

La financiación autonómica en la recuperación: buenos resultados, reivindicaciones contenidas

Susana Borraz*

Desde el año 2014, el sistema de financiación autonómica viene generando resultados positivos (en términos de devengo) en contraste con el periodo previo, caracterizado por una tendencia contractiva, a excepción del ejercicio 2010. Esta mejoría, ligada a la recuperación económica, ha tenido un efecto aún mayor en términos de impacto presupuestario, teniendo en cuenta que las entregas a cuenta que se realizaron entre 2014 y 2015 se situaron claramente por debajo de la dinámica real de la economía. Así, el agregado conformado por las entregas a cuenta de esos ejercicios junto con la liquidación definitiva percibida en 2016 y 2017 llegó a crecer un 9,5% y un 7%, respectivamente. Esta evolución ha sido especialmente satisfactoria para Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares y Madrid, comunidades entre las que se encuentran algunas de las que con mayor insistencia han venido reclamando un cambio de modelo. Aun cuando las disfunciones del actual sistema han sido claramente identificadas, este buen comportamiento –con inequívoco reflejo en el cumplimiento de los objetivos de déficit– ha amortiguado las señales de alarma por parte de las comunidades autónomas. Esta coyuntura ha sido aprovechada para aplazar la reforma del sistema, dada la complejidad para alcanzar un acuerdo, máxime cuando las posiciones frente a posibles reestructuraciones de deuda son también muy controvertidas, no solamente en el ámbito académico sino en el seno de las propias regiones.

El eterno debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica (en adelante, SFA) parece haberse desactivado en el último año, aun cuando varias circunstancias predisponían a iniciar las negociaciones para abordar el cambio demandado. En concreto, el buen comportamiento

del entorno económico –que ha posibilitado un próspero crecimiento de los recursos tributarios– mejoraba las expectativas sobre una nueva cesión de recursos desde el Estado hacia las comunidades autónomas para dar mayor cobertura a un nivel acordado o de referencia en la prestación

* Afi – Analistas Financieros Internacionales, S.A.

de los servicios públicos fundamentales¹. Además, algunas voces, tanto del gobierno como de expertos en la materia, ya se habían pronunciado sobre la necesidad de acompañar el debate con una posible reestructuración de la deuda autonómica, aunque no sin pocas controversias debido a las restricciones que impone el riesgo moral, y por otra parte, sobre la conveniencia del retorno gradual de las comunidades autónomas a los mercados financieros. Sin embargo, varias razones disiparon estas perspectivas:

- La reforma debía ser consensuada por todas las partes², pero el momento político no garantizaba alcanzar un acuerdo con la agilidad necesaria, máxime cuando coinciden otras demandas sobre el destino de los

ingresos públicos, como el necesario reequilibrio de la Seguridad Social.

- La positiva evolución del sistema de financiación actual, que está revirtiendo el impacto negativo de los años de contracción económica y que incide especialmente en las comunidades que con mayor insistencia han reivindicado un nuevo modelo.

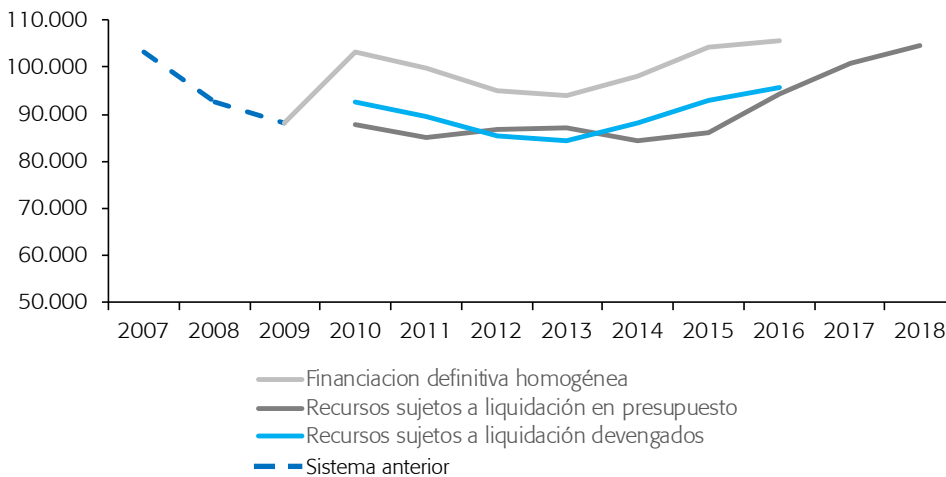
Evolución de la financiación definitiva del sistema y de su impacto presupuestario

