



¿Tiene sentido la cláusula de Statu Quo en el SFA

Natividad Fernández Gómez

Jornada sobre Financiación Territorial en España y otros países.

IEF y FEDEA

13 de abril de 2018



NECESIDADES DE GASTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

► Clausula de Statu Quo:

- Respeto del punto de partida o coste efectivo en el traspaso de competencias o cambio de modelo de financiación.
- En España proceso de descentralización progresivo y desigual. Diferencias en competencias y en financiación

► Necesidades de gasto dependen de:

- Número de usuarios. Aproximación por población
- Coste unitario de prestación de servicios.

► Coste unitario depende de :

- Factores físicos: superficie, dispersión, orografía, insularidad,
- Mantenimiento de una oferta mínima u obligada. **Coste fijo**
- **Coste fijo** ofrece posibilidad de economías de escala que el tamaño poblacional y la financiación descentralizada impiden alcanzar.



NECESIDADES DE GASTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

► Coste fijo derivado de:

- Mantenimiento de oferta mínima característica de Estado de Bienestar.
- Asunción de competencias con una determinada oferta que hay que atender y mantener.

► ▲ de población ▲ coste variable

► ▼ de población **NO** ▼ del coste fijo

► SFA:

- Avanza mucho en determinar necesidades de gasto en población y usuarios
- No avanza en determinación de necesidades de gasto por costes fijos



APLICACIÓN CLAUSULA DE STATU QUO EN MODELO 2002

CUADRO Nº 1

Participación en % de las CC.AA. en las competencias de educación, sanidad y servicios sociales
Año 1999

| Comunidad Autónoma | COMPETENCIAS EDUCACIÓN * | COMPETENCIAS SANIDAD * | COMPETENCIAS S. SOCIALES * | TOTAL COMPETENCIAS * | POBLACIÓN | POBLACIÓN AJUSTADA ** |
|---------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|----------------------|--------------|-----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Asturias | 6,96 | 7,80 | 6,88 | 7,47 | 7,02 | 7,12 |
| Cantabria | 3,68 | 3,87 | 3,58 | 3,80 | 3,42 | 3,38 |
| La Rioja | 1,95 | 1,68 | 2,95 | 1,81 | 1,72 | 1,73 |
| Murcia | 8,42 | 7,25 | 5,39 | 7,63 | 7,32 | 7,19 |
| Aragón | 8,15 | 8,47 | 10,35 | 8,40 | 7,68 | 8,07 |
| Castilla-La Mancha | 12,46 | 10,83 | 12,93 | 11,47 | 11,17 | 12,13 |
| Extremadura | 8,02 | 7,06 | 7,49 | 7,42 | 6,95 | 7,36 |
| Baleares | 4,88 | 4,60 | 4,40 | 4,70 | 5,32 | 5,43 |
| Madrid | 27,72 | 32,13 | 23,50 | 30,32 | 33,30 | 30,62 |
| Castilla y León | 17,75 | 16,30 | 22,51 | 16,98 | 16,10 | 16,98 |
| Tota general | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

