

Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Documento elaborado por la
Comisión de expertos nombrados
por las Cortes Valencianas

16 de septiembre de 2013

COMISIÓN DE EXPERTOS NOMBRADOS POR LAS CORTES VALENCIANAS

Francisco Pérez Catedrático de la Universitat de València y director de investigación del Ivie

Rafael Beneyto Analista financiero

José Antonio Pérez Gerente de la Universitat Politècnica de València

José Ismael Fernández Catedrático de la Universitat de València

Secretario:

Vicent Peiró Director General de Tributos y Juego de la Generalitat Valenciana

Colaborador:

Vicent Cucarella Técnico de investigación del Ivie

ÍNDICE

7	Introducción
9	SÍNTESIS DEL INFORME Y PRINCIPALES CONCLUSIONES
19	1. Planteamiento
	I. DIAGNÓSTICO
27	2. Las deficiencias del modelo actual
25	3. Problemas puestos de manifiesto durante la crisis
	II. PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO
57	4. Criterios para definir un sistema de financiación equilibrado y estable
61	5. Propuesta de esquema básico
67	6. Instrumentos complementarios
69	7. La gestión tributaria
71	8. Nuevo modelo de financiación autonómica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
	III. ANEXO
79	Análisis de coherencia y compatibilidad del programa de estabilidad 2013-2016 y la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica
93	Bibliografía
97	Nota sobre los autores

INTRODUCCIÓN

La Generalitat Valenciana se encuentra en una grave situación financiera como resultado de diversas circunstancias y la más importante de ellas es la insuficiencia de financiación que arranca poco después de la aprobación del Estatuto de Autonomía, hace treinta años. Los ciudadanos valencianos, y también los españoles, deben saber que esta insuficiencia es determinante para explicar —en su mayor parte— el nivel alcanzado por el endeudamiento de la Generalitat Valenciana y su insostenible situación económico financiera en este momento. El déficit y el endeudamiento están teniendo graves repercusiones en el acceso de los ciudadanos valencianos a los servicios públicos y sobre la trayectoria negativa de la economía valenciana durante los últimos años, afectada por los retrasos en los pagos de la administración autonómica además de por el resto de factores presentes en la crisis.

Estas debilidades han de ser corregidas para que los valencianos puedan disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y recuperar el crecimiento y el empleo. La revisión del modelo de financiación es el instrumento fundamental para poner fin a esta situación, pero no podrá ser ya el único. El deterioro financiero de la Generalitat Valenciana es tan grave que, además, serán necesarias otras actuaciones.

Este documento se divide en dos partes fundamentales, seguidas de un anexo. En la primera, de diagnóstico, se analiza la situación actual destacándose que las dimensiones del problema que deben tomarse en consideración son múltiples. En la segunda se propone un esquema de nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.) que tenga en cuenta los problemas a solucionar y los criterios a los que debe responder el sistema de financiación. En la tercera se presenta como Anexo a la propuesta un análisis de la compatibilidad de la misma con el Programa de Estabilidad 2013-2016. Estas tres partes que constituyen el texto principal se presentan precedidos de una síntesis que resume el diagnóstico del informe y subraya sus principales conclusiones.

La propuesta de modelo de financiación que se realiza tiene muy presentes los problemas valencianos pero ha sido concebida desde una perspectiva más general: para dar respuesta a dos carencias graves del Estado de las Autonomías puestas de manifiesto en estas décadas, que son su inequidad interterritorial y su inestabilidad financiera. Debidamente concretada, consideramos que la propuesta que realizamos permitiría poner fin a las desigualdades de trato entre comunidades autónomas derivadas de los sistemas de financiación precedentes. También contribuiría a prevenir en el futuro la inestabilidad financiera que ahora padecen las comunidades y, como consecuencia de ello, el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, pues la propuesta resulta compatible con los planteamientos del Programa de Estabilidad 2013-2016, recientemente actualizado, como pone de manifiesto el Anexo de la parte III.

Este documento ha sido elaborado conjuntamente por Rafael Beneyto, José Ismael Fernández, Francisco Pérez y José Antonio Pérez, miembros de la Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas. Ha actuado como secretario de la misma Vicent Peiró, Director General de Tributos y Juego de la Generalitat. Para el desarrollo del estudio, en particular en la elaboración de la información estadística utilizada, la Comisión ha contado con la colaboración de Vicent Cucarella, técnico del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), a quien agradece sus valiosas aportaciones.

Los autores consideran que sería muy positivo para la Comunitat Valenciana que el consenso alcanzado entre los miembros de la Comisión en el plano técnico se extendiera a las fuerzas políticas y sociales valencianas, comprometiéndose todas ellas en la defensa de una solución de la que depende el nivel de los servicios públicos fundamentales de los valencianos y su progreso económico y social.

SÍNTESIS DEL INFORME Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

La Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas para analizar los problemas financieros de la Generalitat Valenciana expone en la primera parte de este informe el diagnóstico de la situación, constatando su preocupante gravedad así como las causas e implicaciones de la misma.

En la segunda parte se presentan las líneas básicas de una propuesta de modelo de financiación de las comunidades autónomas que responde a criterios que permitirían a todas las CC. AA. acceder a una financiación equilibrada, asegurar que los servicios básicos se pueden prestar en las mismas condiciones a todos los ciudadanos con independencia del lugar de residencia, y permitir el desarrollo de las políticas de cada comunidad en sus respectivas competencias. Este marco general, más equilibrado, equitativo y estable que el actual, debería poner fin a la discriminación financiera que vienen padeciendo algunas comunidades autónomas, y en particular la valenciana, desde que se puso en marcha el Estado de las Autonomías.

En el Anexo se presenta un ejercicio de simulación que muestra cómo hacer compatible el nuevo modelo de financiación propuesto con el marco de sostenibilidad financiero que define el Programa de Estabilidad 2013-2016.

El resumen del diagnóstico realizado y las propuestas de modelo de financiación elaboradas es el que se expone a continuación.

Diagnóstico

El diagnóstico realizado contempla los problemas desde tres perspectivas: la situación de la Generalitat Valenciana, los problemas de los sucesivos modelos de financiación y las disfunciones de los mismos puestas de manifiesto durante la crisis económica.

- **La Generalitat Valenciana se encuentra en una grave situación financiera**, habiendo cerrado el ejercicio de 2012 con un déficit que ascendía a 3.513 millones de euros y representaba el 25% del presupuesto anual de gastos.
- La **deuda acumulada** en el primer trimestre de 2013 asciende a 29.037 millones de euros, casi 5.900 euros por cada habitante de la Comunitat Valenciana. Esta deuda equivale a más de dos veces el presupuesto de la Generalitat y el 29,1% del PIB valenciano, el mayor porcentaje entre todas las comunidades autónomas.
- Este elevado déficit y endeudamiento se producen a pesar de que la Generalitat Valenciana es uno de los dos gobiernos autonómicos que realiza un **menor gasto per cápita**.
- La Generalitat ocupa la **última posición en ingresos per cápita** durante la última década, debido principalmente a que el sistema de financiación autonómica le proporciona financiación por habitante sustancialmente menor que la media.
- El déficit continuado refleja un **conflicto** entre, por una parte, un **comportamiento financiero prudente** que evite el endeudamiento y, por otra, la prestación de un **nivel de servicios similar al de las demás CC. AA.**, cuyo resultado ha sido la acumulación de un volumen de endeudamiento insostenible.
- Si obtuviera una financiación per cápita igual a la media de las comunidades de régimen común, según los datos de la liquidación de 2011, última publicada, la Generalitat Valenciana debería recibir 205 euros más por habitante y año, lo que representa **más de 1.000 millones de euros anuales adicionales**.
- El efecto provocado por **esta menor financiación explica gran parte del déficit y la deuda pública valenciana**. Si se hubiera dispuesto de esos recursos y realizado el mismo nivel de gasto ejecutado, se hubiera evitado la totalidad del endeudamiento acumulado durante la fase expansiva de la economía y aproximadamente el 40% del que se ha generado durante la crisis.
- En los últimos años la caída de ingresos fiscales es también un factor muy relevante del incremento del déficit.

Además, la magnitud del endeudamiento acumulado genera ya unos **gastos por intereses superiores a los 1.000 millones de euros anuales**. Esta cifra es tan elevada como la insuficiencia de ingresos derivada del modelo de financiación pero **es en gran parte una herencia de aquella**, de modo que la dinámica de la insuficiencia financiera ha entrado en un **peligroso círculo vicioso que genera déficit y más deuda**.

En el origen de los problemas financieros de la Generalitat Valenciana se encuentra, por tanto, **un sistema de financiación autonómica** que discrimina a la Comunitat Valenciana durante más de dos décadas, habiéndose generado por esta razón más de 13.000 millones del actual endeudamiento durante la última década.

En la actualidad **resulta imprescindible articular un procedimiento de apoyo financiero** que revise el modelo de financiación, corte la dinámica deuda-déficit, reconozca sus causas históricas y frene la peligrosa evolución de la economía valenciana.

En general, los sucesivos modelos de financiación de las comunidades autónomas han resultado **poco eficaces para lograr la equidad interterritorial y la estabilidad financiera**.

- Las **principales deficiencias del sistema de financiación** autonómica se pueden resumir así:
 - permanencia de una **dualidad de modelos** (foral y de régimen común), con características y resultados muy distintos,
 - **desigual financiación** per cápita entre comunidades de régimen común, en algunos casos superiores al 25%,
 - existencia de **fondos discrecionales** que oscurecen la lógica de los modelos y distorsionan los resultados financieros, alejándolos de las necesidades objetivas de gasto,
 - consolidación de un **desigual despliegue territorial de los servicios públicos**,
 - **anomalías en la solidaridad interterritorial**, que no responde a criterios compensatorios claros relacionados con los niveles de renta.

- Durante la crisis se ponen de manifiesto otros importantes **problemas adicionales**:
 - **brusca caída de los ingresos fiscales**, debido a su elevada sensibilidad en todas las comunidades a las variaciones negativas de la actividad económica, asociada en buena medida al fin del *boom* inmobiliario,
 - **tendencia al crecimiento de los gastos** asumidos por las comunidades autónomas, principalmente los de salud y educación, y **dificultad para mantener los compromisos adquiridos en la prestación de servicios básicos**,
 - **fuerte incremento de las cifras de déficit y endeudamiento**, en todas las comunidades, colocándolas en sendas financieras insostenibles,

- **graves problemas para financiar el déficit**, lo que ha conducido a muchas comunidades a no poder cumplir los compromisos de pago a proveedores.

Las comunidades han reconocido tardíamente sus problemas financieros, siendo obligadas a afrontarlos, en buena medida, por los mercados y las exigencias de los programas de estabilidad.

- **Los ajustes fiscales de las CC. AA. se han orientado en mayor medida hacia la reducción de gastos**, habiendo recurrido por lo general menos que la A.C. al incremento de la presión fiscal, debido a su restrictiva capacidad normativa y al comportamiento procíclico de los impuestos transferidos.
- **Los ajustes fiscales actualmente en curso en las comunidades autónomas son muy exigentes**, debido a la magnitud de los desequilibrios y a los elevados ritmos de reducción de déficit establecidos, muy superiores a los previstos para la Administración Central y nada proporcionales a su participación en el gasto total ni en el déficit total de las AA. PP.
- **El ajuste del gasto presenta mayores obstáculos para las comunidades** porque sus funciones se concentran en servicios de difícil reducción y que forman parte del núcleo del Estado de Bienestar.
- **Los objetivos de consolidación fiscal fijados para las distintas comunidades han sido los mismos hasta 2012**, a pesar de que las condiciones en las que cada uno de ellas afronta los ajustes no son iguales porque sus niveles de ingresos, gastos y endeudamiento ya eran distintos antes de la crisis.
- **Los escenarios de estabilidad ignoran que algunas comunidades tienen déficit fundamentalmente porque gastan más que la media y otras a pesar de gastar menos**. Tratar por igual a todas las comunidades al fijar los objetivos de déficit sin tener en cuenta el diferente origen del mismo no favorece la equidad sino que la perjudica. La diferenciación de objetivos de déficit introducida en 2013 en el Consejo de Política Fiscal Financiera de 31 de julio de 2013 es un paso en la dirección correcta, pero insuficiente para evitar las distintas consecuencias de los ajustes fiscales cuando se aplican sobre situaciones muy diferentes.
- **La Comunitat Valenciana padece directamente las consecuencias de un calendario de consolidación fiscal que no reconoce sus circunstancias diferenciales** de infrafinanciación y origen de la deuda acumulada. Mientras estas circunstancias no sean tenidas en cuenta, los ajustes resultarán más duros y sus consecuencias sobre los servicios públicos más graves que en otras comunidades.

Propuestas para el nuevo modelo de financiación

Para resolver los problemas existentes se considera necesario reformar en profundidad el sistema de financiación, teniendo en cuenta las disfunciones conocidas desde hace muchos años y no solucionadas, así como las adicionales puestas de manifiesto durante la crisis. Como consecuencia de esto último, el modelo propuesto contempla expresamente los escenarios financieros del Programa de Estabilidad y los criterios de la Ley de Estabilidad, piezas claves para que el horizonte de financiación de las comunidades y la estabilidad financiera resulten compatibles.

Las propuestas realizadas se basan en un conjunto de principios explícitos y se concretan en un modelo básico y una serie de instrumentos y medidas complementarias:

- Un sistema de financiación equilibrado y estable debe cumplir **doce principios** que en la actualidad no se ven suficientemente atendidos:
 - **autonomía** de ingresos y gastos,
 - **equidad horizontal**, que garantice el mismo acceso a los servicios públicos fundamentales a los ciudadanos de diferentes territorios,
 - **solidaridad**, que garantice servicios públicos fundamentales en condiciones similares, con independencia del nivel de renta del territorio siempre que se realice un mismo esfuerzo fiscal,
 - **ordinalidad**, que permita la convergencia de los recursos per cápita de los diferentes territorios, pero sin alterar la ordenación de las CC. AA. antes y después de la redistribución de recursos interterritoriales,
 - **responsabilidad fiscal** de las comunidades autónomas ante sus ciudadanos, basada en que un elevado porcentaje de sus ingresos dependa de los tributos recaudados en su territorio,
 - **suficiencia (equilibrio vertical)** que permita una distribución de las fuentes de ingresos entre las administraciones acorde con las funciones que tienen encomendadas,
 - **garantía del bienestar**, que favorezca el mantenimiento a lo largo del tiempo de los servicios básicos sanitarios, educativos y sociales que prestan las comunidades,
 - **estabilidad presupuestaria** compatible con el crecimiento económico,
 - **sostenibilidad financiera** a largo plazo,

- **lealtad institucional entre administraciones**, en los procedimientos de decisión, acuerdo y transparencia informativa,
 - **sencillez del modelo**, que facilite su comprensión y refuerce la confianza en el mismo,
 - **transparencia**, basada en el suministro de información, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas a la sociedad.
- **El esquema básico del modelo de financiación propuesto** se basa en dichos criterios y consta de **tres tramos de recursos**:
- **tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios fundamentales** (educación, salud y protección social), que ofrezca los mismos recursos por habitante (ajustado) a todas las comunidades y cuente con un **fondo de contingencia común** que asegure la estabilidad de los recursos disponibles,
 - **tramo de suficiencia competencial autonómica**, que ofrezca a las comunidades recursos en proporción a sus necesidades en el año base, y para el que cada comunidad podrá también dotarse de un fondo de contingencia propio, que favorezcan la estabilidad en la prestación de sus servicios,
 - **tramo de autonomía**, que ofrezca a las comunidades suficiente capacidad normativa en materia tributaria para financiar políticas diferenciadas de gasto en sus ámbitos competenciales.
- **El sistema propuesto considera también conveniente introducir tres tipos de instrumentos complementarios** del modelo:
- **instrumentos de desarrollo regional**, orientados a financiar políticas de crecimiento y promover la convergencia, mediante recursos aportados por el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado o los Fondos Estructurales Europeos.
 - **instrumento de reequilibrio financiero**, que permita a las comunidades que han acumulado deudas por la infrafinanciación padecida acordar con el Estado el reconocimiento de las mismas.
 - **revisión de las contribuciones forales a las cargas del Estado**, calculándolas de modo que hagan compatible la singularidad institucional con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia.

- Las **propuestas más relevantes relacionadas con la gestión** son las siguientes:
 - La **gestión tributaria** deberá contemplar un modelo de gestión tributaria en el que cada comunidad autónoma pueda **elegir entre el sistema actual de gestión estatal** de los tributos compartidos **y otro que implique una mayor participación de la comunidad** en la gestión tributaria de los mismos.
 - La **agencia encargada de la gestión tributaria** deberá **garantizar una presencia proporcionada en el gobierno de la misma de todas las administraciones** dependientes de los recursos que gestiona, asegurándoles capacidad de decisión, liquidez y acceso transparente a la información.
 - La **gestión de la estabilidad presupuestaria** y la **sostenibilidad financiera** debería situarse en un organismo participado por todos los niveles de gobierno que tienen atribuciones de ingresos y gastos públicos. Las decisiones deberían aprobarse por mayoría cualificada y objetivarse basándose en información adecuada, ofrecida por una **secretaría técnica permanente**.

Un planteamiento realista y viable

La propuesta de la Generalitat Valenciana para un nuevo modelo de financiación ha de partir de planteamientos técnicamente bien fundados, a la vez que financieramente realistas y viables, para que tenga posibilidades de ser considerada una opción en el complicado proceso de diseño del nuevo modelo. Es decir, ha de tener presentes las difíciles circunstancias financieras actuales y del futuro más próximo definidas por los programas de estabilidad que España contempla y deberá presentar regularmente ante la UE.

La Comisión ha trabajado para evaluar las posibilidades de hacer compatibles los objetivos generales que debe contemplar el nuevo modelo con este marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, ha evaluado la posibilidad de que, en ese nuevo escenario, la Comunitat Valenciana encuentre una posición que le permita solucionar sus problemas.

Los resultados de los ejercicios de simulación realizados —que presenta el Anexo de este informe— indican que el margen de maniobra para encajar las múltiples restricciones del problema es estrecho, pero existen posibilidades de lograrlo. Obviamente, esas alternativas pueden enfrentarse a importantes dificultades como consecuencia de la multiplicidad de puntos de vista e intereses existentes, pero el encaje de los criterios defendidos en el

modelo planteado en el marco financiero plurianual definido por el actual Programa de Estabilidad es posible.

En todo caso, resulta necesario —y para la Comunitat Valenciana inaplazable— la revisión inmediata del sistema de financiación autonómica, ya que los resultados de la liquidación del año 2011 y la evolución de las entregas a cuenta de los años 2012 y 2013 confirman las deficiencias del modelo actual y la discriminación que padece la Comunitat Valenciana.

Un documento consensuado

La Comisión considera que la importancia y gravedad de los problemas abordados en el Informe reclaman una respuesta a los mismos compartida por todas las fuerzas políticas y sociales valencianas.

El déficit y el endeudamiento acumulado por la Generalitat Valenciana están teniendo graves repercusiones en el acceso a los ciudadanos a los servicios públicos y sobre la trayectoria negativa de la economía valenciana durante los últimos años, afectada por los retrasos en los pagos de la administración autonómica además de por el resto de factores presentes en la crisis.

Estas debilidades han de ser corregidas para que los valencianos puedan disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y recuperar el crecimiento y el empleo. La revisión del modelo de financiación es el instrumento fundamental para poner fin a esta situación, pero no podrá ser ya el único. El deterioro financiero de la Generalitat Valenciana es tan grave que, además, serán necesarias otras actuaciones complementarias.

Este es el resultado del proceso de análisis y discusión seguidos en la elaboración del documento por la Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, cuyos miembros comparten tanto el diagnóstico como las propuestas presentadas en las páginas precedentes. El consenso alcanzado se apoya en buena medida en los datos que el documento suministra a lo largo de sus distintos apartados. Se ofrecen con la intención explícita de objetivar el fundamento de las posiciones defendidas aquí, con independencia de nuestros puntos de vista particulares sobre algunos de los temas considerados.

Los miembros de la Comisión desean subrayar este acuerdo en lo que consideran esencial porque opinan que sería muy importante que las fuerzas políticas y la sociedad valenciana tuvieran también un diagnóstico compartido de la situación. Partiendo del mismo sería conveniente definir una hoja de ruta que sirva de base para que la Generalitat Valenciana

reconduzca eficazmente la situación hacia la solución de los graves problemas de la Comunitat Valenciana.

Hasta el momento ese consenso básico no ha dado los resultados deseados y su precariedad ha debilitado la posición de la Generalitat Valenciana en la exigencia de cambios que acaben con una larga trayectoria de discriminación financiera que tiene consecuencias muy negativas para el acceso a los servicios públicos y para el dinamismo de la economía valenciana. El cambio de esa situación requiere un compromiso, firme y compartido en la defensa de una reclamación histórica, de la que dependen el bienestar presente y futuro de todos los valencianos.

