

# Propuesta para un Nuevo Sistema de Financiación de las CCAA

Antoni Zabalza  
Universidad de Valencia

Jornada Ivie-Fedea  
«Propuestas para un nuevo sistema de financiación de las CCAA»  
Valencia, 27 de septiembre de 2016

# Modelo de Igualación de la Capacidad Fiscal (ICF)

$$G_i = I_i + S_i$$

$$S_i = G_i^* - I_i^*$$

$$G_i = I_i + (G_i^* - I_i^*)$$

Para una política igual a la de referencia,  $I_i = I_i^*$

$$G_i = G_i^* = \alpha_i G^* = \frac{N_i}{N} G^*$$

$$\frac{G_i}{N_i} = \frac{G^*}{N} \quad \text{o} \quad DR_i = \frac{G_i/N_i}{G^*/N} = 1$$

# Ilustración empírica modelo ICF España, 2013

## Datos globales:

$G^*$  :                    93.883 millones €      100%

$I^*$  :                    86.003 millones €      91,6%

$BFV = G^* - I^*$  :    7.880 millones €      8,4%

donde  $BFV$  es la *Brecha Fiscal Vertical* del sistema

# Ilustración empírica: España, 2013

Cuadro 1					
Modelo de ICF, Zabalza (2016). Año 2013					
	Millones €			€/N	Desviación
	$I_i^*$	$S_i$	$G_i^*$	$G_i^*/N_i$	Porcentual
	1	2	3=1+2	4	5
Cataluña	17.362	-1.518	15.844	2.128	100
Galicia	5.039	1.304	6.343	2.128	100
Andalucía	13.126	4.290	17.416	2.128	100
Asturias	2.227	185	2.412	2.128	100
Cantabria	1.323	-50	1.274	2.128	100
Rioja	657	50	707	2.128	100
Murcia	2.418	655	3.073	2.128	100
Valencia	9.230	1.219	10.449	2.128	100
Aragón	2.993	72	3.065	2.128	100
Castilla-La Mancha	3.529	1.195	4.723	2.128	100
Canarias	1.773	2.812	4.585	2.128	100
Extremadura	1.636	875	2.511	2.128	100
Baleares	2.552	-198	2.354	2.128	100
Madrid	17.163	-3.873	13.290	2.128	100
Castilla y León	4.975	862	5.837	2.128	100
<b>Total</b>	<b>86.003</b>	<b>7.880</b>	<b>93.883</b>	<b>2.128</b>	<b>100</b>
Fuente: Zabalza (2016)					

