

PROPOSTES PER AL NOU SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

—
**Segon informe de la Comissió d'Experts nomenada
per les Corts Valencianes**

Desembre de 2017



**GENERALITAT
VALENCIANA**



CORTS VALENCIANES

COMISSIÓ D'EXPERTS NOMENADA PER LES CORTS VALENCIANES

| | |
|---------------------------------------|---|
| Francisco Pérez García | Catedràtic de la Universitat de València i director d'investigació de l'Ivie |
| Rafael Beneyto Cabanes | Analista financer |
| José Ismael Fernández Guerrero | Catedràtic de la Universitat de València |
| Eusebio Monzó Martínez | Assessor en innovació de la Universitat Politécnica de València |
| José Antonio Pérez García | Gerent de la Universitat Politécnica de València |

AGRAÏMENTS

La Comissió d'Experts nomenada per les Corts Valencianes ha disposat per al desenvolupament dels seus treballs i la preparació dels múltiples materials estadístics, bibliogràfics i documentals en què s'ha basat, de la col·laboració important d'un grup de treball ampli i actiu integrat per especialistes de quatre institucions: Silvia Mollá i Juan Pérez (Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques), Amadeo Fuenmayor i Rafael Granell (Universitat de València), Nicolás Jannone i Irene Santamaría (Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic) i Vicent Cucarella (Sindicatura de Comptes).

Els membres de la comissió agraeixen a tots aquests especialistes les seues valuoses aportacions al llarg de molts mesos de treball, ja que han sigut decisives per a elaborar un document al qual atribuïm molt més valor perquè, com ja va ocórrer amb el primer informe de 2013, es basa en el consens de tots els participants en la seua elaboració.

ÍNDEX

| | |
|---|-----------|
| SÍNTESI I PRINCIPALS CONCLUSIONS..... | 9 |
| INTRODUCCIÓ..... | 25 |
| Bloc I. DIAGNÒSTIC DE LA SITUACIÓ..... | 28 |
| I.1. ELS PROBLEMES DEL MODEL ACTUAL | 30 |
| I.1.1. INSUFICIÈNCIA GLOBAL..... | 30 |
| I.1.2. EQUITAT I EQUILIBRI VERTICAL..... | 43 |
| I.1.3. AUTONOMIA FINANCERA, CAPACITAT NORMATIVA I PARTICIPACIÓ EN LA GESTIÓ TRIBUTÀRIES..... | 48 |
| I.1.4. COOPERACIÓ INSTITUCIONAL..... | 51 |
| I.2. LA SITUACIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA | 53 |
| I.2.1. INSUFICIÈNCIA FINANCERA | 53 |
| I.2.2. INEQUITAT HORITZONTAL..... | 55 |
| I.2.3. DÈFICIT I ACUMULACIÓ DE DEUTE..... | 57 |
| I.2.4. SALDO FISCAL NEGATIU..... | 60 |
| I.2.5. IMPACTE SOBRE ELS SERVEIS PÚBLICS..... | 61 |
| I.2.6. IMPACTE SOBRE LA TRAJECTÒRIA DE L'ECONOMIA VALENCIANA | 63 |
| Bloc II. PROPOSTA D'UN NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC | 65 |
| II.1. ELEMENTS CLAU DEL NOU MODEL..... | 66 |
| II.1.1. SUFICIÈNCIA ESTÀTICA I DINÀMICA..... | 66 |
| II.1.2. REFORÇ DE L'AUTONOMIA TRIBUTÀRIA..... | 69 |
| II.1.3. CÀLCUL OBJECTIU DE NECESSITATS | 72 |
| II.1.4. ANIVELLAMENT HORITZONTAL: MÀXIM I MÍNIM | 74 |
| II.1.5. FI DE L' <i>STATU QUO</i> | 75 |
| II.2. NOVA ESTRUCTURA I INSTRUMENTS..... | 76 |
| II.2.1. ESTRUCTURA DE FONTS I FONT D'INGRESSOS..... | 76 |
| II.2.2. PARÀMETRES I ORIGEN DELS RECURSOS | 78 |
| II.2.3. REGLES DE DESPESA | 80 |
| II.2.4. FONTS DE RESERVA..... | 81 |
| II.2.5. VIABILITAT FINANCERA I ENDEUTAMENT | 81 |
| II.3. INSTRUMENTS COMPLEMENTARIS..... | 85 |
| II.3.1. GESTIÓ TRIBUTÀRIA | 85 |
| II.3.2. RÈGIMS ESPECIALS..... | 87 |
| II.3.3. COORDINACIÓ I LLEIALTAT INSTITUCIONAL..... | 88 |
| II.3.4. FONTS DE COMPENSACIÓ INTERTERRITORIAL | 89 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 91 |
| NOTA SOBRE L'EQUIP DE TREBALL..... | 95 |

SÍNTESI I PRINCIPALS CONCLUSIONS

Aquest informe de la Comissió d'Experts nomenada per les Corts Valencianes per a analitzar els problemes financers de la Generalitat Valenciana exposa, en la primera part, el diagnòstic de la situació, on es constata el manteniment de les causes que la provocaven i que la revisió a fons del model de finançament autonòmic vigent des de 2009 és de la màxima urgència.

La segona part del document presenta una proposta de nou model de finançament de les comunitats autònomes (CA) de règim comú que respon a criteris que permetrien a totes les CA accedir a un finançament equilibrat amb les seues competències, assegurar que els serveis es poden prestar en les mateixes condicions a tota la ciutadania amb independència del seu lloc de residència i permetre l'exercici real de l'autonomia de cada comunitat en el desenvolupament de les seues polítiques d'ingressos i despeses.

El marc general proposat és més senzill i transparent, i més equilibrat, equitatiu i estable que l'actual. L'adopció d'aquest marc permetria posar fi a la discriminació financera que estan patint algunes comunitats autònomes, en particular la valenciana, des que es va posar en marxa l'estat de les autonomies. També oferiria un horitzó de sostenibilitat a les funcions importants de l'estat del benestar que tenen encomanades les comunitats autònomes.

En les pàgines següents es presenta un resum del diagnòstic que s'ha dut a terme i les propostes de model de finançament elaborades.

Bloc I.

DIAGNÒSTIC DE LA SITUACIÓ

El model aprovat en 2009 ha sigut aplicat sense revisions durant nou anys consecutius, quatre més dels que la Llei 22/2009 preveia, malgrat que el seu funcionament ha sigut inadequat, especialment durant els cinc primers anys de profunda crisi econòmica i també fiscal. Com a conseqüència de la caiguda dels ingressos públics i dels criteris seguits en l'aplicació del model, les CA han hagut d'enfrontar-se a greus problemes d'insuficiència de recursos, ajustos en tots els serveis que han d'atendre, dèficits severs i increments forts de l'endeutament.

El diagnòstic del funcionament del model aprovat en 2009 es pot fer a partir de les liquidacions d'aquest en el període 2009-2015 i d'una amplíssima col·lecció de documents aportats per especialistes acadèmics, de l'administració i professionals en aquests anys. Per la seua proximitat en el temps, per la varietat de punts de vista que incorpora i per tractar-se d'un informe consensuat, val la pena destacar l'*Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament autonòmic* (d'ara en avant, ICE), publicat el juliol de 2017, que hem pres com a referència.

I.1. ELS PROBLEMES DEL MODEL ACTUAL

Insuficiència global

El primer problema del model de 2009 i el més determinant de la situació de les CA de règim comú en aquests anys ha sigut la insuficiència global dels recursos de què disposaven per a cobrir les seues despeses. La conseqüència ha sigut doble: un ajust en la despesa i les condicions de provisió dels serveis, inclosos els serveis públics fonamentals (SPF) de l'estat del benestar (sanitat, educació i protecció social); i un augment del dèficit i l'endeutament.

- **Caiguda dels ingressos fiscals.** El descens de la recaptació tributària es va produir des de l'inici de l'aplicació del model, a causa del no-reconeixement de la crisi en els pressupostos generals de l'Estat (PGE) de 2008 i 2009. La sobreestimació inicial dels ingressos de les CA es corregeix amb dos anys de retard, a partir de 2010, en la liquidació definitiva d'aquells exercicis pressupostaris.
- **Ajustos en les despeses.** La reducció en les despeses de les CA de règim comú ha sigut intensa des d'aleshores, i en els serveis públics fonamentals molt superior a la de les altres administracions. La caiguda d'ingressos va tindre una repercussió més gran en la despesa en SPF de les CA perquè la Seguretat Social va poder mantindre les seues prestacions gràcies al Fons de Reserva i a les transferències rebudes de l'Administració central (AC).
- **Divergència de la despesa en SPF de les CA de règim comú durant la crisi.** Com a conseqüència de l'augment dels ajustos, la despesa de les comunitats de règim comú s'ha allunyat més de la de les comunitats forals, que és un 31 % superior per habitant ajustat, i

també de les despeses mitjanes en SPF dels països del nostre entorn, ja que les de la zona euro són un 23 % superiors, en termes de PIB.

- **Augment del dèficit de les CA.** El dèficit autonòmic va créixer per la caiguda dels ingressos i les dificultats d'aplicar ajustos a serveis que mostren una resistència a la baixa important, sobretot en períodes de crisi en què són més demandats. L'Administració central ha imposat un repartiment desigual del dèficit autoritzat en benefici de les administracions centrals; així doncs, s'ha comportat com a jutge i part i ha obligat les comunitats a ajustar-se més ràpidament. Les administracions centrals han disposat en 2016 del 83,4 % del dèficit, i les CA, del 16,6 %, unes proporcions molt allunyades del seu pes en la despesa, i especialment en la despesa en SPF (59,7 % i 37,3 %, respectivament).
- **Endeutament de les CA.** El deute de les CA de règim comú s'ha triplicat, de manera que l'increment ha arribat als 174.059 milions d'euros entre 2009 i 2016. La xifra és molt elevada, però queda per davall de les estimacions de la insuficiència global del sistema de finançament en aquests anys, si es calculen els recursos que haurien permès mantindre els nivells de despesa real per habitant, o per habitant ajustat, de 2009.

Equitat i equilibri horitzontal

El segon bloc de problemes relacionats amb el funcionament del model de 2009 es refereix a les desigualtats d'ingressos per habitant ajustat, les deficiències en la justificació dels índexs utilitzats per a avaluar les diferències de necessitats per habitant i la falta de contribució de les comunitats forals a l'anivellament horitzontal.

- **Desigualtat de recursos, *statu quo* i complexitat de fons.** El model de 2009 va intentar aclarir els criteris d'anivellament horitzontal amb el Fons de Garantia, que aspirava a anivellar els recursos per als SPF. Però els altres fons i la resta de recursos tributaris no anivellats van consolidar l'*statu quo* anterior (Fons de Suficiència) i utilitzaven criteris d'oportunitat en la negociació política del model (Fons de Convergència i Fons de Competitivitat). El sistema va continuar sent discriminatori (va generar diferències de recursos de fins a 35 punts percentuals per habitant ajustat), complex i poc transparent.
- **Indicadors de necessitat.** La variable de referència per a comparar els recursos de les comunitats podrien ser els ingressos per habitant (població de dret), però el model de finançament inclou altres variables demogràfiques (estructura per edats de la població) i geogràfiques (dispersió, superfície i insularitat) amb la justificació que influeixen en la intensitat de les necessitats per segments de la població (educació i sanitat) i el cost unitari dels serveis. El fonament dels criteris seguits, especialment en les variables geogràfiques, és escàs i, a més, els recursos per la unitat de necessitat (habitant ajustat) mantenen diferències que no haurien d'existir per l'efecte dels Fons de Suficiència i Convergència. El resultat de tot això són unes desigualtats injustificades.

- **Els privilegis de les comunitats forals.** Les diferències de recursos i de despesa per habitant ajustat entre les comunitats forals i les de règim comú són molt elevades, com a conseqüència del fet que a pesar de ser territoris d'alt nivell de renda no contribueixen a l'anivellament dels recursos necessari perquè els serveis fonamentals puguin prestar-se en condicions similars en tots els territoris. En efecte, la despesa en SPF per habitant ajustat de les comunitats forals supera en 30 punts percentuals la despesa mitjana de les de règim comú.

Autonomia financera, capacitat normativa i participació en la gestió tributària

La insuficiència financera i la persistència de la crisi van posar de manifest que les comunitats de règim comú no tenien instruments adequats de política fiscal per a donar resposta als seus problemes financers, tant per mitjà de l'ús de la seua capacitat normativa com a través de la gestió tributària.

