

ti

RESUMEN EJECUTIVO

Estudio y estimación del **desequilibrio vertical** del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas

Pedro Atienza Montero

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.


Junta de Andalucía
Consejería de Economía, Hacienda
y Fondos Europeos

tra
ba
jo
de
in
ves

ti
ga
ción



RESUMEN EJECUTIVO

Estudio y estimación del **desequilibrio vertical** del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas

Pedro Atienza Montero

Departamento de Economía e Historia Económica
Universidad de Sevilla

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda
Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-68294-2

Edición 2024

Diseño y maquetación: Frente a Texto, S.L.

Resumen ejecutivo

1. Este informe tiene como objetivos los siguientes. Primero, analizar y estimar el desequilibrio vertical del conjunto de CC.AA. de régimen común tanto para un año base, 2021, de un eventual nuevo modelo de financiación autonómica de régimen común, como para cada uno de los años del actual modelo, 2010-2020, en base a las directrices del “Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica”. Segundo, realizar un análisis cuantitativo comparado, mediante una simulación, entre los resultados del modelo actual y el resultante de corregir el desequilibrio vertical para distintos años del actual modelo, 2010-2021, con el fin de contrastar las bondades de la corrección del desequilibrio vertical propuesta.
2. Al cumplimiento del primer objetivo está dedicado el epígrafe 2. En el primer apartado de este epígrafe se realiza una propuesta de definición de la financiación total del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común que garantice el equilibrio vertical en el reparto de recursos Estado-CC.AA. Dicha propuesta está basada en los siguientes principios. En primer lugar, como es lógico, hay que segregar las competencias de gasto singulares o no homogéneas de determinadas Comunidades Autónomas, las cuales no deben computarse para la determinación del equilibrio vertical, sino que, por el contrario, éste debe determinarse para el conjunto de competencias de gasto comunes y homogéneas para todas las CC.AA. Segundo, la financiación global del conjunto de CC.AA. de régimen común, por competencias homogéneas, que garantiza el equilibrio vertical, tiene que igualar las necesidades globales de gasto del conjunto de CC.AA., es decir, un reparto de recursos de financiación entre el Estado y las CC.AA. que respete el reparto del gasto efectivo entre los dos niveles de gobierno en base a las competencias de gasto asumidas por ambos niveles de gobierno.
3. En cuanto al procedimiento de estimación de la financiación total que garantice el equilibrio vertical en un año base, éste consiste en garantizar una financiación total igual al resultado de aplicar el porcentaje de gasto autonómico respecto al total (gasto autonómico más estatal) al total de recursos de financiación del Estado y del conjunto de CC.AA. Hay que tener en cuenta que el déficit público hay que deducirlo en el cómputo del gasto estatal y autonómico relevante en la estimación del desequilibrio vertical ya que el mismo dispone de un instrumento específico para su financiación, la deuda pública, la cual, strictu sensu, no forma parte del modelo de financiación autonómica.

1 Aprobado por la citada Comisión del Parlamento de Andalucía con fecha 9 de marzo de 2018 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 660, el 19 de marzo de 2018.