1.PLANTEAMIENTO

La necesidad de revisar el sistema de financiación es urgente en general para las comunidades autónomas e inaplazable para la Comunitat Valenciana:

- El sistema de financiación de las comunidades se enfrenta de nuevo a graves problemas que ponen de relieve su deficiente diseño y su inadecuado funcionamiento. El reflejo más evidente de esas carencias es doble: el mantenimiento de injustificables abanicos de financiación por habitante y la dificultad de algunas comunidades de financiar con los recursos actuales servicios públicos fundamentales, como la educación, la sanidad, y los servicios sociales. Revisar el modelo una vez más es pues imprescindible, pero es importante que esta vez la tarea sea abordada con más ambición que en ocasiones anteriores, pues solo así se podrán resolver de manera efectiva sus disfunciones.
- En la Generalitat Valenciana, a pesar de realizarse un gasto por habitante en servicios públicos fundamentales inferior a la media española, existen déficits anuales continuados muy elevados y una acumulación de endeudamiento que supera ya el 29% del PIB. Esta situación se deriva, en gran parte, de la menor financiación recibida desde el inicio de los sistemas de financiación autonómica, en la década de los años ochenta del siglo XX. El nivel de endeudamiento acumulado como consecuencia de la prolongada insuficiencia financiera constituye una verdadera losa en estos momentos, habiéndose traspasado la línea en la que la carga financiera alimenta por sí sola la deuda. Pero es muy importante subrayar que el actual déficit primario (neto de intereses) se produce a pesar de que el nivel de gasto per cápita valenciano es claramente inferior a la media del gasto de las comunidades de régimen común.

SOBRE EL NIVEL DE GASTO DE LA GENERALITAT VALENCIANA

La valoración de los déficits en los que incurren las comunidades no puede ser la misma si gastan por encima o por debajo de la media. En el primer caso la causa de la insuficiencia financiera puede ser la mayor propensión al gasto, pero en el segundo no.

Los datos del cuadro 1 indican que la Generalitat Valenciana viene gastando por habitante a un nivel que la sitúa hasta un 20% por debajo de la media durante algunos años. La reducción de ese *gap* en los últimos años se produce porque la media se reduce debido a que en otras comunidades los ajustes se realizan a partir de niveles de gasto superiores.

La diferencia de gasto de la CV es menor en el caso de los servicios públicos fundamentales —educación y salud— en los que el alejamiento de los niveles de prestaciones del resto de comunidades es más difícil. En todo caso, la desviación en gasto per cápita en estos servicios alcanza algunos años el 7%. El resto de funciones actúan como variables de ajuste de la mayor restricción presupuestaria, encajando desviaciones mayores en partidas como las de fomento de la actividad económica, cuyos niveles son sustancialmente inferiores a la media.

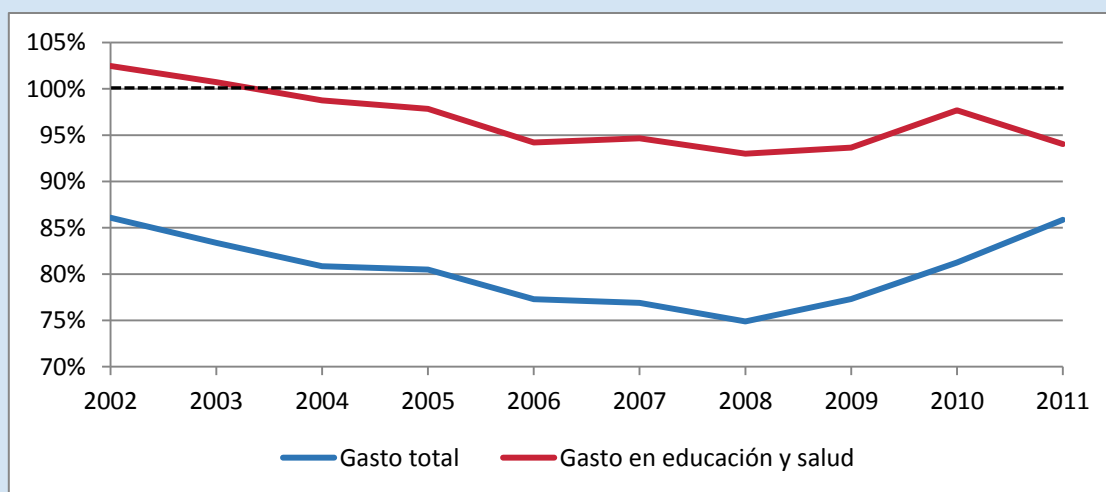
Toda la argumentación de este documento y su insistencia en el verdadero origen del déficit y el endeudamiento acumulados por la Generalitat Valenciana han de tener presente estos datos: que se producen a pesar de gastar menos y que, por tanto, se deben sobre todo a que se ingresa menos.

Cuadro 1. Gasto por habitante de las CC. AA. y de la Comunitat Valenciana.

Euros per cápita.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto total										
Total CC. AA.	2.380	2.549	2.768	3.006	3.255	3.442	3.716	3.942	3.659	3.257
Com. Valenciana	2.048	2.125	2.238	2.419	2.515	2.646	2.783	3.047	2.973	2.797
Gasto en educación y salud										
Total CC. AA.	1.356	1.483	1.621	1.764	1.883	1.982	2.129	2.297	2.183	2.129
Com. Valenciana	1.390	1.493	1.601	1.726	1.774	1.876	1.980	2.151	2.132	2.002

Gráfico 1. Gasto relativo de la Comunitat Valenciana. Media de las CC. AA. = 100%



Fuente: INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana y elaboración propia.

- La Generalitat Valenciana se encuentra en una situación financiera crítica, como confirman los últimos datos de déficit y endeudamiento, y no tiene capacidad de hacer frente sola a los ajustes que se necesitan para reequilibrar la situación, en particular si el modelo de financiación no cambia y deja de perjudicarle cuanto antes. La economía valenciana, gravemente afectada por la crisis, se está viendo también afectada por la inestabilidad financiera de la Generalitat.
- Resulta imprescindible que la Administración Central y el resto de comunidades reconozcan las difíciles circunstancias valencianas y se aborde cuanto antes la reforma del modelo de financiación. Pero, dado el punto al que se ha llegado, es necesario además que se articule un procedimiento de apoyo financiero que corte la dinámica deuda-déficit, reconozca sus causas históricas —como se analiza en el apartado 3e— y frene la peligrosa evolución de la economía valenciana. Sin esa ayuda, la Generalitat Valenciana no podrá redefinir un punto de partida capaz de recomponer los equilibrios presupuestarios y financieros y conducirlos hacia una senda de viabilidad. Si ese nuevo punto de partida no se alcanza, la Comunitat Valenciana podría adentrarse por un camino de estancamiento duradero muy peligroso.

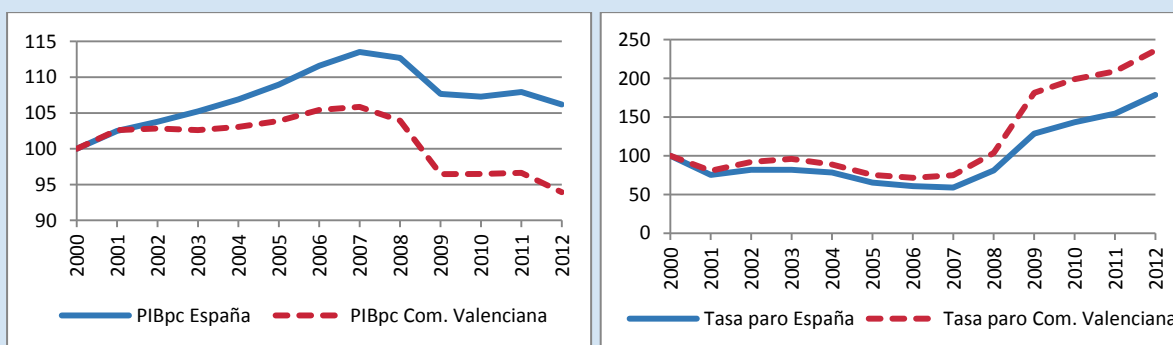
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA VALENCIANA

La economía valenciana creció con fuerza durante los primeros años del siglo XXI (un 20,8% entre 2001 y 2007) pero menos que la media de las CC. AA. Su retroceso acumulado durante los años de crisis es el más intenso de todas las CC. AA., alcanzando el descenso del PIB en 2012 el -7,7% respecto al de 2007.

Como entre 2001 y 2012 la población valenciana aumentó un 21,7%, el PIB per cápita era en 2012 un 8,5% menor que el de 2001. En España —con un crecimiento demográfico sustancial (13,4%), pero mucho menor que el valenciano—, el PIB por habitante de 2012 es un 3,1% mayor que el de 2001.

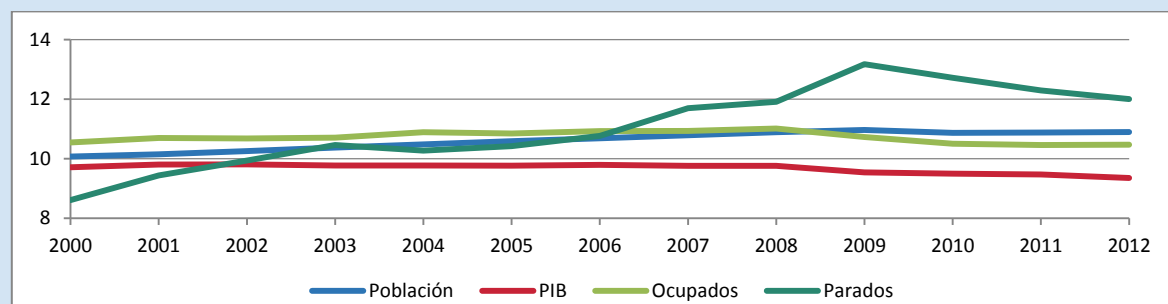
Como resultado de esa trayectoria, la Comunitat Valenciana se ha alejado significativamente de la media española en renta por habitante, encontrándose hoy en el 87,7% y en la posición número 12 de las comunidades autónomas. La fuerte destrucción de empleo durante la crisis y su tasa de paro superior a la media completan el panorama de su preocupante debilidad actual, mayor que la del resto de CC. AA., como confirman los datos del cuadro 2.

Gráfico 2. Evolución del PIB y de la tasa de paro. España y Comunitat Valenciana 2000 = 100



Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico 3. Evolución del peso de la Comunitat Valenciana en España %



Fuente: INE y elaboración propia.

Cuadro 2. Indicadores básicos de la evolución económica reciente de las CC. AA.: 2001-2012.

	Evolución PIB real			PIB real per cápita (€ 2012)			Índice PIB real per cápita			Evolución PIB real per cápita		
	2001-2007	2007-2012	2001-2012	2001	2008	2012	2001	2008	2012	2001-2007	2007-2012	2001-2012
Andalucía	24,7%	-6,1%	17,1%	16.400	18.607	16.960	74,3	76,7	74,5	14,4%	-9,6%	3,4%
Aragón	23,9%	-4,1%	18,8%	23.485	26.977	25.540	106,4	111,2	112,2	15,7%	-6,0%	8,8%
Asturias, Principado de	19,1%	-7,1%	10,6%	18.774	22.678	21.035	85,0	93,4	92,4	19,5%	-6,2%	12,0%
Balears, Illes	15,9%	-2,6%	12,8%	27.543	26.289	24.393	124,8	108,3	107,2	-3,0%	-8,7%	-11,4%
Canarias	20,0%	-2,8%	16,7%	20.251	20.767	19.568	91,7	85,6	86,0	4,4%	-7,4%	-3,4%
Cantabria	21,4%	-4,1%	16,5%	20.760	23.708	22.341	94,0	97,7	98,1	14,4%	-5,9%	7,6%
Castilla y León	22,5%	-2,9%	19,0%	18.827	22.797	22.289	85,3	93,9	97,9	20,8%	-2,0%	18,4%
Castilla - La Mancha	24,9%	-7,2%	15,9%	17.825	19.753	17.698	80,7	81,4	77,7	12,0%	-11,4%	-0,7%
Cataluña	20,6%	-3,8%	16,0%	27.113	28.447	27.248	122,8	117,2	119,7	6,3%	-5,4%	0,5%
Comunitat Valenciana	20,8%	-7,7%	11,5%	21.780	22.061	19.964	98,7	90,9	87,7	3,2%	-11,1%	-8,3%
Extremadura	25,5%	-4,8%	19,5%	13.163	16.501	15.394	59,6	68,0	67,6	23,5%	-5,3%	16,9%
Galicia	21,8%	-2,8%	18,4%	17.658	21.531	20.723	80,0	88,7	91,0	20,4%	-2,5%	17,4%
Madrid, Comunidad de	22,9%	-2,5%	19,9%	29.342	31.206	29.385	132,9	128,6	129,1	7,6%	-6,9%	0,1%
Murcia, Región de	26,2%	-5,3%	19,5%	19.336	20.499	18.520	87,6	84,5	81,4	7,3%	-10,7%	-4,2%
Navarra, Com. Foral de	22,4%	-1,5%	20,5%	27.164	30.718	29.071	123,0	126,6	127,7	12,8%	-5,1%	7,0%
País Vasco	20,4%	-2,4%	17,6%	26.696	31.684	30.829	120,9	130,6	135,4	17,5%	-1,7%	15,5%
Rioja, La	22,6%	-4,6%	17,0%	24.810	26.929	25.508	112,4	111,0	112,1	8,5%	-5,3%	2,8%
Suma CC. AA. régimen común	22,2%	-4,4%	16,8%	21.748	23.805	22.279	98,5	98,1	97,9	10,4%	-7,2%	2,4%
Suma CC. AA.	22,1%	-4,2%	16,9%	22.076	24.268	22.765	100,0	100,0	100,0	10,7%	-6,9%	3,1%

(continúa)

(continuación)

	Evolución población			Evolución ocupados			Tasa de paro		
	2001-07	2007-12	2001-12	2001-07	2007-12	2001-12	2001	2008	2012
Andalucía	9,0%	3,9%	13,2%	33,4%	-18,4%	8,9%	18,7%	17,8%	34,6%
Aragón	7,1%	2,0%	9,2%	25,0%	-12,6%	9,2%	5,0%	7,2%	18,6%
Asturias, Principado de	-0,4%	-0,9%	-1,3%	18,9%	-13,2%	3,2%	7,7%	8,5%	21,8%
Baleares, Illes	19,4%	6,7%	27,4%	28,9%	-8,5%	17,9%	5,9%	10,2%	23,2%
Canarias	14,9%	5,0%	20,7%	28,5%	-18,0%	5,4%	10,8%	17,4%	33,0%
Cantabria	6,2%	1,9%	8,2%	24,8%	-11,3%	10,6%	8,7%	7,2%	17,7%
Castilla y León	1,4%	-0,9%	0,5%	18,8%	-12,1%	4,5%	10,1%	9,5%	19,7%
Castilla - La Mancha	11,5%	4,7%	16,7%	33,2%	-15,7%	12,3%	9,5%	11,6%	28,5%
Cataluña	13,5%	1,7%	15,4%	24,2%	-17,7%	2,2%	8,6%	9,0%	22,7%
Comunitat Valenciana	17,2%	3,9%	21,7%	28,9%	-18,7%	4,8%	9,4%	12,1%	27,7%
Extremadura	1,7%	0,5%	2,1%	20,2%	-18,5%	-2,1%	14,5%	15,2%	33,0%
Galicia	1,2%	-0,3%	0,9%	15,8%	-12,9%	0,8%	11,0%	8,7%	20,7%
Madrid, Comunidad de	14,2%	4,8%	19,7%	29,0%	-10,2%	15,8%	7,6%	8,7%	19,0%
Murcia, Región de	17,6%	6,1%	24,8%	37,1%	-15,4%	15,9%	10,7%	12,6%	27,9%
Navarra, Com. Foral de	8,5%	3,8%	12,6%	18,3%	-10,8%	5,5%	4,9%	6,7%	16,2%
País Vasco	2,5%	-0,6%	1,8%	13,0%	-11,6%	-0,2%	9,8%	6,5%	14,9%
Rioja, La	13,0%	0,7%	13,8%	30,3%	-16,6%	8,6%	4,5%	7,8%	20,5%
Suma CC. AA. régimen común	10,7%	3,0%	14,0%	27,0%	-15,4%	7,5%	10,6%	11,3%	25,0%
Suma CC. AA.	10,2%	2,8%	13,4%	26,1%	-15,1%	7,1%	10,6%	11,3%	25,0%

Fuente: INE y elaboración propia.

Para cambiar este estado de cosas, y también desde la perspectiva más general de recuperar la necesaria estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del Estado de las Autonomías, es necesario diseñar una hoja de ruta que atienda, al menos, a cuatro cuestiones distintas:

- **La corrección de las diferencias de financiación per cápita entre las comunidades, confirmadas por los resultados ya conocidos de los primeros tres años de aplicación del último modelo de financiación**, correspondientes a los ejercicios de 2009 a 2011. Como en los modelos anteriores, la situación relativa de la Comunitat Valenciana sigue siendo negativa, con una desviación sustancial de recursos per cápita respecto a la media. Ni desde la perspectiva general las disparidades son explicables ni desde la particular de la Comunitat Valenciana son admisibles, dadas sus implicaciones sobre la capacidad de prestación de servicios.
- **Las más graves consecuencias del defectuoso diseño de los modelos en las circunstancias actuales**, caracterizadas por el retroceso generalizado de los ingresos, el aumento de los déficits y del endeudamiento, y la necesidad de realizar severos ajustes de gasto. La crisis ha puesto de manifiesto nuevas deficiencias del sistema de financiación hasta ahora no tenidas en cuenta, en especial la falta de garantías de sostenibilidad de los servicios básicos que prestan las comunidades.

- **Las condiciones en las que las comunidades afrontan los objetivos de consolidación fiscal no son las mismas**, porque sus niveles de ingresos y gastos antes de la crisis —y el endeudamiento derivado de los mismos— ya eran diferentes. Esas diferencias no pueden ser ignoradas por los escenarios de estabilidad presupuestaria, que hasta 2012 han sido planteados con los mismos objetivos y calendarios a todas las comunidades y solo para 2013 reconocen asimetrías muy limitadas.
- **La Generalitat Valenciana se enfrenta a estos problemas desde una posición más difícil**, como consecuencia del endeudamiento acumulado, su menor nivel de gasto de partida y la mayor debilidad de su economía, afectada por caídas de actividad y empleo mayores que en el conjunto de España. Esta combinación singular de circunstancias es excepcionalmente negativa y requiere medidas excepcionales.

Este informe persigue **tres objetivos básicos**:

- **Primero, identificar las deficiencias más relevantes de los sistemas de financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.)**, así como los problemas financieros de las comunidades puestos de manifiesto durante los años de crisis.
- **Segundo, establecer los principios o criterios que debe cumplir un nuevo modelo de financiación** para superar las deficiencias de los anteriores y dar respuesta a los problemas actuales.
- **Tercero, proponer un esquema básico para el nuevo sistema de financiación**, que responda a los criterios definidos.

El documento está planteado desde una perspectiva general, con el propósito de ofrecer diagnósticos, criterios y propuestas que puedan ser compartidos por el conjunto de las comunidades. Al mismo tiempo, responde a la preocupación por las graves necesidades valencianas y, por eso, hace explícito que una de las consecuencias de avanzar en la dirección propuesta debería ser acabar con las situaciones de discriminación financiera que padece la Comunitat Valenciana —y también algunas otras comunidades— desde hace varias décadas.

I. DIAGNÓSTICO

2.LAS DEFICIENCIAS DEL MODELO ACTUAL

El actual sistema de financiación de las comunidades autónomas adolece, como los anteriores, de diversos problemas que se derivan de su diseño y se reflejan en unos resultados financieros que no cumplen criterios básicos exigibles a este tipo de instrumentos de política económica, muy importantes para el adecuado funcionamiento de un estado ampliamente descentralizado. De manera muy sintética, pues existe una amplia literatura especializada que ha analizado con detalle la cuestión, los problemas son los siguientes:

a) Dualidad de modelos

La financiación autonómica se articula a través de dos sistemas, el de las comunidades de régimen común y el foral, que arrojan resultados muy distintos en términos de autonomía de gestión, acceso a la liquidez y financiación por habitante. En todos estos aspectos existen diferencias que actúan a favor de las comunidades forales.

Las ventajas asociadas a la autonomía de gestión y liquidez derivadas de los regímenes forales tienen consecuencias, por ejemplo, en la asignación del “rating” por las empresas de calificación. Estas valoran favorablemente que el País Vasco y Navarra recaudan los impuestos de sus territorios —más ricos que la media— y no dependen de las transferencias de la Administración Central. Hoy por hoy, ambas comunidades disponen de mejor “rating” que el Estado español, lo que conlleva ventajas de acceso a la financiación y menores costes.

Las aportaciones al Estado de los regímenes forales deben contribuir a financiar los servicios cuantificables prestados por el Estado y también a proveer otros activos intangibles que se derivan de la estabilidad política y social del Estado, entre los que se incluyen la solidaridad y el equilibrio social a través del trato equitativo a todos los ciudadanos. Sin embargo, las comunidades forales disfrutan de unos recursos por

habitante sustancialmente superiores que, en parte, son el resultado de que el *cupo* vasco y la *contribución* navarra no aportan a la solidaridad interregional lo que correspondería a sus elevados niveles de renta. Esta asimetría financiera no es una consecuencia necesaria de los derechos forales sino un mero resultado de la aplicación concreta de los mismos. Su permanencia durante décadas introduce una enorme tensión estructural en el Estado de las Autonomías que, según la Constitución Española, debería garantizar un trato equitativo a los ciudadanos de todos los territorios. La consecuencia más importante de esta tensión es que otras comunidades —en particular Cataluña— reclaman modelos que les aproximen a los de las forales, basados en pactos fiscales bilaterales con el Estado.

b) Financiación per cápita muy desigual

Tras completarse el proceso de traspasos de las competencias educativas y sanitarias a todas las CC. AA., el ámbito competencial que estas tienen atribuido es en buena medida el mismo. Sin embargo, sus diferencias de financiación per cápita son sustanciales, no solo entre comunidades forales y comunes, como se acaba de señalar, sino también entre estas últimas. Teniendo en cuenta que el grueso del gasto autonómico se concentra en las funciones de sanidad, educación y servicios sociales, existe un amplio consenso técnico acerca de que la población es la variable central a tener en cuenta para determinar el volumen de necesidades de cada comunidad. Por consiguiente, las diferencias de recursos por habitante deberían ser escasas —mucho menores que las que han prevalecido en la última década— y, en todo caso, explicables por indicadores de necesidad explícitos, acordados con criterios objetivos y transparentes.