- **Autonomia financera.** La capacitat de les comunitats de règim comú per a decidir sobre els seus ingressos es troba limitada perquè no disposen d'instruments per a respondre a les caigudes de recaptació en la imposició indirecta, la qual cosa posa en relleu que les possibilitats que tenen d'afrontar els problemes per si soles són escasses i molt disperses. Perquè els SPF s'oferisquen a un nivell similar en tots els territoris si els ingressos públics cauen, cal que les comunitats tinguen capacitat per a respondre al problema i que estiga previst garantir el compliment dels objectius d'anivellament acordats per a totes.
- **Ús divers de la capacitat normativa.** Encara que sovint s'ha dit que les CA només han utilitzat la seua capacitat normativa per a reduir l'esforç fiscal, aquesta valoració no es correspon amb la realitat dels últims anys. Segons estimacions de l'AIReF en 2016, huit comunitats de règim comú van utilitzar la seua capacitat normativa a l'alça i sis a la baixa.
- **La gestió dels tributs i la capacitat normativa.** Des de l'inici de la crisi i sobretot des de 2010, tant l'AC com les CA van exercir les seues competències normatives per a millorar els seus ingressos. Però mentre que les de l'AC eren àmplies, les CA es van enfrontar a la penúria dels seus instruments normatius en imposició indirecta, que representen la meitat dels seus ingressos. L'AC va utilitzar la seua capacitat normativa en aquest àmbit en el seu benefici exclusiu i va neutralitzar la distribució dels increments d'ingressos en IVA i impostos especials (IE) a través del Fons de Suficiència. La conseqüència ha sigut la minoració dels recursos de les CA al llarg d'aquest període en més de 40.000 milions d'euros.
- **Càlcul defectuós de la recaptació normativa.** Ha sigut sobrevalorada en 3.166 milions d'euros segons alguns estudis, la qual cosa implica que es computen recursos que no s'arriben a fer efectius en la recaptació real.
- **Participació en la gestió tributària.** Tot i que nominalment es reconeix a les comunitats una presència en els òrgans de govern de l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT), la

participació efectiva d'aquestes és molt limitada, de manera que es veuen obligades a ocupar una posició passiva respecte als resultats d'una direcció de l'agència dirigida en exclusiva per l'AC.

Cooperació institucional

En aquestes condicions les respostes als problemes financers sobrevinguts només haurien sigut possibles de manera adequada per mitjà d'una cooperació institucional eficaç, que no ha existit en general. En un estat descentralitzat la cooperació entre els governs és necessària per a coordinar les múltiples funcions exercides per les diferents administracions i donar resposta als problemes de funcionament sobrevinguts, especialment davant de canvis de circumstàncies intensos. Per aquest motiu, durant la crisi, la cooperació institucional hauria resultat més necessària i les conseqüències que no n'hi haja hagut han sigut més evidents.

- **Desenvolupament insuficient de les instàncies de col·laboració.** Quan sorgeixen problemes greus que requereixen respostes de diverses institucions és imprescindible disposar d'instàncies de col·laboració eficients, que faciliten la formació de consensos en matèries que afecten el conjunt de l'Estat. Algunes d'aquestes institucions estan creades —Senat, Conferència de Presidents, Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF)—, però no funcionen com cal i la capacitat de resposta als problemes es ressent.
- **Imposició de criteris de l'Administració central.** El funcionament del CPFF, l'únic que es reuneix amb freqüència per a abordar aquests temes, ve marcat per la imposició dels criteris de l'AC, encara que ho faça sobre la base de facultats que té reconegudes per la llei. El sistema de votacions no reconeix a les comunitats cap possibilitat de decidir segons un criteri compartit diferent del de l'AC. Tampoc tenen en compte la grandària de les CA, ja que els atorga a totes el mateix pes. També contribueix a la percepció de les propostes com a imposades el fet que no es presenten amb la fonamentació tècnica necessària i no es basen en anàlisis independents.
- **Falta de lleialtat institucional.** Algunes experiències durant la crisi justifiquen el fet de qüestionar la lleialtat institucional en les decisions adoptades per l'AC, ja que fan dubtar que haja tingut en compte les circumstàncies financeres en què es trobaven les CA. En són dos exemples la neutralització dels increments de recursos derivats dels canvis normatius en IVA i impostos especials i el repartiment del dèficit autoritzat pel Programa d'estabilitat decidit per l'AC, que s'ha reservat un percentatge superior del que justificaria el seu pes en la despesa, de manera que obliga les CA a reduir els seus desequilibris financers més ràpidament. En els dos casos l'AC ha fet ús de les seues atribucions abusant de la seua posició dominant en anys molt difícils.
- **Mecanismes extraordinaris de finançament vs. reforma.** A diferència del que es comentava en l'apartat anterior, l'AC sí que ha col·laborat amb les CA en la promoció de mecanismes extraordinaris de finançament (FLA, FPP, FFCA). Però la gestió d'aquests mecanismes no ha sigut tampoc tan transparent i àgil com hauria sigut desitjable i, sobretot, s'han prolongat

durant més temps del que era aconsellable ja que no es va revisar el model als cinc anys establits en la legislació, amb la qual cosa la solució de la insuficiència financera del model se substituïa per més endeutament.

I.2. LA SITUACIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El finançament de la Comunitat Valenciana ha reflectit de manera particularment greu les deficiències dels models aplicats pel que fa al compliment dels principis de suficiència i equitat. Ningú que atenga l'evidència que ofereixen les dades nega ja que la Generalitat Valenciana reba menys ingressos que cap altra comunitat, ni que aquesta siga la causa principal de l'augment en el seu endeutament i no unes despeses més elevades.

Insuficiència financera

Els recursos efectius proporcionats pel sistema de finançament a la Comunitat Valenciana pateixen el problema general d'insuficiència de les comunitats de règim comú. La insuficiència s'ha produït al llarg de tot el període, arriba als 30.033 milions d'euros entre 2009 i 2015, i la seua mitjana anual és de 4.290 milions d'euros per a les competències gestionades. La conseqüència directa de la insuficiència de recursos ha sigut l'ajust de les despeses. Per a respondre als problemes, la Comunitat Valenciana va reduir la seua despesa total real per unitat de necessitat (habitant ajustat) un 22,2 % entre 2009 i 2013, i la seua despesa real en SPF per habitant ajustat en un 17,1 %, i va concentrar les retallades en la resta de serveis per a protegir en la mesura del que fóra possible els serveis essencials.

Inequitat horitzontal

La distribució de recursos entre les comunitats no és equitativa i perjudica especialment la Comunitat Valenciana. Les diferències en el conjunt del període 2009-2016 han sigut del 8 % per habitant ajustat respecte a la mitjana de les comunitats i de 24 punts percentuals respecte a la millor finançada. Aquestes distàncies suposen en 2015 unes minoracions dels ingressos de la Generalitat de 878 milions d'euros i de 3.619 milions d'euros respecte a aquestes dues referències, respectivament.

La importància dels criteris de càlcul de la necessitat és tan gran que si en 2015 els recursos totals s'hagueren distribuït proporcionalment a la població, a la Comunitat Valenciana li haurien correspost 11.530 milions d'euros. Si el càlcul de les necessitats s'haguera limitat a reconèixer la incidència de variables que reflecteixen l'estructura demogràfica, la xifra d'ingressos hauria sigut d'11.413 milions. Si el repartiment s'haguera basat en els criteris de distribució del Fons de Garantia, que considera factors demogràfics i geogràfics, els ingressos de la Generalitat haurien sigut d'11.169 milions d'euros. Però la xifra real de recursos totals derivats del conjunt dels fons del model ascendeix a 10.351 milions d'euros, de manera que el conjunt de correccions al criteri poblacional minoren els ingressos de la Generalitat en 1.179 milions d'euros.

Dèficit i acumulació de deute

Els dèficits valencians ja eren evidents a causa dels problemes d'inequitat dels models anteriors, però en arribar la crisi i generalitzar-se a totes les comunitats, es disparen i arriben a suposar el 6,7 % del PIB valencià en 2011, any en què es van finançar mitjançant endeutament el 36 % de les despeses no financeres. En el període 2009-2016 s'ha finançat amb dèficit el 19 % de les despeses no financeres, tot i que aquestes s'han situat a la Comunitat Valenciana per davall de la mitjana de les comunitats de règim comú i molt allunyades de les que més gasten.

El deute acumulat ja era superior als 16.000 milions en 2009, però s'ha incrementat enormement en el període de vigència del model actual, en gran part, a causa de l'infrafinançament. Dels 44.663 milions d'euros de deute a finals de 2016, 15.150 milions (el 34 %) tindrien aquest origen, als quals caldria afegir 4.589 milions corresponents al pagament d'interessos associats a l'augment de l'endeutament. La xifra seria més elevada si s'incloguera l'endeutament que, per causes similars, es va acumular abans de 2002.

Saldo fiscal negatiu

Els desavantatges de la Comunitat Valenciana s'agregen quan es consideren les actuacions de les altres administracions en el seu territori, en particular les de l'AC. Així ho reflecteixen els saldos fiscals dels Comptes Públics Territorialitzats que publica el Ministeri d'Hisenda i la resta d'estudis sobre les balances fiscals de les comunitats autònomes. La Comunitat Valenciana, amb un PIB *per capita* que només arriba al 88 % de la mitjana, és contribuent net a la solidaritat, una situació anòmala que no es deu a un esforç fiscal inferior a la mitjana sinó al fet que les despeses de les administracions públiques (AP) en el territori valencià són inferiors.

Impacte sobre els serveis públics

Per a mantindre un nivell de despesa similar a la mitjana en SPF, la Generalitat absorbeix pràcticament el 80 % del seu pressupost d'ingressos no financers, sis punts percentuals més que la mitjana de les comunitats. En l'àmbit de l'educació, la despesa pública per alumne se situa a molta distància de les comunitats del nord peninsular, la despesa de les quals supera la valenciana entre el 20 % i el 50 %. En el sanitari, la despesa per habitant protegit equivalent (tenint en compte l'estructura d'edats de la població) en la Comunitat se situa a una distància significativa (10 %-15 %) de les que més gasten. Les diferències són encara més grans en la despesa pública en serveis socials ja que la despesa per unitat de necessitat de les administracions territorials de la Comunitat Valenciana se situa a més d'un 60 % per davall de les que més gasten.

Impacte sobre la trajectòria de l'economia valenciana

L'esforç més gran que representa per al pressupost valencià mantindre el nivell de despesa en SPF pròxim a la mitjana té com a contrapartida un percentatge inferior de recursos per a la resta de

funcions, entre les quals ocupen un lloc destacat les polítiques que donen suport a les activitats econòmiques dels sectors productius o factors que contribueixen al desenvolupament econòmic (I+D+i, infraestructures, internacionalització). Els recursos per habitant dedicats a aquestes polítiques són molt inferiors, ja que se situen un 50 % per davall de la mitjana, i algunes comunitats tripliquen el nivell de despesa valenciana en aquestes àrees. També són inferiors a la Comunitat Valenciana, respecte a altres comunitats amb PIB *per capita* inferior a la mitjana, els ingressos provinents de l'FCI i dels fons europeus.

Bloc II.

PROPOSTA D'UN NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

La solució als problemes existents en l'actual model de finançament, així com a les disfuncions heretades de models anteriors, exigeix dur a terme una reforma en profunditat del sistema de finançament autonòmic. En aquest context es planteja una proposta concreta per al nou model de finançament autonòmic que, seguint l'estructura proposada per l'ICE, incorpora algunes variacions amb l'objectiu d'enfortir els principis de suficiència i equitat, simplificar-ne el funcionament i facilitar-ne la comprensió per part de la ciutadania.

II.1. ELEMENTS CLAU DEL NOU MODEL

Per a poder resoldre els problemes assenyalats, la proposta de nou model de finançament autonòmic (NMFA) que desenvolupa aquest Informe té les característiques següents:

Suficiència estàtica i dinàmica

La suficiència estàtica en l'any base del model ha de respondre a un criteri polític sobre el volum de serveis que s'han de prestar i finançar, i per a establir-ho es requereix tindre en compte les dades disponibles de totes les CA, de règim comú i forals. Per a determinar el volum de recursos necessaris és raonable considerar dues referències: a) el nivell de despesa liquidada en el nou any base (2015); b) el nivell de despesa per unitat de necessitat de l'any base del model anterior, 2007, evolucionat segons els indicadors de necessitat inclosos en el model de 2009. Segons els nostres càlculs, en aquest segon cas els recursos ascendirien a 114.869 milions d'euros.

