

Problemática del actual sistema de financiación autonómica. El caso valenciano

Francisco Pérez
Universitat de València e Ivie

**La Reforma de la Financiación Autonómica
COEV**

Valencia, 14 de mayo de 2013



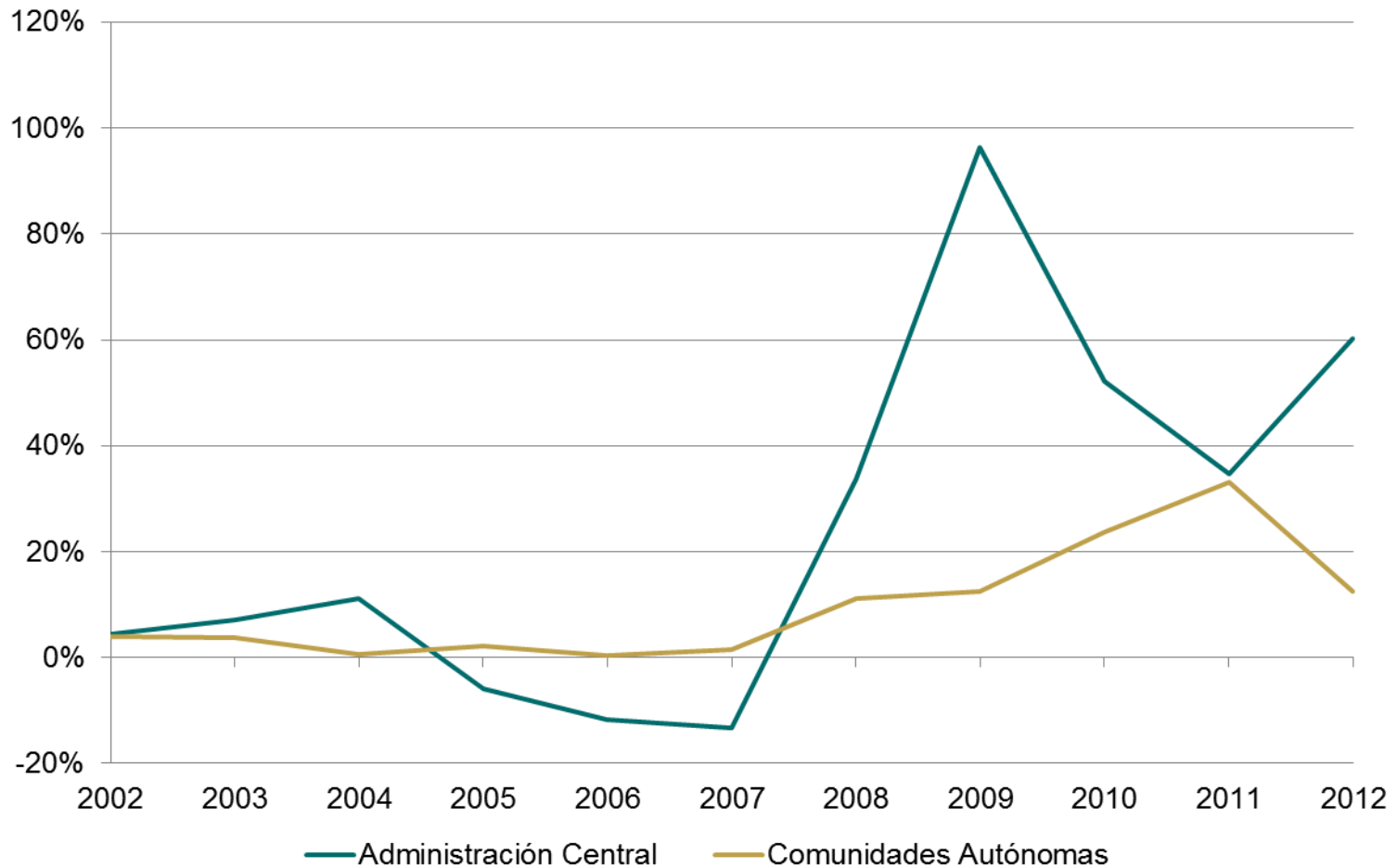
Esquema de la presentación

- Los desequilibrios financieros de las CC. AA. en el contexto del sector público español
- Las diferencias entre comunidades y sus causas
- Tres causas distintas de la situación financiera de la Generalitat en la actualidad
- En busca de soluciones: objetivos e instrumentos

La trayectoria financiera de las AA. PP.

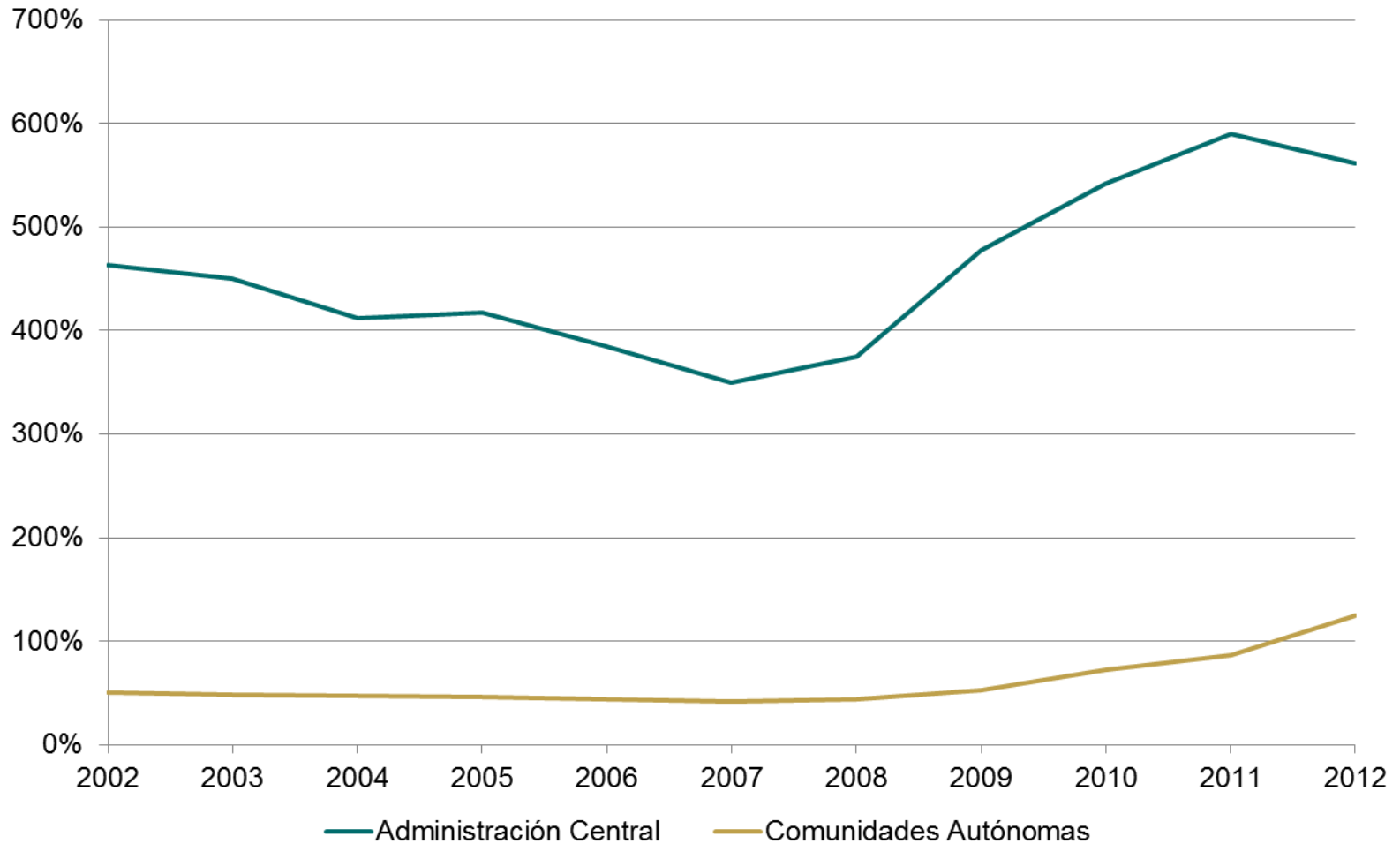
- La evolución del déficit público y la deuda en la última década resulta insostenible y se debe a varias causas:
 - Asumir compromisos de gasto permanentes con ingresos fiscales transitorios (asociados al *boom*), generando cuantiosos déficits estructurales
 - Actuar como aseguradoras en última instancia, asumiendo los costes derivados de importantes riesgos privados (ERES, prejubilaciones, desempleo, ayudas a bancos, impagos a SS y a la AEAT)
 - ¿Llevar a cabo una costosa descentralización en unas administraciones propensas al déficit y el endeudamiento?

Desequilibrios financieros: el déficit como proporción de los gastos no financieros



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

Desequilibrios financieros: la deuda como proporción de los gastos no financieros



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España y elaboración propia.

