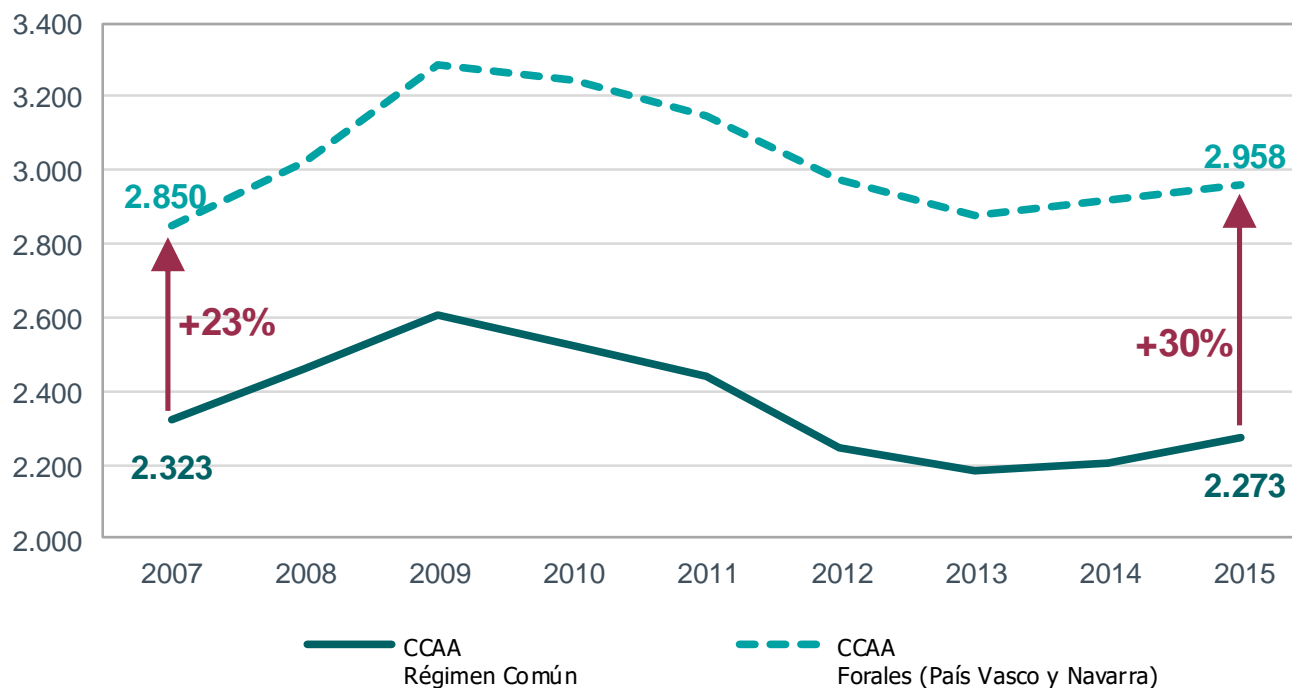


# Gasto por unidad de necesidad: comunes vs forales

- Las comunidades forales realizan un gasto en SPF por unidad de necesidad sustancialmente superior al conjunto de las comunidades de régimen común
- Las forales ya han recuperado su nivel de gasto previo a la crisis y las diferencias con las comunidades de régimen común se han ampliado, alcanzando en 2015 el 30%

## Evolución del gasto en SPF por unidad de necesidad. CCAA de Régimen Común vs. CCAA Forales. 2007-2015

(Euros constantes)