La suficiència dinàmica és el nivell de recursos necessaris per a finançar les necessitats de despesa de les CA de règim comú, d'acord amb les seues competències, durant el període d'aplicació del model. La crisi econòmica i fiscal ha posat en relleu que les hisendes autonòmiques no han tingut instruments en l'àmbit dels ingressos per a assegurar la suficiència dinàmica de les CA, amb la qual cosa han acumulat un endeutament enorme entre 2009 i 2016, 174.059 milions d'euros, durant la vigència del model actual.

Per a solucionar aquests problemes en el nou model de finançament autonòmic és imprescindible actuar en quatre direccions:

1. **Recompondre l'equilibri vertical.** La pèrdua de l'equilibri tributari entre els subsectors del sector públic espanyol queda reflectida en la reducció del pes de la despesa autonòmica en la despesa total de les AP, en benefici de les AC, especialment en els SPF. Per a recompondre-ho cal assignar a cada administració una base tributària propera a la dimensió de despesa en les seues competències, i amb capacitat normativa sobre les figures que se li assignen perquè disposen d'un marge d'autonomia efectiva sobre els seus ingressos.
2. **Establir regles de despesa.** Aquestes regles, amb màxims i mínims, tenen com a objectiu promoure l'estabilitat de les despeses en SPF. Els mínims han de garantir la protecció de les prestacions i els màxims han de fer la despesa financerament sostenible, tenint en compte l'evolució del nivell de renda de l'economia i l'esforç fiscal establert.
3. **Dotar un Fons de Reserva.** Cada comunitat dotarà aquest fons en els períodes en què la recaptació tributària registre increments superiors al màxim establert per la regla de despesa, per a utilitzar-lo quan la recaptació tributària no garantisca el mínim establert. El finançament del nivell de despesa mínima mitjançant recurs a l'endeutament s'autoritzaria quan els recursos del Fons de Reserva no siguen suficients.
4. **Fixar objectius realistes d'estabilitat pressupostària.** L'establiment dels objectius d'estabilitat, sostenibilitat financera i dèficit per a cada subsector de les AP ha de seguir criteris justos i s'han de fixar de manera coordinada i lleial, i no per imposició d'una única administració.

Reforç de l'autonomia tributària

La CECV assumeix les recomanacions de l'ICE respecte a les cessions, l'harmonització i la gestió dels tributs de la cistella de recursos autonòmics, tenint en compte que la participació actual de les CA de règim comú en els tributs estatals s'ha de revisar amb l'objectiu de fer efectiu l'equilibri vertical. Per a fer-ho, proposa atribuir a les comunitats una cessió o participació en els recursos tributaris proporcional a la seua participació en la despesa no financera de les AP finançada amb tributs. A partir d'aquesta nova assignació de bases tributàries, qualsevol comunitat, en exercici de la seua autonomia, ha d'exercir les seues responsabilitats fiscals davant dels seus contribuents si vol revisar els nivells bàsics de prestació dels serveis.

La CECV comparteix la proposta de l'ICE segons la qual les CA gestionen de manera col·legiada trams autonòmics de l'IVA i els IE ja que entén que és un compromís entre el reconeixement de la importància de reforçar la capacitat normativa de les CA en la imposició indirecta i les restriccions en aquest sentit de la UE. Perquè la proposta tinga possibilitats de resultar efectiva, cal definir sistemes de decisió per majories qualificades en el CPFF.

Càlcul objectiu de necessitats

Es proposa que els serveis públics fonamentals (polítiques de salut, educació i protecció social (article 15, LOFCA)) gaudisquen d'una garantia superior de suficiència dinàmica. Es considera que l'indicador de demanda de serveis idoni en els dos blocs de despesa és la població, que és de comprensió immediata per part de la ciutadania i dels contribuents. No obstant això, a causa de l'ús anterior de l'indicador de població ajustada i tot i que no hi ha evidència que els criteris en què es basa milloren l'estimació de les necessitats de despesa, pot ser —en segona instància— un indicador de demanda per al bloc de despesa en SPF. En aquest cas, el de població s'utilitzaria només per a la resta de serveis.

Per a incorporar en el futur noves variables correctores i de demanda, es proposa establir un Observatori permanent del cost de provisió dels serveis i polítiques públiques, dependent del CPPF, dirigit per experts de prestigi reconegut, i independents del Govern central i els autonòmics, amb la finalitat d'aportar evidències fiables i fer propostes.

Anivellament horitzontal: mínim i màxim

El grau d'anivellament dels recursos per unitat de necessitat de què disposen les diferents CA pot ser total o parcial, la qual cosa reflecteix el compromís sobre la intensitat de la solidaritat interterritorial acordada políticament. En tot cas, l'aplicació del criteri d'equitat és de base constitucional i està recollit en tota la legislació vigent d'aplicació al finançament autonòmic. La seua efectivitat requereix que tots els ciutadans espanyols —residisquen on residisquen— puguin accedir als mateixos nivells de provisió dels serveis públics, almenys en els fonamentals (article 15, LOFCA), amb el mateix esforç fiscal. Per a evitar que l'exigència siga desigual, la CECV proposa que el nou model de finançament autonòmic incloga com a objectiu l'anivellament ple (100 %) en l'any base i els anys successius en els recursos que s'assignen al finançament dels serveis públics fonamentals (bloc SPF).

Fi de l'*statu quo*

La permanència de l'*statu quo* ha sigut la principal causa de la discriminació objectiva en el finançament dels serveis públics autonòmics entre ciutadans espanyols que resideixen a les diferents CA de règim comú i de tots aquells amb els de les comunitats forals. Perquè no es prolongue durant més temps, es proposa corregir aquesta discriminació entre les CA de règim comú el primer any d'aplicació de l'NMFA i abordar, al mateix temps, l'actualització de la contribució de les comunitats forals al finançament dels SPF en el conjunt de l'Estat per mitjà d'una contribució proporcional a la seua capacitat tributària en els tributs compartits.

El nivell d'ingressos de què disposen les comunitats forals, a través d'un règim especial, no hauria de produir desigualtats de tracte per a la ciutadania per a un nivell de competències homogeni. En aquest sentit, cap de les CA de règim comú té un excés de recursos i les desigualtats de finançament existents respecte als indicadors de necessitat entre aquestes últimes han de ser resoltes per mitjà

de la correcció de la insuficiència global del nou sistema, de manera que siga factible que les més infrafinançades arriben al nivell de les millor finançades en relació amb els indicadors establits. Aquest criteri permetrà corregir les inequitats existents i respectar el nivell nominal de recursos de totes les comunitats en l'any base del model.

II.2. NOVA ESTRUCTURA I INSTRUMENTS

Estructura dels fons i fonts d'ingressos

La CECV proposa adoptar l'estructura del model proposat per l'ICE i introduir algunes variacions per a simplificar-la i enfortir l'aplicació dels principis de suficiència i equitat. L'NMFA s'estructura en tres fons i un conjunt de recursos tributaris assignats a les CA i no integrats en els fons.

1. Fons Bàsic de Finançament (FBF)

Per a finançar la capacitat de despesa de les CA de règim comú en els serveis públics fonamentals (bloc SPF), es dota un Fons Bàsic de Finançament (FBF) amb la recaptació normativa del tram autonòmic de l'IRPF (50 %) i la recaptació que corresponga a les CA de règim comú dels trams autonòmics de l'IVA (70 %) i dels IE (70 %). A més, s'integren en aquest fons els IE sobre alcohol i begudes derivades, cervesa, productes intermedis, labors de tabac, vi i begudes fermentades, hidrocarburs estatals, inclòs el REF canari (sense mitjans de transport).

Adicionalment, l'FBF es nodrirà de dues aportacions:

- La contribució de les comunitats forals a la solidaritat per a la prestació equitativa en SPF en tot el territori de l'Estat o, en defecte d'això, una aportació substitutòria d'aquesta finançada per l'Estat.
- Si és necessari, l'aportació estatal necessària per a equilibrar els recursos de l'FBF amb l'objectiu de despesa que cal finançar en el bloc SPF en l'any base, de manera que s'iguale la despesa que es va acordar finançar en l'any base de l'SFA 2009 (previst en els articles del 2 al 6 de la Llei 22/2009), actualitzada segons l'evolució de la població per habitant ajustat fins a l'any base de l'NMFA.

L'FBF es distribuirà anualment en proporció a la població, o alternativament a la població per habitant ajustat de cada comunitat autònoma.

L'evolució de l'FBF serà la que determine la recaptació dels tributs que l'integren i les aportacions estatals, actualitzades d'acord amb l'índex mixt ITE/PIB que proposa l'ICE.

2. Tributs cedits i Fons d'Anivellament Vertical (FAV)

Per a finançar la despesa de les CA de règim comú en la resta de funcions de competència autonòmica (bloc RF) se cedeixen a les comunitats els tributs esmentats a continuació: Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats; Impost sobre Successions i

Donacions; taxes sobre el joc; impost sobre mitjans de transport; impost sobre activitats de joc; impost sobre hidrocarburs CA; resta REF canari (incloent-hi els mitjans de transport). Aquests tributs, juntament amb la capacitat de finançament propi de les comunitats —incloses les taxes i els preus públics afectes als serveis— permetran igualar la despesa efectiva en l'any base.

Adicionalment, es dotarà un Fons d'Anivellament Vertical (FAV) amb la recaptació íntegra dels tributs especials següents: impost sobre hidrocarburs especial; impost sobre depòsits en entitats de crèdit; impost sobre l'electricitat; impost sobre primes d'assegurança; impostos mediambientals i sobre gasos fluorats estatals.

El FAV es distribuirà anualment en proporció a la població de cada comunitat autònoma.

Si s'acorda que les diferències de capacitat de despesa en el bloc RF derivades de la recaptació dels tributs cedits i el FAV no superen un determinat llindar de dispersió, o que l'anivellament és complet, es farà una aportació estatal adicional al FAV que serà distribuïda d'acord amb els objectius d'anivellament que es determinen.

L'evolució del finançament de la capacitat de despesa en RF per a les CA de règim comú serà la que resulte de la recaptació dels tributs cedits i els que integren el FAV. Si hi ha una aportació estatal d'anivellament, s'actualitzarà amb l'ITE/PIB.

3. Fons Complementari de Finançament (FCF)

Amb l'objectiu de finançar la despesa de les CA de règim comú en les competències transferides no homogènies es dotarà un Fons Complementari de Finançament (FCF) per mitjà de l'aportació estatal corresponent, en substitució de la que es feia actualment a través del Fons de Suficiència de l'SFA.

L'evolució del finançament de la capacitat de despesa de l'FCF s'actualitzarà amb l'ITE/PIB.

A més dels anteriors, són recursos propis de les CA els tributs propis, les taxes, els preus públics i els mecanismes de copagament que tinga establits o pugui establir cada CA. En relació amb aquesta última font d'ingressos, la CECV proposa, com l'ICE, donar una nova redacció als articles corresponents de la LOFCA per a atorgar més seguretat jurídica a les iniciatives de les CA.

Paràmetres i origen dels recursos

L'estructura que es proposa no requereix establir coeficients d'aportació dels ingressos tributaris autonòmics a un o altre fons ni determinar índexs dinàmics d'evolució del finançament tributari atés que, en tots els casos, l'evolució serà la corresponent a la recaptació real.

L'estructura de l'NMFA proposat implica una ampliació de la suficiència de les comunitats autònomes d'uns 13.000 milions d'euros en l'any base 2015. L'obtenció d'aquests recursos per a aplicar la proposta pot procedir de diverses fonts: modificació en els percentatges de participació en els impostos indirectes —juntament amb la possibilitat d'incrementar els tipus de forma

col·legiada per part de les CA—, incorporació de figures tributàries estatals i autonòmiques en el model, i aportació de les comunitats forals per a l'accés equitatiu als SPF.

Aquesta reordenació dels recursos entre administracions públiques suposarà una variació dels objectius de dèficit de cada una, però tindrà un efecte neutral sobre l'objectiu del conjunt de les AP.

Regles de despesa

Es proposa definir una regla de despesa mínima per al bloc de polítiques SPF i una regla de despesa màxima per als dos blocs de polítiques de SPF i RF.

La regla de despesa mínima en el bloc de polítiques SPF, per a protegir un nivell de despesa autonòmica bàsica en sanitat, educació i protecció social, serà aplicable quan la variació de la recaptació tributària de l'FBF més els recursos del FAV no proporcionen recursos suficients per a cobrir l'evolució, en termes reals, de l'indicador de necessitat definit. En aquest cas s'entendrà justificada la utilització dels fons de reserva autonòmics, si n'hi ha, o el recurs a l'endeutament.