Déficit de las CC.AA.: cambio de rumbo en 2012

Cuadro 3.1.1 Déficit de las Administraciones Públicas en 2012
En % del PIB

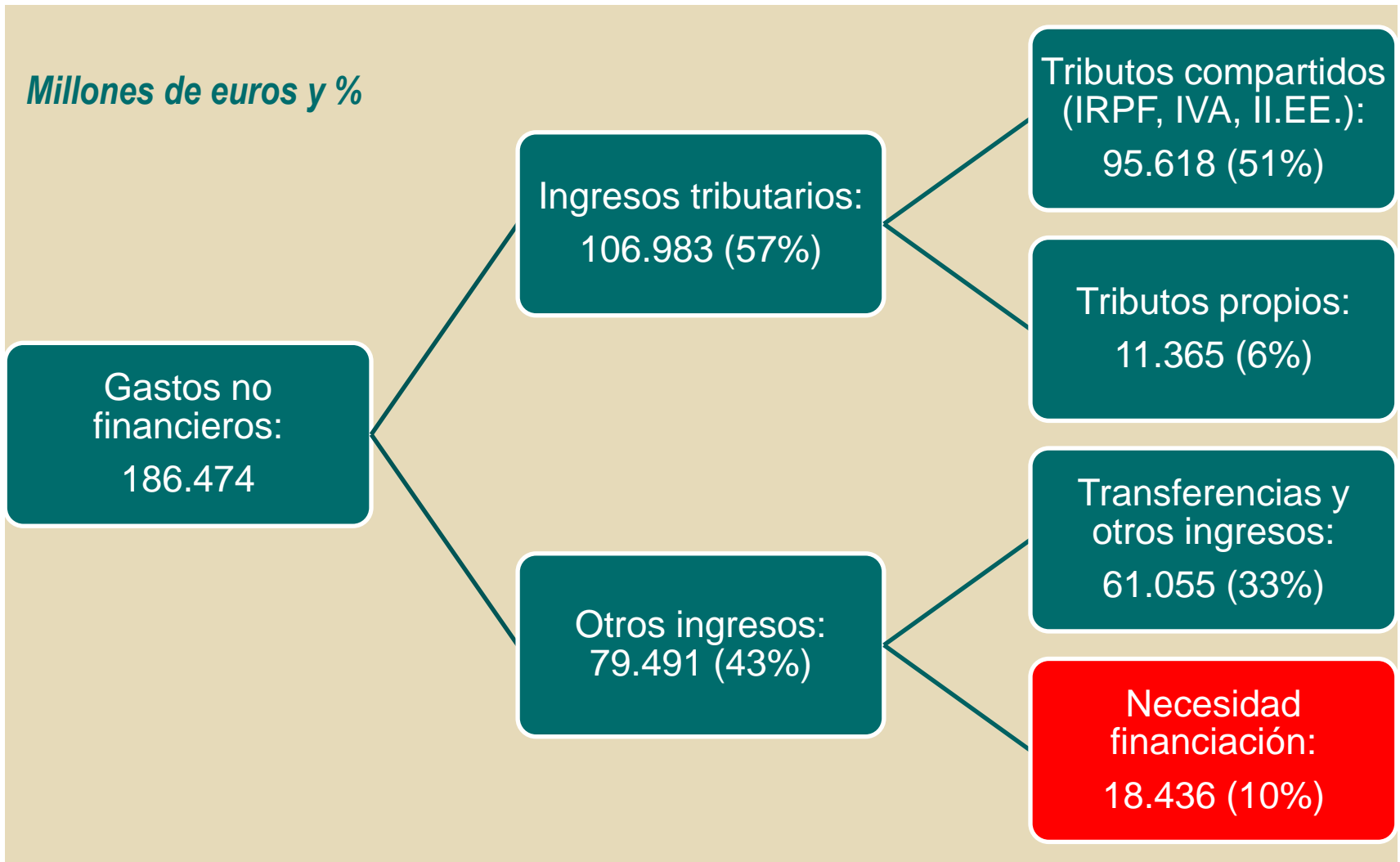
	2011 ⁽¹⁾	2012	Objetivo 2012
Administración Central ⁽²⁾	-5,13	-4,11	-3,50
Comunidades Autónomas	-3,31	-1,76	-1,50
Corporaciones Locales	-0,45	-0,15	-0,30
Seguridad Social	-0,07	-0,97	-1,00
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS⁽²⁾	-8,96	-6,98	-6,30
<i>Medidas ligadas a la reestructuración bancaria</i>	<i>0,48</i>	<i>3,65</i>	
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9,44	-10,64	

(1) Antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009.

(2) Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Desequilibrio financiero de las CC.AA. en 2012: un 10% del gasto todavía se financia con déficit



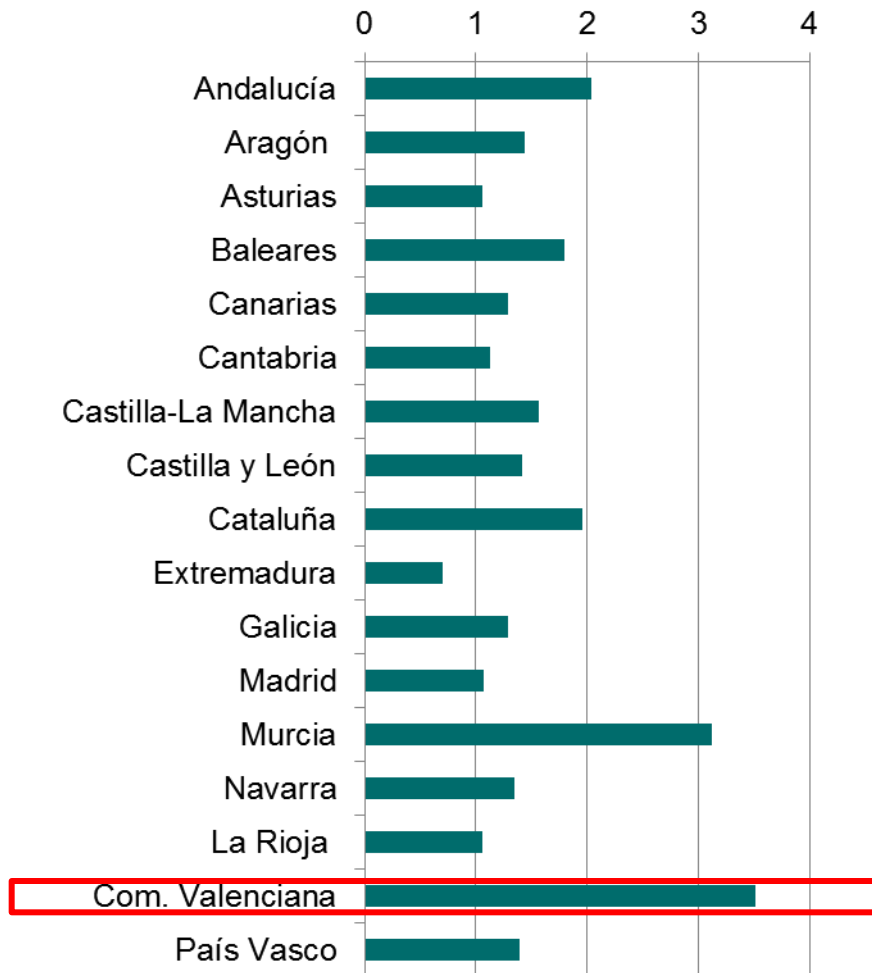
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Diferencias entre comunidades

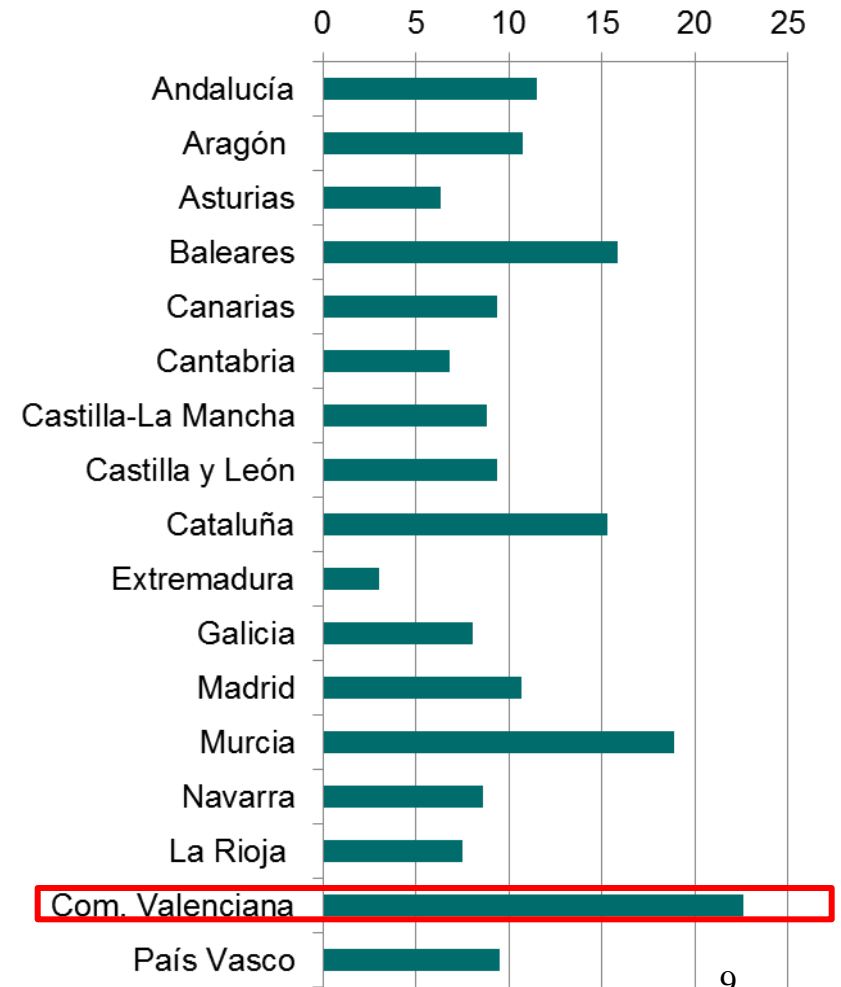
- ¿Padecen todas las comunidades desequilibrios financieros?
 - Antes de la crisis sólo en algunas eran relevantes
 - El desplome de los ingresos fiscales cuando llega la crisis generaliza los desequilibrios
 - Los gastos son rígidos y apenas se ajustan hasta 2012
- ¿Son iguales los desequilibrios financieros de todas las CC. AA?
 - En nivel de déficit
 - En endeudamiento
- ¿Cuál es la situación financiera de la Generalitat Valenciana?