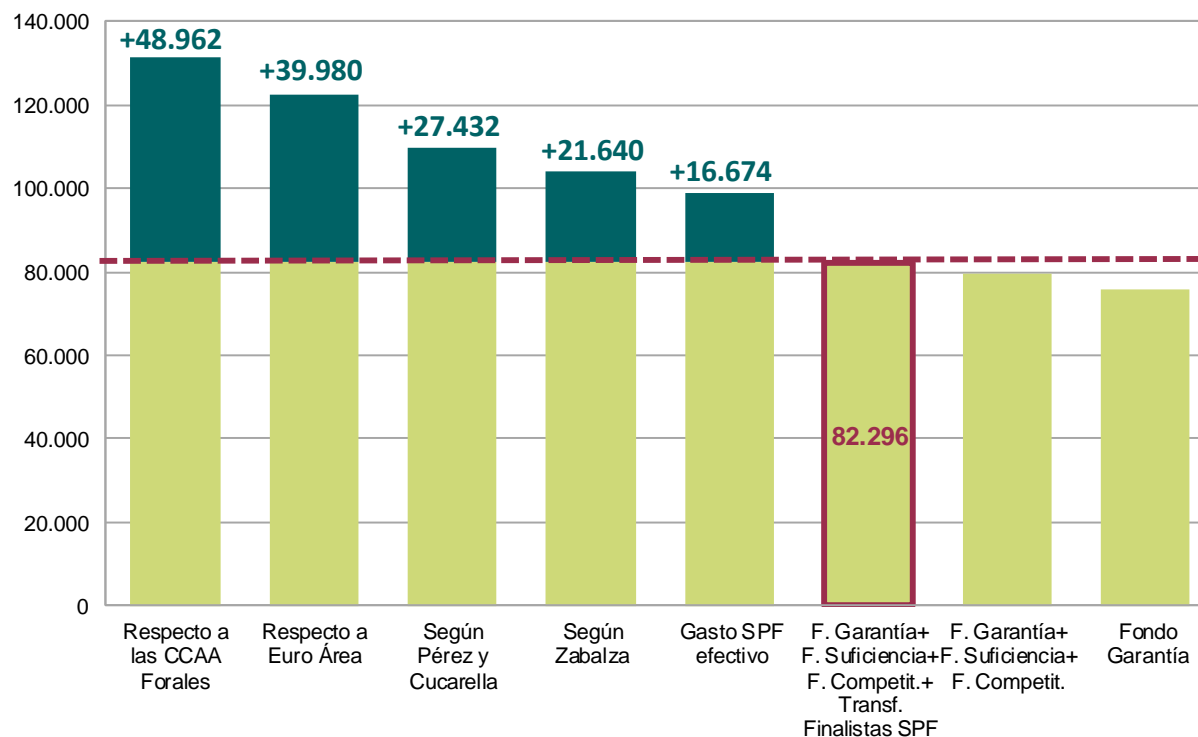


Fuente: IGAE, Zabalza (2016) y elaboración propia.

# Aproximaciones a la insuficiencia del SFA 2009 para financiar los SPF

- El SFA proporciona en 2014 para financiar los SPF 16.674 millones de euros menos de los que las CCAA de régimen común gastan efectivamente
- El gasto no cubre las necesidades, según cálculos de Zabalza y Pérez y Cucarella
- La insuficiencia se eleva a 39.980 millones si la referencia es el gasto de la Euro Área y 48.962 si son las comunidades forales

**Insuficiencia del modelo de financiación para Servicios Públicos Fundamentales<sup>1</sup>. 2014**  
(Millones de euros corrientes)