La regla de despesa màxima del conjunt de polítiques operarà per a garantir la sostenibilitat de la despesa autonòmica a mitjà i llarg termini i la compatibilitat d'aquesta amb l'esforç fiscal que es determine. Quan la recaptació tributària cresca més, en termes reals, que els indicadors de necessitat, el límit de despesa aprovada en els pressupostos no podrà superar l'evolució dels indicadors de demanda en més d'un percentatge acordat i els recursos no utilitzats es destinaran a l'acumulació de fons de reserva per a garantir el futur dels SPF. Aquesta regla de despesa respon al principi de responsabilitat fiscal i als compromisos i objectius d'estabilitat pressupostària.

Fons de reserva

Es considera desitjable que les CA doten fons de reserva que promoguen l'estalvi i oferisquen liquiditat en circumstàncies adverses de l'economia, en les quals hi pot haver restriccions d'accés a l'endeutament, amb la finalitat de protegir del cicle els serveis fonamentals.

Els elements nuclears del sistema (nombre de fons, dotació, capitalització i utilització) s'han de definir amb detall en el si del CPFF. Una vegada dissenyat tècnicament el sistema, el contingut i el funcionament d'aquest s'hauria d'incorporar a la LOEPSF.

Els fons de reserva generen la seua dotació per mitjà de l'aportació dels recursos excedents de la recaptació tributària després de l'aplicació de la regla de despesa màxima, per a la qual cosa caldria modificar la regla de destinació del superàvit pressupostari prevista.

Viabilitat financera i endeutament

La CECV comparteix l'anàlisi i les propostes que es recullen en el paràgraf 71 del capítol 5é de l'ICE, així com el contingut del Vot particular del representant de la Comunitat Valenciana sobre sostenibilitat del deute.

Les raons que donen suport a la compensació d'una part del deute són tres: primera, que en bona part en l'origen no hi ha un excés de despesa sinó una insuficiència d'ingressos, circumstància molt rellevant per a avaluar el risc moral de la condonació; segona, que algunes comunitats discriminades financerament en el passat arrossegaran els efectes de la injustícia patida si no se'n mutualitzen els deutes; i tercera, que no és realista pensar que sense cap tipus de reducció de deute les comunitats més endeutades puguen tornar al mercat a mitjà termini, tenint en compte com funciona la indústria financera.

La proposta de quitament o compensació de deute ha d'evitar o mitigar els riscos que comporta i també els obstacles que es puguen plantejar en una negociació, per la qual cosa ha de ser justa i objectiva per a totes les comunitats. La compensació serà eficaç només si el model de finançament autonòmic es dissenya de manera que hi haja garanties de suficiència dinàmica per a cada una de les comunitats, sense cap discriminació. Si el disseny es tanca en fals, es tornaria a generar un nou estoc de deute derivat de les noves insuficiències.

La proposta de la CECV és que, com s'ha fet en altres països europeus, l'Estat transferisca durant els anys que s'acorde fons addicionals l'ús exclusiu dels quals siga la reducció de l'estoc de deute de les comunitats afectades. En el moment inicial, l'import que es reba hauria de situar l'estoc de deute/ingressos corrents per davall del 270 %, per a tindre ràting d'inversió de les agències més rellevants.

L'import total que cal transferir per a reduir el volum viu del deute a escala individual tindria dos components. El primer seria un percentatge igual per a totes les comunitats com a conseqüència de la insuficiència de recursos patida per a finançar els SPF en el període 2009-2016; i el segon cobriria íntegrament el deute derivat de les insuficiències relatives de finançament patides per algunes comunitats en el passat. La compensació s'hauria de concentrar en les comunitats amb nivells de finançament per població ajustada per davall de la mitjana i amb una despesa *per capita* per davall de la mitjana.

El procediment proposat permetria que l'Estat o una autoritat independent verificara que el procés d'ajust i normalització es posa en marxa de manera efectiva. La CECV considera convenient evitar activament el risc moral de la compensació i reforçar la reputació de la Comunitat Valenciana davant dels mercats amb mesures orientades a reforçar la qualitat de la seua gestió financera. Per a fer-ho s'haurien de desenvolupar iniciatives de programació pressupostària a mitjà termini i control de la despesa pública que contribuïsquen a assolir els objectius de les polítiques, gastant de manera eficient i compatible amb l'estabilitat financera.

II.3. INSTRUMENTS COMPLEMENTARIS

Gestió tributària

Amb els òrgans de coordinació creats per la Llei 22/2009, ubicats formalment en l'estructura organitzativa de l'AEAT —el Consell Superior per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària

(CSDCGT) i els Consells Territorials per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària (CTDCGT)—, el nivell de coordinació efectiva ha sigut bastant limitat i aquesta pot ser una de les causes del baix compliment tributari a Espanya.

Es comparteix la proposta de l'ICE d'Administració tributària integrada, que faça coresponsables de l'aplicació del sistema fiscal l'Administració central i les administracions autonòmiques, en què caldria donar cabuda, amb els ajustos necessaris, a les comunitats forals. El model de gestió fraccionada, on cada CA siga competent per a gestionar tots els tributs generats en el seu territori, suposaria la fallida del sistema fiscal espanyol, i impediria l'aprofitament de les importants economies d'escala i d'especialització.

Fons de Compensació Interterritorial (FCI)

La CECV comparteix plenament l'anàlisi i les propostes que fa l'ICE, considerant que, perquè aquest instrument complisca les funcions que li assigna la LOFCA, la seua dotació ha de tindre una dimensió mínima clarament superior que l'actual en percentatge del PIB.

La CECV proposa que els criteris de repartiment de l'FCI siguen exclusivament la població i la inversa de la renda *per capita*.

INTRODUCCIÓ

El 16 de setembre de 2013 es va fer públic l'informe *Criteris i propostes per a un nou sistema de finançament autonòmic*, elaborat per la Comissió d'Experts nomenada per les Corts Valencianes (d'ara en avant, CECV). Aquell document va servir de punt de partida dels avanços rellevants dels últims anys en la presa de consciència dels valencians sobre les causes reals dels nostres problemes i les vies per a la solució d'aquests. La societat valenciana ha fet passos molt importants en aquests anys a l'hora d'aconseguir acords amplis sobre les causes i conseqüències del problema d'infrafinançament que patim i s'ha mantingut unida en la defensa del nostre dret a exigir un finançament just. Només si s'aconsegueix i si es gestionen els recursos eficientment serà possible equiparar el nivell dels serveis públics fonamentals amb el d'altres territoris i impulsar el progrés econòmic i social amb polítiques adequades.

El nostre objectiu és que aquest segon informe contribuïska a actualitzar el diagnòstic dels problemes i oferisca propostes realistes per a la solució d'aquests. I el nostre desig que, sobre aquesta base, el document elaborat ajude a mantindre la unitat aconseguida i a seguir avançant en la direcció que els valencians necessiten. Cal continuar treballant en la mateixa direcció perquè continua sense produir-se cap canvi significatiu en el model de finançament aplicat des de 2009. És un fet extraordinàriament preocupant perquè la revisió s'hauria d'haver produït en 2014 i continua pendent. Això succeeix tot i que la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i les ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, en preveia una revisió quinquennial "per a informar sobre les possibles modificacions que es puguen sotmetre a la consideració del Consell de Política Fiscal i Financera, per a assolir una millor coordinació financera i garantir l'autonomia i suficiència de les comunitats i l'equilibri i la sostenibilitat del sistema", en la disposició addicional setena.

Com a conseqüència d'aquest incompliment, la Generalitat Valenciana es continua trobant en una greu situació financera que es deriva de les insuficiències de recursos que pateix des de fa dècades i que tenen l'origen remot en el criteri del cost efectiu dels serveis transferits, que va ser aplicat sense tindre en compte el desplegament territorial desigual dels serveis en el moment dels traspassos. Aquestes insuficiències no han sigut corregides pels successius models de finançament tot i ser conegudes. Aquesta circumstància i la caiguda d'ingressos patida per totes les comunitats

durant la gran recessió són claus per a explicar el nivell assolit per l'endeutament de la Generalitat Valenciana i la seua insostenible situació economicofinancera actual.

Tot i gastar menys que la resta de les comunitats, el dèficit i l'endeutament de la Generalitat Valenciana són superiors. També és superior la seua dependència del suport financer del Fons de Liquiditat Autonòmic (FLA), el Fondo de Pagament a Proveïdors (FPP) i en l'actualitat el Fons de Finançament de les Comunitats Autònomes (FFCA). Aquests mecanismes extraordinaris de finançament han significat un alleujament per als problemes de liquiditat de les comunitats, però la permanència d'aquests durant més anys dels necessaris ha afavorit uns increments del volum del deute que no s'haurien produït si el model s'haguera revisat per a corregir-ne les insuficiències en 2014.

Els retards en la revisió del model de finançament estan significat la pèrdua d'un temps preciós en uns anys en què els efectes de la crisi estan remetent i els nivells de recaptació estan millorant i s'aproximen a l'escenari de suficiència que preveia el disseny del model del 2009 i mai es va assolir. Però aquestes millores de recursos continuen assignant-se amb unes regles que respecten un *statu quo*. D'aquestes regles de repartiment, i molt especialment del Fons de Suficiència, es deriven diferències de finançament per habitant i per habitant ajustat incompatibles amb l'equitat interterritorial que reclama la Constitució Espanyola per a garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés als serveis públics, amb independència del lloc de residència de la ciutadania.

Les discriminacions que suporten els residents en algunes comunitats autònomes mostren el seu perfil més exacerbada a la Comunitat Valenciana, situada en l'última posició en recursos per habitant i per habitant ajustat. Les finances públiques valencianes estan tenint repercussions greus sobre l'accés de la ciutadania valenciana a alguns serveis públics i la trajectòria de l'economia valenciana durant bona part del segle XXI. Allunyada més de 10 punts percentuals de la mitjana espanyola en renda per habitant, està necessitada de polítiques de desenvolupament regional que la Generalitat Valenciana ha de desplegar amb mitjans molt inferiors als de les altres comunitats.

Mentre no es pose fi a les causes que generen aquest resultat i es revise en profunditat el model que continua vigent, els valencians no podran gaudir de les mateixes oportunitats d'accés a serveis públics essencials que la resta dels espanyols. A més, continuaran patint les conseqüències de la falta de múscul financer de les polítiques públiques per a recuperar el creixement i l'ocupació.

Tot i gastar menys, la Comunitat Valenciana ha de fer més esforç per a complir objectius de dèficit que se li assenyalen sense tindre en compte la seua situació i continua acumulant deute. Fins que no es revise el model de finançament que està en l'origen del dèficit i es faça una reestructuració adequada del deute que tinga en compte quines són les seues causes vertaderes, la Generalitat i els valencians seguiran llastrats per la motxilla pesada derivada d'un llarg període de finançament insuficient i injust.

Aquest nou informe de la CECV actualitza i amplia diagnòstics precedents sobre les raons per les quals el finançament de les comunitats autònomes de règim comú presenta els trets assenyalats. Després d'analitzar detalladament els resultats del model de finançament aplicat des de 2009 fins a

2015 —últim exercici liquidat— i detallar els trets del problema valencià es fa una proposta de nou model amb capacitat de superar-los.

Aquest document de la CECV té en compte que enguany s'ha produït una novetat important, ja que s'ha elaborat i s'ha fet públic *l'Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del Model de Finançament Autonòmic* (d'ara en avant, ICE), per iniciativa de la Conferència de Presidents, celebrada el 17 de gener de 2017. L'ICE ha sigut elaborat amb la participació de vint-i-un especialistes nomenats per l'Administració central, la majoria de les comunitats autònomes i les ciutats amb estatut d'autonomia, i té un doble valor. En primer lloc, perquè la major part dels seus continguts reflecteixen consensos amplis sobre la naturalesa dels problemes i les vies per a solucionar-los. Segon, perquè valida substancialment el diagnòstic i les conclusions que havíem exposat en el nostre informe de 2013, en els termes generals dels problemes i també en el reconeixement de la majoria dels aspectes relacionats amb les dificultats especials de la Comunitat Valenciana.

Per aquestes raons, el nostre informe pren en consideració molts dels suggeriments i propostes de l'ICE, i intenta millorar-los tenint presents les particularitats de la Comunitat Valenciana. Les nostres propostes han sigut concebudes des d'una perspectiva general, amb la finalitat de respondre a greus manques existents en el funcionament de l'estat de les autonomies posades de manifest en aquestes dècades: d'inequitat interterritorial, d'insuficiència i inestabilitat financera, d'autonomia tributària, i de cooperació i lleialtat institucional. Considerem que les propostes que fem permetrien posar fi a les desigualtats de tracte entre comunitats autònomes derivades dels sistemes de finançament precedents. També contribuiria a previndre en el futur la inestabilitat financera que ara pateixen les comunitats i, en general, les administracions públiques espanyoles. Així mateix, les propostes resulten compatibles amb els plantejaments del Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya, ja que deixa oberts els paràmetres d'evolució del model a les decisions del Consell de Política Fiscal i Financera en aquest sentit.