# Perdedoras y Ganadoras

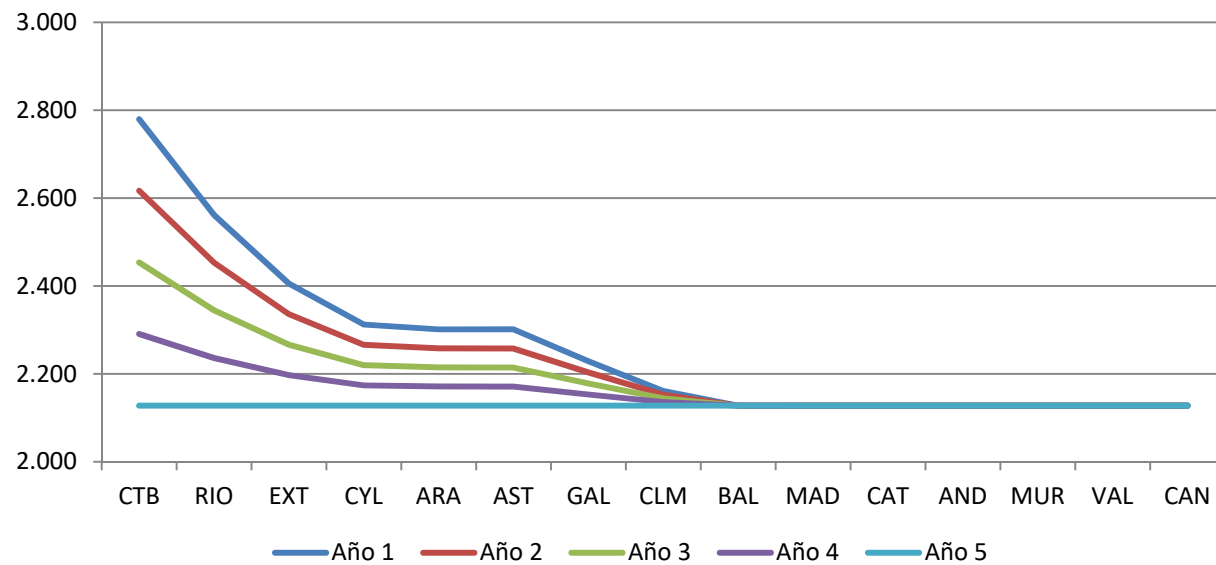
Comparación Modelo Actual versus Modelo de ICF			
(Euros por Unidad de Necesidad)			
	M. Actual	M. Propuesto	Variación
	1	2	$((2/1)-1)*100$
Cataluña	2.105	2.128	1,1
Galicia	2.229	2.128	-4,5
Andalucía	2.052	2.128	3,7
Asturias	2.301	2.128	-7,5
Cantabria	2.780	2.128	-23,5
Rioja	2.562	2.128	-16,9
Murcia	2.023	2.128	5,2
Valencia	2.021	2.128	5,3
Aragón	2.301	2.128	-7,5
Castilla-La Mancha	2.161	2.128	-1,6
Canarias	1.852	2.128	14,9
Extremadura	2.405	2.128	-11,5
Baleares	2.115	2.128	0,6
Madrid	2.108	2.128	0,9
Castilla y León	2.312	2.128	-8,0
<b>Total</b>	<b>2.128</b>	<b>2.128</b>	<b>0,0</b>
Fuente: MINHAP (2015) y elaboración propia.			

# Compensación Transitoria de Adaptación (CTA)

Cuadro 6						
Compensación Transitoria de Adaptación (CTA) al nuevo modelo. Distribución anual						
(Millones de Euros)						
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Coste total
Reducción interanual	1	0,75	0,5	0,25	0	TCT
Galicia	301	226	113	28	0	668
Asturias	197	147	74	18	0	436
Cantabria	390	293	146	37	0	866
Rioja	144	108	54	14	0	320
Aragón	250	188	94	23	0	555
Castilla-La Mancha	74	56	28	7	0	165
Extremadura	328	246	123	31	0	727
Castilla y León	506	379	190	47	0	1.122
<b>Total</b>	<b>2.191</b>	<b>1.643</b>	<b>821</b>	<b>205</b>	<b>0</b>	<b>4.861</b>
Fuente: Elaboración propia						