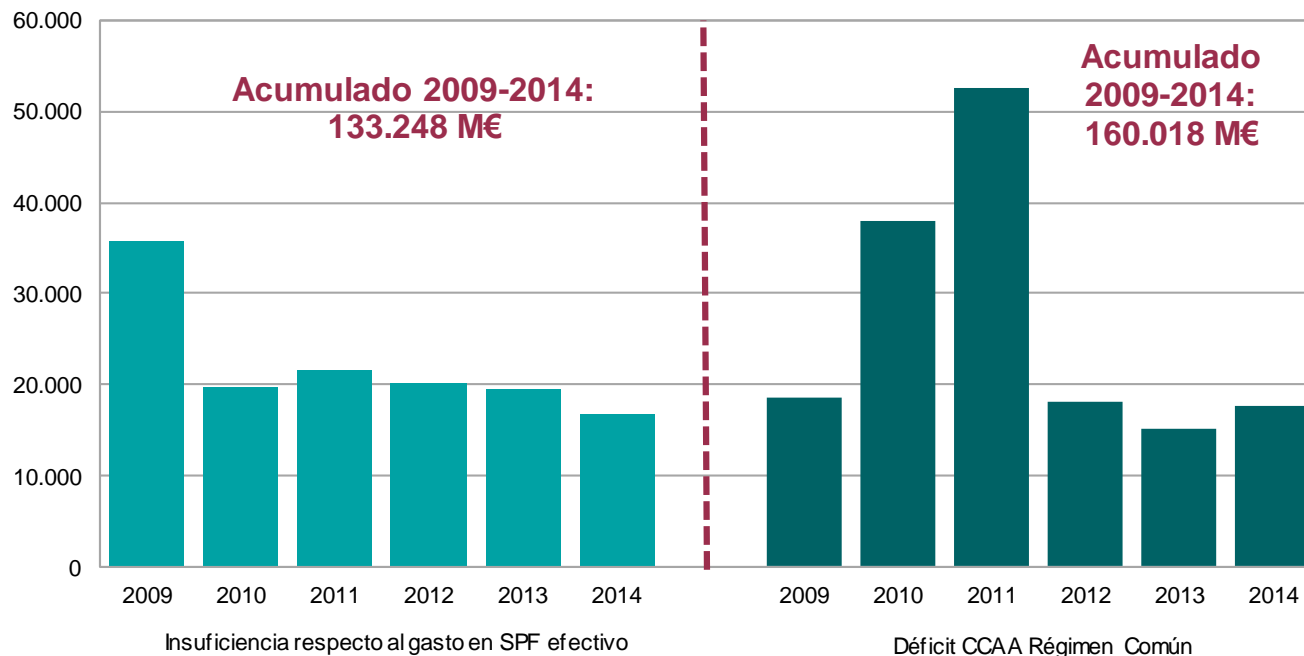


<sup>1</sup> En el cálculo de la insuficiencia del modelo de financiación para SPF se han considerado, junto con los recursos del modelo, las transferencias de carácter finalista que las CCAA de Régimen Común reciben del Estado para financiar estos servicios. Fuente: IGAE, INE, Zabalza (2016), Pérez y Cucarella (2015 y 2016), liquidaciones del SFA y elaboración propia.

# Efectos acumulados de la insuficiencia de financiación para SPF

- Los recursos del SFA para los SPF han sido insuficientes en todos los años de vigencia del modelo, generando ajustes del gasto, déficit y endeudamiento
- La insuficiencia acumulada entre 2009 y 2014 asciende a 133.248 millones si los recursos se comparan con el gasto efectivo en SPF
- En esos años el déficit acumulado ha sido de 160.018 millones de euros

**Insuficiencia acumulada del modelo de financiación para SPF<sup>1</sup> y déficit de las CCAA. 2009-2014**  
(Millones de euros corrientes)