DESIGUALDADES DE RECURSOS ENTRE COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN

Las dotaciones de recursos que han ofrecido los sucesivos modelos de financiación de las comunidades de régimen común a cada una de ellas han sido siempre muy dispares, y esa desigualdad se ha hecho más evidente cuando —a partir de 2002— todas ellas gestionaban ya las competencias sanitarias y de educación universitaria.

Desde ese momento sus funciones han sido muy similares, pero sus recursos per cápita han presentado diferencias enormes, incompatibles con un trato equitativo entre comunidades. El rango de las diferencias de financiación supera los 25 puntos porcentuales. El modelo de financiación aprobado en 2009 ha modificado la situación de algunas comunidades concretas, pero no ha solucionado el problema general que representan las desigualdades de recursos.

Cuadro 3. Rendimiento del sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común.

	Euros por habitante			Índice total CC. AA. = 100		
	Media 2002-08	Media 2009-11	Media 2002-11	Media 2002-08	Media 2009-11	Media 2002-11
Andalucía	2.312	2.191	2.276	100,1	92,8	97,9
Aragón	2.517	2.611	2.545	109,0	110,5	109,5
Asturias, Principado de	2.428	2.578	2.473	105,1	109,1	106,3
Balears, Illes	2.078	2.332	2.154	90,2	98,8	92,7
Canarias*	2.130	2.059	2.109	92,6	87,2	90,9
Cantabria	2.784	2.925	2.826	120,6	123,7	121,5
Castilla y León	2.541	2.613	2.563	110,1	110,6	110,2
Castilla - La Mancha	2.399	2.344	2.383	103,7	99,3	102,4
Cataluña	2.332	2.552	2.398	101,2	108,3	103,3
Comunitat Valenciana	2.100	2.152	2.115	91,1	91,2	91,1
Extremadura	2.599	2.606	2.601	112,6	110,3	111,9
Galicia	2.468	2.570	2.499	106,9	108,8	107,5
Madrid, Comunidad de	2.186	2.307	2.222	94,8	98,0	95,7
Murcia, Región de	2.121	2.066	2.104	91,7	87,6	90,5
Rioja, La	2.734	2.772	2.745	118,5	117,2	118,1
Suma CC. AA. régimen común	2.307	2.360	2.323	100,0	100,0	100,0

(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el cuadro no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

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

c) Financiación por “población ajustada” también desigual

Los modelos de financiación de régimen común contemplan desde hace tiempo un criterio de necesidad basado en la población y lo matizan definiendo y utilizando una “población ajustada”. Esta se calcula para tener en cuenta variables que pueden generar diferencias en las necesidades de financiación por habitante: la población joven —para la educación— o envejecida —para la sanidad—, la superficie, la densidad de población, la insularidad, etc. Dejando al lado el problema de que en los treinta años de vida de las CC. AA. nunca se ha objetivado técnicamente la selección y peso de estas —u otras— variables de coste, ni definido un coste *standard*, el problema más importante es que la financiación por *habitante ajustado* que ofrecen los modelos a las distintas comunidades también es muy desigual. Sin embargo, en un sistema que ofreciera la misma financiación por unidad de necesidad a todas las comunidades, los recursos por habitante ajustado deberían ser exactamente iguales en todas ellas, para las mismas competencias. No obstante, la financiación por población ajustada que proporciona el actual sistema de financiación a las diferentes CC. AA. de régimen común sigue

presentando rangos de variación superiores a los 25 puntos porcentuales en los tres años ya liquidados del modelo actual (2009, 2010 y 2011).

d) Transferencias distorsionadoras

El origen de unas diferencias de recursos por habitante de esa magnitud no puede ser la existencia de factores diferenciales de coste en la prestación de los servicios específicos de los diferentes territorios. El modelo ya reconoce esos posibles factores de coste mediante variables como la estructura de edades, la densidad de población, la dispersión o la insularidad. Pero, sorprendentemente, tras incorporarlos

CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS ENTRE COMUNIDADES

El modelo actual es muy explícito en el reconocimiento de que la mayor parte de los recursos— nada menos que el 90%— se distribuyen en función del punto de partida o *statu quo*. El resto se reparte entre otros siete fondos, de importancia desigual, cada uno de ellos distribuidos en base a criterios distintos.

El resultado de esta combinación de factores es la desigualdad de recursos per cápita conocida. No obstante, algunas comunidades se benefician mucho de determinados fondos concretos del actual modelo y mejoraron gracias a ellos su posición, mientras que otras se vieron perjudicadas.

Cuadro 4. Esquema de fondos y variables del nuevo modelo en 2009

Fondos	Variables	Millones €	% Fondos sobre total financiación	% peso variables sobre total financiación
Todas las competencias		91.755	100,00	100,00
Statu quo		82.731	90,17	
	<i>Statu quo</i> 2009		100,00	90,17
Fondo refuerzo estado bienestar		4.915	5,36	
	Variación población ajustada 10 años		75,00	4,02
	Peso relativo población ajustada		12,50	0,67
	Peso relativo población potencialmente dependiente		10,00	0,54
	Peso relativo personas reconocidas como dependientes		2,50	0,13
Fondo dispersión superior a la media		50	0,05	
	Población/nº entidades singulares < media España		100,00	0,05
Fondo densidad inferior a la media		50	0,05	
	Población/superficie < media España		100,00	0,05
Fondo normalización lingüística		237	0,26	
	Valoración coste efectivo		100,00	0,26
1.º subfondo de cooperación		800	0,87	
	Si PIB per cápita < media España 3 años			
	% población ajustada respecto a beneficiarias		86,00	0,75
	Distancia a la media renta per cápita		14,00	0,12
2.º subfondo de cooperación		400	0,44	
	Si crecimiento población < 50% media España			
	% población ajustada respecto a beneficiarias		100,00	0,44
Fondo de competitividad		2.572	2,80	
	Si financiación per cápita < media España o capacidad fiscal			
	% población ajustada respecto a beneficiarias		100,00	2,80

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

siguen existiendo diferencias sustanciales de financiación per cápita. Estas diferencias tienen otras causas: se producen por la existencia de los elementos complementarios que cada modelo incorpora para distribuir los recursos, con criterios que son justificados en función de diversos objetivos¹. El reparto que resulta de esos criterios no responde a una lógica clara sino al objetivo político de conservar un *statu quo* — garantizar que nadie pierda—, que sirve también para preservar la desigualdad. El modelo actual, aprobado en 2009, asigna explícitamente el 90% de los recursos con el criterio de respetar el *statu quo*, que es la pieza básica para el mantenimiento de las desigualdades.

e) Desigualdad de oportunidades

La aplicación prolongada de una financiación autonómica de estas características ha tenido un resultado muy negativo: consolidar la desigualdad en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA., algunos de los cuales son fundamentales. El origen de esta situación se remonta al periodo anterior a la Constitución Española de 1978 y a la descentralización. Entonces, un Estado no democrático y escasamente transparente ofrecía un nivel de servicios públicos bajo y, además, no lo ofrecía por igual en todos los territorios.

La gravedad de la situación actual se debe a que, después de tres décadas de democracia y descentralización, la perpetuación de las desigualdades en la distribución territorial de los recursos sigue produciendo diferencias de trato importantes en el acceso a los servicios a los habitantes de las distintas comunidades autónomas. Lamentablemente, a día de hoy no está garantizada la igualdad de oportunidades ante la educación, la salud o los servicios sociales a los ciudadanos que viven en los distintos territorios de España. Esto sucede no solo por las legítimas diferencias en las opciones de los distintos gobiernos autonómicos elegidos por los ciudadanos en cada comunidad, sino por las restricciones financieras que cada gobierno maneja, heredadas en parte del pasado y que representan, en algunos casos, ventajas o desventajas permanentes. El origen de estas desigualdades no es el Estado de las Autonomías —pues ya existían antes de su creación—, pero este se ha desarrollado de manera que apenas ha corregido la situación inicial. Una de las implicaciones de ello es que la presencia del sector público autonómico en los distintos territorios es demasiado desigual.

¹ En cada modelo se utilizan instrumentos distintos, como las modulaciones o los fondos con diversas denominaciones, pero todos ellos son clave para el mantenimiento de unos resultados tan desiguales en financiación per cápita.

EL DESIGUAL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO

El peso del sector público en España es muy desigual en los diferentes territorios, en cualquiera de las Administraciones Públicas que se considere. En el caso de las administraciones autonómicas las diferencias son sustanciales, se miren como se miren. Una razón fundamental de las diferencias es que los recursos de los que disponen las comunidades son muy distintos cuando se considera la totalidad de sus ingresos, provengan del modelo de financiación o de otras fuentes.

Por habitante, el promedio del periodo 2002-2012 muestra un abanico de valores de 80 puntos porcentuales, una diferencia tan grande que obliga a recordar que se trata de datos oficiales para no pensar que están equivocados. Si se considera el peso de los ingresos públicos autonómicos en el PIB —influido por el nivel de renta de las regiones—, los resultados cambian pero las diferencias todavía resultan mayores, pues el porcentaje de algunas comunidades duplica o incluso triplica al de otras.

Cuadro 5. Ingresos públicos totales no financieros de las comunidades autónomas.
Media 2002-2012

	Índice de ingresos públicos per cápita	Ingresos públicos en % del PIB
Andalucía	103,7	19,0
Aragón	106,6	13,7
Asturias, Principado de	108,3	16,7
Balears, Illes	83,4	10,6
Canarias	96,5	15,2
Cantabria	109,4	15,6
Castilla y León	111,1	16,3
Castilla - La Mancha	112,5	20,0
Cataluña	100,9	11,9
Comunitat Valenciana	79,0	12,1
Extremadura	126,4	26,1
Galicia	110,1	18,2
Madrid, Comunidad de	82,1	8,8
Murcia, Región de	85,8	14,4
Navarra, Com. Foral de	159,5	17,6
País Vasco	122,4	13,1
Rioja, La	107,8	13,7
Suma CC. AA.	100,0	14,0

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

f) La solidaridad no explica las diferencias

Se puede pensar que las asimetrías en la financiación por habitante responden a un patrón de redistribución territorial de las rentas, diseñado con el fin de igualar la capacidad de financiación del gasto público autonómico para atender los servicios públicos fundamentales a un nivel similar. La realidad no responde a ese criterio: la distribución de recursos entre comunidades no iguala —ni deja de hacerlo— las posibilidades de acceso a los servicios fundamentales prestados por las CC. AA., permitiendo a las menos desarrolladas realizar el nivel de gasto de las más ricas. Hay comunidades ricas con muchos recursos públicos y otras con pocos, y lo mismo sucede entre comunidades pobres.

¿SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL?

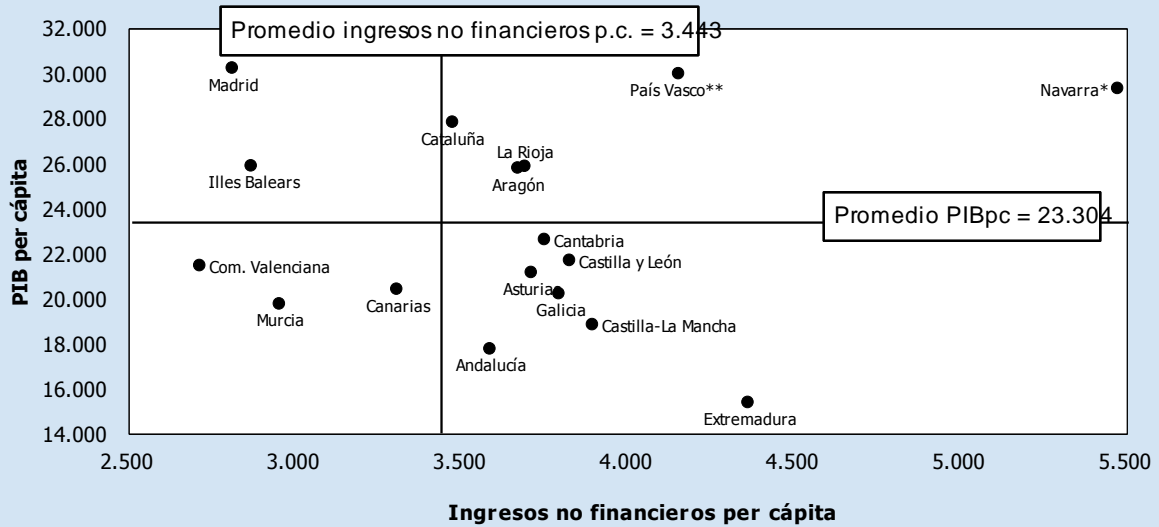
Las diferencias de recursos públicos por habitante de los que disponen las comunidades no responden a ningún patrón definido general: ni tienen mayores ingresos las que disfrutan de mayores rentas por habitante, ni tampoco las que menos. Esta falta de reglas se observa tanto si se consideran los ingresos totales de las comunidades —como hace el gráfico 4a— o solo los derivados del modelo de financiación para las comunidades de régimen común, como hace el gráfico 4b.

En ambos gráficos se observa que puede haber comunidades con similares recursos públicos (situados sobre la misma vertical) a pesar de tener distintos niveles de PIB per cápita. Esta situación sería explicable como un resultado de una solidaridad interterritorial, que permite a los gobiernos regionales prestar sus servicios con independencia de la capacidad fiscal de sus regiones.

Pero también se puede observar que comunidades con un nivel similar de PIB per cápita (situadas casi sobre la misma horizontal) presentan sustanciales diferencias de recursos por habitante para prestar sus servicios. Esto pone en cuestión que la solidaridad llegue a todas las comunidades por igual, en particular a las que están situadas por debajo de la media en PIB y también en ingresos públicos.

Gráfico 4a. Ingresos de las CC. AA. y PIB per cápita.

Euros de 2012, media 2002-2012



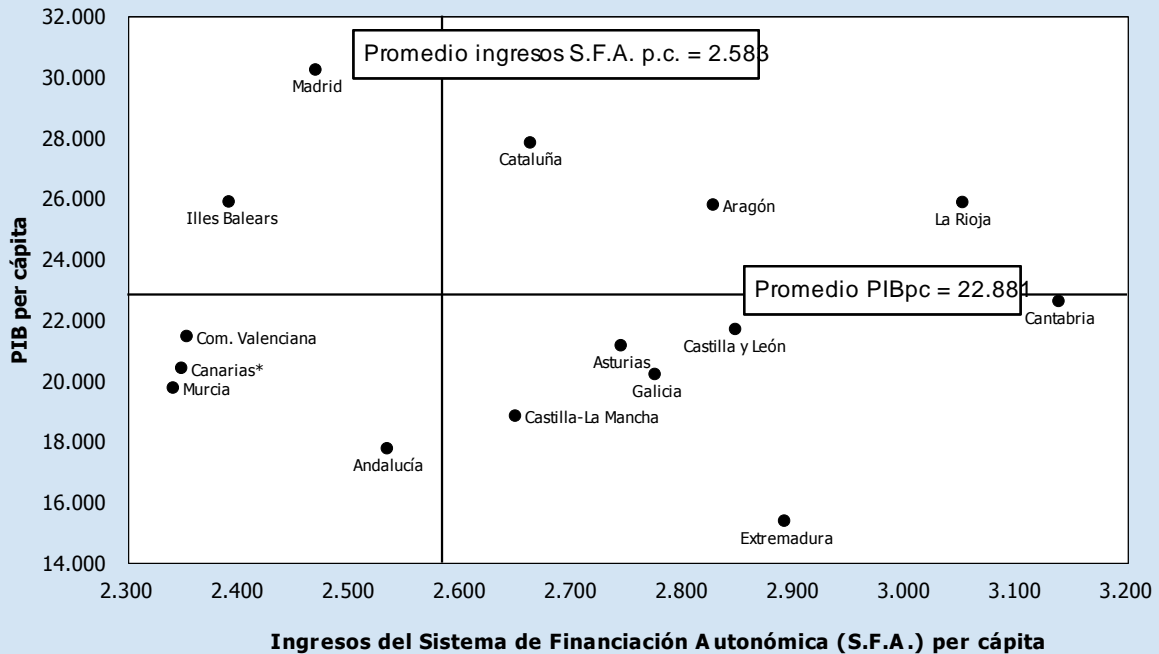
(*) En Navarra se han deducido las aportaciones al Estado.

(**) En el País Vasco las diputaciones forales asumen la recaudación tributaria, pero no están contempladas en este gráfico. Si se homogeneizara, el ingreso per cápita del País Vasco sería superior al indicado.

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

Gráfico 4b. Ingresos del Sistema de Financiación Autonómica (S.F.A.) de las CC. AA. de régimen común y PIB per cápita.

Euros de 2011, media 2002-2011



(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el gráfico no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

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

g) El esfuerzo o la presión fiscal tampoco explican las diferencias

Además, las asimetrías en los recursos tampoco responden a la presión o el esfuerzo fiscal, pues no disponen de más recursos aquellas comunidades que más aportan fiscalmente. La casuística es variada y la lógica de la misma escasa, explicándose sobre todo por la enorme influencia del punto de partida: el dispar despliegue territorial del Estado en el momento de realizarse la descentralización y el momento en el que cada competencia se traspasa. La permanencia de esa disparidad mantiene la desigualdad de oportunidades señalada y representa un grave problema de solidaridad interterritorial en el ámbito en el que menos debería manifestarse: el acceso a servicios públicos fundamentales como los que prestan las comunidades autónomas.

3. PROBLEMAS PUESTOS DE MANIFIESTO DURANTE LA CRISIS

Las deficiencias del modelo de financiación enumeradas en el apartado anterior son conocidas desde hace bastantes años, pero en los últimos se han puesto de relieve otros problemas derivados de las dificultades financieras a las que se enfrentan las comunidades durante la crisis. Su aparición refleja carencias muy relevantes —algunas de ellas estructurales— que también deben ser tenidas en cuenta para diseñar adecuadamente un nuevo modelo de financiación. Son las siguientes:

a) Sostenibilidad de los ingresos

La recaudación tributaria ha mostrado una elevada elasticidad a las variaciones negativas de la actividad durante el desarrollo de la crisis. Mientras las caídas del PIB nominal acumuladas se elevan al 3,4%, las de la recaudación fiscal de las comunidades autónomas son del 22% y las de los tributos cedidos del 59%.

Estas reducciones tan intensas —y por el momento duraderas— de los ingresos fiscales en España en general y en las CC. AA. en particular, ponen de manifiesto la existencia de un componente cíclico muy relevante en los ingresos públicos. Este elemento estaba escasamente presente en las coordenadas financieras de los gobiernos autonómicos y, en general, de las AA. PP. Al coincidir un periodo de importantes traspasos de competencias con una fuerte expansión, las comunidades asumieron compromisos de gasto permanentes que financiaban con los ingresos transitorios asociados al *boom* inmobiliario, incurriendo en déficits estructurales que no fueron contemplados como tales.

La caída de ingresos ha puesto también de manifiesto problemas de cumplimiento fiscal, largamente desatendidos y agravados durante la crisis. Como consecuencia de los graves problemas de liquidez de muchos contribuyentes, el porcentaje de actividades y rentas fiscalmente sumergidas tiende a crecer en las recesiones y con ello se acrecientan los problemas de recaudación.

CAÍDA DE LOS INGRESOS FISCALES CONSOLIDADOS

La caída de los ingresos fiscales en España ha sido porcentualmente muy superior a la del PIB nominal, pero existen diferencias significativas entre las trayectorias de la Administración Central y las comunidades autónomas, tanto en intensidad como en perfil temporal de la evolución. Estas diferencias son mayores todavía cuando se consideran los ingresos consolidados, dada la importancia de las transferencias entre administraciones. Estas transferencias son más complejas en estos años como consecuencia de los cambios en el modelo de financiación de 2009 y las deficientes previsiones presupuestarias de 2008 y 2009.

Las comunidades solo experimentan retrocesos en sus ingresos consolidados a partir de 2010, cuando comienzan a liquidar los anticipos recibidos en 2008 en base a unos Presupuestos Generales del Estado irreales. La caída de ingresos acumulada desde entonces hasta 2011 es muy intensa y superior a la media de las AA. PP. Pese a recuperarse parte de la misma en 2012, los ingresos de las comunidades este último año son inferiores en un 11% a los de 2008.

La Administración Central experimenta una caída brutal de sus ingresos consolidados en 2009, tanto que tras cumplir con sus compromisos de transferencias hubo de financiar con déficit la práctica totalidad de sus demás gastos. La recuperación posterior de los ingresos consolidados se deriva de la reducción de las transferencias comprometidas y las medidas fiscales adoptadas, pero sus ingresos siguen siendo en la actualidad un 16% inferiores a los de 2008.