# Los efectos de la CTA a través del tiempo

**Gráfico 2**  
**Modelo propuesto. Recursos por UN con CTA**  
**(Euros por UN)**



# Datos globales sin IVA e IIEE

$G^*$  :                      93.883 millones €      100,0 %

$I^*$  :                      48.207 millones €      51,3 %

$BFV = G^* - I^*$  :    45.676 millones €      48,7 %

donde  $BFV$  es la *Brecha Fiscal Vertical* del sistema



# Modelo de ICF sin IVA e IIEE en la recaudación normativa

Modelo de igualación completa sin IVA e IIEE en recaudación normativa, Zabalza (2016)					
Año 2013	Millones de euros			Euros por UN	Desviación
	$I_i^*$	$S_i$	$G_i^*$	$G_i^*/N_i$	Porcentual
	1	2	3=1+2	4	5
Cataluña	10.133	5.711	15.844	2.128	100
Galicia	2.553	3.790	6.343	2.128	100
Andalucía	6.499	10.917	17.416	2.128	100
Asturias	1.231	1.181	2.412	2.128	100
Cantabria	730	544	1.274	2.128	100
Rioja	356	351	707	2.128	100
Murcia	1.170	1.903	3.073	2.128	100
Valencia	4.795	5.654	10.449	2.128	100
Aragón	1.661	1.404	3.065	2.128	100
Castilla-La Mancha	1.683	3.041	4.723	2.128	100
Canarias	1.694	2.892	4.585	2.128	100
Extremadura	752	1.759	2.511	2.128	100
Baleares	1.259	1.095	2.354	2.128	100
Madrid	11.109	2.181	13.290	2.128	100
Castilla y León	2.584	3.253	5.837	2.128	100
<b>Total</b>	<b>48.207</b>	<b>45.676</b>	<b>93.883</b>	<b>2.128</b>	<b>100</b>
Fuente: Zabalza (2016)					

# Mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal

Transferencia normativa de nivelación:

$$S_i^* = G_i^* - I_i^*$$

Transferencia efectiva:

$$S_i = S_i^* + \gamma (IR_i - IR_i^*) \quad \gamma : \text{Parámetro político, } \gamma > 0$$

Recursos efectivos puestos a disposición de la comunidad

$$G_i = I_i + (G_i^* - I_i^*) + \gamma (IR_i - IR_i^*)$$

## Efecto marginal de incrementar $IR_i$

$IR_i$  entra en la ecuación de recursos efectivos a través de dos vías:

$$G_i = G_i^* + \left[ (I_i^r + IR_i) - I_i^* \right] + \gamma (IR_i - IR_i^*)$$

Por tanto:

$$\frac{\delta G_i}{\delta IR_i} = 1 + \gamma$$

## Variante con efectos asimétricos dependiendo del nivel de deuda de la comunidad

$$\begin{aligned} \text{Si } B_i \geq B^*, \text{ entonces } S_i &= S_i^* + \gamma (IR_i - IR_i^*) \quad \forall IR_i \\ \text{Si } B_i < B^*, \text{ entonces } S_i &= S_i^* + \gamma (IR_i - IR_i^*) \quad \text{si } IR_i > IR_i^*; \\ & \text{y } S_i = S_i^* \quad \text{si } IR_i \leq IR_i^* \end{aligned}$$

donde,

$B_i$  es el nivel de deuda respecto al PIB de la comunidad en cuestión,

y

$B_i^*$  es el nivel de deuda de referencia. Por ejemplo, 20%.

# Bajo nivel de actividad fiscal autonómica en el IRPF

Cuadro 8			
Recaudación IRPF, real (IR) y normativa (IR*). Año 2013			
(millones de Euros)			
	IR <sub>i</sub>	IR <sub>i</sub> *	Esfuerzo fiscal
	(1)	(2)	(3)=((1/2)-1)*100
Cataluña	7.391	7.402	-0,2
Galicia	1.808	1.822	-0,8
Andalucía	4.173	4.160	0,3
Asturias	876	877	-0,1
Cantabria	453	454	-0,2
Rioja	241	247	-2,8
Murcia	764	765	-0,2
Valencia	2.884	2.919	-1,2
Aragón	1.113	1.114	-0,1
Castilla-La Mancha	1.091	1.100	-0,8
Canarias	1.140	1.175	-2,9
Extremadura	497	500	-0,5
Baleares	829	834	-0,7
Madrid	8.328	8.576	-2,9
Castilla y León	1.776	1.810	-1,9
<b>Total</b>	<b>33.363</b>	<b>33.755</b>	<b>-1,2</b>
Fuente: MINHAP (2015)			