Desequilibrios de las CC. AA.: déficit en 2012

- Déficit como porcentaje del PIB

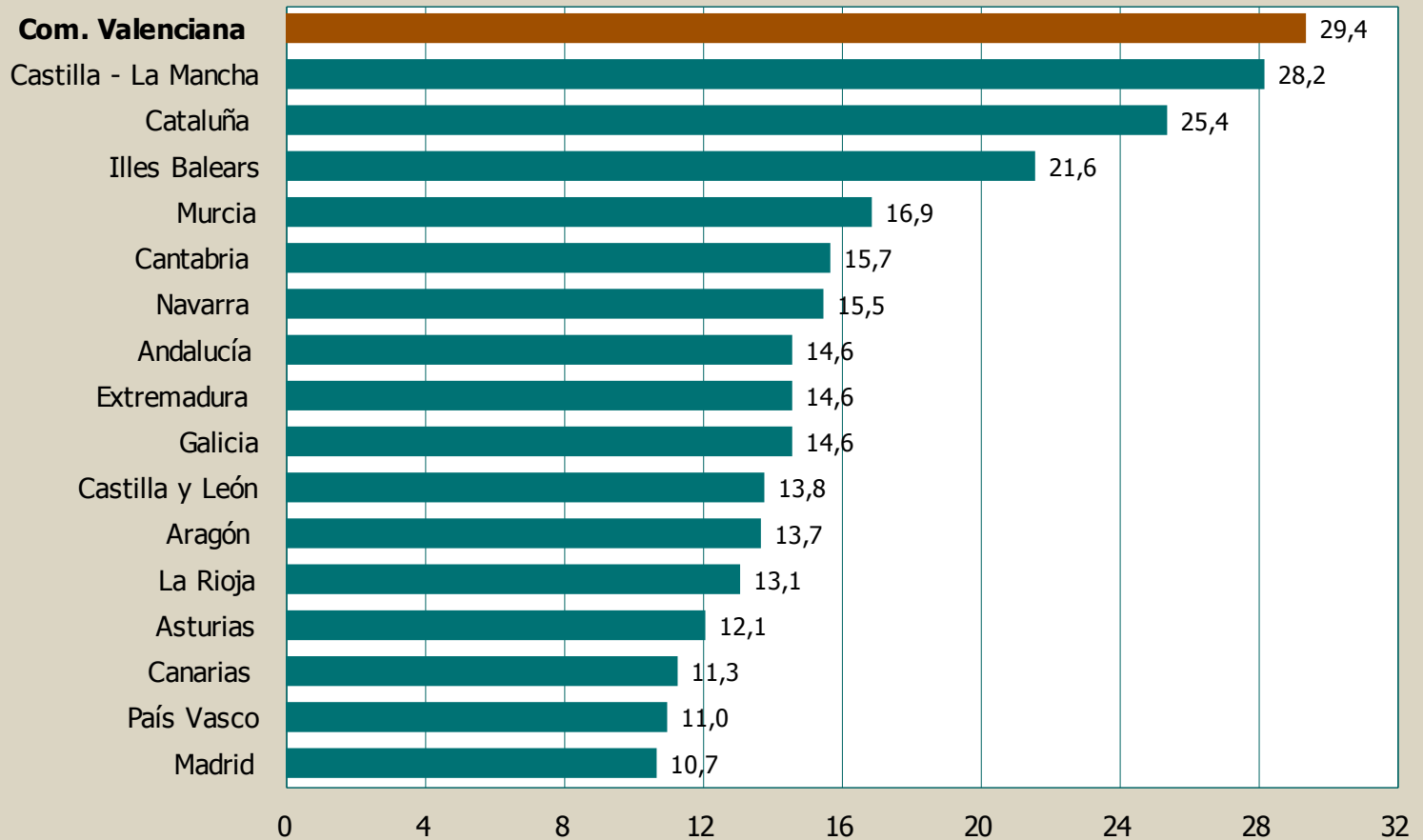


- Déficit como porcentaje de gasto



Desequilibrios de las CC. AA. : endeudamiento en 2012

Deuda Pública en relación con el PIB (porcentaje en el IV trimestre de 2012)

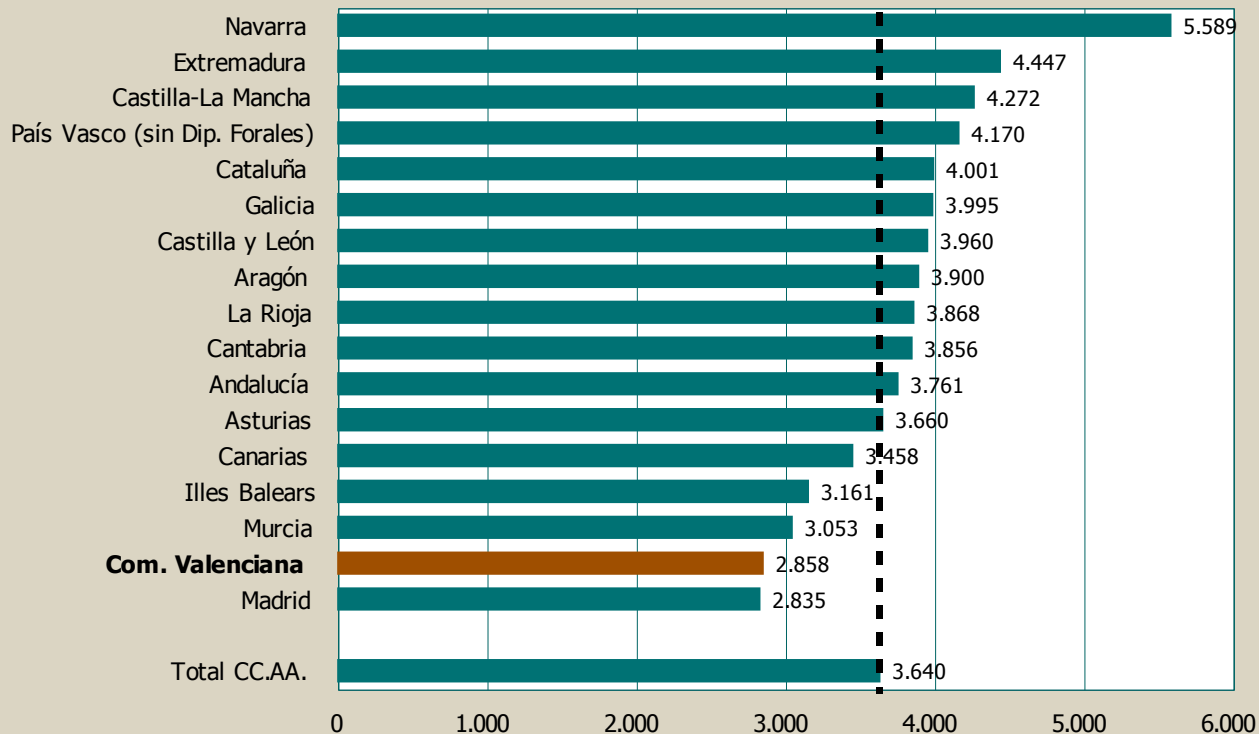


Fuente: Banco de España.

¿Es desigual el nivel de gasto de las CC. AA.?