Si se atiende a la financiación definitiva del SFA en términos homogéneos (descontando, por

Gráfico 1

Evolución de la financiación definitiva homogénea del SFA y de los recursos sujetos a liquidación (entregas a cuenta y liquidaciones), según criterio devengo y presupuestario

(Millones de euros)



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

¹ Recuérdese que la aprobación del vigente modelo de financiación (2009) traía consigo un incremento implícito de recursos para las comunidades autónomas de unos 11.000 millones de euros, con la intención de que fuera financiado principalmente con la subida del tipo general del IVA (2010). No obstante, la intensificación de la crisis económica en los primeros años de vigencia del sistema impidió que esta previsión se trasladara a un incremento de financiación, sirviendo únicamente para amortiguar una caída de recursos que habría sido más profunda de no haberse puesto en marcha el nuevo sistema.

² Por un lado, se encuentran las comunidades que se verían perjudicadas con una eliminación, aun cuando progresiva, del *statu quo*; por otro lado, las previsibles confrontaciones por las nuevas variables clave de reparto –población ajustada– y su peso relativo, que surgen entre los distintos intereses de comunidades con mayor capacidad fiscal (y población) con respecto a aquellas que registran una progresiva pérdida poblacional y envejecimiento.

tanto, la cobertura de las competencias singulares de las comunidades autónomas), los resultados disponibles hasta 2016 –último año en el que se ha liquidado el sistema actual– reflejan que se ha superado finalmente el máximo nivel de financiación alcanzado con el anterior sistema en 2007 (en términos no homogéneos). Como se observa en el gráfico 1, los peores resultados definitivos coinciden con los años 2012 y 2013, iniciándose a partir de entonces un proceso de intensa recuperación. De hecho, descontando los años 2009 y 2010 –en los se produce el arranque del sistema–, el promedio anual de crecimiento para el periodo 2014-2016 (4%) resulta mayor que la media de caída en el trienio anterior (-3,1%).

Otra cuestión relevante que se deduce del gráfico 1 es que el impacto presupuestario de los recursos sujetos a liquidación³ empieza a acelerar su crecimiento a partir de 2015 y alcanza su mayor cota en 2016, gracias principalmente a la evolución de la liquidación de dos años atrás (2014). Esta liquidación fue especialmente elevada debido al importante diferencial entre las entregas a cuenta (incluso decrecieron con respecto a 2013) y el dinamismo real de la economía, que aseguró resultados tributarios muy superiores a los presupuestados. Esto ha provocado un rendimiento excepcional en los presupuestos autonómicos por esta vía. En 2016, estos recursos crecieron casi un 10%, y en el año siguiente un 7%. En 2018, con una desaceleración de las entregas a cuenta (del 6,4% al 4%) y la previsión de mantenimiento del nivel de liquidación de años precedentes, el impacto en presupuesto se moderó (3,8%)

Como puede apreciarse en el gráfico 2, las comunidades que han obtenido un rendimiento

más intenso (por encima de la media) a través de esta fuente de recursos han sido Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias⁴, Baleares y Madrid, precisamente el grupo de comunidades que en mayor medida han demandado la necesidad de reformar el sistema vigente.

El impacto presupuestario de los recursos sujetos a liquidación empieza a acelerar su crecimiento a partir de 2015 y alcanza su mayor cota en 2016, gracias principalmente a la liquidación de dos años atrás. Esta fue especialmente elevada debido al importante diferencial entre las entregas a cuenta –que incluso decrecieron respecto a 2013– y el dinamismo real de la economía, que aseguró resultados tributarios muy superiores a los presupuestados.