* Coste efectivo de las competencias o restricción inicial

** Población ajustada con el criterio del modelo 2009



APLICACIÓN CLAUSULA DE STATU QUO EN MODELO 2002

CUADRO Nº 2

Transferencia de las competencias sanitarias en el año 2002

| Millones de euros | | | | | | | | | |
|-----------------------|---------------------------------|------------------|--|-----------------------------------|------------------|-----------|---------------|---------------------------|------------------|
| Comunidades Autónomas | Liquidación del INSALUD en 1999 | | Financiación asignada por el Sistema en 1999 (en función de nuevas variables) | | | | | población ajustada 1999 * | GASTO EN 2003 |
| | Statu Quo | % sobre el total | Financiación por variables | Financiación Total por el Sistema | % sobre el total | Criterio | Ganancia | % sobre el total | % sobre el total |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7)=(4)-(1) | (8) | (9) |
| Andalucía | 4.445,67 | 19,29 | 4.279,25 | 4.445,67 | 18,97 | Statu Quo | 0,00 | 19,29 | 18,62 |
| Aragón | 795,82 | 3,45 | 775,29 | 795,82 | 3,40 | Statu Quo | 0,00 | 3,35 | 3,54 |
| Asturias | 732,35 | 3,18 | 717,07 | 732,35 | 3,12 | Statu Quo | 0,00 | 2,96 | 3,04 |
| Baleares | 432,28 | 1,88 | 521,75 | 521,75 | 2,23 | Variables | 89,47 | 2,25 | 2,09 |
| Canarias | 992,83 | 4,31 | 1.044,40 | 1.044,40 | 4,46 | Variables | 51,57 | 4,65 | 4,90 |
| Cantabria | 363,80 | 1,58 | 336,23 | 363,80 | 1,55 | Statu Quo | 0,00 | 1,40 | 1,76 |
| Castilla y León | 1.530,67 | 6,64 | 1.624,04 | 1.624,04 | 6,93 | Variables | 93,38 | 7,05 | 6,64 |
| Castilla-La Mancha | 1.017,00 | 4,41 | 1.104,40 | 1.104,40 | 4,71 | Variables | 87,40 | 5,03 | 4,82 |
| Cataluña | 4.013,85 | 17,41 | 3.902,77 | 4.013,85 | 17,13 | Statu Quo | 0,00 | 16,30 | 16,67 |
| Extremadura | 662,56 | 2,87 | 668,30 | 668,30 | 2,85 | Variables | 5,74 | 3,05 | 3,01 |
| Galicia | 1.709,11 | 7,41 | 1.751,97 | 1.751,97 | 7,48 | Variables | 42,86 | 7,59 | 7,17 |
| Madrid | 3.017,02 | 13,09 | 3.019,63 | 3.019,63 | 12,88 | Variables | 2,61 | 12,71 | 12,82 |
| Murcia | 680,74 | 2,95 | 662,18 | 680,74 | 2,90 | Statu Quo | 0,00 | 2,98 | 3,02 |
| La Rioja | 158,12 | 0,69 | 169,05 | 169,05 | 0,72 | Variables | 10,93 | 0,72 | 0,84 |
| Valencia | 2.499,58 | 10,84 | 2.500,01 | 2.500,01 | 10,67 | Variables | 0,43 | 10,64 | 11,06 |
| TOTAL | 23.051,38 | 100,00 | 23.076,34 | 23.435,77 | 100,00 | | 384,39 | 100,00 | 100,00 |

* Población ajustada con el criterio del modelo 2009



APLICACIÓN CLAUSULA DE STATU QUO EN MODELO 2002

CUADRO Nº 3

Transferencia de las competencias en servicios sociales en el año 2002

| Millones de euros | | | | | | | | |
|-----------------------|---------------------------------|------------------|--|-----------------------------------|------------------|-----------|---------------------------|------------------|
| Comunidades Autónomas | Liquidación del INSERSO en 1999 | | Financiación asignada por el Sistema en 1999 (en función de nuevas variables) | | | | población ajustada 1999 * | |
| | Statu Quo | % sobre el total | Financiación por variables | Financiación Total por el Sistema | % sobre el total | Criterio | Ganancia | % sobre el total |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7)=(4)-(1) | (8) |
| Andalucía | 107,19 | 14,61 | 125,61 | 125,61 | 15,73 | Variables | 18,42 | 19,29 |
| Aragón | 37,91 | 5,17 | 30,65 | 37,91 | 4,75 | Statu Quo | 0,00 | 3,35 |
| Asturias | 25,21 | 3,44 | 27,66 | 27,66 | 3,46 | Variables | 2,45 | 2,96 |
| Baleares | 16,13 | 2,20 | 14,91 | 16,13 | 2,02 | Statu Quo | 0,00 | 2,25 |
| Canarias | 20,32 | 2,77 | 23,46 | 23,46 | 2,94 | Variables | 3,14 | 4,65 |
| Cantabria | 13,13 | 1,79 | 12,01 | 13,13 | 1,64 | Statu Quo | 0,00 | 1,40 |
| Castilla y León | 82,46 | 11,24 | 65,86 | 82,46 | 10,33 | Statu Quo | 0,00 | 7,05 |
| Castilla-La Mancha | 47,36 | 6,45 | 41,20 | 47,36 | 5,93 | Statu Quo | 0,00 | 5,03 |
| Cataluña | 109,66 | 14,94 | 129,26 | 129,26 | 16,19 | Variables | 19,60 | 16,30 |
| Extremadura | 27,44 | 3,74 | 23,98 | 27,44 | 3,44 | Statu Quo | 0,00 | 3,05 |
| Galicia | 65,76 | 8,96 | 65,67 | 65,76 | 8,24 | Statu Quo | 0,00 | 7,59 |
| Madrid | 86,09 | 11,73 | 91,13 | 91,13 | 11,41 | Variables | 5,04 | 12,71 |
| Murcia | 19,75 | 2,69 | 19,63 | 19,75 | 2,47 | Statu Quo | 0,00 | 2,98 |
| La Rioja | 10,80 | 1,47 | 6,20 | 10,80 | 1,35 | Statu Quo | 0,00 | 0,72 |
| Valencia | 64,58 | 8,80 | 80,52 | 80,52 | 10,09 | Variables | 15,94 | 10,64 |
| TOTAL | 733,80 | 100,00 | 757,76 | 798,39 | 100,00 | | 64,59 | 100,00 |