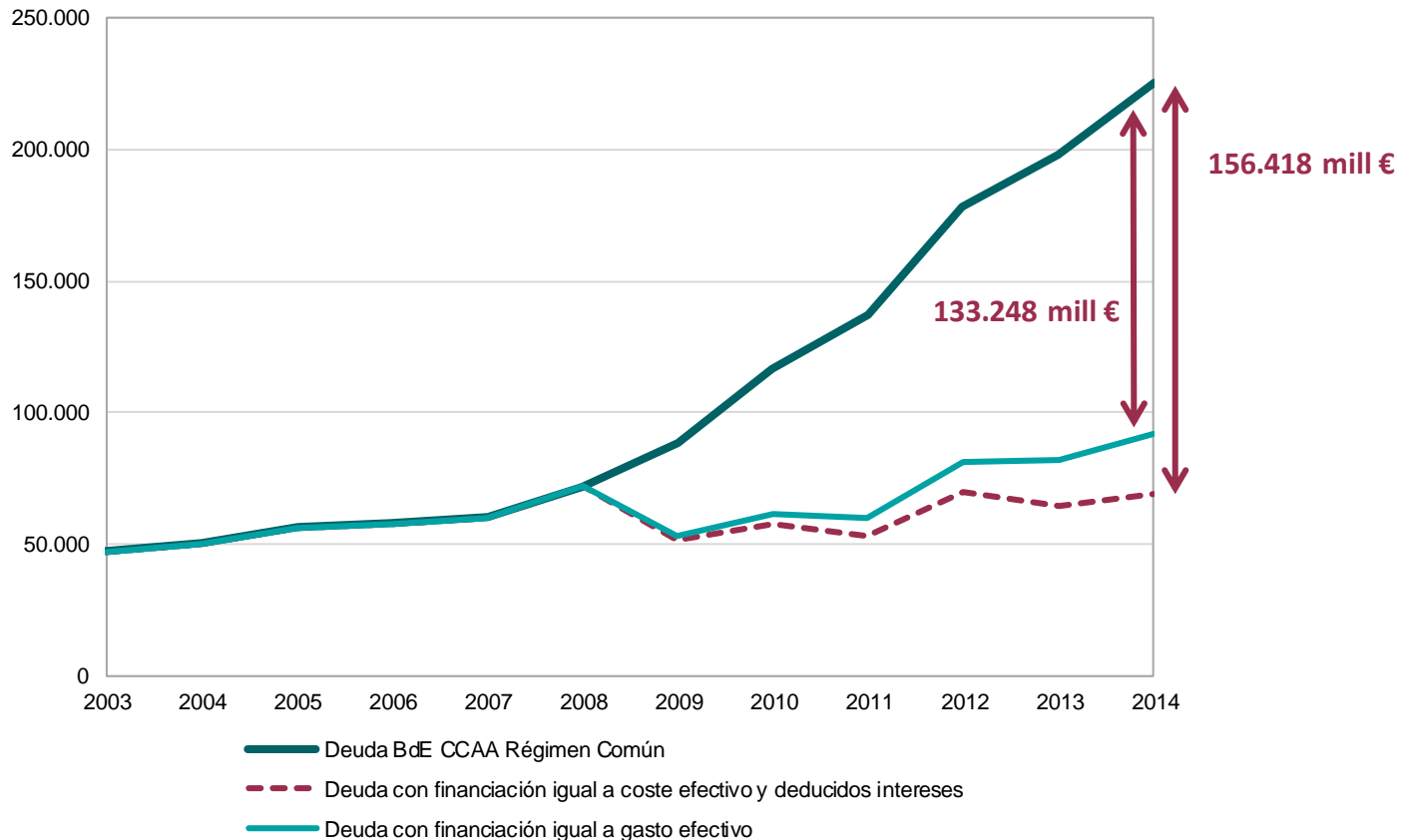


<sup>1</sup> En el cálculo de la insuficiencia del modelo de financiación para SPF se han considerado, junto con los recursos del modelo, las transferencias de carácter finalista que las CCAA de Régimen Común reciben del Estado para financiar estos servicios.  
Fuente: IGAE y elaboración propia.

# Insuficiencia de financiación de los SPF y deuda

- Una financiación suficiente para cubrir el gasto en SPF podría haber reducido sustancialmente el endeudamiento, situándolo en 2014 en 68.671 millones de euros, frente a los 225.088 acumulados en ese momento

Evolución de la deuda bajo el supuesto de que la financiación de los SPF fuese igual al gasto efectivo<sup>1</sup> (suficiencia en los SPF). 2003-2014



<sup>1</sup> En el cálculo de la insuficiencia del modelo de financiación para SPF se han considerado, junto con los recursos del modelo, las transferencias de carácter finalista que las CCAA de Régimen Común reciben del Estado para financiar estos servicios.

Fuente: Banco de España, IGAE y elaboración propia.