Esta evolución por comunidades autónomas se explica por la diferente dinámica que han seguido los distintos tipos de recursos dentro del SFA (gráfico 5). Los recursos que mejor se han comportado han sido los tributarios, habiendo resultado más penalizados los recursos no tributarios (Fondo de Suficiencia Global –FSG– y Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales –FGSPF–), incidiendo sobre estos la progresiva reducción del FSG como consecuencia de la aplicación del artículo 21.2 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias⁵. En consecuencia, las comunidades que contaban con un mayor peso del FSG en los recursos procedentes

³ Los recursos que se obtienen a través de las entregas a cuenta (anticipos) y las liquidaciones dos años después (IRPF, IVA, impuestos especiales y fondos (Fondo de Suficiencia y Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales). Para visualizar el reflejo en cada presupuesto, se toman las entregas a cuenta realizadas en el ejercicio de referencia y la liquidación abonada, esto es, la correspondiente a dos ejercicios atrás. Téngase en cuenta que la serie de financiación definitiva contiene los tributos cedidos tradicionales no sujetos a liquidación y que están estimados en términos normativos.

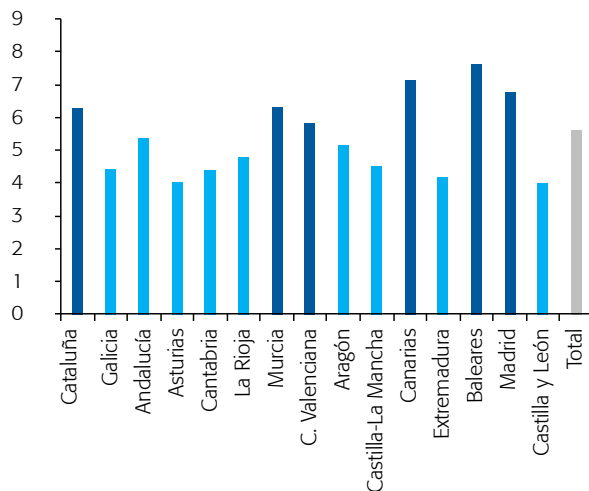
⁴ El crecimiento de Canarias se explica sobre todo por cambios en el cálculo del Fondo de Competitividad.

⁵ “Las variaciones en los tipos impositivos estatales de los impuestos especiales de fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía. Dicha revisión se hará por el Ministerio de Economía y Hacienda de oficio, sin que sea preciso acuerdo en las comisiones mixtas, a estos efectos”.

Gráfico 2

Promedio de la variación interanual del impacto presupuestario de entregas a cuenta y liquidaciones del SFA de dos años antes

(En porcentaje)

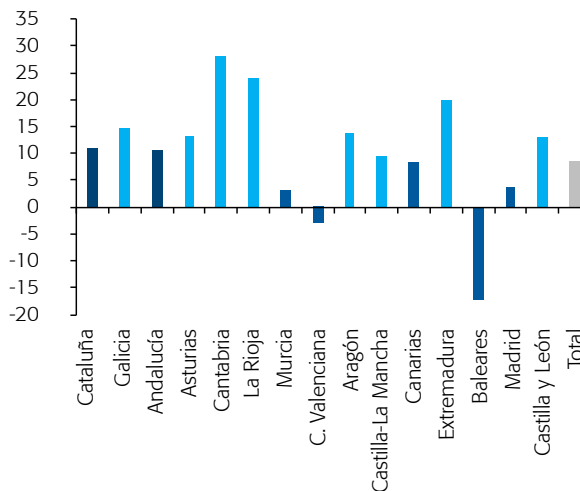


Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Gráfico 3

Peso del Fondo de Suficiencia Global sobre los recursos procedentes del SFA (sin Fondos de Convergencia e incluidas competencias singulares)

(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

del SFA al inicio del sistema, se han visto más perjudicadas por esta pérdida de significatividad, lo que ha repercutido en que se encuentren entre las menos beneficiadas por la mejora del comportamiento de los ingresos (crecimientos por debajo

Las comunidades que han obtenido un mayor rendimiento a través del sistema de financiación autonómica han sido Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid, precisamente el grupo de regiones que con mayor insistencia han demandado la reforma del actual sistema.

de la media). En cambio, el buen comportamiento de los recursos tributarios compartidos

con el Estado ha beneficiado en mayor medida a las comunidades con mayor capacidad fiscal⁶.