* Población ajustada con el criterio del modelo 2009



APLICACIÓN CLAUSULA DE STATU QUO EN MODELO 2009

- ▶ En modelo 2009 cambios que afectan a la aplicación de clausula de Statu Quo:
 - ▶ Reparto inicial de recursos adicionales en función de variables que luego no entran en modelo
 - ▶ Ajuste anual de una parte de la financiación a la necesidades “reales” de gasto medidas por variables poblacionales.
 - ▶ Este ajuste permitirá que las CC.AA. que evolucionan por variables ganen posiciones si su población crece más que la media.



APLICACIÓN CLAUSULA DE STATU QUO EN MODELO 2009

CUADRO Nº 4

Aplicación del Statu Quo en el año 2009

| Comunidad Autónoma/ Ciudad | STATU QUO % SOBRE EL TOTAL | FINANCIACIÓN FINAL % SOBRE EL TOTAL | CRITERIO | POBLACIÓN AJUSTADA % SOBRE TOTAL | NECESIDADES GLOBALES FINANCIACIÓN 2010 % SOBRE EL TOTAL | CRECIMIENTO POB AJUSTADA 2015-2009 | GASTO |
|-------------------------------|----------------------------------|---|-----------|--|---|---|---------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Cataluña | 18,39 | 18,09 | Statu Quo | 16,87 | 18,71 | 0,49 | 18,80 |
| Galicia | 6,93 | 6,81 | Statu Quo | 6,78 | 6,89 | -1,36 | 6,79 |
| Andalucía | 18,02 | 17,72 | Statu Quo | 18,66 | 18,04 | 0,08 | 18,30 |
| Principado de Asturias | 2,75 | 2,70 | Statu Quo | 2,57 | 2,67 | -1,70 | 2,88 |
| Cantabria | 1,69 | 1,67 | Statu Quo | 1,34 | 1,75 | 0,29 | 1,58 |
| La Rioja | 0,85 | 0,84 | Statu Quo | 0,74 | 0,89 | 0,09 | 0,81 |
| Región de Murcia | 2,89 | 2,99 | Variables | 3,23 | 2,93 | 1,31 | 3,04 |
| C. Valenciana | 10,02 | 10,76 | Variables | 11,42 | 9,96 | -3,48 | 9,70 |
| Aragón | 3,45 | 3,40 | Statu Quo | 3,23 | 3,46 | -0,91 | 3,46 |
| Castilla-La Mancha | 4,75 | 4,67 | Statu Quo | 5,02 | 4,78 | -2,37 | 5,43 |
| Canarias | 4,19 | 4,12 | Statu Quo | 4,97 | 4,23 | -2,14 | 5,07 |
| Extremadura | 2,81 | 2,76 | Statu Quo | 2,67 | 2,79 | -1,82 | 3,10 |
| Illes Balears | 2,08 | 2,51 | Variables | 2,50 | 2,05 | -0,04 | 2,38 |
| Madrid | 14,64 | 14,55 | Variables | 13,73 | 14,46 | 3,57 | 12,38 |
| Castilla y León | 6,54 | 6,43 | Statu Quo | 6,28 | 6,39 | -2,81 | 6,28 |
| Total CC.AA. | 100,00 | 100,00 | | 100,00 | 100,00 | -0,38 | 100,00 |



APLICACIÓN CLAUSULA DE STATU QUO EN EL "NUEVO MODELO"