Cuadro 6. Evolución de los recursos no financieros consolidados de las Administraciones Públicas y del PIB

	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Millones de euros</i>					
Comunidades autónomas	145.553	151.044	128.440	109.853	129.899
Administración Central	64.950	4.164	48.774	69.118	54.489
Corporaciones locales	55.705	60.961	58.284	49.571	52.180
Adm. de la Seguridad Social	135.869	151.492	148.500	151.129	145.477
Total AA.PP.	402.078	367.661	383.998	379.671	382.044
PIB nominal	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.051.204
Total recursos no fin. / PIB	37,0%	35,1%	36,6%	35,7%	36,3%
<i>Índice 2008=100</i>					
Comunidades autónomas	100,0	103,8	88,2	75,5	89,2
Administración Central	100,0	6,4	75,1	106,4	83,9
Corporaciones locales	100,0	109,4	104,6	89,0	93,7
Adm. de la Seguridad Social	100,0	111,5	109,3	111,2	107,1
Total AA.PP.	100,0	91,4	95,5	94,4	95,0
PIB nominal	100,0	96,3	96,4	97,8	96,6

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

Tras un periodo de rebajas impositivas que se mostró compatible con aumentos de la recaudación, las administraciones afrontaron las reducciones de ingresos fiscales desde una resistencia inicial a subir impuestos. La Administración Central los subió antes, presionada por la gravedad de la situación. Pero la elevación de los tipos impositivos de impuestos que actualmente están compartidos, como el IRPF y el IVA, se ha realizado sin

coordinación con las CC. AA., que no han participado en la decisión ni está previsto que participen en el rendimiento financiero de la misma (art. 21.2 ley 22/2009). Esta conducta ha sido valorada negativamente por algunas CC. AA. que han considerado que no ha existido la lealtad institucional necesaria para que las administraciones afrontaran conjuntamente el coste político de la decisión y compartieran el aumento de recaudación.

b) Rigidez de los gastos

La caída de ingresos fiscales es de tal magnitud que pone en cuestión la viabilidad financiera del Estado del Bienestar, especialmente en lo que se refiere a los niveles de servicios ofrecidos por las comunidades antes de la llegada de la crisis. Las competencias de mayor dimensión presupuestaria gestionadas por las CC. AA. corresponden al grupo funcional del gasto público denominado “Producción de bienes de carácter social” —sanidad, educación y prestaciones sociales—, sobre el que se sustenta una gran parte de las prestaciones sociales en especie del Estado del Bienestar. El gasto asociado a estas funciones está en gran medida determinado por el catálogo de servicios legalmente establecido —o consolidado por la práctica de las administraciones públicas—, por el tamaño de la población y por la intensidad con la que los ciudadanos demandan los servicios.

El comportamiento de los gastos relacionados con la protección social es muy rígido a corto plazo y en algunos de los servicios —sobre todo los asociados al envejecimiento, como los servicios sanitarios y de atención a la dependencia— presenta tendencias crecientes en el tiempo en muchos países y también en España. La dificultad de modificar esas tendencias expansivas del gasto se deriva de la complejidad organizativa y la rigidez de las instituciones que prestan los servicios, y también de la inercia expansiva de las demandas de los mismos. La experiencia de estos años indica que el control de esas tendencias es una tarea difícil y que la respuesta es muy lenta, incluso aunque se adopten medidas drásticas para mejorar la eficiencia de la gestión e incentivar el ahorro.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EDUCATIVO Y SANITARIO

La tendencia del gasto sanitario, fuertemente creciente durante los años de expansión, y en menor medida también del educativo, solo se ha contenido a partir de 2010, cuando comienzan las estrecheces financieras para las comunidades. En 2011, el nivel de gasto por habitante en ambas funciones seguía siendo similar al de 2008, pese a la fuerte reducción de ingresos que había tenido lugar.

El ajuste de los gastos educativos y sanitarios en la Comunitat Valenciana solo es significativo a partir de 2010, pero en 2011 se mantiene en niveles superiores a los de 2008, mientras que los ingresos entre esos años habían experimentado un importante descenso. En cuanto a los valores del gasto por habitante en comparación con el resto de comunidades, en el caso de la educación hay una convergencia debido a la mayor reducción del gasto medio de las comunidades y en sanidad no existe una trayectoria definida en este sentido.

Cuadro 7. Evolución del gasto en educación y sanidad, PIB e ingresos de las comunidades autónomas

	2008	2009	2010	2011
Total CC. AA.				
<i>Millones de euros</i>				
PIB nominal	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355
Gasto educación	38.024	40.883	39.722	39.000
Gasto sanidad	58.755	64.297	60.525	58.877
<i>Euros per cápita</i>				
PIB nominal	23.933	22.890	22.840	23.130
Gasto educación	837	893	865	848
Gasto sanidad	1.293	1.404	1.318	1.281
Comunitat Valenciana				
<i>Millones de euros</i>				
PIB nominal	107.433	101.172	100.563	101.461
Gasto educación	3.902	4.434	4.325	4.210
Gasto sanidad	5.901	6.363	6.316	5.802
<i>Euros per cápita</i>				
PIB nominal	21.701	20.157	20.150	20.287
Gasto educación	788	883	867	842
Gasto sanidad	1.192	1.268	1.266	1.160
<i>En relación con Total CC. AA.</i>				
PIB nominal	90,7	88,1	88,2	87,7
Gasto educación	94,2	98,9	100,2	99,2
Gasto sanidad	92,2	90,3	96,0	90,6

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

c) Déficit y financiación de la deuda

La combinación de caídas duraderas de ingresos y gastos rígidos ha disparado el déficit y lo ha mantenido alto, haciendo aumentar con fuerza el endeudamiento en todas las comunidades, sin excepción, llegando en algunos casos a generar peligrosas espirales deuda-déficit-deuda.

En la fase expansiva, el desajuste entre ingresos y gastos fue frecuente en las comunidades, y significativo en relación al tamaño de sus presupuestos, pero se cubrió mediante el recurso al endeudamiento con notable facilidad y bajo coste, al coincidir con el avance del proceso de integración monetaria y financiera europea y una etapa de bajos tipos de interés y de infravaloración generalizada del riesgo. La entrada en una

fase distinta, caracterizada por una mayor aversión al riesgo de los mercados y el mantenimiento de los ingresos fiscales en niveles bajos, ha incrementado el volumen de sus déficits hasta niveles muy elevados en muchos casos, enfrentando a las comunidades a un grave problema de financiación de sus déficits y refinanciación de sus deudas.

Como consecuencia de esas dificultades, muchas comunidades no han tenido capacidad de cumplir los compromisos de pago con sus proveedores. Durante algunos años se han extendido malas prácticas en el reconocimiento de deudas, que ponen de manifiesto falta de transparencia y una deficiente gestión financiera. Esta trayectoria de dificultades y dudas crecientes sobre la solvencia de las comunidades ha desembocado en el cierre de los mercados y la estigmatización de su deuda como activos de muy baja calidad.

DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO, ANTES Y DURANTE LA CRISIS

Las cifras de déficit durante los años de expansión parecían pequeñas en relación al PIB, pero superaban ya el 10% del presupuesto de ingresos de algunas comunidades. Al llegar la crisis, todas las comunidades padecen desequilibrios sustanciales y en algunas de ellas los déficits llegan a superar el 25% de los ingresos no financieros.

Se trata, por tanto, de situaciones financieramente insostenibles y que ponen en marcha procesos de acumulación de endeudamiento que avanzan a gran velocidad. Los cocientes deuda/PIB se han triplicado en cinco años y las cargas financieras del endeudamiento representan en la actualidad porcentajes significativos de los déficits, sobre todo a partir de 2012, tras la transformación de deuda comercial en deuda financiera con coste, al aflorarse la primera gracias a la creación del Plan de Pago a Proveedores.

El déficit de la Comunitat Valenciana se sitúa siempre entre los mayores y en 2012 es el más elevado de todas las comunidades —pese a haberse reducido un 1,48% del PIB respecto al de 2011— y lo mismo sucede con la ratio Deuda/PIB, que se eleva al 29,4%.

Cuadro 8. Evolución del déficit, en % del PIB

	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	0,10	0,38	-0,75	-1,37	-3,13	-3,46	-2,04
Aragón	-0,10	-0,16	-0,75	-1,74	-2,99	-2,64	-1,44
Asturias, Principado de	0,40	0,03	-0,60	-1,32	-2,68	-3,62	-1,06
Balears, Illes	-0,40	-1,85	-3,28	-3,26	-4,00	-4,19	-1,80
Canarias	-0,10	0,14	-0,70	-1,06	-2,29	-1,50	-1,29
Cantabria	0,20	-0,03	-1,08	-3,22	-2,87	-3,46	-1,13
Castilla y León	0,00	-0,20	-0,71	-1,41	-2,26	-2,59	-1,42
Castilla - La Mancha	0,00	-0,27	-2,79	-4,86	-6,32	-7,87	-1,56
Cataluña	-0,50	-0,50	-2,58	-2,41	-4,22	-4,02	-1,96
Comunitat Valenciana	-1,30	-0,39	-2,11	-3,09	-3,57	-5,00	-3,52
Extremadura	0,00	0,49	-1,18	-1,67	-2,39	-4,73	-0,70
Galicia	0,20	0,32	-0,17	-0,75	-2,38	-1,63	-1,29
Madrid, Comunidad de	0,00	0,00	-0,74	-0,43	-0,71	-1,96	-1,07
Murcia, Región de	-0,20	-0,11	-2,86	-2,64	-4,94	-4,46	-3,12
Navarra, Com. Foral de	0,00	1,06	-4,70	-2,63	-3,03	-1,99	-1,35
País Vasco	-0,10	1,09	-1,18	-3,89	-2,40	-2,56	-1,39
Rioja, La	-0,80	-0,76	-1,08	-0,68	-3,05	-1,45	-1,06
Suma CC. AA.	-0,24	-0,04	-1,49	-1,92	-2,94	-3,31	-1,76

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia

Cuadro 9. Evolución del endeudamiento, en % del PIB

	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	7,0	5,0	5,4	6,9	8,5	9,8	14,6
Aragón	4,6	3,5	4,5	5,8	8,7	10,0	13,7
Asturias, Principado de	5,2	3,2	3,2	4,8	7,5	9,3	12,1
Balears, Illes	4,4	6,9	8,9	12,4	15,9	16,5	21,6
Canarias	3,5	3,7	4,4	5,7	8,2	8,9	11,3
Cantabria	3,8	3,3	3,7	5,0	7,7	9,7	15,7
Castilla y León	3,4	3,3	4,5	5,7	7,7	9,5	13,8
Castilla - La Mancha	3,0	5,1	7,0	12,0	16,3	18,1	28,2
Cataluña	7,4	8,0	10,3	13,0	17,8	21,1	25,4
Comunitat Valenciana	10,5	11,6	12,3	15,2	19,3	20,7	29,4
Extremadura	6,0	4,5	5,0	6,1	10,1	11,6	14,6
Galicia	8,0	6,9	7,0	8,8	10,9	12,2	14,6
Madrid, Comunidad de	6,5	5,4	5,5	6,3	7,2	8,2	10,7
Murcia, Región de	3,5	2,4	2,7	4,9	7,5	10,0	16,9
Navarra, Com. Foral de	4,8	3,6	4,7	6,0	9,1	12,9	15,5
País Vasco	3,1	1,0	1,5	4,0	7,8	8,3	11,0
Rioja, La	3,1	3,5	4,9	6,5	9,1	11,0	13,1
Suma CC. AA.	6,3	5,8	6,7	8,7	11,5	13,3	17,6

Fuente: Banco de España, INE y elaboración propia.

d) Déficit y endeudamiento generalizado de las AA. PP.

El deterioro financiero no ha sido una característica singular de las CC. AA., sino que lo han padecido todas las administraciones y de manera muy especial la Administración Central. En realidad, el desplome de los ingresos fiscales ha afectado a todas las

administraciones —excepto la Seguridad Social—, en buena medida dependientes en la actualidad de la misma cesta de grandes fuentes tributarias (IRPF, IVA, Especiales). El crecimiento del déficit ha sido relativamente más intenso en el caso de la Administración Central, debido al efecto sobre sus gastos de los estabilizadores automáticos —seguro de desempleo, fundamentalmente— y del retraso con el que se trasladó el efecto de la caída de ingresos a las entregas a cuenta a las comunidades. Aunque la Administración Central reaccionó antes, su endeudamiento no ha dejado tampoco de crecer y supera en mucho al de las CC. AA., sobre todo si se pone en relación con el tamaño de sus ingresos no financieros. Las comunidades han estado más en el punto de mira de los mercados por su tardía reacción a los desequilibrios —y en algunos casos porque sus emisiones no son aceptadas como garantía colateral para el acceso de las entidades bancarias a la financiación del BCE—, pero todas las AA. PP. españolas padecen problemas financieros graves que les obligan a abordar ajustes para frenar la escalada del endeudamiento.

MAGNITUD DEL DÉFICIT Y DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La magnitud del déficit de la Administración Central al principio de la crisis fue tal que en 2009 sus recursos no financieros netos de transferencias fueron mínimos e incurrió en un déficit de 97.931 millones. En los dos años siguientes la situación se reconduce sustancialmente, pero en 2012 las ayudas a la banca han vuelto a elevar el déficit de la A.C. hasta los 81.450 millones.

En las CC. AA. los años de mayor déficit fueron, en cambio, 2010 y 2011, debido en parte a la devolución de una porción de los ingresos recibidos a cuenta en 2008 y 2009 y liquidados dos años después. En 2012 se reconduce significativamente la situación.

El reflejo en los mercados financieros de estas asimetrías de ambas administraciones ha sido dispar. Para las comunidades, la falta de medidas de contención del déficit les cerró los mercados en 2011 mientras que en el caso de la Administración Central esto no sucedió, pese a que su deuda en relación con sus ingresos fiscales es mucho mayor que la de las CC. AA. En todo caso, la deuda pública española ha sufrido también durante buena parte de 2012 un fuerte castigo en forma de mayor prima de riesgo, que ha llegado a superar los 600 puntos básicos, aunque en el verano de 2013 ha vuelto a situarse por debajo de los 250 pb.

Cuadro 10. Evolución del déficit (PDE), el endeudamiento (PDE) y recursos no financieros. Millones de euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit (-) o superávit (+)											
Admin. Central	-2.995	-5.118	-8.895	4.719	9.840	12.147	-32.952	-97.931	-52.740	-36.527	-81.450
CC. AA.	-3.535	-3.770	-649	-2.631	-382	-2.346	-18.203	-21.447	-39.708	-54.148	-18.436
Endeudamiento											
Admin. Central	320.876	319.793	331.252	330.872	325.313	317.435	367.095	485.525	549.653	622.298	760.268
CC. AA.	46.460	48.995	51.994	57.822	59.068	61.039	72.625	90.962	120.778	141.363	184.500
Recursos no financieros (consolidado)											
Admin. Central	66.237	65.961	71.485	83.945	94.401	102.789	64.950	4.164	48.774	69.118	54.489
CC. AA.	87.945	98.107	111.067	121.859	134.950	145.316	145.553	151.044	128.440	109.853	129.899

Fuente: IGAE, Banco de España y elaboración propia.

e) Las causas del mayor endeudamiento valenciano

La aceleración del endeudamiento en el caso valenciano durante la crisis es el resultado de la combinación de varias circunstancias. En primer lugar, en 2007 la deuda acumulada ya era mayor, como consecuencia del efecto de la insuficiencia financiera relativa arrastrada durante dos décadas y agravada por el fuerte crecimiento demográfico en los primeros años del siglo XXI. Posteriormente, tiene lugar una fuerte caída de los ingresos fiscales y el cambio de modelo de financiación en 2009 apenas reduce el diferencial negativo de ingresos por habitante respecto a la media. Como consecuencia de ambas circunstancias el déficit se dispara y la deuda crece con fuerza, generando a su vez una creciente carga financiera que incide significativamente sobre el déficit de los últimos años.

EL EFECTO ACUMULADO DE LA INSUFICIENCIA FINANCIERA VALENCIANA

Los efectos de la menor financiación per cápita valenciana sobre las finanzas de la Generalitat Valenciana han existido desde que a mediados de la década de los ochenta del siglo XX se recibieron transferencias importantes —como la educación y la sanidad— sin una financiación y unas dotaciones de capital similares a las de otras comunidades. Sin embargo, la información más concluyente sobre esa discriminación solo está disponible cuando ya todas las comunidades gestionan similares competencias, es decir, a partir de 2002.

Durante el periodo 2002-2012 han estado vigentes dos modelos de financiación pensados para ese escenario de igualdad competencial y durante esos años la Generalitat Valenciana ha seguido recibiendo unos recursos por habitante sensiblemente inferiores a la media. Como consecuencia de ello se ha endeudado más, pese a gastar menos, como ya se ha mostrado en el cuadro 1 y el gráfico 1. El efecto de la insuficiencia financiera sobre el endeudamiento puede estimarse realizando un doble cálculo: en primer lugar, cuál hubiera sido el déficit en caso de gastarse lo que se ha gastado pero con una financiación igual a la media; y segundo, cuál hubiera sido la reducción del déficit de cada año derivada de la menor carga de intereses correspondiente al menor endeudamiento acumulado.

Cuadro 11. Discriminación acumulada en la financiación autonómica durante el periodo 2002-2012.

Millones de euros y % en relación con el PIB.

	Discriminación acumulada	En % del PIB 2012	Pro-memoria: Deuda/PIB	
			2012	1r trim. 2013
Andalucía	-5.295	-3,8%	14,6%	14,7%
Aragón	3.262	9,7%	13,7%	15,0%
Asturias, Principado de	1.837	8,3%	12,1%	12,2%
Baleares, Illes	-1.696	-6,3%	21,6%	21,8%
Canarias*	-4.964	-12,0%	11,3%	11,4%
Cantabria	3.213	24,9%	15,7%	16,2%
Castilla y León	6.658	12,1%	13,8%	14,7%
Castilla - La Mancha	1.129	3,1%	28,2%	28,1%
Cataluña	6.740	3,4%	25,4%	25,7%
Comunitat Valenciana	-10.918	-10,9%	29,4%	29,1%
Extremadura	3.234	19,4%	14,6%	14,6%
Galicia	5.433	9,6%	14,6%	16,9%
Madrid, Comunidad de	-6.602	-3,5%	10,7%	11,7%
Murcia, Región de	-3.481	-12,7%	16,9%	17,5%
Rioja, La	1.449	18,2%	13,1%	13,1%

(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el cuadro no resulta homogénea.

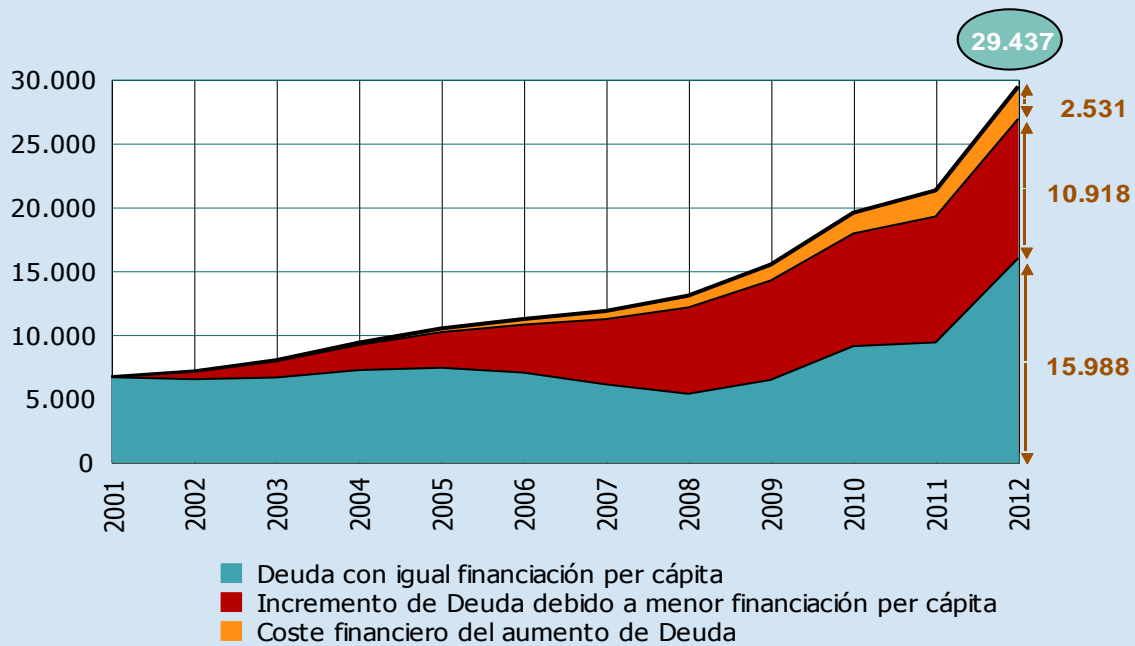
Fuente: INE, Banco de España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

En el cuadro 11 se presenta la estimación de la evolución de la diferencia en el endeudamiento de cada comunidad que se hubiera derivado del primer efecto enunciado —financiación igual a la media— a lo largo del periodo 2002-2012. Como se puede constatar comparando el porcentaje del PIB del efecto acumulado con el nivel de deuda en 2012, los cambios en los niveles de endeudamiento que podrían haberse derivado de este cambio son sustanciales, incrementándose la deuda en las comunidades que disponen de más recursos si estos se ajustaran a la media y reduciéndose en las que disponen de menos.

El gráfico 5 se centra en el caso de la Generalitat Valenciana y añade también la estimación del segundo efecto enunciado (la menor carga de intereses que existiría si el endeudamiento fuera inferior por haberse igualado los recursos). De haber dispuesto en dicha década de una financiación igual a la media, con el nivel de gasto efectivamente realizado el endeudamiento existente en 2012 sería menor por un importe de 13.449 millones de euros, pasando de representar el 29,4% del PIB al 16%.

Gráfico 5. Efecto en la deuda de la Comunitat Valenciana de la discriminación en financiación per cápita durante la última década, incluyendo el coste financiero

Millones de euros.