4. En cuanto al mantenimiento del equilibrio vertical a lo largo del tiempo, un procedimiento consistiría en garantizar que el montante global de la financiación autonómica de régimen común represente permanentemente un porcentaje constante respecto al PIB nominal del conjunto de CC.AA. de régimen común. Un procedimiento alternativo consiste en realizar la estimación del desequilibrio vertical anualmente, de forma que éste constituiría un recurso sujeto a liquidación una vez conocidos los valores definitivos de los recursos de financiación, es decir, un recurso sujeto a entregas a cuenta provisionales y a una liquidación una vez conocidos los valores definitivos.
5. Una vez realizada una descripción del actual modelo de financiación autonómica de régimen común en el apartado 2 del epígrafe 2, en el apartado 3 de dicho epígrafe se realiza una estimación del desequilibrio vertical. El primer problema que plantea tal estimación es cómo definimos, de manera operativa, el gasto autonómico y estatal. Una primera cuestión que se plantea en esta definición operativa del gasto público es la elección entre el Presupuesto consolidado de la Administración central o bien sólo el Presupuesto del Estado. Se elige esta última opción. La razón de excluir la Administración de la Seguridad Social y a los Organismos Autónomos y Agencias estatales es que no se financian mediante impuestos, sino, fundamentalmente, mediante cotizaciones sociales, las cuales están fuera del ámbito de la financiación autonómica. Una segunda cuestión respecto a la definición operativa del gasto público es que debemos excluir las operaciones financieras (los capítulos 3, 8 y 9 en la clasificación económica del gasto) por la razón de que están excluidas, strictu sensu, de los modelos de financiación autonómica. En tercer lugar, se debe computar sólo aquellos componentes del gasto sobre los que la Administración tenga realmente competencias y no sea una mera intermediaria de competencias de otra Administración. Eso significa, respecto al gasto del Estado, que deben excluirse las transferencias ligadas a la financiación autonómica, tanto corrientes como de capital. Y respecto al gasto de las CC.AA. deben excluirse aquellos gastos sobre los que las CC.AA. son meras intermediarias del Estado o de la Unión Europea: todas las transferencias de la Unión Europea; todas las transferencias de intermediación financiera local; el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo Complementario y, finalmente, las subvenciones gestionadas, convenios y contratos programas.
6. Un segundo problema que se plantea en la estimación operativa del desequilibrio vertical es la definición de los ingresos a considerar. Respecto a las CC.AA. se trata de la financiación total del conjunto de CC.AA. de régimen común, a competencias homogéneas. Respecto al Estado, los ingresos se definen como los impuestos directos, indirectos y tasas.
7. Un tercer problema operativo consiste en determinar de qué fase del procedimiento presupuestario se toman los datos, tanto de gasto como de ingreso: ¿previsiones presupuestarias, créditos definitivos? Asimismo, qué criterio de imputación contable se elige: ¿criterio de caja, criterio de devengo? Pues bien, se elige datos liquidados del presupuesto y el criterio de devengo.
8. Finalmente, el desequilibrio vertical promedio del periodo 2010-2021 a favor del Estado se estima en 16.170,5 millones de euros. Ahora bien, dicha estimación oscila fuertemente dependiendo de qué año consideremos. Esta es la razón por la que se recomienda que el cálculo del desequilibrio vertical sea anual, con entregas a cuentas provisionales y liquidación posterior.

9. Al cumplimiento del segundo objetivo está dedicado el epígrafe 3, donde se realiza el mencionado análisis comparado desde dos perspectivas. Primero, desde la perspectiva de las diferencias de financiación para cada Comunidad Autónoma entre el modelo simulado con corrección del desequilibrio vertical y real para el periodo 2010-2021. Segundo, desde la perspectiva de la dispersión de la financiación por habitantes respecto a la media del conjunto de CC.AA. de régimen común.
10. Los resultados de la primera perspectiva comparativa muestran que en todos los casos la cuantía percibida por Andalucía sería inferior a la del conjunto de CC.AA. Esto se debe, lógicamente, a que no se corrige el reparto horizontal de recursos, del cual se deriva, como es sabido, una infra-financiación de Andalucía respecto a la media de CC.AA. Por otra parte, la financiación adicional que hubiera percibido Andalucía, en términos acumulados en el periodo 2010-2021, si hubiera percibido la transferencia por corrección del desequilibrio vertical ascendería a 35.549,4 real que ha percibido Andalucía en dicho periodo.
11. En cuanto a los resultados del análisis comparado en términos de la diferencia per habitante y por habitante ajustado respecto a la media de CC.AA., evidentemente, esa diferencia no se ve reducida en términos relativos (en términos de diferencia porcentual respecto a la media).

t.

i

tra
ba
jo
de
in
ves



ti

ga
ción

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.