CUADRO Nº 5

Aplicación del Statu Quo en el "Nuevo Modelo"

| Comunidad Autónoma | STATU QUO 2015 % SOBRE TOTAL | CRITERIO | MANTE STATU QUO DE 2015 FNV1 % SOBRE TOTAL | MANTE STATU QUO DE 2015 FNV2 % SOBRE TOTAL | POBLACIÓN AJUSTADA 2015 % SOBRE TOTAL | GASTO EN 2015 |
|------------------------|------------------------------------|-----------|--|--|---|------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Cataluña | 16,59 | Variables | 16,59 | 16,18 | 17,01 | 19,19 |
| Galicia | 6,96 | Statu Quo | 6,77 | 6,78 | 6,71 | 6,65 |
| Andalucía | 18,15 | Variables | 17,86 | 18,17 | 18,74 | 17,77 |
| Principado de Asturias | 2,67 | Statu Quo | 2,59 | 2,60 | 2,54 | 2,71 |
| Cantabria | 1,67 | Statu Quo | 1,63 | 1,63 | 1,35 | 1,59 |
| La Rioja | 0,91 | Statu Quo | 0,88 | 0,88 | 0,75 | 0,85 |
| Región de Murcia | 3,13 | Variables | 3,16 | 3,21 | 3,29 | 3,30 |
| C. Valenciana | 10,16 | Variables | 10,59 | 10,58 | 11,06 | 10,76 |
| Aragón | 3,40 | Statu Quo | 3,31 | 3,31 | 3,21 | 3,55 |
| Castilla-La Mancha | 4,95 | Statu Quo | 4,82 | 4,83 | 4,92 | 4,71 |
| Canarias | 5,11 | Variables | 5,04 | 5,03 | 4,89 | 4,87 |
| Extremadura | 3,02 | Statu Quo | 2,94 | 2,94 | 2,63 | 3,16 |
| Illes Balears | 2,67 | Statu Quo | 2,60 | 2,61 | 2,51 | 2,60 |
| Madrid | 14,04 | Variables | 14,82 | 14,84 | 14,27 | 12,15 |
| Castilla y León | 6,56 | Statu Quo | 6,39 | 6,40 | 6,12 | 6,14 |
| Total CC.AA. | 100,00 | | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |



ALGUNAS CONCLUSIONES DE APLICACIÓN DE STATU QUO EN SFA

- ▶ Siete comunidades (Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y La Rioja) repiten sistemáticamente en la aplicación de la regla de Statu Quo en cualquiera de los cambios del sistema y, sobre todo en el traspaso de las principales competencias (educación, sanidad y servicios sociales).
- ▶ Otras 3 comunidades (Andalucía, Cataluña y Galicia), necesitan aplicar, o no, la regla de Statu Quo dependiendo de las variables que se incluyan dentro del nuevo sistema.
- ▶ Comunidades (Murcia, Baleares y Canarias) a las que circunstancialmente se les aplica el criterio de Statu Quo, como consecuencia de la modificación de las variables o ponderaciones.
- ▶ La cláusula recoge unas diferencias de costes en la prestación de los servicios que, aún, no se recogen en las variables de necesidades de gasto. La aplicación de la regla de Statu Quo se podría utilizar, en algunos casos, como una aproximación de los costes fijos de cada Comunidad.
- ▶ Diferencias en coste que llevan también a unas diferencias en el gasto per cápita, o por población ajustada y diferencias que no tienen porque suponer una sobre financiación de estas regiones ya que los recursos se emplean en prestar servicios públicos con un mayor coste por usuario.