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

f) Exigencias de ajuste fiscal rápido

La dificultad de avanzar en los ajustes y la lenta adopción de medidas por parte de las comunidades ha conducido a que las exigencias de reducción del déficit les llegaran desde fuera: de los mercados que han de financiarlo y de las administraciones responsables de la estabilidad financiera, la Administración Central y la Comisión Europea.

EL AJUSTE FISCAL PREVISTO EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

El Programa de Estabilidad aprobado a primeros de 2012 contemplaba un ritmo de ajuste fiscal rápido, en consonancia con las exigencias de la Unión Europea. La UE fijó el 9 de julio de 2012 un nuevo calendario de ajuste fiscal para España y los objetivos de déficit pasaron a ser del 6,3% en 2012, el 4,5% en 2013 y el 2,8% en 2014. Aunque esos objetivos ampliaban el margen para el conjunto de las AA. PP., en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 31 de julio de 2012 no se modificó el objetivo del 1,5% para las CC. AA. en 2012, ni el del 0,7% para 2013.

En el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 21 de marzo de 2013 se anunció que si el calendario de la UE se relajaba para España también será más lento para las comunidades en 2013. La Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016 aprobada a finales de abril amplía el objetivo de déficit de las comunidades para 2013 al 1,2% del PIB y el de equilibrio presupuestario se posterga a 2017. Tras la autorización a España por la UE de un déficit para 2013 del 6,5% del PIB, las comunidades tendrán finalmente como objetivo el 1,3%.

Cuadro 12. Escenario de consolidación fiscal. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación

	2013	2014	2015	2016
Total AA.PP.	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8
Administración Central	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Comunidades Autónomas	-1,3	-1,0	-0,7	-0,2
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
AA. Seguridad Social	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5

Fuente: Gobierno de España.

Las condiciones en las que se han planteado los reajustes han impuesto un calendario rápido que —dadas las dificultades para recaudar mayores ingresos fiscales— obliga a las comunidades a recortes drásticos de gasto. De acuerdo con los escenarios del Programa de Estabilidad 2013-2016 y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la senda de reducción del déficit ha de ser recorrida por las comunidades a mayor velocidad que la Administración Central y aproximarse antes al equilibrio presupuestario.

El horizonte de endeudamiento máximo contemplado reserva a las comunidades autónomas 13 de los 60 puntos de PIB que se establecen para el conjunto de las AA. PP. Estos criterios de endeudamiento más estrictos para las CC. AA. son discutibles desde varios puntos de vista, pues su peso en el gasto es mayor que el de la Administración Central, la rigidez de muchos de sus gastos es superior y el nivel actual de endeudamiento acumulado es menor. El Parlamento Europeo —en su Resolución sobre Finanzas Públicas, del 16 de enero de 2013, ha recordado en su punto 28 que “los esfuerzos de consolidación fiscal debe repartirse entre las distintas administraciones teniendo en cuenta los servicios que prestan”.

Al coincidir los ajustes fiscales rápidos con una etapa recesiva, los efectos multiplicadores negativos sobre la renta derivados de intensas reducciones de gasto público son elevados y reducen a su vez los ingresos fiscales, obligando a ajustes adicionales. Esta situación enfrenta a las comunidades, y al sector público en su conjunto, a reflexionar sobre tres cuestiones. En primer lugar, sobre el ritmo de ajustes adecuado para que el crecimiento no se resienta hasta el punto de hacer imposible los propios objetivos de estabilidad. Segundo, sobre cómo evitar en el futuro los riesgos que acompañan a la inestabilidad y asegurar niveles estables de prestación de los servicios públicos fundamentales. Tercero, a tener presente que las sendas de consolidación no deben olvidar que los déficits de las distintas comunidades se producen como resultado de desajustes de ingresos y gastos situados a niveles muy diferentes. Por consiguiente, el esfuerzo de reducción del déficit no es el mismo en una comunidad que ingresa y gasta por encima de la media que en otra que ingresa y gasta por debajo.

DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS Y NIVELES DE INGRESOS Y GASTOS

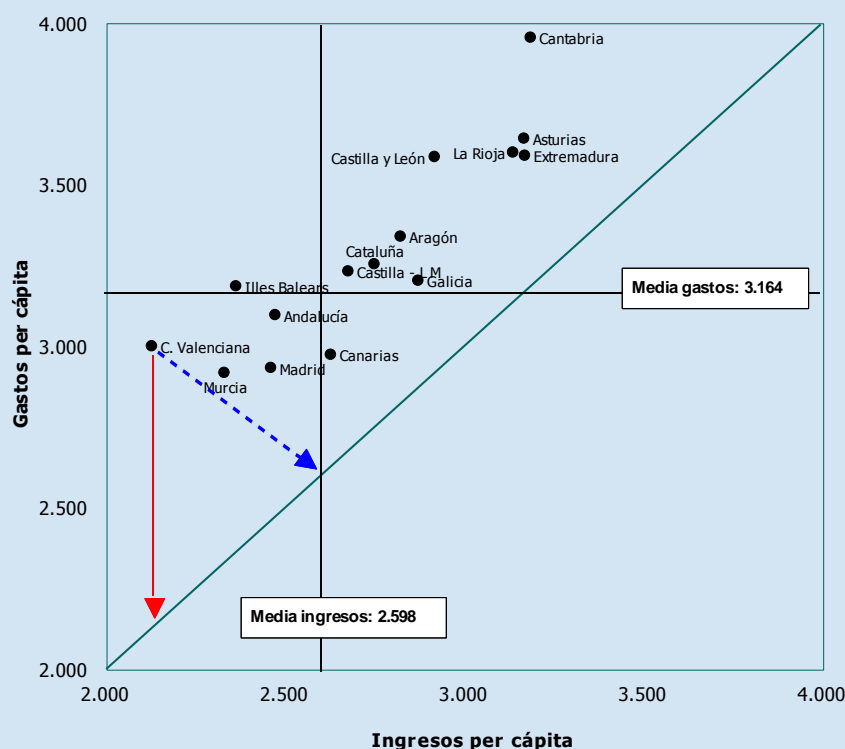
La valoración de los desequilibrios presupuestarios y los itinerarios establecidos para su corrección no deben ignorar que los niveles de ingresos y gastos por habitante de las comunidades son muy dispares. Así lo indica su ubicación en el gráfico 6: todas están sobre la diagonal principal del gráfico —que representa las situaciones de equilibrio de ingresos y gastos—, pero en posiciones diferentes a lo largo de toda ella.

Si se prescindiera de esas distintas circunstancias y cada comunidad tiene como objetivo simplemente la corrección del déficit mediante la reducción del gasto, todas deberán modificar su ubicación en el gráfico mediante descensos sobre la misma vertical en la que se encuentran, hasta acabar sobre la diagonal. Ahora bien, en ese caso las diferencias entre comunidades en nivel de ingresos y gastos por habitante permanecerán y los equilibrios financieros logrados por cada una no serán equilibrios desde la perspectiva de la equidad interterritorial.

Un planteamiento distinto de la consolidación fiscal sería el que contemplara simultáneamente el logro de los dos objetivos: el equilibrio presupuestario y la igualdad de ingresos por habitante. En ese caso todas las comunidades deberían converger hacia el punto en el que se cruzan la diagonal y el eje que representan los ingresos medios y, por consiguiente, las rutas de consolidación fiscal de las distintas comunidades deberían ser diferentes, porque su punto de partida también lo es.

Por ejemplo, en el caso de la Comunitat Valenciana —que efectúa ya un nivel de gastos por debajo de la media de las CC. AA.—, si sus ingresos convergieran hacia la media conseguiría equilibrar el presupuesto con la mitad de los recortes que deberá realizar si la totalidad del ajuste recae en la reducción del gasto.

Gráfico 6. Desequilibrios financieros y sendas alternativas de ajuste. 2012



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

g) La desigual distribución del ajuste fiscal

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (2/2012) establece los principios que son de aplicación en estas materias a todas las administraciones y las empresas públicas. Fija el año 2020 como límite para que ninguna administración incurra en déficit estructural y establece que durante el periodo de transición (2012-2020) los objetivos de déficit para la administración central y las comunidades autónomas deben distribuirse según el porcentaje de déficit estructural que cada administración tenía a 1 de enero de 2012. La Orden Ministerial ECC/2741/2012, de diciembre de 2012 (BOE, 24 de diciembre 2012), establece la metodología para calcular el *output gap* y el componente cíclico del presupuesto.

De acuerdo con la distribución actual de los objetivos de déficit, las Comunidades Autónomas tendrían que alcanzar un superávit estructural el año 2014. Esto representa un sustancial acortamiento de plazos respecto a la Ley Orgánica 2/2012 que, en la primera condición mencionada anteriormente, da un periodo transitorio para alcanzar la estabilidad presupuestaria estructural hasta el 2020.

Esta situación refleja que la gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en España en estos años adolece de una asimetría que pone en cuestión la necesaria objetividad y equilibrio entre administraciones, no teniendo en cuenta

adecuadamente la dimensión del gasto gestionado por cada nivel de administración pública, la naturaleza de su composición competencial y la estructura y dinámica de sus ingresos.

La Administración Central, que actúa en la gestión de la estabilidad presupuestaria como *juez y parte*, ha asignado la participación en el déficit de las distintas administraciones en unas proporciones que representan una apropiación por la misma de los márgenes de déficit público disponibles, en detrimento de las Comunidades Autónomas. Más allá de debatir sobre los propios objetivos globales de déficit público de España y tener la oportunidad de participar en la formación de la *política de Estado* sobre el particular, resulta evidente que la distribución entre las administraciones de los esfuerzos asociados a los ajustes fiscales a realizar a corto plazo es muy desigual, teniendo en cuenta la dimensión y estructura del gasto de cada una de ellas. El calendario actual comporta un reparto injusto de las cargas del ajuste entre administraciones, al imponer una mayor velocidad a la corrección de los desequilibrios de las Comunidades. Asimismo, contradice tanto principios básicos que inspiran la propia revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como las recomendaciones de la Comisión Europea del mes de julio de 2012.

EL REPARTO DEL OBJETIVO DE DÉFICIT ENTRE ADMINISTRACIONES

Cuadro 13. Objetivo de déficit para 2013

Administraciones públicas	Objetivo de déficit para 2012	Objetivo de déficit para 2013				
	Programa Estabilidad 2012-2015 (julio 2012)	Programa Estabilidad 2011-2014 (abril 2011)	Programa Estabilidad 2012-2015 (abril 2012)	Programa Estabilidad 2012-2015 (julio 2012)	Programa Estabilidad 2013-2016 (abril 2013)	Revisión mayo/julio 2013
Total AA. PP.	6,3	3,0	3,0	4,5	6,3	6,5
Administración Central	4,5	1,7	2,5	3,8	3,7	3,8
Comunidades Autónomas	1,5	1,1	0,5	0,7	1,2	1,3
Corporaciones Locales	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4

La Administración Central se adjudicaba, en su propuesta de julio de 2012, del 84,4% del objetivo de déficit, aunque solo gestiona el 22% del gasto público (el 54% si se incluye la seguridad social). Al mismo tiempo, asignaba a las Comunidades Autónomas un 15,6% del objetivo de déficit exigido, cuando las mismas gestionan un 34% del gasto público. En la última revisión del objetivo (mayo/julio de 2013), corresponde a la Administración Central el 58,5% del déficit y a las comunidades el 20%, de modo que el reparto de la mayor holgura derivada de un ritmo de ajuste fiscal más lento sigue siendo asimétrico.

El conjunto de administraciones públicas tendrá déficit estructural como mínimo hasta 2016, pero para entonces las administraciones territoriales deberían estar ya prácticamente en equilibrio. Así pues, el gobierno español impone a las autonomías una convergencia más rápida hacia la estabilidad presupuestaria que la que se fija para sí mismo. El argumento de que es la Administración Central la que padece más los efectos cíclicos del déficit es solo cierto en lo que se refiere a los gastos, pero no a los ingresos. La caída de estos ha afectado con similar intensidad a las CC. AA., como consecuencia de su dependencia de la misma cesta de grandes

impuestos y de uno extremadamente cíclico, como es el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuya recaudación se ha desplomado al pincharse la burbuja inmobiliaria.

h) Cierre de los mercados

Las dificultades financieras para la mayoría de las comunidades han alcanzado los máximos niveles de tensión cuando los mercados financieros se han cerrado para ellas, impidiéndoles refinanciar deudas y financiar los nuevos déficits. Esta situación enfrenta a las comunidades autónomas a dos problemas gravísimos que ponen en cuestión su autonomía real. El primero es que la falta de liquidez les impide desarrollar sus funciones con normalidad. El segundo, la pérdida de control *de facto* sobre el ritmo de consolidación fiscal pues, a partir del momento en el que los mercados se cierran, el gasto que se puede realizar depende de las ventanas de financiación que se abran y de las ayudas condicionadas que ofrecen los instrumentos creados por la Administración Central, como el Plan de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómica. En estos años, por falta de liquidez, numerosas comunidades han vivido la experiencia de no poder hacer frente a compromisos de pago recogidos en sus presupuestos y contemplados en los escenarios iniciales de déficit y endeudamiento. Las consecuencias de esta situación las están padeciendo sus proveedores y también muchas de las unidades gestoras de los distintos programas presupuestarios, en particular los organismos autónomos, las universidades, las empresas y las fundaciones.

i) Horizonte de reducción del tamaño del sector público

La magnitud de los déficits de las Administraciones Públicas de los últimos años — superiores al 20% del gasto— y la evolución del endeudamiento —creciendo hacia el 90% del PIB— obliga a contemplar un horizonte de ajustes severos, por el lado de los ingresos y los gastos. La repercusión de los ajustes sobre las CC. AA. dependerá de las opciones elegidas en uno u otro sentido, tanto en lo que se refiere al tamaño del sector público como a la composición del gasto por funciones, pues las competencias de las comunidades concentran su gasto mayoritariamente —más del 70%— en los servicios de carácter social.

La Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016 establece unos objetivos de reducción del déficit basados fundamentalmente en la reducción del tamaño del sector público y mucho menos en el incremento de ingresos y la lucha contra el fraude fiscal. El objetivo es pasar de un gasto que representa el 43,4% del PIB en 2012 (sin los gastos ligados a la reestructuración bancaria) al 39,7% en 2016. Este

planteamiento implica optar por un tamaño relativo del sector público respecto al PIB sustancialmente inferior al promedio actual de los países europeos y similar al de Estados Unidos. Debe advertirse, no obstante, que el objetivo señalado para España en 2016 es superior al que representaban las actuaciones del conjunto de las AA. PP. en la Comunitat Valenciana al llegar la crisis (37,6% en 2008), debido a que su dimensión ha sido tradicionalmente inferior a la media española.

El escenario propuesto por la política económica diseñada opta por un sector público más pequeño pero exige, en todo caso, incrementar la presión fiscal actual —una de las más bajas de la UE y la OCDE— para equilibrar las cuentas públicas. De otro modo, serían necesarios recortes adicionales de los gastos para equilibrar el presupuesto. Para evitar esto último es necesario subir impuestos, mejorar el cumplimiento fiscal y reducir la economía sumergida, así como revisar las políticas de exenciones o beneficios fiscales que disfrutaban determinadas bases tributarias, en particular las rentas del capital.

LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

En todos los países, la caída de actividad en el sector privado durante la crisis y la expansión de los gastos de las políticas de estabilización ha implicado un incremento del peso del gasto público en el PIB en los años de recesión iniciales. A partir de 2010, en la mayoría de las economías han comenzado a desplegarse programas de ajuste que muestran como resultado en algunos casos una reducción del peso del gasto público en el PIB.

España entró en la crisis con un sector público relativamente más pequeño que el resto de países europeos de gran tamaño y solo algo mayor que el de Estados Unidos. Su dimensión se ha expandido sustancialmente durante la crisis pero el tamaño que se contempla como objetivo en el horizonte 2016 del Programa de Estabilidad es similar al inicial.

Cuadro 14. Peso del sector público y escenario previsto en el Programa de Estabilidad

Gasto público / PIB, en %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Programa 2016
España	39,2%	41,5%	46,3%	46,3%	45,2%	47,0%	39,7%
Alemania	43,5%	44,1%	48,2%	47,7%	45,3%	45,0%	
Francia	52,6%	53,3%	56,8%	56,6%	55,9%	56,6%	
Reino Unido	43,7%	47,7%	51,3%	50,4%	48,6%	48,5%	
Italia	47,6%	48,6%	51,9%	50,4%	49,9%	50,6%	
UE-15	45,9%	47,5%	51,6%	51,2%	49,7%	50,1%	
EE.UU.	35,1%	37,2%	42,8%	41,0%	40,5%	38,4%	
Comunitat Valenciana	36,0%	37,6%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	

Fuente: Eurostat, US Government Spending, Gobierno de España, Fundación BBVA-Ivie y elaboración propia.

j) Horizonte para el gasto de las CC. AA.

La dimensión del Estado del Bienestar en nuestro país que se deriva de los objetivos de gasto establecidos en el Programa de Estabilidad en el horizonte 2016, exige reducciones en las distintas funciones. Las funciones que las CC. AA. desempeñan en el sector público español tendrán también un tamaño más pequeño —en relación al PIB— que el actual. En particular, el porcentaje del PIB que representa el gasto en educación y sanidad se deberá reducir un 1,6 porcentuales, pasando la suma de ambas funciones del 11,0% del PIB en 2011 al 9,4% en 2016. Caso de alcanzarse ese objetivo, el peso de estas funciones de gasto en el PIB sería claramente menor que en la mayoría de los países desarrollados de nuestro entorno.

Este horizonte representa un cambio de perspectiva sustancial respecto a la trayectoria seguida durante el periodo de desarrollo del Estado de las Autonomías. Como consecuencia del tardío desarrollo del Estado del Bienestar en nuestro país, el gasto público en producción de bienes de carácter social ha sido creciente, en porcentaje de PIB, en un periodo en el que en la mayoría de los países europeos es más estable. Durante la crisis estos gastos han crecido en todos los países, pero debido al impacto de los gastos por protección al desempleo y otras funciones de protección social.

En el ámbito de las CC. AA., la tendencia de sus gastos en protección social ha sido claramente creciente. Existen factores que continuarán presionando en el futuro en esa dirección debido al peso de los servicios asociados al envejecimiento, como la sanidad y la dependencia, que también en la mayoría de los países siguen tendencias expansivas. Por consiguiente, el ajuste del gasto para las comunidades presenta más obstáculos porque sus funciones se concentran en servicios de más difícil reducción y que forman parte del núcleo del Estado de Bienestar.

EL GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

Cerca de una cuarta parte del gasto público total en los países desarrollados se destina a los servicios básicos en los que se concentra la actuación de las comunidades autónomas. Se trata de actividades estrechamente relacionadas con las políticas de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la salud.

El esfuerzo dedicado a estas funciones —en porcentaje de PIB— es mayor en la UE más desarrollada que en España —y en España mayor que en la Comunitat Valenciana—, tanto antes de la llegada de la crisis como durante la misma. Sin embargo, el horizonte 2016 del Programa de Estabilidad contempla reducciones adicionales también en estas funciones. En todo caso, el porcentaje de PIB considerado como objetivo de gasto sanitario o educativo en el Programa de Estabilidad es una coordenada financiera básica para las CC. AA., cuya concentración de gasto en estas dos actividades es muy alta.

Cuadro 15. Peso del gasto público en sanidad, educación y protección social, en % del PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Programa Estabilidad 2016
ESPAÑA	22,9	22,8	23,2	24,8	28,2	28,5	27,9	26,0
Educación	4,3	4,3	4,4	4,6	5,1	4,9	4,7	4,0
Sanidad	5,7	5,6	5,7	6,1	6,8	6,6	6,3	5,4
Protec. social	12,9	12,9	13,1	14,1	16,3	17,0	16,9	16,6
ALEMANIA	32,1	31,1	29,8	30,0	32,8	32,1	30,9	
Educación	4,1	4,0	3,9	4,0	4,3	4,3	4,3	
Sanidad	6,7	6,6	6,5	6,7	7,3	7,2	7,0	
Protec. social	21,3	20,5	19,4	19,3	21,2	20,6	19,6	
FRANCIA	35,2	35,3	34,9	35,4	38,0	38,2	38,2	
Educación	5,8	5,7	5,5	5,6	6,0	6,0	6,0	
Sanidad	7,8	7,7	7,6	7,6	8,1	8,0	8,3	
Protec. social	21,6	21,9	21,8	22,2	23,9	24,2	23,9	
REINO UNIDO	28,9	28,5	28,6	29,9	33,4	33,1	32,4	
Educación	6,2	6,1	6,2	6,4	7,0	7,0	6,5	
Sanidad	6,9	7,1	7,1	7,5	8,4	8,2	8,0	
Protec. social	15,8	15,3	15,3	16,0	18,0	17,9	17,9	
ITALIA	29,6	29,7	29,5	30,3	32,6	32,5	32,1	
Educación	4,7	4,6	4,6	4,4	4,6	4,5	4,2	
Sanidad	6,9	7,1	6,8	7,2	7,6	7,6	7,4	
Protec. social	18,0	18,0	18,1	18,7	20,4	20,4	20,5	
UE-15	30,5	30,2	29,9	30,7	33,6	33,4	32,9	
Educación	5,2	5,1	5,1	5,2	5,5	5,5	5,4	
Sanidad	6,8	6,9	6,9	7,1	7,8	7,6	7,5	
Protec. social	18,5	18,2	17,9	18,4	20,3	20,3	20,0	
Comunitat Valenciana								
Educación	3,6	3,5	3,5	3,6	4,4	4,3	4,1	
Sanidad	5,4	5,2	5,3	5,5	6,3	6,3	5,7	

Fuente: Eurostat, INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, Gobierno de España y elaboración propia.