Aquest document s'estructura en dos grans blocs:

Primer, el diagnòstic, que aborda els problemes de l'aplicació del model de 2009 mantingut en vigor durant els últims nou anys, i els problemes a què ha hagut de fer front la Comunitat Valenciana en aquest marc normatiu i financer.

Segon, la proposta d'un nou model de finançament autonòmic, articulat mitjançant quatre elements bàsics: la suficiència financera per al manteniment de l'estat del benestar en les funcions d'aquest que són competències autonòmiques; una estructura dels fons capaç de servir equilibradament els principis de suficiència, autonomia, equitat i solidaritat; els instruments per a garantir un finançament sostenible dels serveis públics fonamentals al llarg del temps; i les garanties d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera dels pressupostos autonòmics.

Bloc I.

DIAGNÒSTIC DE LA SITUACIÓ

L'Informe de la Comissió d'Experts nomenats per les Corts Valencianes (CECV), *Criteris i propostes per a un nou sistema de finançament autonòmic*, lliurat al setembre de 2013, feia un diagnòstic de la situació del finançament autonòmic centrat en la identificació de les deficiències del model actual i en el fet de destacar la incidència en aquest dels problemes sorgits durant la crisi. Transcorreguts quatre anys des d'aleshores, el diagnòstic ha de ser revisat a la llum de tres noves referències importants.

La primera novetat és que la informació sobre els resultats del sistema s'ha ampliat substancialment i es disposa en l'actualitat de dades dels set exercicis liquidats del model aprovat en 2009 que van des d'aquell any fins a 2015. El segon canvi important és que a partir de 2014 l'economia espanyola i la valenciana han tornat a créixer, i amb això l'evolució dels recursos del sistema ha seguit un altre curs. La tercera referència addicional que cal considerar és que les dades i les anàlisis disponibles per a avaluar el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú s'han ampliat considerablement. En aquest sentit, té una rellevància especial l'*Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament autonòmic* (ICE), lliurat el juliol de 2017, ja que es tracta d'un document que recull una valoració àmpliament consensuada entre els representants nomenats per les diferents administracions, tant del diagnòstic dels resultats del model com de les possibles reformes i millores d'aquest.¹

¹ En aquest document es reproduïxen, i es completen quan és possible, nombrosos gràfics de l'ICE que es basen en les mateixes fonts estadístiques que aquell.

En el marc d'aquestes coordenades, el diagnòstic d'aquest nou informe de la CECV s'estructura en dos apartats:

Apartat I.1. S'hi analitzen els problemes més importants del model actual, en vista dels seus resultats al llarg dels nou anys d'aplicació d'aquest, de 2009 a 2017. Els quatre blocs de temes analitzats seran:

- La suficiència financera global de les comunitats i el desequilibri vertical en el repartiment dels recursos entre administracions i la relació dels dos problemes amb el funcionament de l'estat del benestar.
- La distribució de recursos entre les comunitats, l'abast limitat de l'anivellament en el repartiment dels fons i l'existència de problemes d'equitat.
- La falta de prou autonomia financera de les comunitats, la seua capacitat normativa limitada en matèria fiscal i l'escassa participació en la gestió tributària.
- El funcionament insatisfactori de la governança del sistema autonòmic, en particular en matèria de cooperació entre administracions i lleialtat institucional.

Apartat I.2. Es dedica monogràficament a analitzar els problemes a què s'enfronta la Comunitat Valenciana en diversos àmbits del finançament, tenint en compte els aspectes següents:

- Abast i singularitat de la insuficiència financera.
- Dotació relativa de recursos i inequitat.
- Dèficit i endeutament acumulat.
- Impacte de l'infrafinançament sobre els serveis públics.
- Infrafinançament autonòmic i la relació que té amb el saldo fiscal negatiu.
- Impacte de l'infrafinançament sobre la trajectòria de l'economia valenciana

I.1. ELS PROBLEMES DEL MODEL ACTUAL

El sistema de finançament autonòmic (SFA) aprovat per la Llei 22/2009 s'ha aplicat en els exercicis que van de l'any 2009 al 2017, i es disposa de dades liquidades sobre els seus resultats per al període 2009-2015. Les anàlisis del funcionament i els resultats del sistema són molt abundants i han sigut elaborats per les administracions implicades —central i autonòmiques— i un bon nombre d'especialistes.² Per l'amplitud dels temes que inclou i per haver sigut elaborat per una comissió molt qualificada que representa múltiples punts de vista, i també perquè es tracta d'un treball molt recent, val la pena prendre l'ICE (MINHAFP, 2017a) com a referència destacada per al diagnòstic que es presenta en les pàgines següents. Cal subratllar que en aquest informe s'aprecien coincidències importants amb els continguts del treball elaborat per a les Corts Valencianes, especialment pel que fa als diagnòstics, que són en bona part compatibles sense perjudici de les singularitats que cal destacar des de la perspectiva valenciana.

I.1.1. INSUFICIÈNCIA GLOBAL

Per la transcendència que té, el primer aspecte que cal destacar en el diagnòstic de la situació del finançament autonòmic en els anys d'aplicació del sistema aprovat en 2009 és el greu problema d'insuficiència global de recursos de les comunitats per a cobrir les seues despeses durant la vigència d'aquest. La primera de les implicacions importants d'aquesta situació ha sigut els ajustos que s'han hagut de dur a terme en les funcions que les comunitats exerceixen en els tres pilars bàsics de l'estat del benestar: sanitat, educació i protecció social. Una segona implicació molt rellevant ha sigut la generació de greus dèficits i la consegüent acumulació d'un volum important d'endeutament.

Caiguda d'ingressos i incompliment de la suficiència inicial

En arribar la crisi, els ingressos tributaris van experimentar a Espanya una contracció molt intensa, superior a la que van patir altres països del nostre entorn, els sistemes fiscals dels quals no es van ressentir tant. Ja a partir de 2008 l'Administració central (AC) va patir una forta reculada de la recaptació dels tributs que gestiona —la gran majoria— i dels ingressos derivats d'aquesta. En canvi, les comunitats autònomes no van notar la caiguda dels seus recursos totals fins a 2010, tot i que els seus ingressos en els tributs cedits tradicionals que gestionen directament també havien caigut en picat abans.

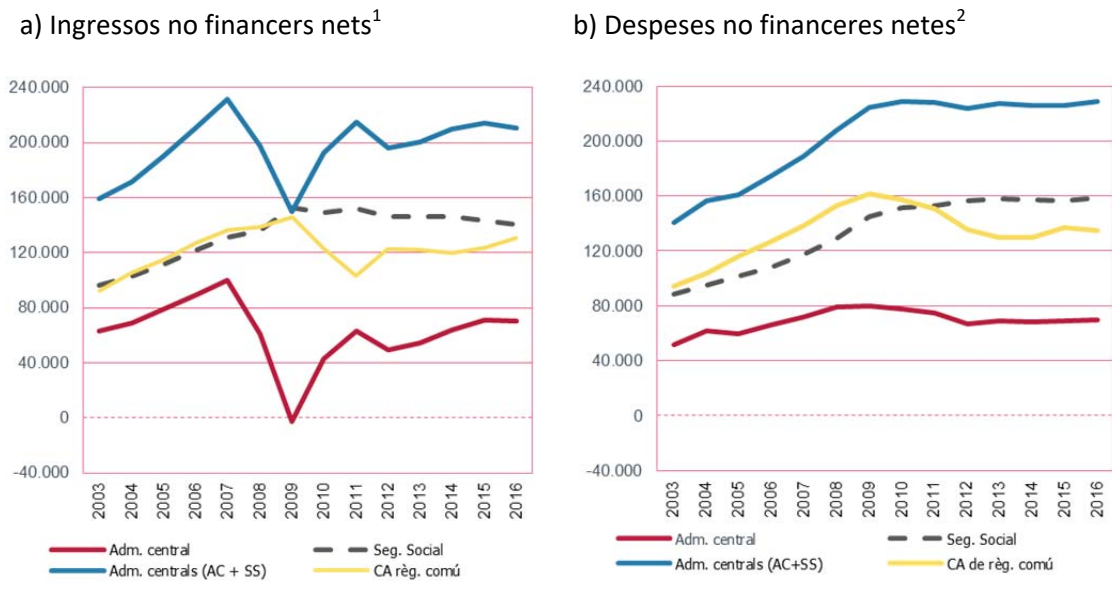
El motiu d'aquest retard en la caiguda dels recursos de les comunitats va ser que els ingressos provinents dels impostos compartits que no gestionen —en particular, IRPF, IVA i impostos especials— no els reben cada exercici segons la recaptació d'aquell any, sinó per mitjà d'uns lliuraments a compte calculats en funció de les estimacions de la recaptació prevista en els pressupostos generals de l'Estat (PGE) de l'exercici. Aquests lliuraments a compte es liquiden si hi

² La literatura sobre aquest tema és molt extensa. Es pot veure, per exemple, CHME (2017a), *Ciclo de encuentros de S'Agaró* (Balletbó, A. i De la Fuente, Á., 2016; Balletbó, A. et al., 2016) i *Mediterráneo Económico*, vol. 30 (2016).

ha diferències entre el que s’ha anticipat i el que efectivament s’ha recaptat dos anys més tard. Com que les implicacions de la crisi no van ser reconegudes en els PGE de 2008 i 2009, es va produir una sobreestimació dels lliuraments a compte i, consegüentment, dels ingressos de les comunitats en aquells anys. Aquella sobreestimació es va haver de corregir a partir de 2010 i es va sumar aleshores l’ajust derivat de la liquidació d’anys anteriors als ingressos inferiors ja pressupostats a partir d’aquell any.

El panell a) del gràfic 1 permet observar que tant les CA com l’AC van haver d’abordar caigudes d’ingressos importants, tot i que en moments diferents del temps, pels motius assenyalats en el paràgraf anterior. Cap de les dues administracions ha recuperat posteriorment els nivells màxims d’ingressos que cada una havia assolit, en 2007 i 2009 respectivament. Aquella reducció d’ingressos després de l’arribada de la crisi no es va produir en canvi en la Seguretat Social (SS), tot i que a partir de 2009 els seus recursos es van anar contraient suaument, ja que acusaven l’impacte sobre les cotitzacions socials de la caiguda de l’ocupació i de les bases de cotització. Si es considera la trajectòria conjunta de les administracions centrals (amb la consolidació dels ingressos de l’Administració central i la Seguretat Social, atès que les transferències de la primera a la segona són importants i s’han intensificat significativament en aquests anys), s’aprecia una incidència nítida de la caiguda d’ingressos al principi i una pràctica recuperació en 2015 de la xifra anterior a la crisi.

Gràfic 1. Ingressos i despeses no financers nets per administracions. 2003-2016
(Milions d’euros)



¹ Ingressos nets de transferències entre AP i recursos propis de la UE

² Despeses netes d’interessos, de transferències entre administracions, d’ajudes a institucions financeres i de recursos propis de la UE.

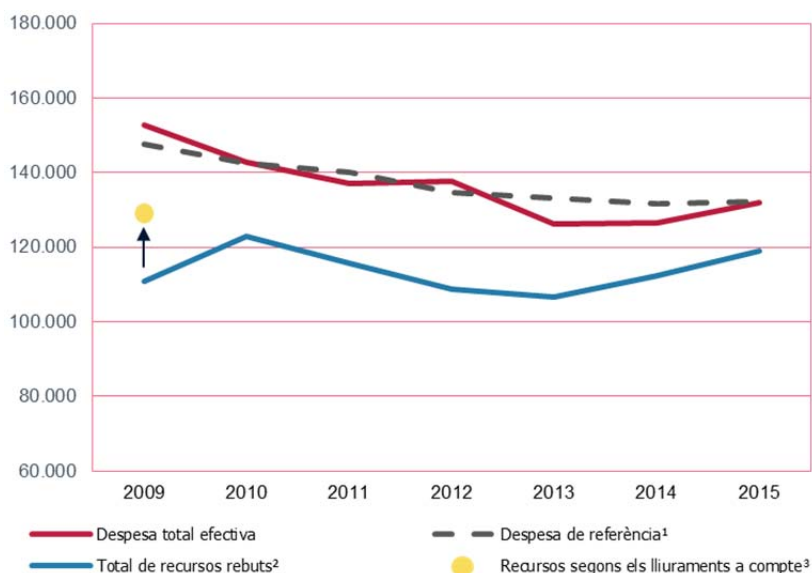
Font: IGAE (2017a) i elaboració pròpia.