NIVELACIÓN EN EL ENTORNO COMPARADO

CUADRO N° 6

Datos de Nivelación en algunos países de la OCDE, 2004

| Países | Volumen de las transferencias de nivelación | | | Disparidad Fiscal antes de la nivelación | | | Disparidad Fiscal después de la nivelación | | |
|--------------------------------------|---|-----------------|--|--|---------------------------|---------------------------|--|---------------------------|---------------------------|
| | % del PIB | % del gasto pl. | % del total de transferencias intergubernamentales | Coefficiente de Variación | máxima capacidad Fiscal % | mínima capacidad Fiscal % | Coefficiente de Variación | máxima capacidad Fiscal % | mínima capacidad Fiscal % |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| Países Federales o Regionales | | | | | | | | | |
| Australia | 0,49 | 1,41 | 6,87 | 16,80 | 103,80 | 79,80 | 0,00 | 100,00 | 100,00 |
| Austria | 3,77 | 7,57 | 39,72 | | | | 4,20 | 106,90 | 93,20 |
| Canadá | 1,00 | 2,50 | 32,99 | 29,80 | 177,10 | 75,00 | 20,10 | 156,90 | 92,90 |
| Alemania (2005) | 1,97 | 4,21 | 22,24 | 13,00 | 116,50 | 67,00 | 2,70 | 104,50 | 97,40 |
| Italia | 3,00 | 6,33 | 55,00 | 39,00 | 146,00 | 24,00 | 6,00 | 115,00 | 89,00 |
| España | 2,97 | 7,65 | 60,99 | 26,50 | 142,20 | 67,20 | 10,10 | 117,40 | 83,70 |
| Suiza | 3,00 | 8,17 | 62,96 | 31,80 | 173,00 | 46,00 | 23,20 | 159,00 | 64,00 |
| Países Unitarios | | | | | | | | | |
| Dinamarca | 2,81 | 5,13 | 23,26 | 16,00 | 134,00 | 62,00 | 6,00 | 175,40 | 86,40 |
| Finlandia | 3,79 | 7,42 | 70,01 | 17,70 | 143,00 | 78,80 | 4,20 | 104,80 | 95,30 |
| Noruega | 0,54 | 1,18 | 11,01 | 23,00 | 142,00 | 64,00 | 8,00 | 118,00 | 93,00 |
| Portugal | 1,85 | 4,05 | 63,15 | 90,00 | 331,00 | 26,00 | 28,00 | 138,00 | 65,00 |
| Suecia | 2,61 | 4,61 | 54,79 | 10,00 | 118,00 | 84,00 | 0,00 | 103,00 | 91,00 |
| Turquía | 1,09 | n.d. | 21,10 | 39,00 | 130,00 | 2,00 | 14,00 | 107,00 | 64,00 |
| MEDIA | 2,26 | 4,75 | 43,33 | 29,90 | 156,90 | 56,40 | 9,70 | 123,50 | 85,80 |



NIVELACIÓN EN EL ENTORNO COMPARADO

- ▶ Uno de los principales defectos que se le achaca a la utilización de la regla de Statu Quo es que genera unas grandes diferencias de financiación per cápita o por población ajustada.
- ▶ Si nos fijamos en la media, vemos como después del proceso de nivelación sigue habiendo una diferencia de 37,7 puntos porcentuales entre los subgobiernos con mayores y menores recursos. Luego la nivelación total no parece que sea la tónica predominante en los países de la OCDE.
- ▶ Algunos países optan más por la suficiencia o por la eficiencia en la obtención de los recursos que por la nivelación.



ALGUNAS CONCLUSIONES

- La nivelación total no es una prioridad en entorno comparado. Diferencias por dif capacidad fiscal o dif coste de prestación.
- La utilización en España de la cláusula de Statu Quo ha permitido un progresivo traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas suministrándoles, a la vez, recursos suficientes para atender los servicios públicos que iban asumiendo.
- En los cambios de sistema el mantenimiento del Statu Quo ha facilitado mayor participación en los recursos a las comunidades cuyas necesidades de gasto poblacionales crecen en mayor medida.
- La aplicación de la regla de Statu Quo no se presenta como una opción gravosa ni para el Estado ni para el conjunto del Sector Público, ya que esos recursos que se utilizan para garantizar el Statu Quo no se corresponde estrictamente con una sobrefinanciación.
- Las comunidades en las que sistemáticamente se ha aplicado la regla de Statu Quo mantienen una mayor participación en el coste de prestación de sus servicios que en su población ajustada.
- Tienen unos servicios públicos, sobre todo en sanidad, educación y servicios sociales, cuya dimensión en coste es superior a sus necesidades de gasto.
- La mayor dimensión puede venir determinada por unos costes fijos que, hasta ahora, no se han recogido en las variables que se utilizan para identificar estas necesidades.
- Estos costes fijos derivados de una oferta diferente generan un mayor coste unitario que no tiene por qué ser el mismo en todas las comunidades ni suponer el mismo porcentaje sobre su gasto o sobre sus ingresos.
- Mientras estos costes persistan y no se recojan en las variables de necesidades de gasto, la aplicación de la regla de Statu quo seguirá sirviendo como instrumento de nivelación de los recursos de las CC.AA.