El Programa de Estabilidad propone pues una evolución temporal futura muy distinta de la trayectoria pasada. Por consiguiente, esa es una pieza muy importante a tener en cuenta de cara a una revisión del modelo de financiación, por dos motivos. El primero es que se trata de la propuesta del Gobierno de España y su punto de vista será muy importante en la discusión del nuevo modelo. La segunda es que representa una alternativa de cara a la necesidad ineludible de reducir el déficit cuyas potenciales implicaciones son relevantes desde la perspectiva de la equidad y desde la del crecimiento. Desde la perspectiva de la equidad, son relevantes sus posibles efectos sobre el acceso a servicios básicos. Desde la perspectiva del crecimiento, son importantes sus implicaciones para los recursos que estarán disponibles para el refuerzo de palancas básicas de una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento, como la educación, la investigación y la innovación.

II. PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO

4. CRITERIOS PARA DEFINIR UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN EQUILIBRADO Y ESTABLE

Para superar las deficiencias de los anteriores modelos y dar respuesta a los numerosos problemas nuevos planteados durante la crisis, el próximo sistema de financiación de las comunidades autónomas debe responder a principios que le otorguen el equilibrio y la estabilidad de los que han carecido los modelos precedentes. Conseguir estos objetivos no es posible sin introducir cambios sustanciales en los criterios con los que se han construido los modelos anteriores y, sobre todo, sin mejorar el cumplimiento de los mismos. La gravedad de los problemas que se arrastran desde hace varias décadas y los que se derivan de la situación actual debería impulsar, también en este ámbito, reformas ambiciosas y muchas veces aplazadas, pero necesarias. Para la Comunitat Valenciana, que estos cambios se aborden y que los criterios se cumplan es una cuestión de supervivencia.

Los doce principios con los que debería diseñarse el nuevo sistema son los siguientes:

a) Principio de Autonomía

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe permitir el ejercicio de la autonomía en el que se fundamenta en la Constitución Española su existencia, tanto en la vertiente de ingresos como de gastos.

b) Principio de Equidad (horizontal)

El sistema de financiación de las comunidades autónomas no puede ser causa de un trato desigual del sector público a ciudadanos que viven en distintos territorios y tienen las mismas necesidades de servicios públicos fundamentales.

c) Principio de Solidaridad

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe incluir instrumentos de solidaridad que contribuyan a que las comunidades garanticen a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos fundamentales en condiciones similares, con independencia del nivel de renta del territorio en el que vivan, siempre que realicen un mismo esfuerzo fiscal.

d) Principio de Ordinalidad

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe contribuir a la convergencia en los recursos por habitante disponibles para las comunidades pero no incluir mecanismos redistributivos de tal intensidad que alteren el orden de recursos derivado de los ingresos fiscales per cápita recaudados en cada territorio.

e) Principio de Responsabilidad fiscal

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe basar una parte sustancial de los ingresos de estas en los tributos recaudados en su territorio y la responsabilidad fiscal de los gobiernos de las comunidades ante los ciudadanos en el uso de los recursos públicos.

f) Principio de Suficiencia (equilibrio vertical)

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe responder a una distribución de las fuentes de ingresos públicos entre las administraciones que garantice a las comunidades el acceso a los recursos suficientes para el desempeño de las funciones que tienen encomendadas por la Constitución, sus Estatutos de Autonomía y el resto de legislación del Estado.

g) Principio de Garantía del bienestar

El sistema de financiación debe ser una pieza central del compromiso de las Administraciones Públicas con el Estado de Bienestar, dadas las funciones clave que las comunidades autónomas asumen en la prestación de servicios educativos, sanitarios y sociales.

h) Principio de Estabilidad Presupuestaria

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe ajustarse al marco europeo y español de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, entendida como

una situación de equilibrio o superávit estructural que resulta compatible con el crecimiento económico.

i) Principio de Sostenibilidad financiera

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe contemplar expresamente su sostenibilidad financiera a largo plazo, es decir, la capacidad de financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la normativa europea y en la Ley de Estabilidad, estableciendo exigencias de horizontes plurianuales y compromisos de prudencia financiera como parte fundamental de la garantía de mantenimiento de los servicios.

j) Principio de Lealtad institucional

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe basarse en la lealtad de todas las administraciones implicadas con las instituciones del Estado de las Autonomías, y reflejarla en procedimientos de decisión y acuerdo adecuados y en la transparencia informativa.

k) Principio de Sencillez

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe facilitar la comprensión por los ciudadanos de los criterios en los que se basa, como una vía más para reforzar la confianza en el Estado de las Autonomías.

l) Principio de Transparencia

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe ser transparente, incluyendo compromisos de suministro y difusión de información y mecanismos de evaluación de sus resultados y de la trayectoria financiera de las comunidades que, sin perjuicio de su autonomía, favorezcan la eficiencia y la estabilidad financiera, así como la rendición de cuentas a la sociedad.

5. PROPUESTA DE ESQUEMA BÁSICO PARA EL MODELO DE FINANCIACIÓN

Un sistema de financiación de las comunidades que responda a los criterios anteriores exige cambios sustanciales respecto a los modelos precedentes, incluido el actual. Las principales diferencias de la propuesta que a continuación se describe respecto de las hasta ahora aplicadas son las siguientes:

- a) Para atender a los principios de autonomía y responsabilidad fiscal, el modelo propuesto contempla el reforzamiento de un espacio fiscal propio para las comunidades y una mayor responsabilidad de las mismas en la gestión tributaria.
- b) Para atender a los principios de equidad, solidaridad y ordinalidad, el sistema propuesto debe corregir las fuertes asimetrías entre comunidades en financiación por habitante y se debe calcular para la totalidad de las mismas, incluidas las forales. El cálculo del *cupo* y la *contribución* puede y debe resultar compatible con los citados criterios, sin perjuicio de las singularidades institucionales de las comunidades Forales.
- c) Para hacer compatibles los principios de autonomía, solidaridad y suficiencia, el modelo propuesto trata de manera diferenciada la financiación de los servicios públicos fundamentales —en materia de seguridad, orden público, sanidad, educación y protección social²—, tanto de ámbito autonómico como estatal, estableciendo garantías de mínimos para los mismos.

² El modelo propuesto no incluye las competencias de protección social gestionadas por el sistema de seguridad social: enfermedad y discapacidad, vejez, sobrevivientes, familia y niños y desempleo. No obstante, seguramente la inclusión de las mismas con un tratamiento específico de sus indicadores de necesidad daría una mayor coherencia a la propuesta, puesto que se trata de aspectos clave del Estado del Bienestar y deben ser tenidos en cuenta al definir la viabilidad y estabilidad financiera de los compromisos a medio plazo del mismo.

- d) Para atender a los principios de garantía de bienestar, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y lealtad institucional, el sistema propuesto contempla un horizonte temporal amplio de financiación para el conjunto de las Administraciones Públicas y se basa en una visión consensuada entre las mismas acerca de cuál debe ser la dimensión financiera de las CC. AA. y sus principales funciones.
- e) Para atender a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la propuesta considera necesario situar de nuevo a todas las comunidades autónomas en el punto de partida que resulte de revisar la parte del endeudamiento en el que se ha visto obligada a incurrir cada una para ofrecer un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales a sus ciudadanos.
- f) Para atender a los criterios de sencillez y transparencia, el sistema propuesto elimina los múltiples y complejos fondos precedentes y establece compromisos de suministro de información que faciliten un seguimiento de los resultados y de la situación financiera de las CC. AA.

El sistema de financiación autonómica que se propone estructura los recursos de las comunidades en tres tramos:

5.1 Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales (SPF)

- El volumen de recursos de este tramo debe ser el resultado de un acuerdo entre una amplia mayoría parlamentaria en las Cortes Generales y de carácter intergubernamental en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre la dimensión mínima de las funciones de gasto público consideradas básicas para el Estado del Bienestar en España: “Seguridad y orden público”, “Educación”, “Salud” y “Protección social”.
- Ese acuerdo debe establecerse para horizontes temporales amplios —claramente superiores a una legislatura—, referenciarse al PIB e incluir la distribución del gasto garantizado para estas funciones entre la parte correspondiente a la Administración Central y al conjunto de las CC. AA.
- Para proteger la financiación estable de este bloque del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales a lo largo del tiempo, los Presupuestos Generales del Estado crearán un *fondo de contingencia* al que realizarán aportaciones cuando la recaudación tributaria crezca por encima del PIB nominal, con el fin de evitar que

las caídas de la recaudación en periodos de recesión pongan en peligro los SPF ofrecidos por las distintas administraciones.

- La administración del *fondo de contingencia* corresponderá conjuntamente a la Administración Central y a las comunidades autónomas, y las decisiones sobre el mismo se adoptarán por voto ponderado del gasto público atribuido a cada administración para el sostenimiento de los SPF.
- Una vez fijada la dimensión de tales recursos para las competencias que gestionan las comunidades autónomas, la distribución entre las mismas deberá hacerse atendiendo al criterio de necesidad asociado al concepto de *población ajustada*, calculada en los términos que se acuerde, siempre sobre bases objetivas y primando el criterio poblacional. De esa forma se garantiza una financiación igual por unidad de necesidad a todas las comunidades, capaz de asegurar la igualdad de acceso a los SPF a todos los españoles, independientemente de su nivel de renta y del territorio en el que tengan su domicilio.
- Como contrapartida del compromiso de solidaridad que representa la garantía de financiación de estas competencias, la Administración Central y cada una de las CC. AA. estarán obligadas a mantener la dimensión global del paquete de gasto financiado por la aportación de tales recursos, aplicándolo según su criterio al conjunto de funciones de gasto asociadas a los SPF.
- La financiación del tramo de garantía de los SPF se realizará asignando a esa finalidad un mismo porcentaje de la recaudación en los territorios de las CC. AA. de la cesta de impuestos formada por IRPF, IVA e Impuestos Especiales. La suma de las aportaciones al tramo de garantía de los SPF será distribuida entre las comunidades según el criterio de necesidad enunciado (población ajustada).
- Cuando la variación de la recaudación tributaria fuera inferior a la variación del PIB, la financiación de los SPF se complementará con las aportaciones extraordinarias del fondo de contingencia acumulado para la sostenibilidad de dichos servicios.

5.2 Tramo de suficiencia competencial autonómica

- Adicionalmente a lo anterior, las CC. AA. dispondrán de recursos para atender la financiación del resto de competencias correspondientes a otras funciones de gasto no ligadas a necesidades de servicios públicos fundamentales de la población: “Servicios generales de las administraciones públicas”, “Asuntos económicos”,

“Protección del medio ambiente”, “Actividades recreativas, cultura y religión” y “Vivienda y servicios comunitarios”.

- La evaluación de los recursos que aseguran la suficiencia financiera de las CC. AA. para atender sus funciones en estos ámbitos competenciales se realizará en base al conjunto de indicadores de necesidad que se acuerde: población, PIB, extensión, densidad, dispersión, lengua autóctona, insularidad, etc. La financiación resultante por unidad de necesidad deberá ser la misma para todas las comunidades.
- La financiación de este tramo se realizará mediante la recaudación de los tributos cedidos a las CC. AA. y la participación de las mismas en la recaudación en los tributos del Estado —IRPF, IVA y Especiales— en sus respectivos territorios que garantice la suficiencia financiera en el año base y no esté comprometida en la financiación de garantía de los SPF.
- Las diferencias clave entre el anterior tramo de garantía y el tramo de suficiencia competencial son dos. En primer lugar, el tramo de suficiencia no incluye el mecanismo de aseguramiento que se deriva de compartir los recursos entre todas las comunidades y que puede protegerlas de la mayor variabilidad de la recaudación en territorios concretos. Y, segundo, tampoco se incluye la protección que supone el fondo de contingencia constituido por el conjunto de las AA. PP. Por consiguiente, para preservar el equilibrio presupuestario, las variaciones de los ingresos derivadas de las oscilaciones cíclicas que no queden compensadas por los mecanismos de protección asociados a los SPF deberán ser asimiladas por cada comunidad mediante ajustes en sus gastos o de sus tipos impositivos. En este último caso, el recurso a cambios en los tipos impositivos se realizará haciendo uso del *tramo de autonomía*, que se describe a continuación.
- Con el fin de disponer de margen para estabilizar en periodos de caída de ingresos el gasto en las competencias que financia este tramo de suficiencia —distintas de los SPF— cada comunidad tendrá la facultad de crear y dotar fondos de contingencia propios en las fases de crecimiento de los ingresos, con los criterios que crea oportuno.

5.3 Tramo de autonomía

- Las Cortes Generales legislarán cómo se distribuirán las fuentes tributarias entre las Administraciones Públicas para que las comunidades dispongan de un espacio fiscal propio en el que ejercer su autonomía financiera.
- En la medida que ejerciten su capacidad normativa en materia tributaria, las CC. AA. podrán disponer de recursos adicionales a los comprometidos en los dos tramos anteriores para financiar las políticas de gasto decididas autónomamente.
- La financiación de las políticas autónomas de gasto se realizará mediante el importe de la recaudación de los tributos propios y los recargos sobre tributos estatales, cedidos o compartidos, que tengan establecidos o establezcan en uso de su capacidad normativa.
- Las CC. AA. que obtengan más recursos como resultado de un esfuerzo fiscal en los tributos estatales situado por encima de la media obtendrán como incentivo la correspondiente participación en dicha recaudación adicional.
- La liquidación del incentivo correspondiente al mayor esfuerzo fiscal en los tributos compartidos se realizará por ejercicios vencidos.

6. INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Para que el nuevo modelo atienda a algunos de los problemas señalados de acuerdo con los principios enunciados anteriormente —y permita mejorar en simplicidad, transparencia, solidaridad y equidad los resultados de los anteriores— los elementos básicos descritos en el punto anterior deben ir acompañados de los tres instrumentos complementarios siguientes:

6.1. *Instrumentos de desarrollo regional*

- Las CC. AA. que reúnan los requisitos establecidos por la Administración Central o por la Unión Europea para recibir apoyos financieros que contribuyan a la corrección de diferencias de renta y riqueza entre las regiones, obtendrán recursos adicionales que incorporarán a sus presupuestos.
- La financiación de estos recursos provendrá de las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado y de los Fondos Estructurales Europeos.
- Los recursos obtenidos para los objetivos de desarrollo regional deberán asignarse a las finalidades que establezcan dichas políticas y someterse a la programación y evaluación correspondientes.

6.2. *Instrumento de reequilibrio financiero*

- Aquellas comunidades autónomas que hayan sido financiadas con un nivel de recursos por habitante inferior al necesario para sostener los servicios públicos fundamentales desde que asumieron sus competencias, evaluarán con la Administración Central las implicaciones que de ello se derivan para la sostenibilidad de sus actuales niveles de endeudamiento y cargas financieras y su reconocimiento, con el fin de adoptar los correspondientes mecanismos de compensación de las consecuencias de la infrafinanciación padecida.

6.3. Contribuciones forales a las cargas generales del Estado

- Las singularidades forales en materia de recaudación y gestión tributaria exigen precisar qué se consideran cargas generales del Estado, con el fin de que el reconocimiento de dichas singularidades sea compatible con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia.
- Adicionalmente a los servicios que preste la Administración Central en los territorios forales, se considerarán cargas generales del Estado a los efectos del cálculo del *cupo* vasco y la *contribución* navarra el volumen de recursos necesario para financiar el tramo de garantía de los SPF y el Fondo de Compensación Interterritorial.

7.LA GESTIÓN TRIBUTARIA

Consideramos necesario abordar de forma conjunta la reforma del sistema de financiación autonómica y la definición del modelo de administración tributaria. La implantación de un modelo de financiación autonómica como el descrito en los apartados anteriores es compatible con distintos modelos de gestión tributaria. Concretamente, tanto con uno en el que la gestión de los impuestos compartidos es completamente estatal —como el actual para las comunidades de régimen común— como con opciones de gestión descentralizada que representen mayor capacidad de gestión tributaria de las CC. AA.

Cualquiera que sea el modelo elegido, es imprescindible que se preserven cuatro criterios básicos:

- Todos los gobiernos que dependan financieramente de una agencia tributaria deben tener una presencia proporcionada en sus órganos directivos y ser puntualmente informados de los planes de gestión y de los resultados que les afecten, en igualdad de condiciones.
- La opción de gestión elegida no deberá tener implicaciones sobre la capacidad de los gobiernos que dependen financieramente de una agencia de influir en los criterios y planes de actuación de la misma para hacer efectivo el cumplimiento fiscal en cada territorio.
- La opción de gestión elegida no deberá tener implicaciones sobre la inmediatez con la que accede a la liquidez derivada de la recaudación fiscal de ninguna de las administraciones a las que la agencia tributaria proporciona recursos, ni esta podrá establecer condiciones de ningún tipo sobre la misma.
- En el caso de que existan varias agencias, los compromisos de intercambio de información deben ser respetados escrupulosamente, respondiendo a criterios de

lealtad institucional y estricta profesionalidad y eficiencia en la gestión. A estos efectos, los responsables de la agencia asumirán compromisos contractuales explícitos.

Siempre que se respeten los anteriores criterios, las opciones sobre la gestión tributaria de cada comunidad —agencia estatal o propia de la comunidad— podrían ser elegidas de manera flexible, según sus preferencias acerca del nivel de responsabilidad en la gestión que desean asumir. Ahora bien, dado que esta decisión tiene implicaciones de largo plazo que van más allá de una legislatura, para adoptarla se debería requerir una mayoría cualificada en las cámaras autonómicas, una vez establecida como opción por la legislación básica del Estado en esta materia (LOFCA).

8. NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

8.1. Coherencia entre el Programa de Estabilidad y el modelo de financiación autonómica

Como ya se ha señalado, el sistema de financiación de las comunidades autónomas debe ajustarse al marco europeo y español de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, entendida como una situación de equilibrio o superávit estructural que resulte compatible con el crecimiento económico. Asimismo, debe contemplar expresamente su sostenibilidad financiera a largo plazo, es decir, la capacidad de financiar los compromisos de gasto presentes y futuros asumidos para el desempeño de sus funciones dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la normativa europea y en la Ley de Estabilidad.

Para hacer posible este objetivo, se deben definir horizontes plurianuales de ingresos y gastos, basados en compromisos de prudencia financiera, como parte fundamental de la garantía de mantenimiento de los servicios. El nuevo modelo de financiación autonómica debe construirse desde esta perspectiva, ponerse en relación con el Programa de Estabilidad del Reino de España vigente en cada momento y garantizar su compatibilidad y coherencia con el mismo.

El Anexo incluido como parte III de este documento presenta un ejercicio de simulación que muestra cómo llevar a la práctica estos criterios generales y cómo aplicar, en sintonía con los mismos y con las cifras del Programa de Estabilidad 2013-2016, el modelo de financiación propuesto en este Informe.

8.2. Gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera

En el diagnóstico realizado en la primera parte de este documento hemos insistido en la necesidad de tener muy presentes los problemas financieros manifestados durante la crisis. Muchos de ellos no habían sido considerados en el pasado, pero en los años recientes se ha puesto de manifiesto su gravedad así como la amenaza que representa para la estabilidad financiera y el funcionamiento del sector público. Ese riesgo tiene una importancia especial para las comunidades autónomas, tanto para la sostenibilidad de los niveles de los servicios públicos fundamentales que las mismas prestan como para su capacidad de desarrollar políticas que contribuyan al crecimiento económico y el desarrollo de sus territorios.

En el apartado 3, al poner de manifiesto que existen problemas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de gran calado se ha señalado también que la gestión de los mismos por parte de la Administración Central está careciendo de la neutralidad exigible a la administración que tiene la principal responsabilidad en el diseño de esta política. Concretamente, los criterios seguidos en el reparto del déficit entre las distintas administraciones muestran la necesidad de articular un sistema de gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera más justo y equilibrado para los diferentes niveles de gobierno. Mientras se carezca de dicho sistema, la asunción de los compromisos de estabilidad se verá debilitada, al considerarse que existen razones de peso para ser revisados. La experiencia de los modelos de financiación autonómica es un buen ejemplo de los riesgos que pueden derivarse de unos sistemas que resultan inestables por su deficiente diseño.

Para evitar esos riesgos en este ámbito, el análisis y la determinación de los objetivos de estabilidad y déficit deberían situarse en un organismo participado por todos los niveles de gobierno que tienen atribuciones de ingresos y gastos públicos y deben comprometerse con los citados objetivos (Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). La aprobación de las decisiones correspondientes debería producirse por mayoría cualificada y, previamente a su adopción, se debería disponer de los informes y las propuestas técnicas adecuadas, preparadas por un secretariado técnico independiente. Este procedimiento contribuiría a facilitar un compromiso fuerte de todas las administraciones con los objetivos de estabilidad acordados.

Un modelo de financiación de las comunidades autónomas como el descrito en los apartados anteriores también debe servir como complemento al resto de instrumentos desarrollados para mejorar la estabilidad presupuestaria y la

sostenibilidad financiera de las comunidades y del sector público en su conjunto. Lo haría en la medida que puede procurar el consenso que requieren algunas decisiones de trascendencia estructural para el sector público, la economía y la sociedad, del que lamentablemente han adolecido algunas medidas de ajuste en el pasado. Las vías por las que el modelo contribuiría a dicha mejora son varias:

- El tramo de garantía se concibe expresamente con esa filosofía de prudencia financiera y de priorización de los compromisos asociados a los servicios públicos fundamentales. La filosofía defendida en relación con este tramo implica que sobre los temas básicos todas las Administraciones Públicas asuman compromisos compartidos y de largo plazo, tanto sobre los recursos a dedicar a financiar el bienestar como sobre el respeto a la estabilidad financiera.
- A su vez, el tramo de suficiencia ha sido descrito en unos términos que invitan a las comunidades a introducir también compromisos de prudencia financiera que favorezcan la sostenibilidad de los compromisos asumidos.