Gasto total de las CC. AA. Media 2002-2010

(euros de 2010 por habitante)



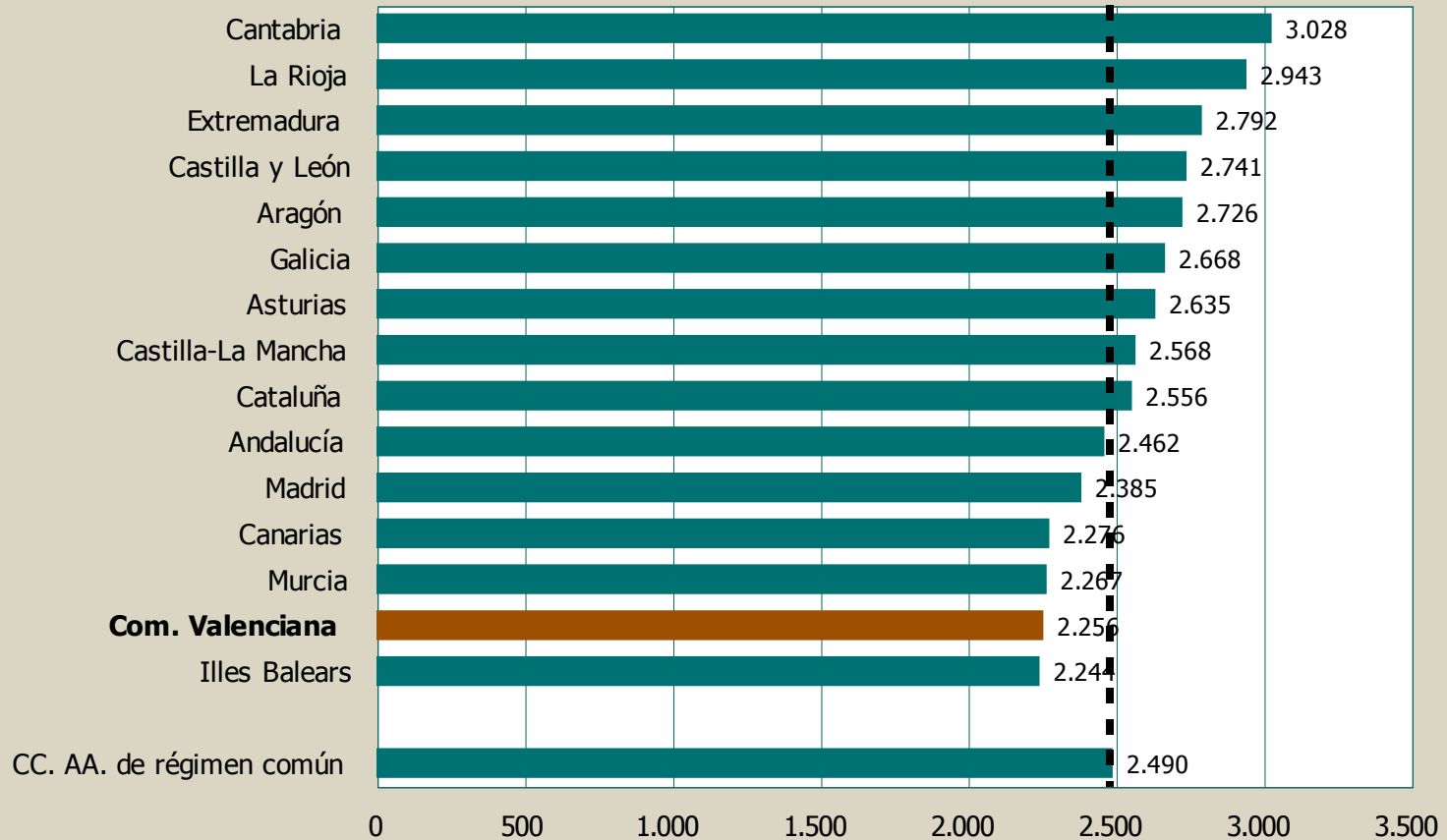
Nota: En el País Vasco las diputaciones forales asumen la provisión de determinados servicios públicos que habitualmente son satisfechos por las comunidades autónomas. Si se homogeneizara las competencias, el gasto per cápita del País Vasco sería superior al indicado en el gráfico. En sentido contrario, también debe tenerse en cuenta las competencias diferenciales asumidas por Cataluña (cárceles, tráfico), que elevan su gasto per cápita; así como el hecho de que las comunidades autónomas uniprovinciales también suelen asumir las competencias de las diputaciones provinciales.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

¿Es desigual el nivel de ingresos de las CC. AA.?

Rendimiento definitivo de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica para las CC. AA. de régimen común. Media 2002-2010

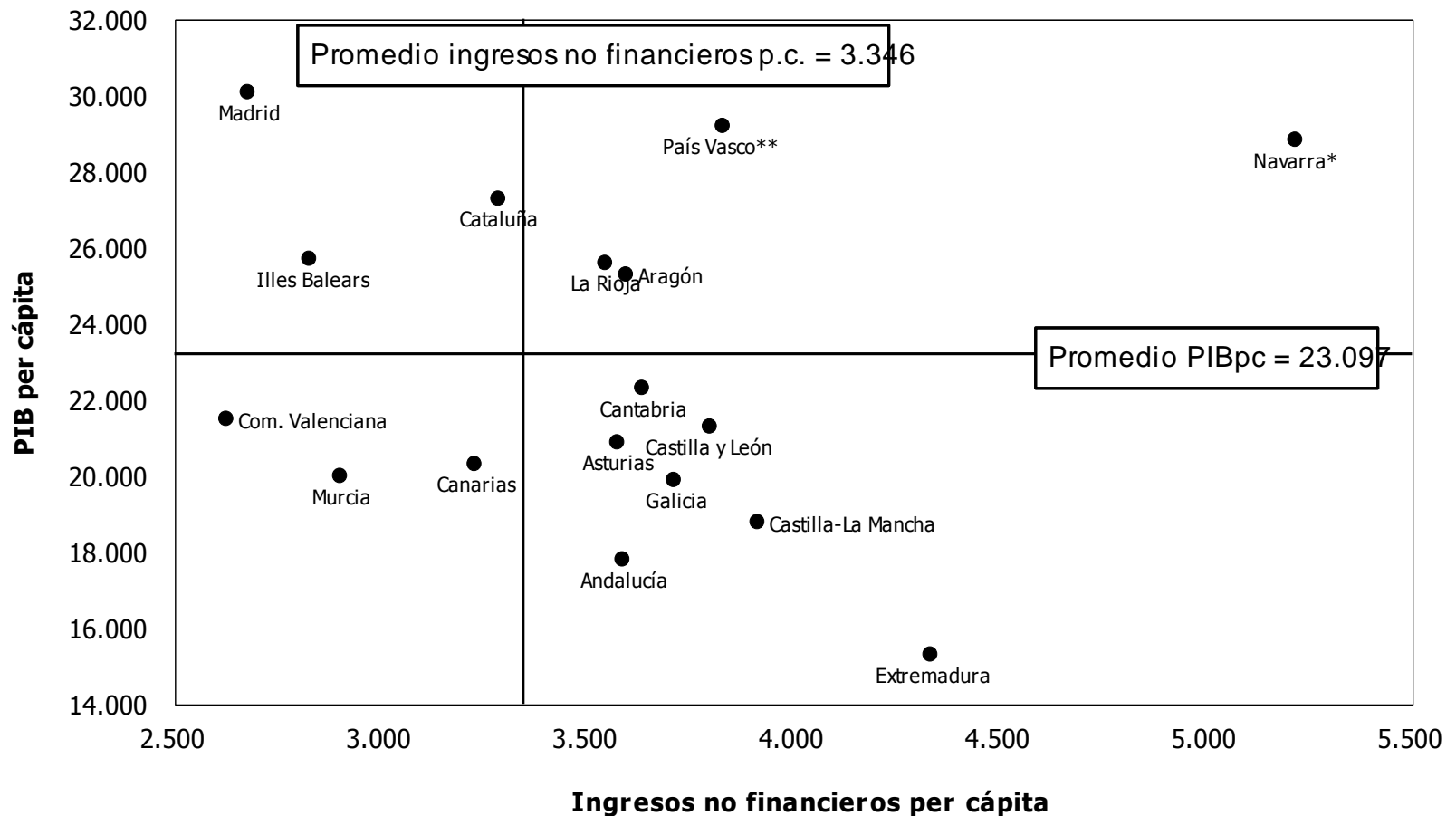
(euros de 2010 por habitante)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Solidaridad interterritorial... con anomalías