## Efectos del mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal

Efecto sobre G/N de incrementar el IRPF en un 10%			
(Euros por unidad de necesidad)			
	Efecto total	Atribuible a	
		Condición	Mecanismo
		Esfuerzo Fiscal	Incentivación
Cataluña	149,1	99,4	49,7
Galicia	91,7	61,1	30,6
Andalucía	76,2	50,8	25,4
Asturias	116,0	77,3	38,7
Cantabria	113,8	75,8	37,9
Rioja	111,7	74,4	37,2
Murcia	79,5	53,0	26,5
Valencia	89,1	59,4	29,7
Aragón	116,0	77,3	38,7
Castilla-La Mancha	74,3	49,5	24,8
Canarias	81,8	54,5	27,3
Extremadura	63,5	42,3	21,2
Baleares	113,1	75,4	37,7
Madrid	205,9	137,3	68,6
Castilla y León	99,0	66,0	33,0
<b>Total</b>	<b>114,7</b>	<b>76,5</b>	<b>38,2</b>
Rendimiento por			
Euro recaudado	1,5	1,0	0,5
Fuente: Elaboración propia.			

## Regla ITE de actualización

$$G_i^{*07} = I_i^{*07} + (\alpha_i^{07} G^{*07} - I_i^{*07})$$

$$G_i^{*13} = I_i^{*07} (1 + \tau_i^{I13}) + (\alpha_i^{13} G^{*07} - I_i^{*07}) (1 + \tau^{ITE13})$$

$$\frac{G_i^{*13}}{G_i^{*07}} = \left[ \frac{I_i^{*07}}{G_i^{*07}} (\tau_i^{I13} - \tau_i^{ITE13}) + \frac{\alpha_i^{13}}{\alpha_i^{07}} (1 + \tau^{ITE13}) \right]$$

# Regla ITE: efectos de tasas de variación

Crecimiento de recursos con el mecanismo ITE.			
(Porcentajes)			
	Ef. $(\tau_i^{13}-\tau_i^{ITE13})$	Efecto $\tau_i^{ITE13}$	$G_i^{*13}/G_i^{*07}$
	1	2	3=1+2
Cataluña	-15,0	-4,3	-19,4
Galicia	-1,6	-7,0	-8,6
Andalucía	-9,7	-5,7	-15,4
Asturias	-5,9	-6,7	-12,6
Cantabria	-3,3	-4,0	-7,4
La Rioja	-7,8	-3,0	-10,8
Región de Murcia	-6,2	-3,3	-9,5
Comunitat Valenciana	-15,0	-6,1	-21,2
Aragón	-7,6	-3,7	-11,3
Castilla-La Mancha	-3,2	-3,8	-7,0
Canarias	-2,0	-5,9	-7,8
Extremadura	-0,7	-6,9	-7,6
Illes Balears	-18,6	-2,1	-20,7
Madrid	-14,0	0,1	-13,9
Castilla y León	-5,1	-7,4	-12,5
<b>Total</b>	<b>-9,8</b>	<b>-4,7</b>	<b>-14,4</b>

$$\text{Efecto } (\tau_i^{13}-\tau_i^{ITE13}) = (l_i^{*07}/G_i^{*07})(\tau_i^{13}-\tau_i^{ITE13})100$$

$$\text{Efecto } \tau_i^{ITE13} = (\alpha_i^{13}/\alpha_i^{07})(1+\tau_i^{ITE13})100$$

$$\text{Total} = [(l_i^{*07}/G_i^{*07})(\tau_i^{13}-\tau_i^{ITE13}) + (\alpha_i^{13}/\alpha_i^{07})(1+\tau_i^{ITE13})]100$$

Fuente: Elaboración propia



# Regla ITE: efecto sobre recursos por unidad de necesidad

Simulación de la regla de actualización ITE				
Recursos totales y recursos por unidad de necesidad				
	Recursos totales (millones €)		Recursos por UN (€/NL)	
	2007	2013	2007	2013
Cataluña	18.571	14.977	2.609	2.011
Galicia	7.645	6.990	2.609	2.345
Andalucía	20.715	17.520	2.609	2.140
Asturias	2.899	2.534	2.609	2.235
Cantabria	1.488	1.378	2.609	2.302
La Rioja	817	729	2.609	2.193
Región de Murcia	3.564	3.225	2.609	2.233
Comunitat Valenciana	12.480	9.836	2.609	2.003
Aragón	3.570	3.167	2.609	2.198
Castilla-La Mancha	5.506	5.118	2.609	2.305
Canarias	5.461	5.033	2.609	2.335
Extremadura	3.023	2.795	2.609	2.368
Illes Balears	2.697	2.139	2.609	1.933
Madrid	14.881	12.816	2.609	2.052
Castilla y León	7.069	6.186	2.609	2.255
<b>Total</b>	<b>110.387</b>	<b>94.443</b>	<b>2.609</b>	<b>2.140</b>
Fuente: Elaboración propia				