Otras iniciativas deberían servir como complemento de lo anterior, pues pueden contribuir a mejorar la gestión financiera de las comunidades desde la doble perspectiva de la estabilidad y la sostenibilidad. Se trata de desarrollar instrumentos que favorezcan la existencia de visiones de medio y largo plazo que puedan ser ampliamente compartidas por las Administraciones Públicas españolas pero también por otros agentes sociales y económicos.

- La primera iniciativa conveniente sería que la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera elabore informes regulares acerca de tres cuestiones claves para una gestión bien informada de la sostenibilidad financiera de las comunidades:
 - Previsiones trienales independientes sobre la evolución de los ingresos públicos territorializados y sus determinantes, con la colaboración de las agencias tributarias.
 - Previsiones de medio y largo plazo sobre la trayectoria de las principales funciones de gasto de las comunidades autónomas —sanidad, dependencia, educación, servicios sociales— y sus determinantes, que permitan anticipar los compromisos futuros y la necesidad de tomar medidas para corregir de manera no traumática las trayectorias insostenibles.

- Situación económico-financiera de las comunidades y perspectivas de sus respectivas economías, incluyendo un sistema de señales de alerta adecuadamente justificadas, en línea con el recientemente desarrollado a escala europea (MIP Scoreboard) que facilite la corrección del rumbo cuando la estabilidad de las cuentas públicas pueda verse amenazada.

Dichos informes deberían ser públicos, como los que elaboran los servicios de estudios de los bancos centrales o de los ministerios económicos, y estar respaldados por las máximas garantías profesionales. Su desarrollo regular con estos criterios contribuiría a mejorar la información disponible para la toma de decisiones y a evitar la proliferación de opiniones escasamente fundadas, y por ello muy dañinas, como en ocasiones ha sucedido en los últimos años.

- La segunda iniciativa deseable es el impulso al desarrollo de la cultura financiera de la estabilidad y la transparencia entre los responsables políticos y los gestores de todas las Administraciones Públicas. A la vista de la experiencia reciente, puede decirse que en buena medida, esa cultura no existe y la gravedad de la situación actual debería aprovecharse para modificar en profundidad la visión y la formación predominante hasta hace poco.

De esas carencias de información y cultura de la estabilidad se ha derivado una parte importante de los problemas que luego se han padecido, pero si no se adoptan medidas adecuadas es probable que los problemas se repitan en el futuro. Partiendo de la experiencia de la última década, los representantes de los ciudadanos y los gobiernos deben tomar conciencia de la importancia de este asunto para lograr una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Garantizar los servicios públicos, el bienestar social y el crecimiento futuro requiere un cambio de valores del que deben participar todos los responsables y gestores públicos, con independencia de sus distintas posiciones ideológicas. Ese cambio debe contribuir a reforzar el compromiso responsable con el rigor y la prudencia financiera, como base de una gestión pública eficiente y sostenible en el medio y largo plazo. Del mismo debería derivarse:

- Un reconocimiento de la importancia determinante del sector público para el logro de la estabilidad económica y el mantenimiento de una senda de crecimiento sostenible, y unas políticas adecuadas a esos objetivos.

- Un esfuerzo por evitar las consecuencias de la inestabilidad económica y financiera para buena parte de la población, que no interviene en las decisiones que dan lugar a las crisis pero sufre gravemente las implicaciones de las mismas.

La formación en estos valores de los que tienen la responsabilidad de decidir y gestionar, junto con la información rigurosa, puede contribuir de manera decisiva a mejorar la calidad de la actuación pública y su repercusión en beneficio de la sociedad.

III. ANEXO

ANÁLISIS DE COHERENCIA Y COMPATIBILIDAD DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2013-2016 Y LA PROPUESTA DE NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

i. Introducción

Las sucesivas actualizaciones de los programas de estabilidad son un instrumento esencial de la política económica de cada estado miembro de la UE y la competencia para su formulación corresponde al gobierno de esos estados. Ahora bien, en un país tan descentralizado como España, es especialmente relevante que la actuación del gobierno en este ámbito responda a criterios de *estado* y no a los de la parte de las administraciones que el gobierno gestiona directamente, en nuestro caso la Administración Central y la de la Seguridad Social. Por esta razón, en este Informe ya se ha enfatizado la necesidad de hacer efectiva una mayor coordinación intergubernamental en la formulación y gestión de la política fiscal y financiera. La importancia de los objetivos de estabilidad para todos los niveles de gobierno aconseja definir un marco plurianual con un horizonte amplio, respaldado por mayorías cualificadas y consensuado entre las distintas AA. PP.

Algunos elementos de las políticas fiscales requieren inexcusablemente, según nuestro criterio, un acuerdo de amplia base política y social. En particular, ese acuerdo es necesario en lo que respecta a los niveles a garantizar de los servicios públicos fundamentales del estado del bienestar y, consecuentemente, la dimensión del gasto público dedicado a las políticas de seguridad y orden público, sanidad, educación y protección social. También sería conveniente que dicho acuerdo contemplara la asociación preferente del rendimiento de las principales figuras tributarias a la financiación de esos servicios.

Es evidente que un planteamiento de esta naturaleza tiene implicaciones para el sistema de financiación autonómica y para las relaciones entre el mismo y el horizonte de medio plazo que define el Programa de Estabilidad. Desde nuestro punto de vista, la coherencia de las actuaciones públicas así lo exige y para concretar este enfoque se presenta a continuación un ejercicio de simulación que muestra cómo llevar a la práctica estos criterios generales y

aplicar -en sintonía con los mismos y con las cifras del Programa de Estabilidad 2013-2016- el modelo de financiación propuesto en este Informe.

ii. Proyecciones presupuestarias del Programa de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016 para las diferentes administraciones públicas.

El actual Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016 realiza una proyección plurianual de las siguientes variables, para el periodo que va de 2012 a 2016:

- Evolución de los niveles de gasto, ingreso y déficit públicos en % de PIB, y del endeudamiento de las administraciones públicas para el periodo.
- Distribución del déficit entre las diferentes administraciones públicas para el periodo.
- Evolución del tamaño de las políticas de gasto público, en porcentaje de PIB.

Los datos que se muestran en los cuadros A1, A2 y A3 de este Anexo se basan en la información que proporcionan los apartados 3.1 a 3.4 del documento “Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España 2013-2016.”(PE 2013-2016). A partir de esa información se han estimado el resto de variables necesarias para simular un escenario en el que se dimensionan los objetivos de gasto de las distintas AA. PP. —en particular las CC. AA.— en sus distintas funciones, así como sus necesidades de financiación. Los cálculos adicionales realizados se presentan en el siguiente orden:

- a) En el cuadro A1 se han proyectado los diferentes tipos de ingresos de cada una de las administraciones públicas partiendo de dos informaciones que ofrece el PE 2013-2016: la distribución para el año 2012 respecto a cada administración (facilitada en los cuadros 3.1.3 a 3.1.6) y la evolución de las proyecciones de los diferentes tipos de ingresos para los años 2013 a 2016, sin desglose por administraciones (ofrecida por el cuadro 3.3.1). La distribución de los distintos ingresos tributarios entre administraciones que se presenta se obtiene proyectando hasta el año 2016 la estructura porcentual de la actual distribución entre administraciones públicas.

Cuadro A1. Ingresos fiscales por Administraciones Públicas
Proyecciones presupuestarias basadas en el Programa de Estabilidad 2013-2016

En % del PIB

Administraciones públicas	Impuestos indirectos	Impuestos directos	Cotizaciones sociales	Otros ingresos	TOTAL
Ingresos AA. PP. 2012	10,23	10,12	12,78	3,27	36,40
Administración central	2,32	4,91	1,32	0,72	9,27
Comunidades autónomas	5,81	4,38	0,00	1,33	11,52
Corporaciones locales	2,10	0,83	0,00	1,09	4,02
Seguridad Social	0,00	0,00	11,46	0,13	11,59
Ingresos AA. PP. 2013	10,80	10,40	12,50	3,30	37,00
Administración central	2,45	5,05	1,29	0,73	9,51
Comunidades autónomas	6,13	4,50	0,00	1,34	11,98
Corporaciones locales	2,22	0,85	0,00	1,10	4,17
Seguridad Social	0,00	0,00	11,21	0,13	11,34
Ingresos AA. PP. 2014	10,80	10,50	12,30	3,30	36,90
Administración central	2,45	5,09	1,27	0,73	9,54
Comunidades autónomas	6,13	4,54	0,00	1,34	12,02
Corporaciones locales	2,22	0,86	0,00	1,10	4,18
Seguridad Social	0,00	0,00	11,03	0,13	11,16
Ingresos AA. PP. 2015	10,90	10,80	12,20	3,20	37,10
Administración central	2,47	5,24	1,26	0,70	9,68
Comunidades autónomas	6,19	4,67	0,00	1,30	12,17
Corporaciones locales	2,24	0,89	0,00	1,07	4,19
Seguridad Social	0,00	0,00	10,94	0,13	11,07
Ingresos AA. PP. 2016	10,90	11,00	12,10	3,20	37,20
Administración central	2,47	5,34	1,25	0,70	9,76
Comunidades autónomas	6,19	4,76	0,00	1,30	12,25
Corporaciones locales	2,24	0,90	0,00	1,07	4,21
Seguridad Social	0,00	0,00	10,85	0,13	10,98

Fuente: Programa de Estabilidad 2013-2016 y elaboración propia

- b) El cuadro A2 calcula la proyección de las distintas políticas de gastos para las diferentes administraciones públicas. El cálculo se basa en la información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para el ejercicio 2011 y la proyección agregada de las políticas de gasto para el conjunto de las AA. PP. que ofrece el cuadro 3.3.3 del PE 2013-2016. La secuencia de la evolución desde el valor liquidado 2011 hasta el objetivo agregado de todas las administraciones públicas para 2016 que prevé el citado cuadro 3.3.3 ha sido construida manteniendo las sendas de evolución que establece el PE 2013-2016 para cada política de gasto y cada una de las administraciones públicas.

Cuadro A2. Gastos p3blicos por funciones y administraciones p3blicas
Proyecciones presupuestarias basadas en el Programa de Estabilidad 2013-2016

En % del PIB

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administraciones p3blicas	45,2	43,4	43,3	42,3	41,2	39,7
Sevicios p3blicos generales	5,7	5,9	6,0	6,0	5,9	6,1
<i>Resto sevicios generales</i>	3,2	2,6	2,6	2,5	2,3	2,5
<i>Intereses</i>	2,7	3,3	3,4	3,5	3,6	3,6
Defensa	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Orden P3blico y seguridad	2,2	2,2	2,2	2,1	1,9	1,7
Asuntos econ3micos	5,3	4,8	4,7	4,3	3,9	3,3
Protecci3n medio ambiente	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
Vivienda y sevicios comunitarios	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Salud	6,3	5,9	5,9	5,8	5,6	5,4
Actividades recreativas cultura y religi3n	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
Educaci3n	4,7	4,3	4,3	4,1	4,0	4,0
Protecci3n social	16,9	16,8	16,8	16,7	16,7	16,6
Administraci3n Central	10,2	10,0	9,9	9,7	9,3	9,0
Sevicios p3blicos generales	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1
<i>Resto sevicios generales</i>	1,6	1,2	1,2	1,1	1,1	1,3
<i>Intereses</i>	2,1	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8
Defensa	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Orden P3blico y seguridad	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
Asuntos econ3micos	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
Protecci3n medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Vivienda y sevicios comunitarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
Actividades recreativas cultura y religi3n	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Educaci3n	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Protecci3n social	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Comunidad aut3nomas	15,5	14,2	14,2	14,1	13,7	13,0
Sevicios p3blicos generales	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
<i>Resto sevicios generales</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Intereses</i>	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden P3blico y seguridad	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3
Asuntos econ3micos	1,7	1,4	1,4	1,3	1,2	0,8
Protecci3n medio ambiente	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y sevicios comunitarios	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Salud	5,9	5,4	5,4	5,4	5,3	5,2
Actividades recreativas cultura y religi3n	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Educaci3n	4,3	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Protecci3n social	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Corporaciones locales	5,5	5,0	5,0	4,7	4,5	4,4
Sevicios p3blicos generales	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
<i>Resto sevicios generales</i>	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
<i>Intereses</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden P3blico y seguridad	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Asuntos econ3micos	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
Protecci3n medio ambiente	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Vivienda y sevicios comunitarios	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Salud	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Actividades recreativas cultura y religi3n	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Educaci3n	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Protecci3n social	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

(continúa)

(continuación)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Seguridad Social	14,3	14,3	14,3	13,9	13,7	13,7
Sevicios públicos generales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Resto servicios generales</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Intereses</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden Público y seguridad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asuntos económicos	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1
Protección medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda y servicios comunitarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Actividades recreativas cultura y religión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Protección social	13,7	13,7	13,7	13,6	13,6	13,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Programa de Estabilidad 2013-2016 y elaboración propia

- c) El cuadro A3 se basa en los dos cuadros anteriores y en la evolución del déficit para cada nivel de administración pública prevista en el cuadro 3.3.1 del PE 2013-2016. A partir de esas informaciones, presenta los ingresos y gastos públicos de cada administración de manera que se perciba el importante papel desempeñado por las transferencias entre administraciones. Con esa finalidad, se ha calculado:
- El flujo neto de transferencias entre administraciones públicas asociado a los déficits proyectados en el PE 2013-2016.
 - El déficit que resultaría de la diferencia entre ingresos no financieros y los gastos no financieros realizados directamente por cada administración (excluidas las transferencias de/a otras AA.PP.), en cada uno de los años.
 - El nivel de ingresos de cada administración pública (excluidos los procedentes de transferencias de otras administraciones públicas) en cada uno de los años.
 - El gasto (excluidas las transferencias a otras administraciones públicas) de cada administración pública en cada uno de los años, partiendo de los niveles de gasto del ejercicio 2012 recogidos en los cuadros 3.1.3 a 3.1.6 del PE 2013-2016.

Cuadro A3. Proyecciones presupuestarias para una financiación de las Administraciones Públicas sin transferencias intergubernamentales
Déficit, ingresos fiscales y gasto público sin transferencias intergubernamentales

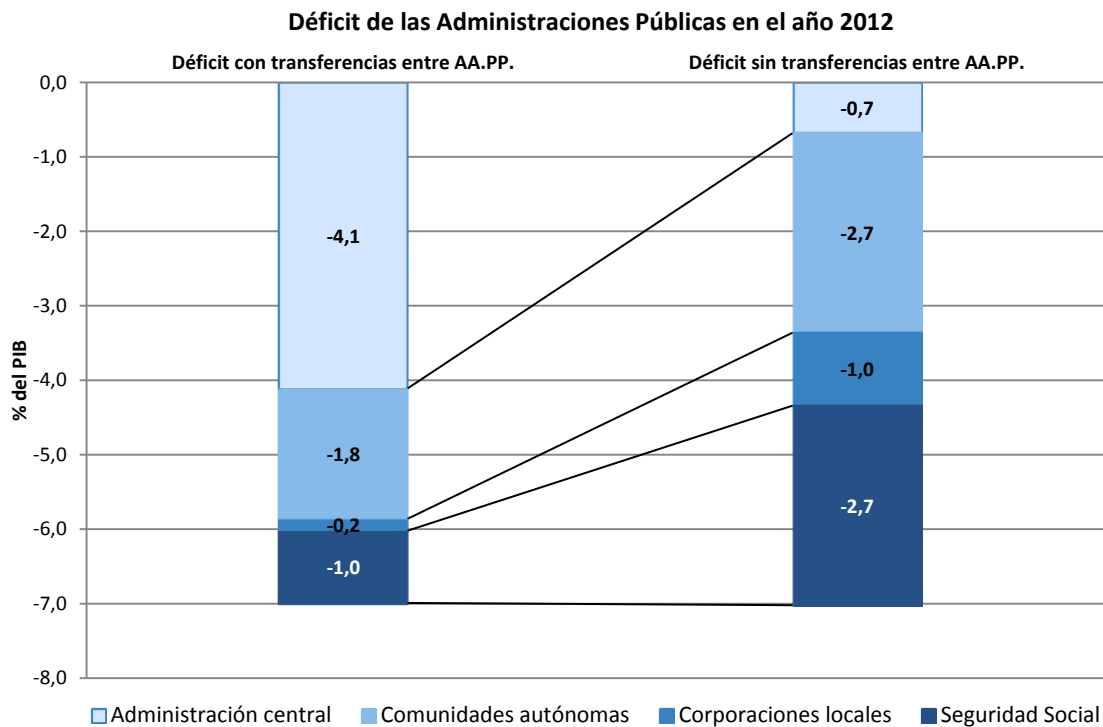
En % del PIB

		2012	2013	2014	2015	2016
Déficit con transferencias entre AA.PP.	Administraciones públicas	-7,0	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
	Administración central	-4,1	-3,7	-3,5	-2,8	-2,0
	Comunidades autónomas	-1,8	-1,2	-1,0	-0,7	-0,2
	Corporaciones locales	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	Seguridad Social	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5
Flujos netos por transferencias entre AA.PP.	Administraciones públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Administración central	3,4	3,4	3,4	3,2	2,8
	Comunidades autónomas	-0,9	-1,0	-1,1	-0,9	-0,5
	Corporaciones locales	-0,8	-0,8	-0,5	-0,3	-0,1
	Seguridad Social	-1,7	-1,5	-1,7	-2,0	-2,2
Déficit sin transferencias entre AA.PP.	Administraciones públicas	-7,0	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
	Administración central	-0,7	-0,3	-0,1	0,4	0,8
	Comunidades autónomas	-2,7	-2,2	-2,1	-1,6	-0,7
	Corporaciones locales	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	-0,1
	Seguridad Social	-2,7	-2,9	-2,7	-2,6	-2,7
Ingresos públicos (sin transferencias entre AA.PP.)	Administraciones públicas	36,4	37,0	36,8	37,1	37,1
	Administración central	9,3	9,5	9,5	9,7	9,8
	Comunidades autónomas	11,5	12,0	12,0	12,2	12,3
	Corporaciones locales	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2
	Seguridad Social	11,6	11,3	11,2	11,1	11,0
Gastos públicos (sin transferencias entre AA.PP.)	Administraciones públicas	43,4	43,3	42,3	41,2	39,7
	Administración central	10,0	9,9	9,7	9,3	9,0
	Comunidades autónomas	14,2	14,2	14,1	13,7	13,0
	Corporaciones locales	5,0	5,0	4,7	4,5	4,4
	Seguridad Social	14,3	14,3	13,9	13,7	13,7

Fuente: Programa de Estabilidad 2013-2016 y elaboración propia

Gráfico A1. Déficit de las Administraciones Públicas

En % del PIB



Fuente: Programa de Estabilidad 2013-2016 y elaboración propia.

A la vista de la información que ofrece el cuadro A3 debe destacarse la importancia de los flujos de transferencias actuales entre administraciones. Las más importantes se dirigen desde la Administración Central al resto de administraciones y, consiguientemente, la Administración Central tiene atribuido en la actualidad un rendimiento de los ingresos tributarios superior al gasto final que gestiona, si excluimos las transferencias a otras administraciones. Dicho de otro modo, los ingresos tributarios que tiene asignados no le hacen incurrir en déficit por el ejercicio de sus competencias, como muestra el cuadro al calcular lo que denominamos el “Déficit sin transferencias entre Administraciones Públicas”. Los datos correspondientes a esta variable correspondientes a la Administración Central indican superávit, mientras que existe déficit cuando se contabilizan las transferencias a otras administraciones públicas. Por el contrario, las comunidades autónomas (y la Seguridad Social) se encuentran en la posición inversa, es decir, no pueden cubrir sus gastos con los tributos que tienen asignados. El gráfico A1 ilustra el cambio de posiciones relativas que experimentarían los déficits de las distintas administraciones públicas en 2012 si se excluyeran las transferencias entre administraciones y cada una tuviera que realizar sus gastos con los ingresos fiscales que tiene asignados. El resultado es el comentado: un incremento sustancial de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas (y la Seguridad Social) y una reducción de las necesidades de la Administración Central.

La situación actual es pues de insuficiencia fiscal estructural a las comunidades autónomas, insuficiencia que se palia parcialmente mediante transferencias procedentes de la Administración Central que las hace dependientes financieramente de esta última. Debido a la forma de articular dichas transferencias en el actual Sistema de financiación autonómica y a través de la gestión de la estabilidad presupuestaria, se pone en cuestión el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas. Por otra parte, aunque las transferencias se asignan esgrimiendo el principio de la solidaridad interterritorial, las cuantías a las que verdaderamente responden no lo respetan, siendo realmente el factor que más pesa en su volumen efectivo la preservación del *statu quo*. Este hecho ha tenido resultados negativos desde la perspectiva de la equidad en el acceso a los servicios por parte de los ciudadanos, pero también para la estabilidad de los modelos pues estos son puestos en cuestión por las asimetrías que los caracterizan.

La alternativa a esta situación es diseñar una asignación de recursos tributarios a las CC. AA. que minimice su dependencia de las transferencias de la Administración Central sin renunciar a lograr una efectiva solidaridad interterritorial. Esa es la perspectiva desde la que se construye la propuesta de Nuevo Modelo de Financiación Autonómica (NMFA) desarrollada en este informe.

iii. Una aplicación del Nuevo Modelo de Financiación Autonómica coherente con el Programa de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016.