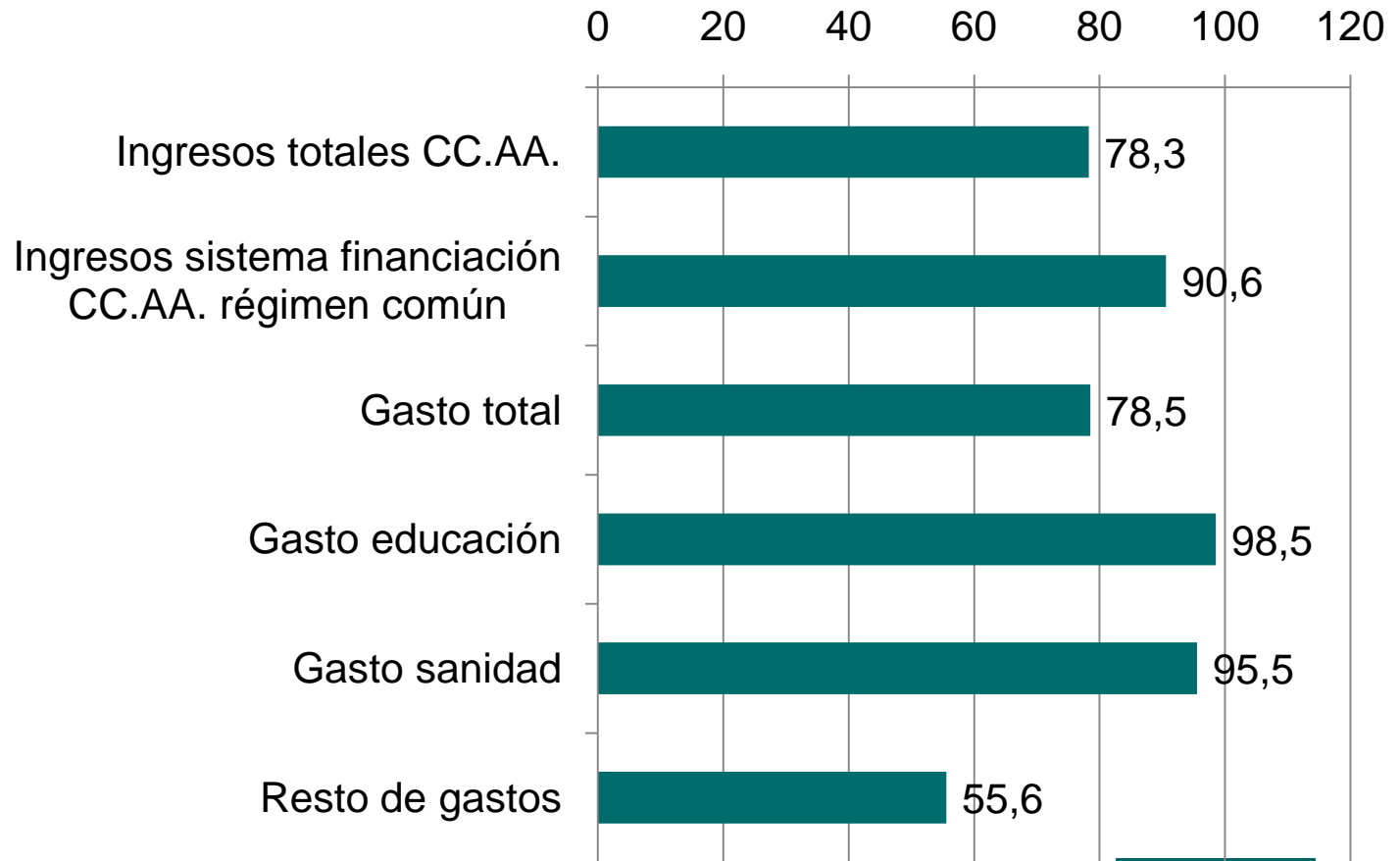
Media 2002-2010, euros de 2010



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Generalitat Valenciana en perspectiva comparada: principales indicadores

Media 2002-2010 por habitante, en % del total de CC.AA.



La situación financiera de la Generalitat

- 2012:
 - PIB: 100.000 millones
 - PIB pc: 88% de la media
 - Presupuesto: 13.700 m.
 - Déficit: 3.513 m. (25% del presupuesto y 3,5% PIB)
 - Desviación del objetivo de déficit (1,5% del PIB): 2.000 m.
 - Endeudamiento: 29.437 millones (210% del presupuesto, 29,4% PIB)
 - Carga de intereses de más de 1.000 millones
- 2013:
 - Presupuesto de 12.800 millones
 - Objetivo de déficit presupuestado 1.326 m. (1,3% PIB)
 - Objetivo de déficit en el Plan de Estabilidad 1.200 millones (1,2% del PIB)
 - Carga de intereses: 1.300 m. (mayor que el objetivo de déficit)
 - Déficit de 3.500 → 1.200:
¿Reducir 2.300 m. de gasto?
 - 18% del presupuesto
 - 46% del gasto sanitario
 - 58% del gasto educativo

A qué se debe la situación valenciana actual: el punto de partida y los modelos de financiación

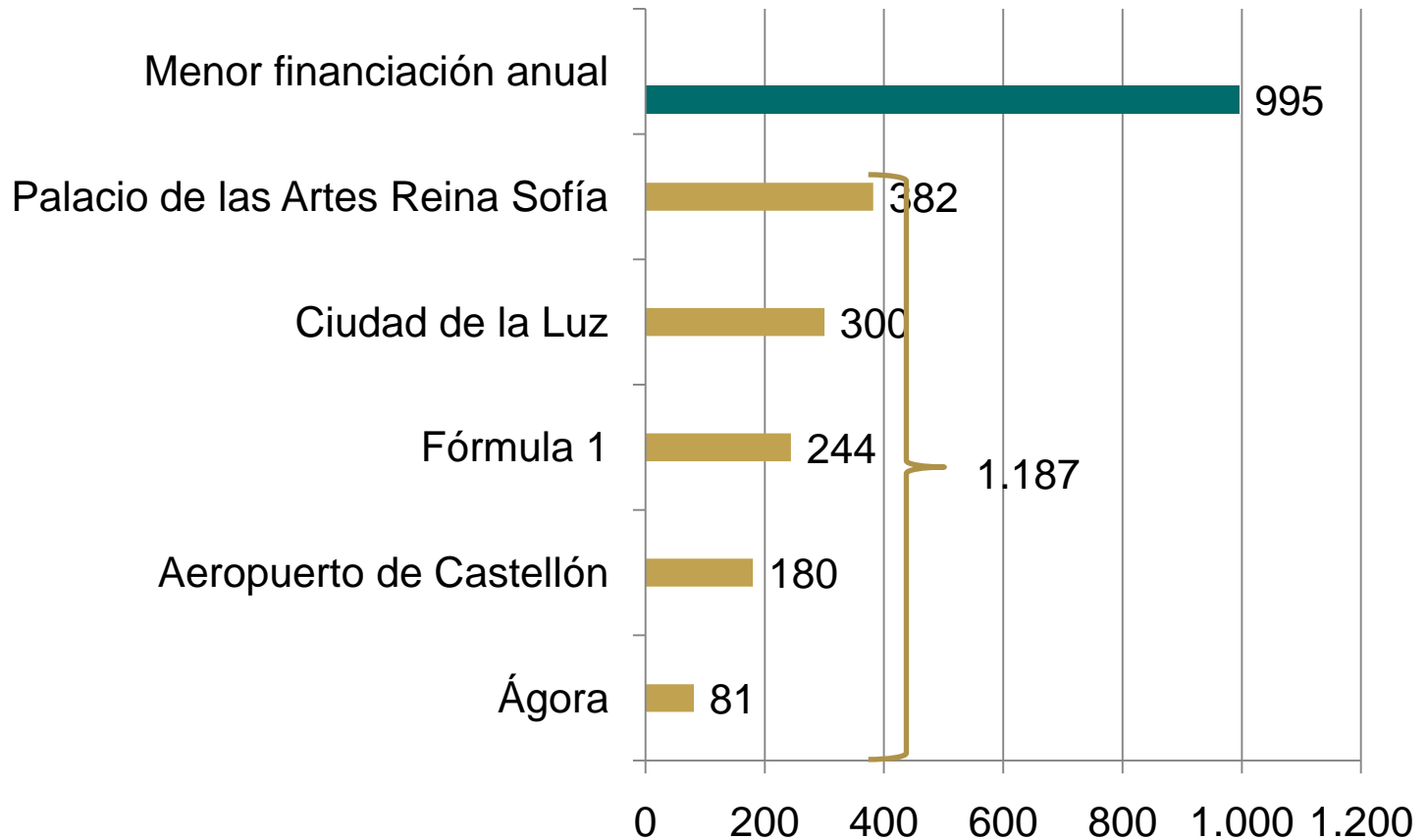
- Punto de partida: la valoración inicial de las competencias transferidas fue baja porque el Estado prestaba los servicios a distinto nivel en algunos territorios, y aquí el nivel era bajo
- Como las competencias se recibieron pronto, las inversiones para mejorar los servicios las financió la Generalitat...en parte con endeudamiento
- En las revisiones del modelo de financiación nunca se han corregido las desigualdades de recursos, reconociéndose la discriminación valenciana

Tres grandes causas del déficit actual

- La infrafinanciación permanente, en comparación con otras comunidades: alrededor de 1.000 millones al año
- La fuerte caída de la recaudación tributaria durante la crisis: un 20%, 2.500 millones (cerca del 20% del presupuesto de ingresos)
- El aumento de los gastos financieros (intereses) generados por la deuda: ya superan los 1.000 millones
- ¿Y el gasto en “grandes eventos” o infraestructuras discutibles?

¿Cuánto representan los gastos en grandes eventos o infraestructuras discutibles y la infrafinanciación?