Comportamiento del resto de recursos autonómicos que no proceden del sistema

Para completar el análisis es preciso evaluar si este incremento de recursos ha venido acompañado de un crecimiento equivalente del resto de recursos que no proceden del SFA (otros tributos como impuestos propios, patrimonio, sucesiones, impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, Fondo de Compensación Interterritorial, subvenciones, recursos de la Unión Europea⁷, etc.). Como puede apreciarse en los gráficos 4 y 5, el resto de recursos se

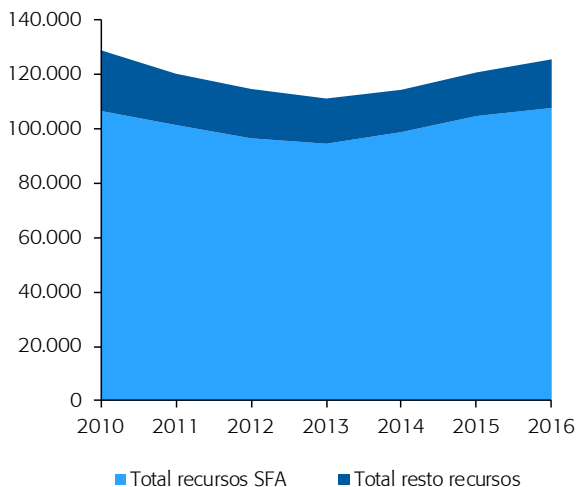
⁶ También se han visto especialmente beneficiadas aquellas que tenían un FSG negativo, al reducirse su significatividad en el conjunto.

⁷ Esta información aparece detallada hasta el ejercicio 2016 (última liquidación del SFA) en las publicaciones de *Las haciendas autonómicas en cifras* (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/haciendas%202005.aspx>).

Gráfico 4

Evolución recursos SFA y resto de recursos

(Millones de euros)

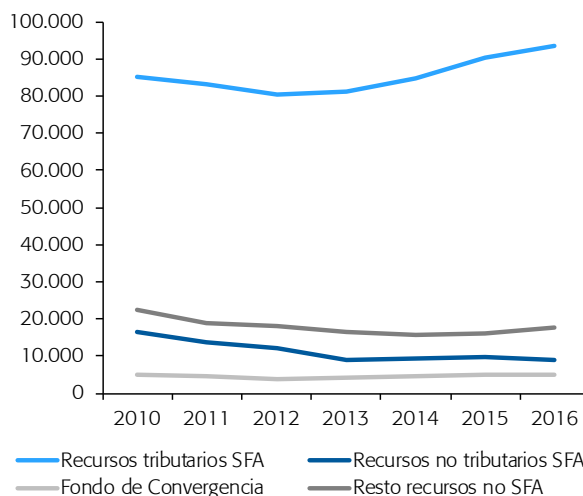


Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Gráfico 5

Evolución recursos SFA por tipo, y recursos no SFA

(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

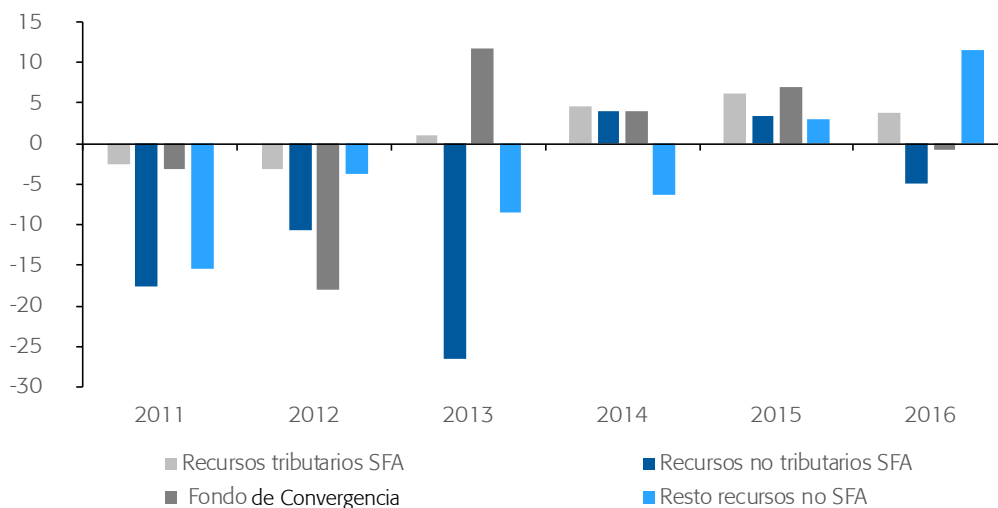
ha caracterizado en cambio por una caída más continuada, especialmente intensa en los años 2011 y 2013, iniciando una tímida recuperación en 2015 y con un importante repunte en 2016.