Les trajectòries de les despeses de les administracions es van veure influïdes per les caigudes dels seus ingressos no financers i també per les particularitats, tant recaptatòries com a competencials, de cada una. Com reflecteix el panell b) del gràfic 1, les CA de règim comú i l'AC van ajustar significativament les seues despeses no financeres netes en les funcions que tenien encomanades, més les primeres que les segones. L'ajust en termes reals de l'AC i les CA va arribar al 16,6 % i al 20,1 %, respectivament, des dels seus valors màxims fins al moment de màxim ajust, i les dues mantenien en 2016 unes despeses inferiors als nivells nominals i reals assolits abans de les retallades. En canvi, la Seguretat Social aconseguia sostindre les seues despeses i evitar, afortunadament, la tensió que hauria suposat reduir la despesa en pensions.

En el cas de les CA de règim comú, l'evolució dels ingressos i les despeses ha significat que els recursos proporcionats pel sistema de finançament aprovat en 2009 hagen sigut inferiors als anticipats. En els objectius assenyalats en la declaració de motius de la Llei 22/2009, es parlava de millores de recursos en general i per a la prestació dels serveis de l'estat del benestar en particular, que no s'han produït. En el gràfic 2 s'aprecia que amb els lliuraments a compte de 2009 ja no es cobrien les despeses totals de les CA de règim comú, però els recursos previstos pel model estaven més pròxims a la despesa de referència que s'hauria d'haver efectuat per a cobrir les necessitats a un nivell similar al de 2007, evolucionat segons les necessitats definides en el mateix model.

Gràfic 2. Evolució de les despeses i dels recursos del model de finançament autonòmic de les CA de règim comú. 2007-2015

(Milions d'euros)



¹ La despesa de referència es defineix com la despesa en serveis públics fonamentals (SPF) de 2007 més els recursos afegits pel model de finançament en 2009 per a reforçar l'estat del benestar evolucionat segons les necessitats (López Laborda, J. i Zabalza A., 2011) i la despesa observada en la resta de funcions de despesa.

² Els recursos percebuts comprenen el total de recursos del model (considerant els tributs cedits homogenis calculats per De la Fuente i el REF canari) juntament amb el total de transferències finalistes fetes per l'Estat a les CA, les transferències rebudes de la UE i els tributs propis de les CA.

³ Es consideren els lliuraments a compte de l'IRPF, IVA, impostos especials i Fons de Suficiència.

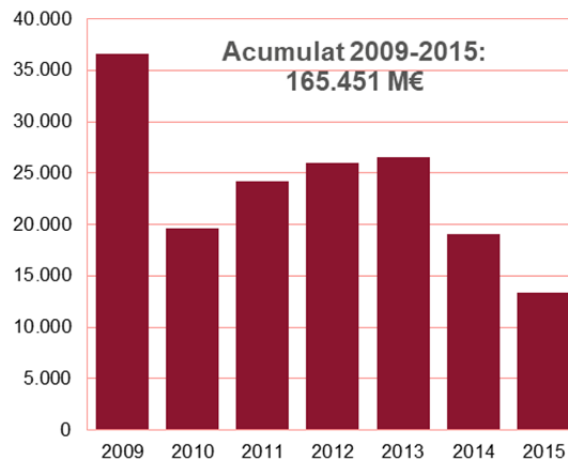
Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011) i elaboració pròpia.

El fet que l'evolució dels ingressos del model se situe permanentment per davall de la despesa de referència, calculat sobre la base de l'evolució de les necessitats, indica que hi ha hagut un problema clar d'insuficiència global (gràfic 3), ja que no s'han pogut mantindre les cobertures dels nivells reals de prestació dels serveis als quals aspirava l'acord en què es va basar el sistema en ser aprovat en 2009. La insuficiència global en el total de funcions de despesa ascendeix en el període 2009-2015 a 165.541 milions d'euros, més de 20.000 a l'any, de manera que es posa de manifest fonamentalment en l'àmbit dels recursos per a cobrir els serveis públics fonamentals (SPF). Aquestes insuficiències s'han calculat sense tindre en compte que l'SFA actual havia de permetre el desplegament del sistema de protecció a la dependència, la qual cosa suposava una dinàmica expansiva de la despesa en aquesta matèria.

Certament, també les administracions centrals s'han enfrontat a problemes d'insuficiència, però els instruments, tant tributaris com financers, de què han disposat per a respondre-hi han sigut més amplis. Per aquest motiu, la insuficiència de les CA de règim comú planteja la necessitat de debatre políticament quin és el volum de recursos necessari perquè aquestes administracions presten els seus serveis, i la importància d'abordar altres qüestions en el terreny de l'autonomia fiscal i la governança de l'estat de les autonomies, referides als instruments de què les comunitats han de disposar per a aconseguir aquests recursos.

Gràfic 3. Insuficiència de recursos del model de finançament per a les CA de règim comú.¹ 2009-2015

(Milions d'euros)



¹ Insuficiència de recursos respecte a la despesa evolucionada segons el creixement de les necessitats (López Laborda, J. i Zabalza A., 2011). Els recursos percebuts comprenen el total de recursos del model (considerant els tributs cedits homogenis calculats per De la Fuente i el REF canari) juntament amb el total de transferències finalistes fetes per l'Estat a les CA, les transferències rebudes de la UE i els tributs propis de les CA.

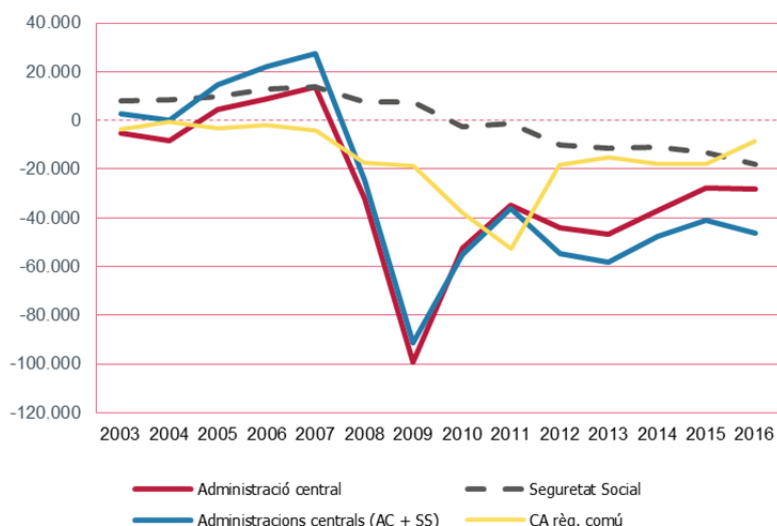
Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011) i elaboració pròpia.

Dèficit i endeutament

Les trajectòries de despesa que mostra el gràfic 1 (panell b) indiquen que, una vegada que comença el període d'ajustos en 2009, les reduccions més intenses en les despeses, les han dutes a terme les CA. Malgrat aquests esforços, els dèficits no han desaparegut, però s'han reduït més que en les administracions centrals (gràfic 4). A això ha contribuït també que el repartiment del dèficit autoritzat entre administracions decidit per l'AC —que en això ha actuat com a jutge i part— ha reservat per a les AC percentatges superiors al pes d'aquestes administracions en la despesa pública en general o en els SPF en particular.

El dèficit de les CA ha sigut rellevant durant tota l'última dècada, però el de l'AC ho ha sigut més encara, ja que s'ha situat per damunt del de les comunitats en quasi tot el període. El dèficit de la Seguretat Social³ ha anat creixent gradualment, tot i rebre cada vegada més transferències de l'AC, i supera en l'actualitat el de les CA de règim comú, que s'ha reduït molt recentment.

Gràfic 4. Desequilibri pressupostari per administracions. 2003-2016
(Milions d'euros)



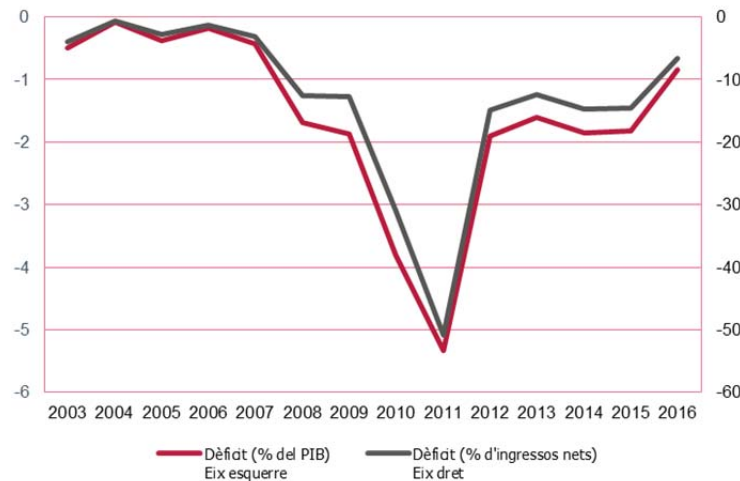
Font: IGAE (2017a) i elaboració pròpia.

El gràfic 5 mostra la importància del dèficit de les CA de règim comú prenent com a referència el PIB d'aquestes, i també en relació amb els seus ingressos no financers. Aquesta segona xifra s'utilitza menys però és més rellevant per a valorar el desajust financer de les comunitats i les seues necessitats relatives de finançament. Els dos indicadors mostren la gravetat del problema, però és particularment informatiu que el dèficit haja arribat a representar el 50 % dels ingressos no financers de les CA i s'haja mantingut entre 2008 i 2015 per damunt del 10 %. També cal assenyalar

³ El dèficit de la Seguretat Social en termes de comptabilitat nacional no es veu alterat pel recurs al Fons de Reserva per a fer front a les seues necessitats de caixa. L'ús del Fons de Reserva li ha permés no incrementar els seus nivells de deute malgrat els dèficits anuals que presenta. No obstant això, la reducció d'aquest fons afecta lleugerament el seu dèficit no financer, ja que suposa una reducció dels ingressos per interessos generats pel mateix fons.

que malgrat que els avanços assolits en la correcció del dèficit han sigut importants, no han permès solucionar-lo i, per aquest motiu, l'endeutament ha continuat creixent.

Gràfic 5. Dèficit no financer de les CA de règim comú. 2003-2016
(Percentatge)



Font: IGAE (2017c), INE (2017b) i elaboració pròpia.

L'endeutament de les CA de règim comú s'ha triplicat entre 2009 i 2016, amb un increment de 174.059 milions d'euros. Aquesta xifra enorme és inferior a les tres estimacions de la insuficiència que el quadre 1 aporta: a) la que s'ha calculat amb l'estimació dels recursos addicionals que haurien sigut necessaris per a finançar sense dèficit la despesa en SPF al nivell observat; b) la que s'ha calculat per a mantindre estable la despesa per habitant, partint d'un nivell de despesa com el de 2009; i c) la necessària per a mantindre estable la despesa per unitat de necessitat (habitant ajustat). Segons qualsevol de les tres aproximacions, la insuficiència de recursos en el període per a mantindre el nivell de despesa inicial en SPF és suficient per a explicar l'increment del deute, ja que aquella és superior a aquest.

Quadre 1. Deute i insuficiència de recursos de les CA de règim comú per a serveis públics fonamentals. 2009-2016

(Milions d'euros)

| | Deute de les CA de règim comú | Insuficiència de recursos per a finançar els serveis públics fonamentals (SPF) en relació amb: | | |
|---------------------------|-------------------------------|--|--|--|
| | | (a) Despesa SPF efectiu | (b) Despesa SPF evolucionat segons la població | (c) Despesa SPF evolucionat segons les necessitats |
| 2009 | 89.522 | 33.837 | 28.456 | 28.456 |
| 2010 | 117.479 | 19.243 | 18.472 | 18.948 |
| 2011 | 137.842 | 20.916 | 22.826 | 23.785 |
| 2012 | 179.076 | 28.044 | 23.800 | 25.176 |
| 2013 | 199.104 | 21.387 | 27.395 | 28.358 |
| 2014 | 225.829 | 19.235 | 22.034 | 24.078 |
| 2015 | 250.462 | 20.911 | 18.619 | 21.293 |
| 2016 | 263.581 | 18.280 | 17.241 | 20.316 |
| Acumulat 2009-2016 | 174.059 | 181.853 | 178.842 | 190.410 |

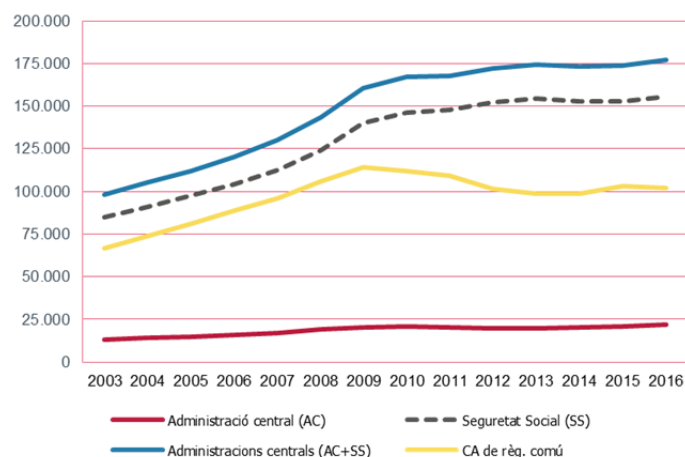
Font: Banc d'Espanya (2017), MINHAFP (2017b, 2017c, 2017d, 2017f), López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011) i elaboració pròpia.