La información que recogen los cuadros A1, A2 y A3 proporciona los valores de las variables correspondientes al conjunto de las CC. AA. que han de ser tenidos en cuenta para simular la aplicación del Nuevo Modelo de Financiación Autonómica (NMFA) propuesto en los capítulos anteriores de este informe. Para que dicho modelo resulte compatible con los objetivos del PE 2013-2016 debería incorporar la envolvente financiera de ingresos, gastos y déficit calculada en dichos cuadros.

En ese contexto, el NMFA propone tres elementos novedosos cuya aplicación contribuiría a un funcionamiento más ordenado, coherente, eficaz y equitativo de la hacienda pública española:

- 1) **Primero**, dar prioridad a la garantía de prestación de los servicios públicos fundamentales. Con esa finalidad se propone establecer un orden de prelación en la asignación del rendimiento de los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales a la financiación de los servicios públicos fundamentales agrupados en las siguientes funciones de gasto: sanidad, educación, protección social y orden público y seguridad. Esta prelación implica que el rendimiento de los ingresos tributarios se destine prioritariamente a garantizar la financiación del gasto en estas funciones, hasta el límite que represente la dimensión prevista para las mismas en el Programa de Estabilidad vigente.

El cuadro A4 muestra la estimación de cuánto representan los servicios públicos fundamentales en los años correspondientes al actual PE 2013-2016 y en el contexto de gastos e ingresos públicos que el mismo contempla. También muestra el gasto de las CC. AA. y del resto de las AA. PP. en esos servicios públicos fundamentales y en el resto de sus políticas de gasto.

Cuadro A4. Análisis de compatibilidad entre la propuesta de NMFA y el Programa de Estabilidad 2013-2016 (I)

Proyección de ingresos, gastos por funciones y necesidad de financiación

En % del PIB

		2012	2013	2014	2015	2016*
Ingresos públicos	Administraciones públicas	36,4	37,0	36,9	37,1	37,2
	I Indirectos	10,2	10,8	10,8	10,9	10,9
	I Directos	10,1	10,4	10,5	10,8	11,0
	Cotizaciones sociales	12,8	12,5	12,3	12,2	12,1
	Otros Ingresos	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Gastos públicos por funciones	Administraciones públicas	43,4	43,3	42,3	41,2	39,7
	Servicios públicos generales	5,90	6,00	5,95	5,85	6,08
	Resto servicios generales	2,60	2,60	2,45	2,25	2,45
	Intereses	3,30	3,40	3,50	3,60	3,60
	Defensa	0,95	0,95	0,95	0,95	0,78
	Orden Público y seguridad	2,20	2,20	2,05	1,90	1,68
	Asuntos económicos	4,80	4,70	4,30	3,90	3,28
	Protección medio ambiente	0,90	0,80	0,80	0,70	0,58
	Vivienda y servicios comunitarios	0,60	0,60	0,58	0,48	0,38
	Salud	5,87	5,87	5,80	5,60	5,38
	Actividades recreativas cultura y religión	1,10	1,10	1,10	1,10	0,98
	Educación	4,30	4,30	4,10	4,00	3,98
	Protección social	16,80	16,80	16,70	16,70	16,60
	Necesidad de financiación	-7,0	-6,3	-5,4	-4,1	-2,5
Gastos públicos por funciones	Administraciones públicas	43,4	43,3	42,3	41,2	39,9
Servicios Públicos Fundamentales (SPF)	Administraciones públicas	29,2	29,2	28,7	28,2	27,7
	Administración central	3,00	3,00	2,80	2,60	2,45
	Comunidades autónomas	11,00	11,00	11,00	10,90	10,60
	Corporaciones locales	1,40	1,40	1,25	1,10	1,10
	Seguridad Social	13,77	13,77	13,60	13,60	13,55
Resto de Funciones de Gasto (RFG)	Administraciones públicas	14,3	14,2	13,7	13,0	12,2
	Administración central	6,95	6,85	6,85	6,70	6,50
	Comunidades autónomas	3,20	3,20	3,05	2,83	2,35
	Corporaciones locales	3,60	3,60	3,48	3,35	3,25
	Seguridad Social	0,50	0,50	0,30	0,10	0,10

Servicios Públicos Fundamentales (SPF) del estado del bienestar

(*) Las diferencias de redondeo proceden del propio PE 2013-2016.

Fuente: Programa de Estabilidad 2013-2016 y elaboración propia

Como ya se ha planteado en los apartados que describen la propuesta del NMFA, la lógica que subyace al modelo es que la prestación de los servicios públicos fundamentales que configuran un estado del bienestar de corte europeo debe estar protegida de las contingencias financieras evitables. Esta protección es importante para la provisión equitativa a lo largo del tiempo de unos servicios que afectan a la igualdad de oportunidades de las personas titulares de derechos que constituyen el objetivo de la acción pública.

Las pensiones ofrecen un ejemplo de referencia sobre cómo proteger los servicios fundamentales de los efectos del ciclo mediante criterios de prudencia financiera: en España existe desde hace años un *fondo de reserva* de la Seguridad Social, que complementa los recursos de las cotizaciones sociales en determinadas contingencias. Ese esquema de salvaguarda debería extenderse al resto de servicios públicos fundamentales cuya importancia cívica y social no es menor que la de las pensiones: la sanidad, la educación, el orden público y la seguridad y el resto de prestaciones sociales financiadas con impuestos (como el seguro de desempleo). Ese fondo de contingencia del tramo de garantía debe amparar a las administraciones públicas con competencias en dichas funciones de gasto.

Aunque podría explorarse la posibilidad de asociar el rendimiento de figuras tributarias completas a bloques de políticas de gastos —lo que en alguna medida facilitaría la percepción de la corresponsabilidad fiscal— se trata de una opción que tiene inconvenientes porque aumenta el riesgo de irregularidad en los ingresos asociado a cada impuesto por separado. En cambio, la cesta formada por los grandes impuestos ya compartidos en la actualidad por distintas administraciones (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) presenta un comportamiento más estable a lo largo del ciclo y, por eso, es mejor candidata para financiar la prestación de los servicios públicos fundamentales con menores sobresaltos.

Para financiar el resto de políticas de gasto de las CC. AA. se pueden asignar los impuestos con un menor riesgo de traslación de la carga tributaria a otros territorios y cuya gestión es más fácilmente descentralizable en el ámbito autonómico, como los ya actualmente cedidos. Los recursos proporcionados por estos tributos propios de las comunidades pueden complementarse con porcentajes adicionales de participación en la cesta de los grandes impuestos compartidos mencionados.

2) **Segundo**, equilibrar al máximo los ingresos públicos y los gastos públicos que tiene encomendados cada administración (central, autonómica, local y de la seguridad social), minimizando la necesidad de transferencias permanentes entre las mismas. De este modo, cuando se consiguiera el objetivo de déficit cero —a lograr en el horizonte 2020 según las perspectivas de la Comisión Europea o algunos años antes según las previsiones del PE 2013-2016— cada una de las administraciones no requeriría de transferencias compensatorias de otros niveles de la hacienda pública. Tales transferencias representan en la actualidad un 11,8 del PIB, 124.042 millones de €, y suponen un velo que desfigura la percepción por la opinión pública del esfuerzo que fiscal que se requiere para financiar los servicios que ofrecen las diferentes administraciones. Esta circunstancia va en detrimento de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos, los contribuyentes y los ciudadanos, además de requerir complicadas dinámicas de negociación política continuada entre los distintos niveles de gobierno.

El cuadro A5 presenta un esquema de cómo financiar los gastos asignados a los servicios públicos fundamentales y a los restantes servicios en cada una de las

AA. PP. encargadas de su prestación. Los recursos parten de la envolvente financiera que representa el Programa de Estabilidad y se reparten respondiendo a los dos criterios enunciados: ofrecer una fuente de recursos fiscales lo más estable posible para la financiación de los servicios fundamentales y minimizar las transferencias intergubernamentales.

Una vez dimensionados los servicios públicos fundamentales se les asignan preferentemente los rendimientos de figuras tributarias de naturaleza directa e indirecta, así como la totalidad de las cotizaciones sociales. Dada la actual dimensión de la recaudación y la prevista en el PE 2013-2016, esta asignación preferente de rendimientos tributarios y de cotizaciones sociales permite cubrir los gastos previstos en servicios públicos fundamentales, lo que implica que la “necesidad de financiación” (déficit) para dar cobertura a estas políticas de gasto sea cero. En consecuencia, las políticas de gasto asociadas a los servicios públicos fundamentales, los preste la administración que los preste, quedan protegidas de los efectos de ciclo económico en el escenario de previsiones actuales.

El rendimiento restante de los impuestos directos e indirectos, así como los recursos disponibles agrupados bajo el epígrafe “otros ingresos”, se destinarán a financiar el resto de políticas de gasto. Dado que el volumen de estos ingresos es insuficiente para dar cobertura a estos gastos, existe una “necesidad de financiación” (déficit) asociada a estas políticas, que equivale a la totalidad del déficit público. La distribución del déficit público entre administraciones públicas se establece en función del peso de cada administración en el desempeño de estas políticas de gasto que hemos denominado “Resto de funciones de gasto: Servicios públicos generales, Defensa, Asuntos económicos, Vivienda y servicios comunitarios y Actividades recreativas, cultura y religión.”

La principal diferencia que muestra el Cuadro A5 con la situación actual es que los porcentajes de cesión de la cesta de grandes tributos a las CC. AA. deberían ser mayores, dado que estas gestionan una elevada proporción de políticas de gastos asociadas a servicios públicos fundamentales. Esta mayor cesión permitiría eliminar las transferencias que actualmente realiza la Administración Central al resto de Administraciones públicas. La aplicación de este criterio facilitaría una percepción más clara por parte de los ciudadanos de los ingresos y los gastos públicos correspondientes a las diferentes administraciones públicas, y de ese modo impulsaría la corresponsabilidad fiscal de cada una de ellas.

Debe advertirse que la reordenación de los ingresos fiscales y los equilibrios financieros que se produciría en las diferentes administraciones al aplicar los criterios que acabamos de enumerar no pone en cuestión la estrategia de consolidación fiscal del PE 2013-2016 ni la política general de sostenibilidad financiera del sector público de la que ésta forma parte. Esta compatibilidad permite afirmar, por consiguiente, que la necesidad ineludible de perseguir el

cumplimiento del Programa de Estabilidad no puede argüirse como razón que impida la aplicación de una propuesta de NMFA como la que se realiza.

Cuadro A5. Atribución de rendimientos de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales por Administraciones Públicas para la financiación de los servicios públicos fundamentales y el resto de funciones de gasto.

En % del PIB

		2012	2013	2014	2015	2016
Gasto a financiar para Servicios Públicos Fundamentales (SPF) de acuerdo con PROGRAMA DE ESTABILIDAD	Administraciones públicas	29,2	29,2	28,7	28,2	27,7
	Administración central	3,00	3,00	2,80	2,60	2,45
	Comunidades autónomas	11,00	11,00	11,00	10,90	10,60
	Corporaciones locales	1,40	1,40	1,25	1,10	1,10
	Seguridad Social	13,77	13,77	13,60	13,60	13,55
Atribución de recursos públicos para financiar SPF	Administraciones públicas	29,2	29,2	28,7	28,2	27,7
	Impuestos directos e indirectos	16,39	16,67	16,35	16,00	15,60
	Cotizaciones sociales	12,78	12,50	12,30	12,20	12,10
	Necesidad de financiación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Atribución de impuestos directos, indirectos y cotizaciones, a las diferentes Administraciones públicas de acuerdo con los SPF que gestionan.	Administraciones públicas	29,2	29,2	28,7	28,2	27,7
	Administración central	3,00	3,00	2,80	2,60	2,45
	Comunidades autónomas	11,00	11,00	11,00	10,90	10,60
	Corporaciones locales	1,40	1,40	1,25	1,10	1,10
	Seguridad Social	0,99	1,27	1,30	1,40	1,45
	Seguridad Social (Cotizaciones)	12,78	12,50	12,30	12,20	12,10
Gasto a financiar para RESTO DE FUNCIONES DE GASTO (RFG) de acuerdo con PROGRAMA DE ESTABILIDAD	Administraciones públicas	14,3	14,2	13,7	13,0	12,2
	Administración central	6,95	6,85	6,85	6,70	6,50
	Comunidades autónomas	3,20	3,20	3,05	2,83	2,35
	Corporaciones locales	3,60	3,60	3,48	3,35	3,25
	Seguridad Social	0,50	0,50	0,30	0,10	0,10
Recursos disponibles para financiar RESTO FUNCIONES DE GASTO	Administraciones públicas	7,2	7,8	8,3	8,9	9,5
	Impuestos directos e indirectos	4,0	4,5	5,0	5,7	6,3
	Otros ingresos	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
	Necesidad de financiación	7,0	6,3	5,4	4,1	2,7
Atribución impuestos directos e indirectos disponibles para financiar RFG por el NMFA (proporcional al peso del gasto que debe gestionar cada Administración Pública según el PROGRAMA DE ESTABILIDAD)	Administraciones públicas	4,0	4,5	5,0	5,7	6,3
	Administración central	1,93	2,19	2,48	2,94	3,36
	Comunidades autónomas	0,89	1,02	1,10	1,24	1,21
	Corporaciones locales	1,00	1,15	1,26	1,47	1,68
	Seguridad Social	0,14	0,16	0,11	0,04	0,05
Atribución en PROGRAMA ESTABILIDAD del concepto "Otros ingresos"	Administraciones públicas	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
	Administración central	0,72	0,73	0,73	0,70	0,70
	Comunidades autónomas	1,33	1,34	1,34	1,30	1,30
	Corporaciones locales	1,09	1,10	1,10	1,07	1,07
	Seguridad Social	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
NUEVA distribución de la necesidad de financiación tras la aplicación del NMFA sin transferencias entre Administraciones Públicas.	Administraciones públicas	-7,0	-6,3	-5,4	-4,1	-2,7
	Administración central	-4,30	-3,93	-3,64	-3,05	-2,44
	Comunidades autónomas	-0,98	-0,83	-0,60	-0,28	0,17
	Corporaciones locales	-1,51	-1,35	-1,12	-0,81	-0,51
	Seguridad Social	-0,23	-0,21	-0,06	0,07	0,08
Pro-memoria:						
Distribución de la necesidad de financiación en PE 2013-2016, con transferencias internas entre Administraciones Públicas	Administraciones públicas	-7,0	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
	Administración central	-4,11	-3,70	-3,50	-2,80	-2,00
	Comunidades autónomas	-1,76	-1,20	-1,00	-0,70	-0,20
	Corporaciones locales	-0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
	Seguridad Social	-0,97	-1,40	-1,00	-0,60	-0,50

Fuente: Programa de Estabilidad 2013-2016 y elaboración propia

3) **Tercero**, introducir criterios objetivos de distribución entre las comunidades de los recursos asignados a cada política de gasto. Para ello es preciso que los recursos de las comunidades respondan de manera efectiva a indicadores representativos de las necesidades de cada una, en las distintas políticas. Por consiguiente, los recursos por unidad de *población ajustada* —similares a los ya utilizados: población de 3 a 24 años para la educación, y población ponderada por tramos de edad en función de la utilización de los diferentes servicios de salud, para la sanidad— deben ser iguales para todas las comunidades.

Esa práctica permitiría mejorar sustancialmente la equidad interterritorial y la eficiencia asignativa de los recursos públicos en España, a la vez que implicaría eliminar las sustanciales disparidades de recursos por habitante actuales. En caso de los servicios públicos fundamentales, proceder de este modo otorgaría a los ciudadanos de cualquier territorio las mismas oportunidades, es decir, la igualdad de trato que la Constitución prescribe, con independencia de su lugar de residencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, J. M^a. (2013): *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas. Sostenibilidad y reformas*, Fundación BBVA.
- BANCO DE ESPAÑA (varios años): *Boletín Estadístico*.
- BENEYTO, R. (2012): *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*, Col·lecció Demos n.º 2, Fundació Nexè.
- CUCARELLA, V. (2006): 'Una revisió del sistema de finançament autonòmic', en *L'economia valenciana en la cruïlla*, Nexè. Debats Valencians n.º 2, Fundació Nexè.
- DE LA FUENTE, A. (2013). *El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma*, Documentos de Trabajo, n.º 13/03, BBVA Research.
- DE LA FUENTE, A. (2012). *El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*, Documentos de Trabajo, n.º 12/23, BBVA Research.
- DE LA FUENTE, A. (2011). *La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 1999-2009*, Documentos de Trabajo, n.º 889.11, UFAE e IAE.
- EUROSTAT (2013). *Estadísticas regionales*.
- FEDEA (2012). *Observatorio Fiscal y Financiero de las comunidades autónomas*. Madrid.
- GILL DE ALBORNOZ, B., PEREZ, F. y CUCARELLA, V. (2008). *Informe sobre la problemática del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- IEE (Instituto de Estudios Económicos) (2013): *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*", números 1 y 2/2013 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.
- IEF (Instituto de Estudios Fiscales) (2008). *Las balanzas fiscales de las CC. AA. españolas con las AA. Públicas centrales. 2005*. Madrid: IEF.
- INE (varios años): *Contabilidad Regional de España*.
- INE (varios años): *Encuesta de Población Activa*.

INE (varios años): *Estimaciones de la población actual*.

IGAE (varios años): *Cuentas de las Administraciones Públicas*.

IGAE (varios años): *Cuentas Regionales*.

IGAE (varios años): *Cuentas trimestrales no financieras de las Administraciones Públicas*.

IGAE (varios años): *Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado*.

LASARTE, J., CARAMÉS, L., GONZÁLEZ, J.M., MARTÍN, J.M., MARTÍN, J., PÉREZ, F., SÁNCHEZ, A. y ADAME, F., Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002 (2002). *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda.

LASARTE, J., CASADO, G., GONZÁLEZ, J.M., MARTÍN, J.M., MARTÍN, J., PÉREZ, F. y PLAZA, L., Comisión de estudio sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas (1996): *Informe sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas*, Ministerio de Hacienda.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2012). *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015*.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (2006). *Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la ley orgánica 8/1980 y en la ley 21/2001*. Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2009). *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la Reforma del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Madrid: Consejo de Política Fiscal y Financiera.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2009). *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*.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012). *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

MONASTERIO, C., PEREZ, F., SEVILLA, J.V. y SOLE, J., grupo de estudio constituido a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera (1995). *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

OCDE (2013): *Statistics*.

PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2013a): *Determinantes de las diferencias entre CC. AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento*, "III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España", Instituto de Estudios Fiscales, en prensa.

- PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2013b): *Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo*, en “Propuestas para la reforma de la financiación autonómica”, números 1 y 2/2013 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, IEE.
- PÉREZ, F., CUCARELLA, V., FERNÁNDEZ, A. y HERNÁNDEZ, L. (2011): *Las diferencias regionales del sector público español*, Fundación BBVA.
- PÉREZ, F., BENEYTO, R. y PEREZ, J.A. (2010). *Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la Reforma del Sistema de Financiación de las CC. AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, Generalitat Valenciana.
- PÉREZ, F., PEREZ, J.A., CUCARELLA, V. y BENEYTO, R. (2012): *La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas*, Asociación Valenciana de Empresarios.
- SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años): *Ejecución presupuestaria mensual de las comunidades autónomas*.
- SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años): *Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas*.
- SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años): *Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía*.
- TAGUAS, D. (2013): *Las finanzas públicas españolas en el inicio del siglo XXI: los efectos de la crisis financiera de 2007*, Documento de Trabajo nº 3, Fundación de Estudios Financieros.
- URIEL, E. Y BARBERÁN, R. (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central*, Fundación BBVA.

NOTA SOBRE LOS AUTORES

FRANCISCO PÉREZ es catedrático de Análisis Económico de la Universitat de València y director de investigación del Ivie. Entre sus campos de especialización se encuentran el crecimiento económico, la economía regional y las finanzas públicas. Ha sido Director General de Economía de la Generalitat Valenciana y miembro de las comisiones estatales para la reforma del sistema de financiación autonómica de 1995, 1996 y 2002 y de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Ha publicado más de doscientos trabajos de investigación, parte de los cuales versan sobre financiación autonómica.

RAFAEL BENEYTO es analista financiero y jefe de riesgos de Caixa Ontinyent. Ha sido concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Ontinyent y es miembro de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Es autor de varias publicaciones sobre financiación autonómica valenciana.

JOSÉ ANTONIO PÉREZ, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, es gerente de la Universidad Politécnica de Valencia. Ha sido Director General de Presupuestos de la Generalitat Valenciana y miembro de diversas comisiones estatales (Mixta de Valoraciones de Traspasos de Competencias, Agencia Estatal de Calidad de los Servicios Públicos, Mixta de Financiación Universitaria) y de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Es autor de distintas publicaciones sobre financiación y gestión de las universidades y de las comunidades autónomas.

JOSÉ ISMAEL FERNÁNDEZ es catedrático de Economía Aplicada en la Universitat de València. Ha sido director del Instituto de Investigación de Economía Internacional y de la Fundación ICO. Sus campos de especialización y publicaciones son la economía internacional, la evaluación del impacto económico de infraestructuras y la economía valenciana.

VICENT PEIRÓ, abogado e inspector de Hacienda del Estado, es Director General de Tributos y Juego de la Generalitat Valenciana. Anteriormente trabajó en el área de inspección tributaria y fue jefe de área de Gestión Tributaria en Valencia.

VICENT CUCARELLA, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, es técnico de investigación del Ivie. Sus principales áreas de investigación son el *stock* de capital, las cuentas públicas y el sistema de financiación autonómica, sobre las que ha publicado más de cincuenta trabajos de investigación.