## Nueva Regla de Actualización (NRA)

$$G_i^{*13} = G_i^{*07} (1 + \tau_i^{n13}) (1 + \pi^{13})$$

donde

$\tau_i^{n13}$  es la tasa de crecimiento entre 2007 y 2013 del índice de necesidades definido como combinación lineal, Zabalza (2016).

$\pi^{13}$  es la tasa de crecimiento del salario por hora de los empleados de las Administraciones Públicas.

# Componentes de la NRA

Componentes y valor de la nueva regla de actualización			
	$\tau_i^{n13}$	$\pi^{13}$	$(1+\tau_i^{n13})(1+\pi^{13})$
			Factor de
	Porcentaje	Porcentaje	actualización
Cataluña	6,1	1,9	1,081
Galicia	3,0	1,9	1,049
Andalucía	4,5	1,9	1,065
Asturias	3,3	1,9	1,052
Cantabria	6,4	1,9	1,084
La Rioja	7,6	1,9	1,096
Región de Murcia	7,2	1,9	1,092
Comunitat Valenciana	4,2	1,9	1,061
Aragón	6,5	1,9	1,085
Castilla-La Mancha	6,4	1,9	1,084
Canarias	3,8	1,9	1,058
Extremadura	3,1	1,9	1,050
Illes Balears	8,3	1,9	1,103
Madrid	11,1	1,9	1,132
Castilla y León	2,4	1,9	1,043
<b>Total</b>	<b>5,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,076</b>
Fuente: Elaboración propia			

# NRA una regla no procíclica

Comparación entre la NRA y el PIB		
Todas las comunidades autónomas		
(Porcentajes)		
	<b>Salario</b>	
<b>Necesidades</b>	<b>horario*</b>	<b>Regla (14)</b>
<b>5,7</b>	<b>1,9</b>	<b>7,6</b>
	<b>Deflactor del</b>	
<b>PIB real</b>	<b>PIB</b>	<b>PIB nominal</b>
<b>-7,6</b>	<b>3,2</b>	<b>-4,6</b>
* Salario por hora de los asalariados de las		
AAPP		
Fuente: Elaboración propia		

# NRA: efecto sobre recursos por unidad de necesidad

Simulación de la nueva regla de actualización				
Recursos totales y recursos por unidad de necesidad				
	Recursos totales (millones €)		Recursos por UN (€/NL)	
	2007	2013	2007	2013
Cataluña	18.571	20.076	2.609	2.658
Galicia	7.645	8.017	2.609	2.658
Andalucía	20.715	22.054	2.609	2.658
Asturias	2.899	3.051	2.609	2.658
Cantabria	1.488	1.613	2.609	2.658
La Rioja	817	895	2.609	2.658
Región de Murcia	3.564	3.891	2.609	2.658
Comunitat Valenciana	12.480	13.241	2.609	2.658
Aragón	3.570	3.874	2.609	2.658
Castilla-La Mancha	5.506	5.968	2.609	2.658
Canarias	5.461	5.776	2.609	2.658
Extremadura	3.023	3.173	2.609	2.658
Illes Balears	2.697	2.974	2.609	2.658
Madrid	14.881	16.840	2.609	2.658
Castilla y León	7.069	7.375	2.609	2.658
<b>Total</b>	<b>110.387</b>	<b>118.818</b>	<b>2.609</b>	<b>2.658</b>
Fuente: Elaboración propia				