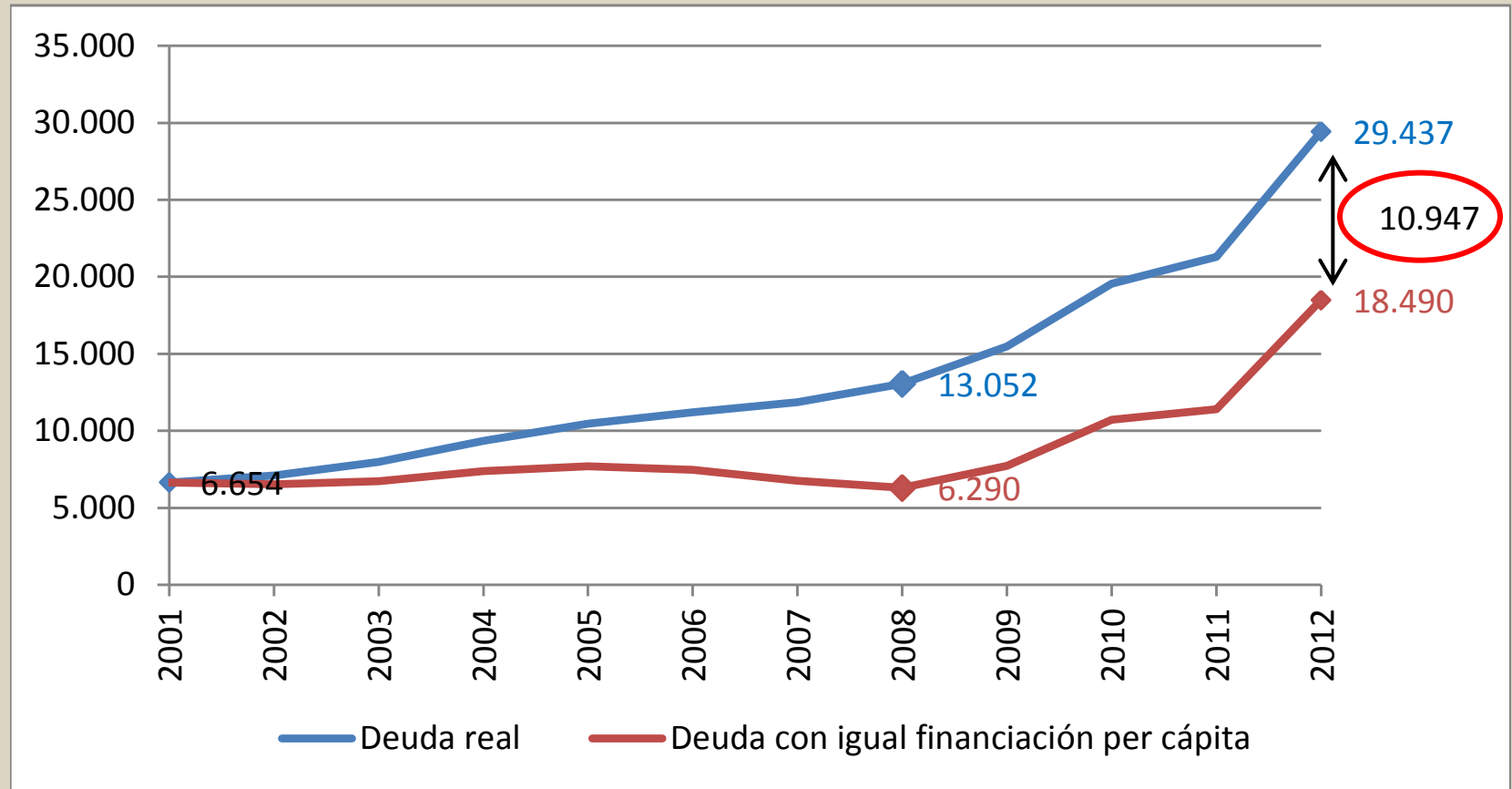
Millones de euros



¿Cuál sería la deuda actual con el gasto de la última década y una financiación por habitante igual a la media?

Evolución de la deuda autonómica valenciana: real y bajo el supuesto de igual financiación per cápita a partir de 2002

(millones de euros)



Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

En busca de soluciones: objetivos e instrumentos

- 2 Objetivos: hay que solucionar dos problemas diferentes
 - Corregir las injustificadas diferencias financieras entre comunidades
 - Recuperar la estabilidad presupuestaria y una senda financiera sostenible
- 2 Instrumentos:
 - Nuevo modelo de financiación que revise en profundidad la situación y rompa el statu quo
 - Programa de estabilidad

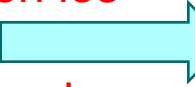
Nuevo modelo de financiación: la perspectiva valenciana

- La Generalitat Valenciana no puede permanecer más tiempo discriminada financieramente:
 - Los menores recursos de la Generalitat limitan su capacidad de prestar los servicios públicos y desarrollar políticas de desarrollo regional
 - Las dificultades financieras repercuten sobre los proveedores y sobre inversiones clave para el desarrollo (I+D+i, infraestructuras)
 - Se está generando un *efecto bola de nieve* deuda-déficit, que no puede ser frenado sólo con recortes de gasto
- La trayectoria reciente de la economía valenciana es preocupante:
 - El nivel de renta real por habitante es el de 1999
 - El nivel de renta por habitante es un 12% inferior a la media
 - La CV ha retrocedido del puesto 8 al 12 de las 17 comunidades
 - La tasa de paro supera en 2 puntos la media nacional (29,19%)
 - La Comunidad Valenciana pierde peso en España, en PIB y en empleo

Programa de estabilidad: es imprescindible eliminar el déficit estructural

- Un déficit permanente es insostenible
 - Implica una deuda creciente
 - Sin crecimiento real y con baja inflación implica una ratio Deuda/PIB creciente
 - Se genera una carga de intereses cada vez mayor, que alimenta el déficit y la deuda (*efecto bola de nieve*)
 - En algún momento los mercados financieros desconfían del deudor: se interrumpe la financiación y la liquidez
- Las comunidades (y la Generalitat Valenciana en particular) han padecido ya el cierre de los mercados:
 - Se acumulan retrasos en los pagos a proveedores
 - Se tiene que pedir ayuda y se pierde la autonomía financiera
 - El control del déficit se tiene que realizar de manera brusca, en el peor momento

¿Cómo eliminar el déficit de las CC. AA.?: claves

- Ampliar las bases tributarias:
 - Crecer
 - Combatir la economía sumergida y el fraude fiscal
- Ejercer la corresponsabilidad fiscal: reducir las transferencias entre AA.PP., reducir beneficios fiscales, subir impuestos si es necesario
- Asignar al las comunidades recursos fiscales acordes con los gastos que el Programa de Estabilidad atribuye a sus funciones 
- Reducir gastos:
 - Definir prioridades y mejorar la eficiencia
 - Vigilar de cerca el gasto: mejorar la transparencia financiera

Cuadro 3.3.3 Cambio en la estructura del gasto por funciones

	Peso gasto 2011 PIB	Peso gasto 2016 PIB	% Variación Peso en el PIB
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (S.13)			
1 Servicios públicos generales	5,7	6,1	7,2
2 Defensa	1,1	0,8	-20,6
3 Orden público y seguridad	2,2	1,7	-22,4
4 Asuntos económicos	5,3	3,3	-38,0
5 Protección del medio ambiente	0,9	0,6	-30,6
6 Vivienda y servicios comunitarios	0,6	0,4	-42,0
7 Salud	6,3	5,4	-15,6
8 Actividades recreativas, cultura y religión	1,5	1,0	-36,1
9 Educación	4,7	4,0	-15,7
10 Protección social	16,9	16,6	-1,8
Gasto total	45,2	39,7	-12,0

Fuentes: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y AAPP

¿A qué velocidad se debe/puede reducir el déficit?

- Reducir el déficit rápidamente puede acentuar la recesión, porque frena el gasto público y la demanda
 - Pero un ritmo lento de reducción del déficit implica que la deuda sigue aumentando durante más tiempo
- Europa está imponiendo ritmos intensos de reducción del déficit
 - El Estado está imponiendo ritmos más rápidos de ajuste a las comunidades autónomas, al considerar que el déficit cíclico se concentra en sus funciones
- Una lección de la crisis: las CC. AA. necesitan amortiguar las oscilaciones de ingresos porque sus gastos en servicios fundamentales son muy rígidos:
 - Un fondo de garantía, como el de las pensiones, que acumule recursos en las expansiones y evite ajustes bruscos de gastos

¿A qué velocidad se debe reducir el déficit?

Escenario de consolidación fiscal para España.