En términos de recursos totales (SFA y no SFA), las comunidades autónomas han pasado de contar con 128.903 millones de euros en 2010 a 125.561 millones de euros en 2016. Aunque

Gráfico 6

Variación interanual por tipo de recurso SFA y resto de recursos

(En porcentaje)



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

el balance global es una reducción del 2,6% en los siete años de referencia, el promedio de variación interanual del trienio 2011-2013 se sitúa en -4,8%, mientras que la tasa de recuperación

Los recursos totales de las comunidades, sumando los que proceden del sistema de financiación autonómica y los que no, han pasado de 128.903 millones de euros en 2010 a 125.561 en 2016. Aunque el balance global es una reducción del 2,6%, el promedio de variación interanual del trienio 2011-2013 se sitúa en -4,8%, mientras que la tasa de recuperación media en el trienio posterior alcanza el 4,2%.

media en el trienio posterior lo hace en el 4,2%, resultando tasas de variación más compensadas que las correspondientes estrictamente al sistema de financiación autonómica.

Conclusiones

La revisión del actual sistema de financiación debería haberse abordado transcurridos cinco años desde su vigencia, para que el Consejo de Política Fiscal y Financiera valorase las posibles modificaciones. Concediendo un margen mínimo de un año para la elaboración de estudios *ad hoc*, la reforma acumula un retraso de al menos tres años en su asunción.

En este sentido, las comunidades autónomas y los expertos han optimizado este margen extra desarrollando múltiples estudios de diagnóstico y valoración de posibles reformas, tanto desde las propias administraciones, como de los centros de investigación, del Comité Técnico Permanente de Evaluación y de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema. Sin embargo, los puntos clave de la futura negociación siguen siendo objeto de controversia. El primer bloque de dificultades que se prevén en el proceso se circunscribe a la rela-

ción Estado–comunidades autónomas, y se concentra en la existencia o no de un desequilibrio vertical entre los dos subsectores para la financiación de sus respectivas competencias. El segundo bloque atañe a la relación entre las comunidades en lo que respecta a la metodología que se aplique para la configuración del reparto: eliminación o no del *statu quo*, alcance de la nivelación –parcial o total– y las nuevas variables clave (y su peso) en la población ajustada para financiar servicios públicos esenciales. Por último, el tercer bloque concierne a la necesidad o no de una reestructuración de la deuda sobre la base de la limitación del riesgo moral en su abordaje.

El aplazamiento de la reforma, como respuesta más conservadora ante un proceso que se adivina difícil, conlleva a su vez riesgos que no pueden ignorarse. El principal sería que la negociación se aborde finalmente en un momento económico con menos margen para la cesión de recursos, por menores perspectivas de crecimiento y por el reto que suponga dar respuesta al desequilibrio estructural de la Seguridad Social. Además, un retraso aún mayor puede fácilmente situar la negociación en un entorno económico aún más crítico, con la complejidad que conlleva que la estimación dinámica del comportamiento de un nuevo sistema dificulte la toma de decisiones por parte de las comunidades autónomas.

Con todos los riesgos que se abren en una futura negociación, una vez que se ha verificado que el sistema revierte positivamente en etapas de crecimiento económico y en mayor medida a las comunidades con mayor capacidad fiscal, y la elevada probabilidad de que otras comunidades –con mayor envejecimiento y problemas de atracción demográfica– pierdan posición relativa con respecto a la situación actual, la solución óptima de consenso podría consistir en el abordaje de modificaciones más puntuales donde el acuerdo está garantizado y, simultáneamente, evaluar una respuesta concreta para la infrafinanciación acumulada, manteniendo en todo caso los rasgos estructurales del sistema actual.