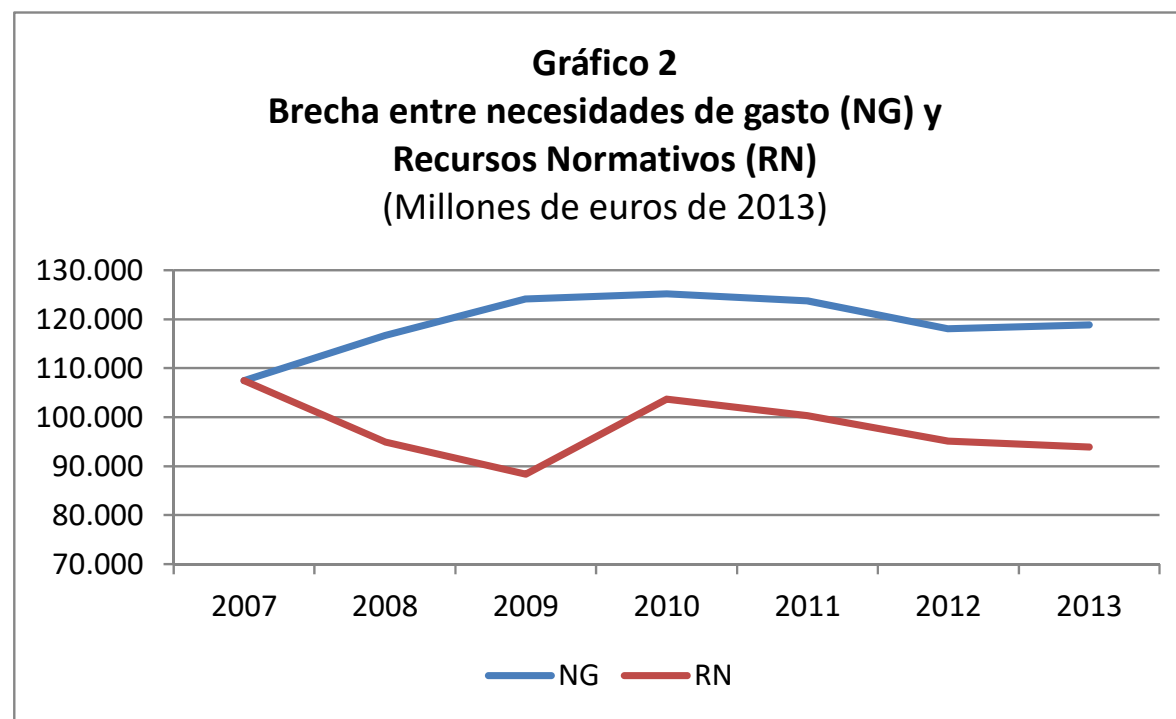
# Subfinanciación en 2013: Necesidades de Gasto (NRA) menos Recursos Normativos (ITE)

Subfinanciación de las comunidades autónomas en 2013				
(Millones de euros)				
	Necesidades de gasto	Recursos normativos	Sub-financiación	Porcentaje SubF/NG
	NG	RN	SubF	4=
	1	2	3=1-2	(3/1)*100
Cataluña	20.076	15.674	4.402	21,9
Galicia	8.017	6.644	1.373	17,1
Andalucía	22.054	16.800	5.254	23,8
Asturias	3.051	2.609	442	14,5
Cantabria	1.613	1.664	-51	-3,2
La Rioja	895	851	44	4,9
Región de Murcia	3.891	2.922	970	24,9
Comunitat Valenciana	13.241	9.927	3.314	25,0
Aragón	3.874	3.315	558	14,4
Castilla-La Mancha	5.968	4.798	1.170	19,6
Canarias	5.776	3.991	1.785	30,9
Extremadura	3.173	2.839	334	10,5
Illes Balears	2.974	2.340	634	21,3
Madrid	16.840	13.166	3.674	21,8
Castilla y León	7.375	6.343	1.033	14,0
<b>Total</b>	<b>118.818</b>	<b>93.883</b>	<b>24.935</b>	<b>21,0</b>
Fuente: Elaboración propia				