Diferències en la cobertura dels serveis públics fonamentals en les administracions centrals i autonòmiques

El vincle entre la insuficiència financera del sistema de finançament i els serveis públics fonamentals (SPF) és molt rellevant perquè les CA tenen molt concentrades les seues competències i les seues despeses en sanitat, educació i serveis socials, fins al punt que en l'actualitat aquests tres serveis representen el 66 % de la seua despesa total no financera. En administracions amb aquesta especialització, una caiguda d'ingressos pressiona més sobre despeses que són més difícils de reduir, ja que cobreixen necessitats que no es redueixen per l'arribada d'una crisi sinó que, per contra, en alguns casos s'incrementen. En realitat, aquestes despeses segueixen una trajectòria que depèn sobretot de tendències demogràfiques i tecnològiques, i de vegades les necessitats s'accentuen en períodes de dificultat, com és el cas d'alguns serveis socials, i fins i tot educatius o sanitaris. Com que es tracta de serveis que es consideren essencials per a l'estat del benestar (juntament amb les pensions i l'assegurança de desocupació) els ajustos en aquestes matèries són rebutjats per la població, que els considera incompliments del contracte social en què es basen la cohesió social i la confiança en les institucions públiques.

La concentració de la seua despesa en els serveis bàsics de l'estat del benestar és un tret compartit per les CA i la Seguretat Social que no caracteritza les altres administracions, en particular l'AC, el pes de la qual en aquestes funcions és escàs. L'SS ha pogut trampejar les reduccions en les seues prestacions i ha mantingut la despesa al llarg de la dècada, ja que disposa del suport financer de les transferències de l'AC i el recurs a un Fons de Reserva com a previsió. En canvi, les CA no van ser igualment previsores ni han disposat amb un suport similar de l'AC, com es detallarà després, de manera que han hagut de fer els ajustos importants en la seua despesa en SPF que es mostren en el gràfic 6. Aquesta reducció de la despesa en SPF de les CA de règim comú ha implicat ritmes notables d'ajust d'aquests serveis, en termes reals per habitant ajustat, del -2,1 % a l'any entre 2009 i 2016, amb un efecte acumulat del -14,2 %. Els ajustos acumulats en termes nominals ascendeixen al 9,2 % en sanitat (5.702 milions d'euros), al 12,9 % en educació (5.364 milions) i al 12,8 % en serveis socials (1.388 milions).

Gràfic 6. Despesa en serveis públics fonamentals per administracions. 2003-2016
(Milions d'euros)

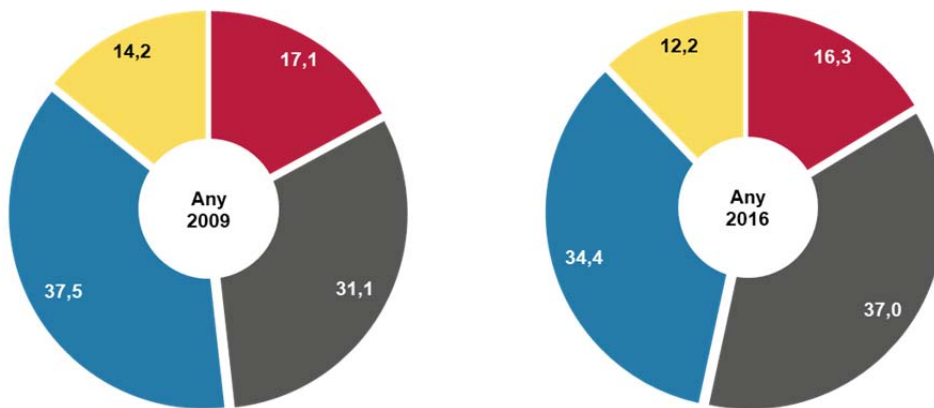


Font: IGAE (2017c, 2017e, 2017f) i elaboració pròpia.

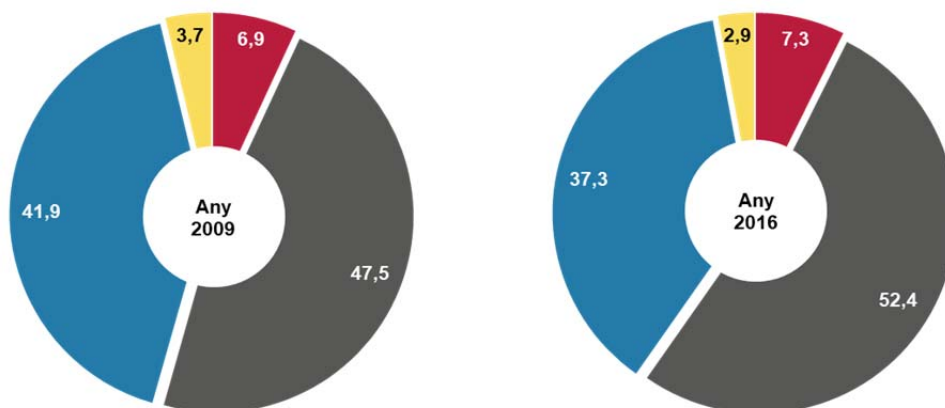
La capacitat diferent de les administracions de finançar la despesa de la qual són responsables es reflecteix en l'evolució del pes d'aquestes administracions en la despesa total que mostra el panell a) del gràfic 7: les administracions centrals han tingut més capacitat de finançar-se i han guanyat pes, especialment l'SS però també l'AC; i les administracions territorials han retrocedit, especialment les CA. Aquests canvis en el pes de les administracions també s'observen en la despesa en els SPF, que reflecteixen una capacitat diferent de protegir-los. En el panell b) del gràfic 7 es constata que les dues grans administracions responsables d'aquestes despeses han seguit trajectòries diferents: mentre l'SS —responsable de la despesa en pensions i desocupació— ha guanyat 4,9 punts percentuals, les CA —responsables de sanitat, educació i serveis socials— han perdut 4,6 punts percentuals.

Gràfic 7. Participació de les administracions en la despesa no financera. 2009-2016
(Percentatges)

a) Despesa no financera neta¹



b) Despesa en serveis públics fonamentals



■ Administració central ■ Seguretat Social
■ Comunitats autònomes ■ Corporacions locals

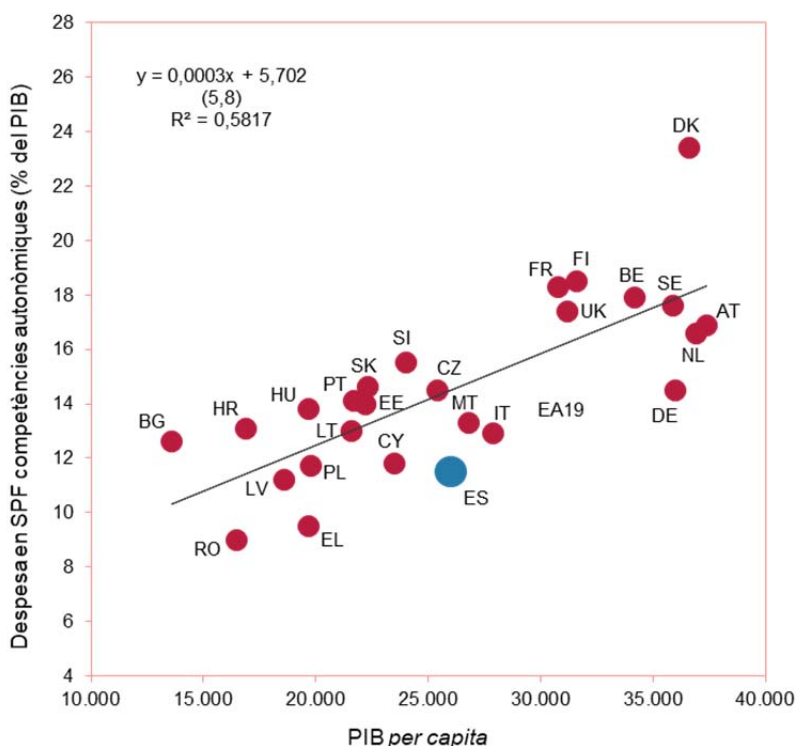
¹ Despeses netes d'interessos, de transferències entre administracions, d'ajudes a institucions financeres i de recursos propis de la UE.

Font: IGAE (2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f) i elaboració pròpia.

Una última referència que cal considerar per a valorar aquesta evolució dels SPF de les comunitats és el nivell de despesa. De vegades s’afirma que era excessiva abans de la crisi i per això s’ha hagut d’ajustar, però aquesta valoració no es veu emparada per l’evidència que ofereixen dues referències pròximes:

- La primera és la despesa en SPF per habitant ajustat de les comunitats forals: en 2015 era un 31 % superior a la mitjana de les comunitats de règim comú, i s’ha ampliat la diferència en els anys de vigència del model actual, ja que les comunitats forals han evitat ajustos tan intensos com els de la resta de comunitats.
- La segona referència és l’esforç que representa la despesa espanyola en SPF, en percentatge de PIB, en comparació amb la dels països de la Unió Europea i, en particular, amb els de nivell de renda similar (gràfic 8). Espanya gasta un 11,5 % del PIB en els serveis públics fonamentals que depenen de les comunitats i la mitjana de la zona euro en aquestes funcions s’eleva al 14,9 % del PIB. A la vista d’aquestes dades resulta difícil acceptar la tesi de l’excés de despesa, quan l’esforç que s’ha fet a Espanya és un 23 % inferior.

Gràfic 8. Renda *per capita* i despesa en SPF¹ com a percentatge del PIB. Comparació internacional. 2015



¹ En la comparació internacional s’ha considerat la despesa en SPF que és competència de les CA, és a dir, les funcions d’educació, sanitat i protecció social, excepte les subfuncions de malaltia, vellesa, supervivents i desocupació, que majoritàriament són assumides a Espanya per la Seguretat Social.

Font: IGAE (2017c), Eurostat (2017a, 2017b) i elaboració pròpia.

Gestió de les reformes tributàries, recaptació normativa i repartiment del dèficit

La capacitat de cada administració per a atendre les seues despeses durant el període de vigència del sistema de finançament actual ha depés de l'evolució dels seus ingressos tributaris i de la seua capacitat de recórrer al dèficit. La situació de les administracions en els dos sentits ha sigut diferent, tant per la capacitat de decisió diferent que tenen en matèria tributària com per l'assignació del dèficit entre administracions decidit per l'AC en aplicar el Programa d'estabilitat.

En el primer dels aspectes, un bon nombre de CA i l'AC han exercit a partir de 2010 les seues competències normatives per a incrementar la seua recaptació tributària, però el marge de maniobra de l'AC en aquest terreny ha sigut molt més gran per les facultats decisòries que té i, molt especialment, per la seua capacitat normativa exclusiva en IVA i impostos especials (IE). Aquesta última capacitat s'ha aplicat de manera que el saldo financer de les reformes tributàries en aquests impostos compartits es reflectirà només en els ingressos de l'AC, tot i que la meitat de la recaptació de la imposició indirecta correspon a les CA. La manera d'aconseguir aquest resultat ha sigut amb l'aplicació de l'article 21 de la Llei 22/2009, que preveu la compensació de l'augment de la recaptació resultant de les pujades per mitjà d'una minoració del Fons de Suficiència. D'aquesta manera, l'efecte financer de les reformes tributàries en IVA i IE en el període 2010-2015 ha anat a parar quasi de manera exclusiva als pressupostos de l'Administració central (quadre 2).