# Balance del gasto de las CCAA de régimen común en SPF del Estado de bienestar

- **España gasta en SPF un porcentaje de PIB menor que los países de la Euro Área, en especial en las competencias del Estado de bienestar que gestionan las CCAA**
- **El alejamiento del gasto de las CCAA en SPF respecto de la EA se ha acentuado desde 2009, en el periodo de vigencia del actual sistema de financiación, y lo mismo ha sucedido en comparación con el gasto de las comunidades forales**
- **El gasto real por habitante de las CCAA no es superior al existente en 2007, cuando había equilibrio presupuestario**
- **El gasto real por habitante en SPF de las comunidades se ha reducido desde 2009 un 10%**
- **El gasto real por unidad de necesidad en SPF de las comunidades se ha reducido desde 2009 un 12,8% según las estimaciones de Zabalza y un 16,3% según las de Pérez y Cucarella**

# Balance de la (in)suficiencia de recursos que ofrece el sistema de financiación

- **Pese a la reducción del gasto** de las comunidades durante los años de vigencia del sistema de financiación de la Ley 22/2009, **se han producido importantes déficits**
- Su origen ha de atribuirse a la trayectoria de los ingresos públicos en España, y en particular a los asignados por el SFA a las CCAA
- **Los ingresos de las CCAA de régimen común (netos de transferencias a administraciones) se situaban en 2015 22.500 millones de euros por debajo de los de 2009**
- **Los recursos que ofrece el sistema de financiación no son suficientes para:**
  - Cubrir los gastos efectivos de las CCAA
  - Sostener una trayectoria de gasto como la mantenida por las administraciones centrales
  - Mantener un nivel de gasto por unidad de necesidad estable
  - Realizar un gasto en SPF similar a otros países europeos o a las comunidades forales
- **El efecto acumulado de las insuficiencias es muy elevado y, solo en la que se refiere a la financiación de los SPF podría explicar una parte sustancial del déficit y el endeudamiento de las CCAA en estos años**



# Conclusiones

- Las insuficiencias financieras de las comunidades no pueden atribuirse sin más a sus crecientes trayectorias de gasto anteriores y las caídas inesperadas de los ingresos fiscales
  - Esas circunstancias también han afectado a otras administraciones, pero se han protegido mejor frente a las mismas, en particular para sostener los SPF
- El SFA de 2009 no contempló instrumentos de protección de la financiación de los SPF ante caídas de los recursos y no ha ofrecido las mejoras que prometía en las prestaciones del Estado de bienestar, sino ajustes importantes en las mismas
- La intensidad de los objetivos de consolidación fiscal, su orientación más al ajuste de gastos que al refuerzo de los ingresos, y los criterios sesgados de distribución del déficit entre administraciones han impedido la estabilidad deseable del gasto en salud, educación y protección social

# Lecciones de la experiencia para el diseño de un nuevo SFA

1. El SFA y los objetivos que España aspira a alcanzar a medio y largo plazo en materia de bienestar son dos caras de la misma moneda: sin estabilidad y viabilidad financiera en las comunidades no podrá haberla en las prestaciones del Estado de bienestar
2. La estabilidad en las prestaciones de los SPF hay que favorecerla combinando suficiencia de recursos, previsión financiera y reglas de gasto que respondan a las prioridades de esos servicios y sean viables a medio plazo
3. Considerar excesivos los niveles actuales de gasto en SPF de las comunidades de régimen común implica ignorar: los ajustes realizados, que el gasto es sustancialmente menor que el de las comunidades forales y el esfuerzo menor que el europeo
4. Si pese a esos menores gastos las comunidades padecen insuficiencia financiera y tienen déficits, la causa es que los ingresos asignados a estas funciones son insuficientes
5. La corrección de los desequilibrios financieros públicos ha optado sobre todo por los ajustes de gasto pero, en comparación con otros países, existe un margen amplio de mejora en los ingresos, a través de una reforma fiscal en profundidad

# Suficiencia financiera de las CCAA y Estado del Bienestar

Francisco Pérez  
Universitat de València e Ivie

## Seminario Ivie **Financiación autonómica, estabilidad presupuestaria y bienestar**

En colaboración con  
**Generalitat Valenciana**  
Valencia, 30 de enero de 2017