# Subfinanciación anual durante el período 2007-2013

Subfinanciación total (15 CCAA) acumulada				
(Millones de euros de 2013)				
	Necesidades	Recursos	Sub-	
	de gasto	normativos	financiación	SubF/NG
	NG	RN	SubF	(%)
Año	1	2	3=1-2	4=(3/1)*100
2.007	107.437	107.437	0	0,0
2.008	116.652	94.965	21.687	18,6
2.009	124.125	88.395	35.729	28,8
2.010	125.197	103.705	21.491	17,2
2.011	123.739	100.281	23.458	19,0
2.012	118.027	95.128	22.900	19,4
2.013	118.818	93.883	24.935	21,0
Acumulado	833.994	683.794	150.200	18,0
Fuente: Elaboración propia				

# Subfinanciación anual durante el período 2007-2013





## Subfinanciación acumulada durante el período 2007-2013 por comunidades

Subfinanciación acumulada 2007-2013 por comunidades				
(Millones de euros de 2013)				
	Necesidades	Recursos	Sub-	
	de gasto	normativos	financiación	SubF/NG
	NG	RN	SubF	(%)
	1	2	3=1-2	4=(3/1)*100
Cataluña	140.916	115.794	25.122	17,8
Galicia	56.425	48.002	8.423	14,9
Andalucía	155.783	124.161	31.622	20,3
Asturias	21.407	18.773	2.634	12,3
Cantabria	11.218	11.030	189	1,7
La Rioja	6.207	5.791	416	6,7
Región de Murcia	27.093	21.351	5.742	21,2
Comunitat Valenciana	94.684	73.606	21.078	22,3
Aragón	26.878	23.599	3.279	12,2
Castilla-La Mancha	41.754	34.139	7.615	18,2
Canarias	41.198	29.835	11.363	27,6
Extremadura	22.240	19.949	2.291	10,3
Illes Balears	20.799	16.694	4.105	19,7
Madrid	115.259	95.350	19.909	17,3
Castilla y León	52.134	45.722	6.412	12,3
<b>Total</b>	<b>833.994</b>	<b>683.794</b>	<b>150.200</b>	<b>18,0</b>
Fuente: Elaboración propia				

## Saneamiento de la deuda autonómica (I)

La brecha de financiación se ha tenido que cubrir, bien con un reducción de la oferta de servicios, bien con un mayor endeudamiento. El peso relativo de estas dos vías lo ignoramos, pero sabemos que el endeudamiento de las CCAA ha aumentado de forma significativa.

El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes significativos de deuda. La LOFCA habla de endeudamiento, pero se refiere fundamentalmente a deudas de tesorería.

No hacer nada sobre esta cuestión deja a las CCAA con un lastre que invalida su existencia como administraciones autónomas.

## Saneamiento de la deuda autonómica (II)

Saneamiento visto como un mal menor. Se asume el riesgo de debilitar la restricción presupuestaria frente al riesgo de deteriorar de forma permanente el sistema de CCAA (convertirlo en un sistema de CCAA disminuidas).

El temor de riesgo moral se ve mitigado por dos razones: a) El plan de saneamiento no valida una conducta de laxitud presupuestaria, sino que corrige un defecto de diseño del sistema; b) el saneamiento va acompañado de una nueva regla de actualización que deja sin justificación posibles nuevas conductas de laxitud presupuestaria.

El plan de saneamiento mejoraría la transparencia del sistema: asigna la deuda a la Administración que corresponde.

Nueva Regla de Actualización no debería verse como un sustituto de los planes de sostenibilidad macroeconómica. Al contrario, la NRA y los planes de sostenibilidad son perfectamente compatibles.

# Propuesta para un Nuevo Sistema de Financiación de las CCAA

Antoni Zabalza  
Universidad de Valencia

Jornada Ivie-Fedea  
«Propuestas para un nuevo sistema de financiación de las CCAA»  
Valencia, 27 de septiembre de 2016