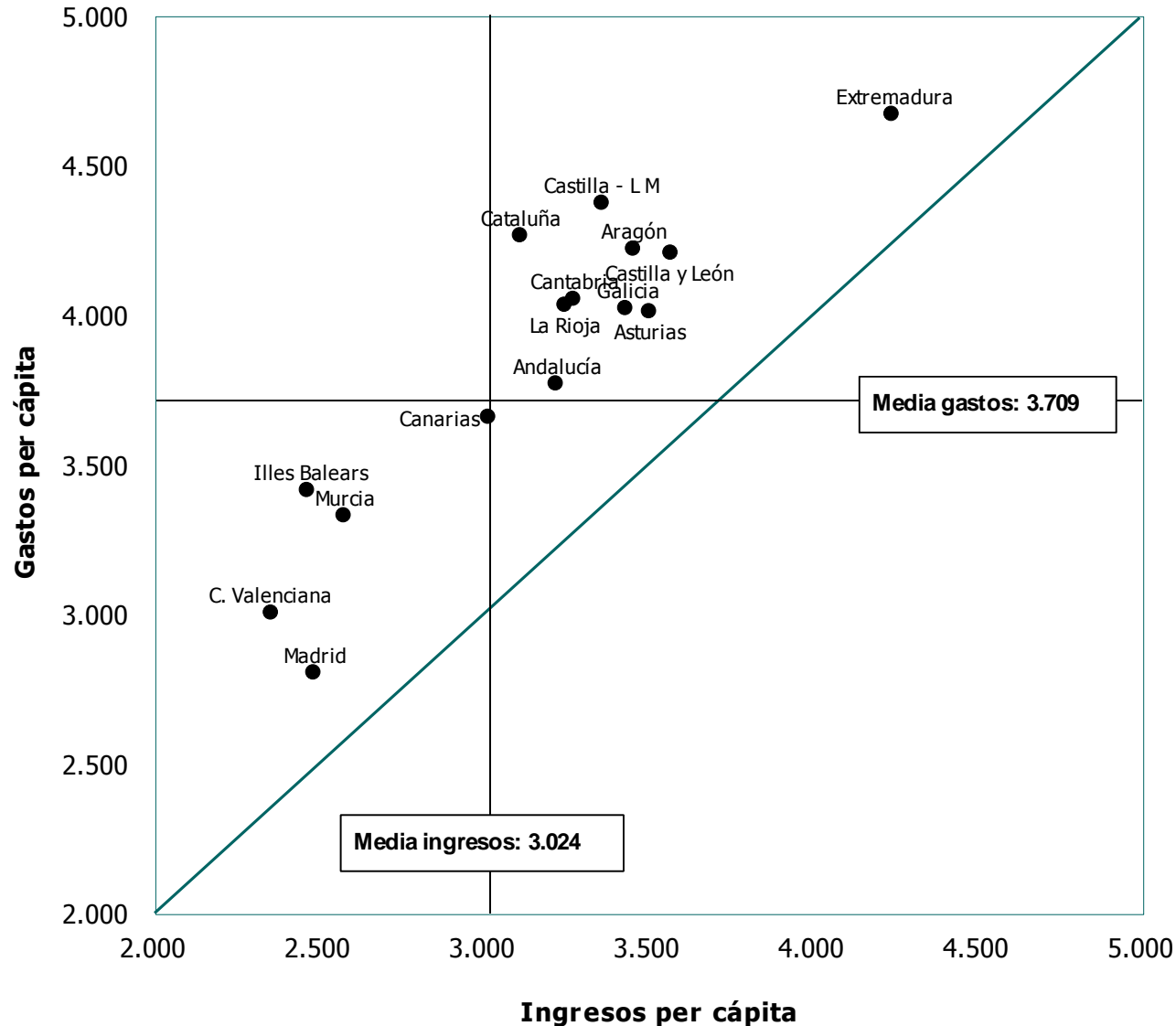
Porcentaje de déficit respecto al PIB, y reparto entre administraciones

Cuadro 3.3.1 Proyecciones presupuestarias
(Procedimiento de Déficit Excesivo)

	ESA Code	2012 (A)	2012 (A)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016(F)
		Nivel (mill. C)	% PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas sin gastos reestructuración bancaria	S. 13	-73.298	-7,0	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
2. Administración Central	S. 1311	-43.107	-4,1	-3,7	-3,5	-2,8	-2,0
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-18.436	-1,8	-1,2	-1,0	-0,7	-0,2
4. Corporaciones Locales	S. 1313	-1.624	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-10.131	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5

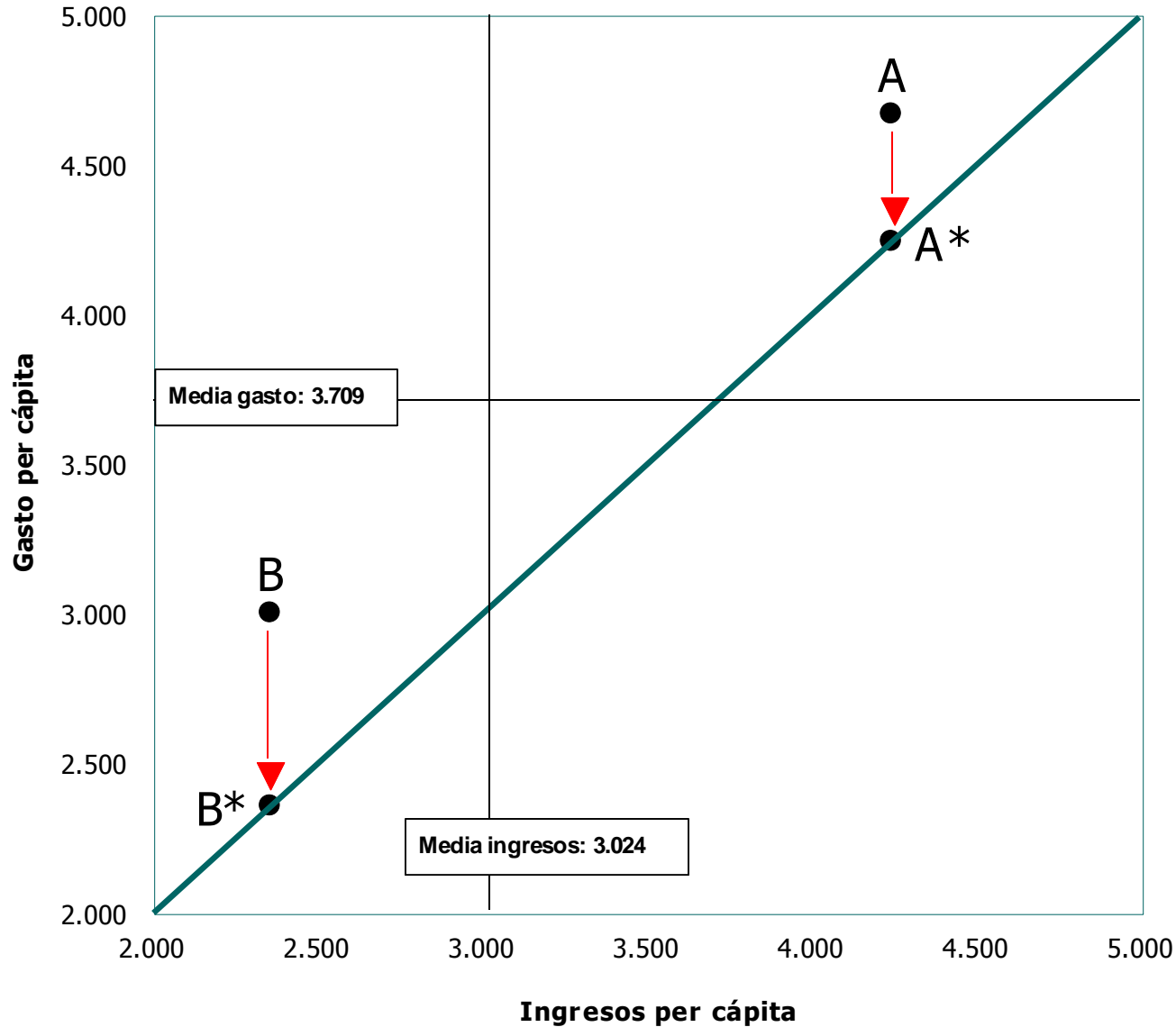
¿Deben reducir el déficit a la misma velocidad todas las comunidades, con independencia de sus niveles de ingresos y gastos?

Hay comunidades con déficit porque gastan más que la media y otras lo tienen a pesar de gastar menos



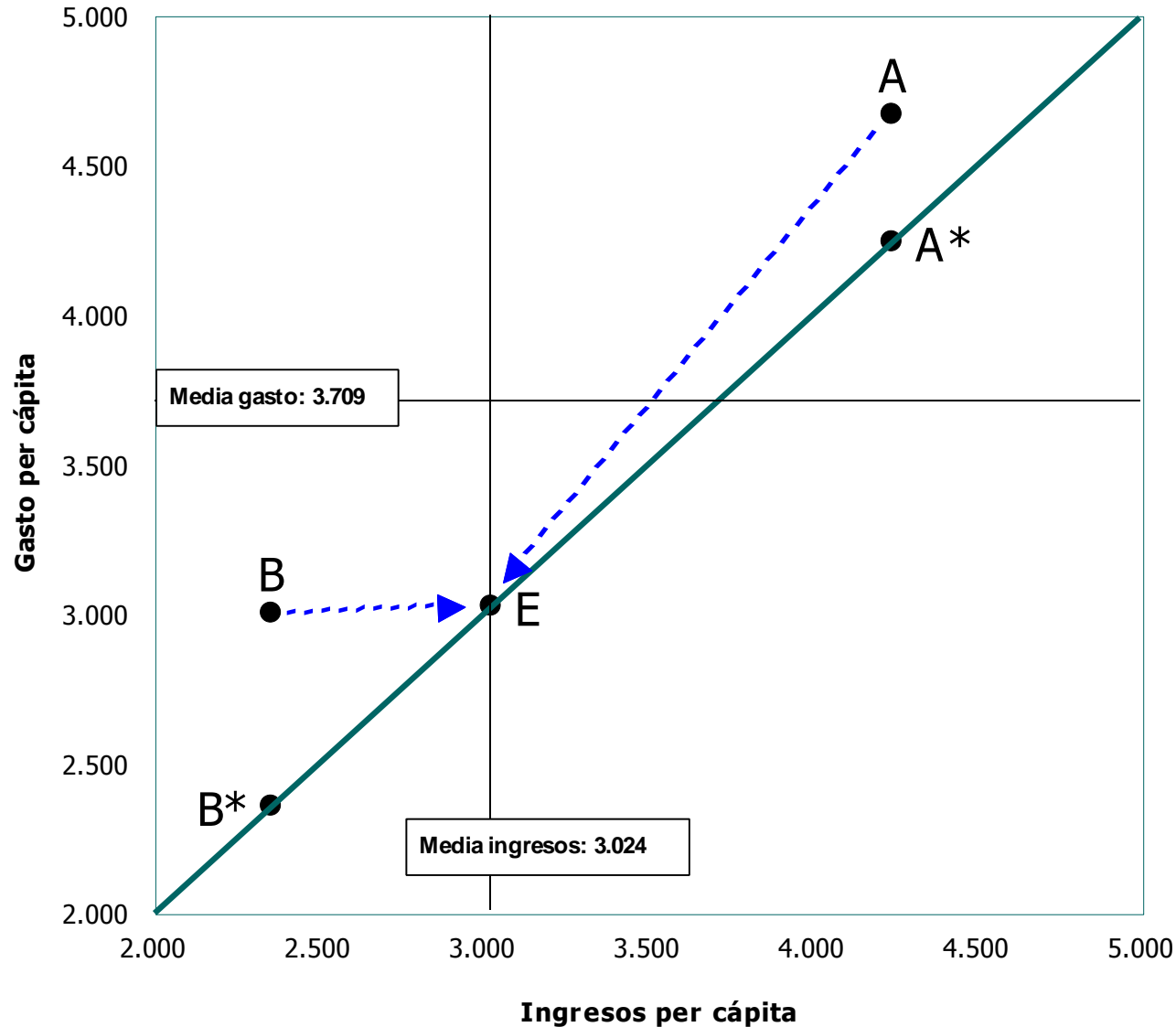
Una senda de consolidación fiscal de talla única mantiene las desigualdades entre Comunidades

Datos de 2010

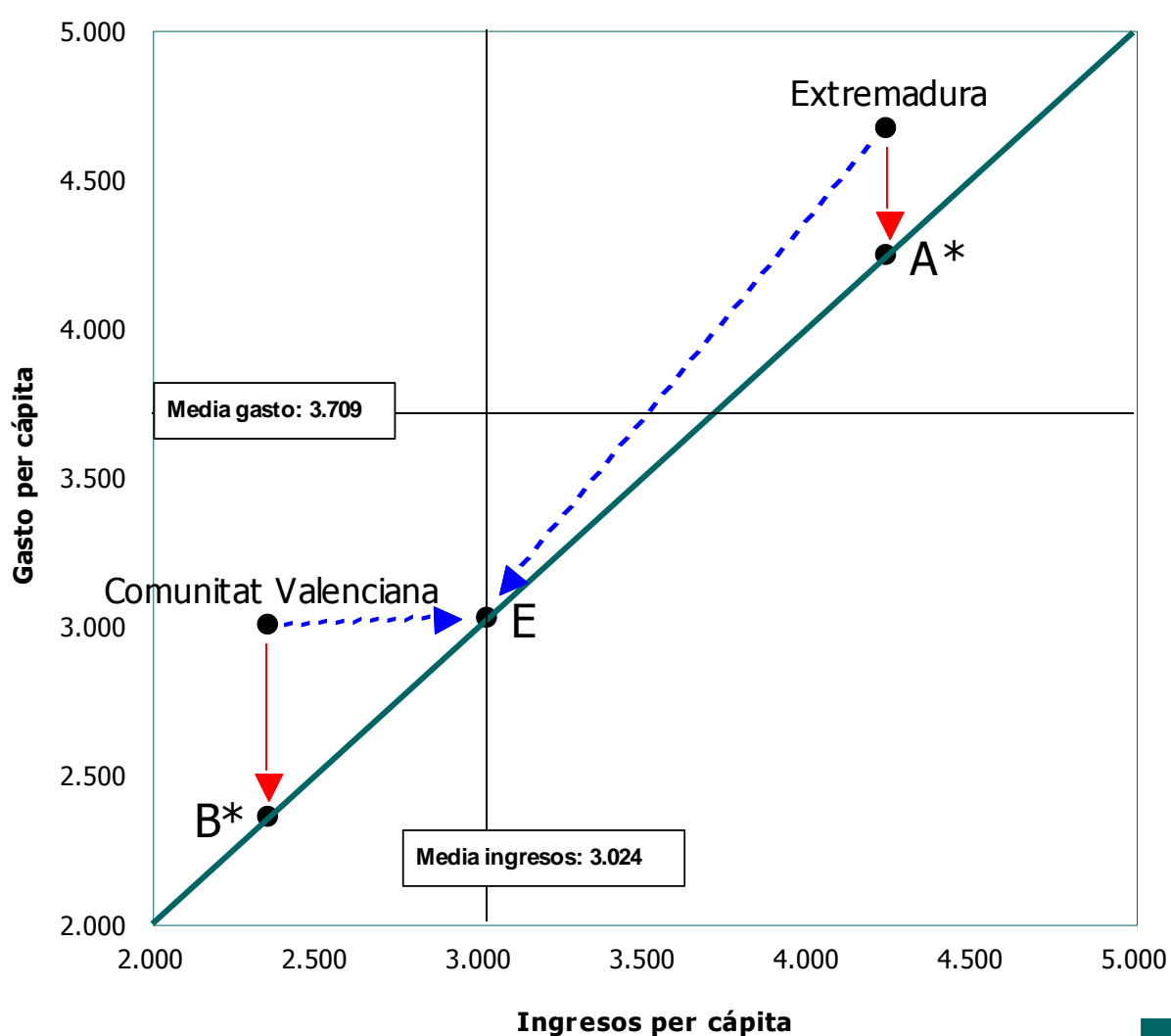


Dos objetivos: consolidación fiscal + corrección de desigualdades entre CC. AA.

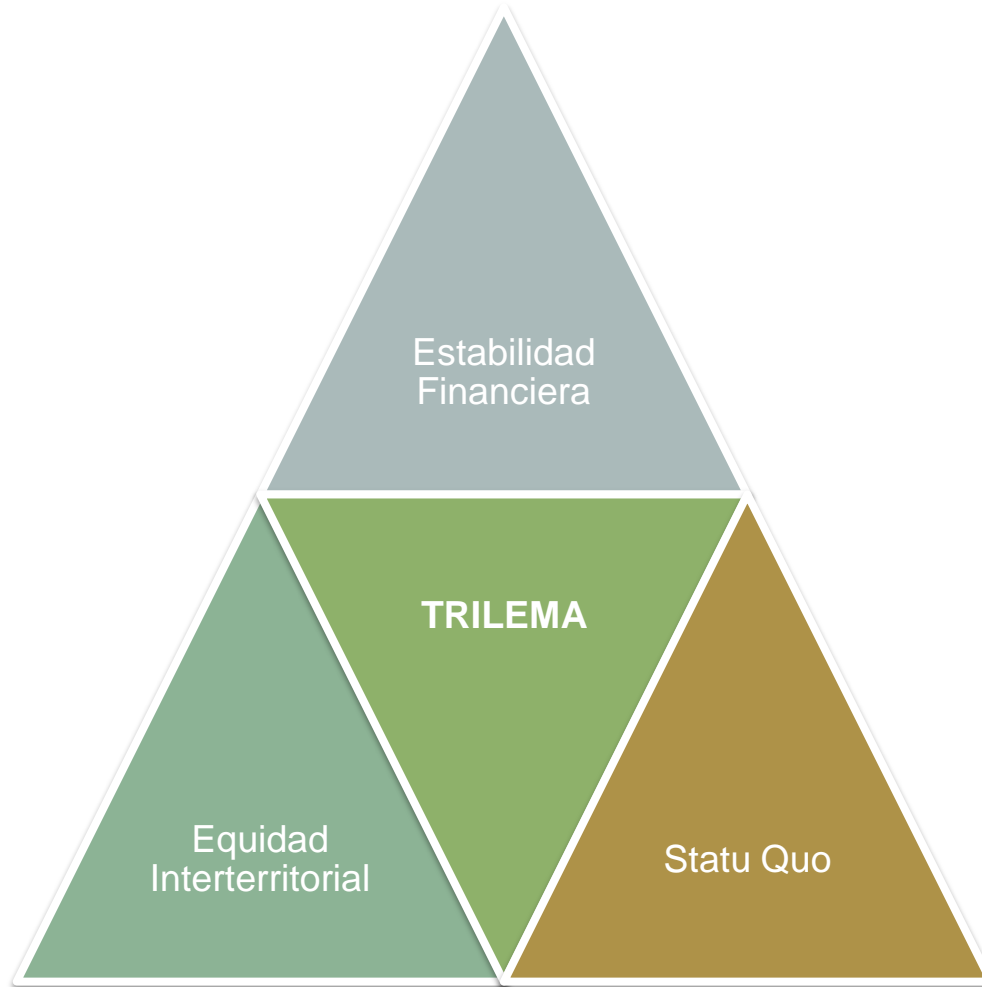
Datos de 2010



Generalitat Valenciana: consolidación fiscal + corrección de la insuficiencia financiera



Del análisis a las políticas: ¿Qué dos objetivos se deben priorizar si es imposible alcanzar tres?



Problemática del actual sistema de financiación autonómica. El caso valenciano

Francisco Pérez
Universitat de València e Ivie

**La Reforma de la Financiación Autonómica
COEV**

Valencia, 14 de mayo de 2013