Quadre 2. Impacte recaptatori dels principals canvis normatius estatals.¹ 2010-2015
(Milions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1. IMPOSTOS DIRECTES | 5.410 | 2.554 | 8.752 | 1.403 | -1.139 | -10.343 |
| - IRPF | 5.961 | 1.203 | 5.377 | 475 | 138 | -7.220 |
| - IRPF no residents | 0 | 0 | 104 | 27 | 0 | -82 |
| - Societats | -551 | 1.351 | 3.271 | 901 | -1.277 | -3.041 |
| 2. IMPOSTOS INDIRECTES | 2.900 | 4.084 | 1.741 | 10.992 | 1.107 | 778 |
| - IVA | 2.900 | 3.251 | 1.505 | 8.050 | 288 | 387 |
| - Impostos especials | 0 | 833 | 236 | 1.224 | 289 | 0 |
| - Altres impostos ² | 0 | 0 | 0 | 1.718 | 530 | 391 |
| 3. IMPACTE RECAPTATORI TOTAL | 8.310 | 6.638 | 10.493 | 12.395 | -32 | -9.565 |
| - Impacte en l'Estat | 6.504 | 4.529 | 9.603 | 7.631 | -388 | -9.334 |
| - Impacte en les CA | 1.806 | 2.109 | 890 | 4.764 | 356 | -232 |
| 4. AJUST DEL FONS DE SUFICIÈNCIA A LES CA | -1.450 | -2.109 | -889 | -4.757 | -346 | 0 |
| 5. IMPACTE RECAPTATORI FINAL | 8.310 | 6.638 | 10.493 | 12.395 | -32 | -9.565 |
| - Impacte en l'Estat (després d'ajust del F. Suficiència) | 7.954 | 6.638 | 10.493 | 12.388 | -42 | -9.334 |
| - Impacte en les CA (després d'ajust del F. Suficiència) | 356 | 0 | 0 | 7 | 10 | -232 |

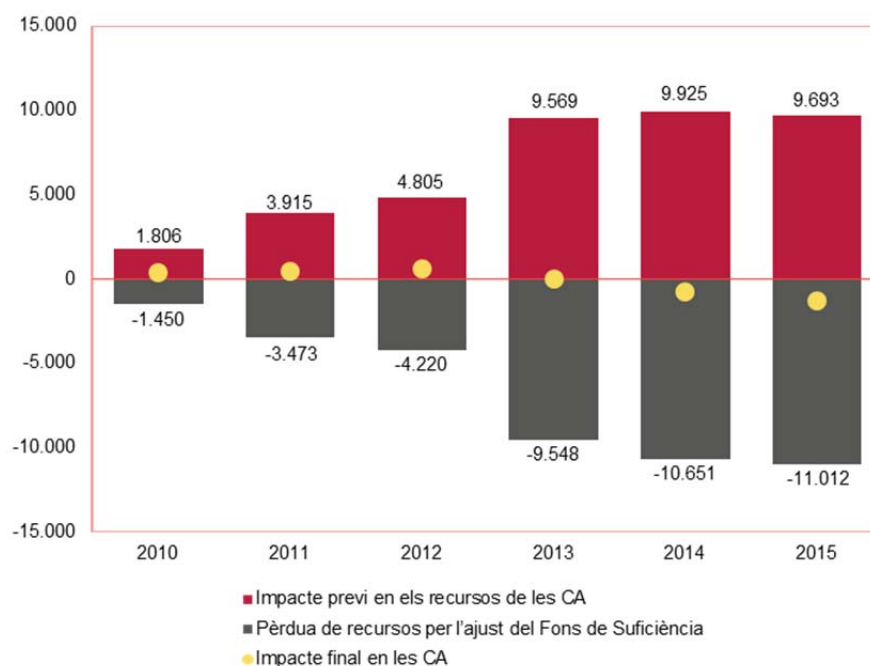
¹ Efecte en cada any dels canvis fets respecte a la normativa de l'any anterior.

Font: CHME (2017c) i elaboració pròpia.

A causa de la neutralització duta a terme a través del Fons de Suficiència dels diferents canvis normatius fets respecte a la situació de partida en 2009, la minoració de recursos que han patit les CA en aquests anys ascendeix a més de 40.000 milions d'euros i la xifra en els últims exercicis se situa per damunt dels 10.000 milions anuals (gràfic 9). Aquesta gestió de les competències normatives per l'Administració central ha tingut com a conseqüència que, tot i que formalment les CA han rebut els percentatges d'IVA i IE que estableix el model (50 % i 58 %), si es descompten les minoracions esmentades, els percentatges efectius de participació resulten del 35 % i del 48 % respectivament. Aquestes minoracions han representat en els últims anys l'11 % dels recursos del model de finançament de règim comú a competències homogènies, la qual cosa ha agreujat les estretors financeres de les comunitats en moments en què es veien obligades a fer ajustos en SPF. Al mateix temps, aquests ingressos alleujaven les restriccions de les administracions centrals, que aconseguïen evitar els ajustos en les funcions essencials que gestionen.

Gràfic 9. Impacte dels canvis normatius estatals¹ en els recursos de les CA de règim comú. 2010-2015

(Milions d'euros)



¹ Efecte en cada any dels canvis fets respecte a la normativa en 2009.

Font: CHME (2017c) i elaboració pròpia.

En aquesta mateixa direcció de minorar els recursos del sistema de finançament de les CA de règim comú ha operat un càlcul defectuós de la recaptació normativa, que ha sigut sobrevalorada en aquests anys per una xifra important, que els estudis disponibles estimen en 3.166 milions d'euros en 2015 (quadre 3). Una estimació excessiva de la recaptació normativa pot implicar que es computen recursos a les CA que poden no arribar a fer-se efectius en la recaptació real, com efectivament ha succeït. Aquest desajust s'ha produït amb especial intensitat en el cas valencià, ja que en 2015 suposava una pèrdua d'ingressos equivalent al 3 % dels recursos totals rebuts del model.

Quadre 3. Sobrevaloració de la recaptació normativa en tributs cedits tradicionals pel sistema de finançament autonòmic. 2009-2015

(Milions d'euros)

| | Any 2015 | | | Període 2009-2015 | | |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--------------------------|--------------------------|--|
| | Recaptació normativa (1) | Recaptació homogènia (2) | Diferència entre normativa i homogènia (3=1-2) | Recaptació normativa (4) | Recaptació homogènia (5) | Diferència entre normativa i homogènia (6=4-5) |
| Andalusia | 2.545 | 2.176 | 369 | 16.608 | 14.698 | 1.910 |
| Aragó | 597 | 382 | 215 | 3.845 | 3.009 | 836 |
| Astúries | 384 | 275 | 109 | 2.466 | 2.063 | 403 |
| I. Balears | 478 | 603 | -125 | 3.062 | 3.512 | -451 |
| Canàries | 567 | 524 | 43 | 3.521 | 3.524 | -3 |
| Cantàbria | 298 | 185 | 113 | 1.945 | 1.512 | 433 |
| Castella-la Manxa | 615 | 523 | 92 | 4.153 | 3.947 | 206 |
| Castella i Lleó | 834 | 653 | 181 | 5.530 | 5.009 | 521 |
| Catalunya | 3.036 | 2.268 | 768 | 19.302 | 16.397 | 2.905 |
| C. Valenciana | 2.084 | 1.486 | 598 | 13.224 | 10.340 | 2.884 |
| Extremadura | 271 | 245 | 25 | 1.800 | 1.789 | 11 |
| Galícia | 787 | 652 | 135 | 5.149 | 4.640 | 509 |
| Madrid | 2.839 | 2.265 | 574 | 17.877 | 16.315 | 1.562 |
| Múrcia | 438 | 377 | 61 | 2.884 | 2.830 | 54 |
| La Rioja | 118 | 110 | 7 | 762 | 894 | -132 |
| Total règ. comú | 15.889 | 12.723 | 3.166 | 102.126 | 90.479 | 11.647 |

Font: CHME (2017b) i De la Fuente, A. (2016, 2017).

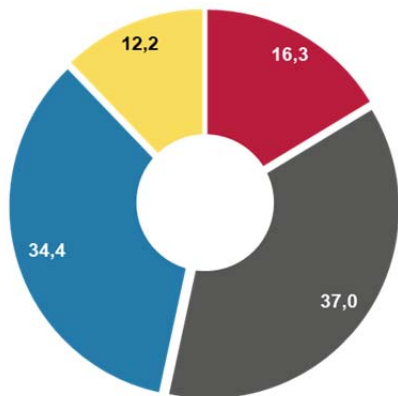
La tercera via per la qual les restriccions en els recursos de les administracions han resultat diferents ha sigut conseqüència del repartiment del dèficit autoritzat entre nivells de govern per al conjunt de les AP en el Programa d'estabilitat. La facultat de l'AC de decidir sobre aquest repartiment s'ha utilitzat per a concentrar la major part d'aquest en les administracions centrals, malgrat el desacord de la majoria de les CA i l'advertiment de l'AIREF sobre el fet que la distribució havia de respondre a criteris transparents i raonats. Com s'adverteix en el gràfic 10, les CA han tingut per aquest motiu menys possibilitats d'acudir al dèficit i, en conseqüència, han hagut de fer ajustos més intensos i més ràpids que l'AC i la Seguretat Social, especialment en SPF.

Un repartiment del dèficit entre administracions proporcional a la despesa d'aquestes en SPF hauria significat per a les comunitats disposar, en 2016, d'11.475 milions addicionals. Es justifica de vegades el repartiment fet amb l'argument que l'AC ha de disposar de més marge de maniobra per a exercir les seues competències estabilitzadores; en particular, les que tenen a veure amb la desocupació. Però també les CA tenen despeses socials que han d'actuar com a estabilitzadors i altres que augmenten amb la crisi; en particular, en l'àmbit dels serveis socials. En realitat, les diferències en la distribució del dèficit —les administracions centrals han disposat en 2016 del 83,4 % del dèficit, i les CA, del 16,6 %, unes proporcions molt allunyades del pes que tenen, per exemple, en la despesa en SPF (59,7 % i 37,3 %, respectivament)— no són explicables per aquest motiu.

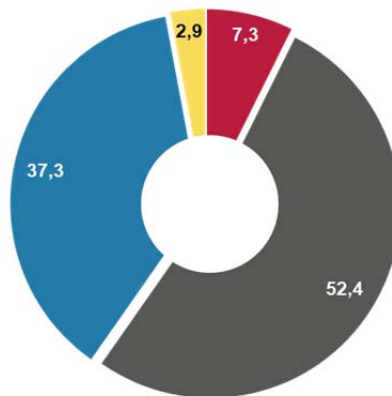
Gràfic 10. Assignació del dèficit i participació de les administracions en la despesa no financera. 2016

(Percentatges)

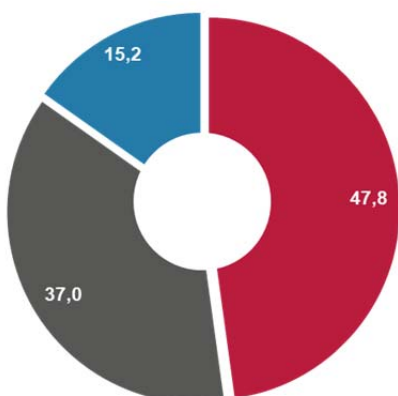
a) Despesa no financera neta¹



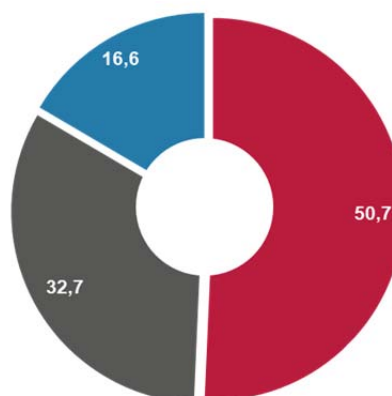
a) Despesa en serveis públics fonamentals



c) Objectiu de dèficit



d) Dèficit no financer



■ Administració central ■ Seguretat Social
 ■ Comunitats autònomes ■ Corporacions locals

¹ Despeses netes d'interessos, de transferències entre administracions, d'ajudes a institucions financeres i de recursos propis de la UE.

Font: IGAE (2017a, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f), MINHAF (2017e) i elaboració pròpia.

En resum, en l'escenari de la crisi i a causa de la gestió que se n'ha fet en matèria d'ingressos públics i del repartiment de competències existent, el sistema de finançament de les CA de règim comú aprovat en 2009 ha oferit uns recursos clarament insuficients; en particular, per a atendre els serveis essencials de l'estat del benestar dependents de les comunitats. La conseqüència ha sigut que les comunitats han hagut de dur a terme ajustos que altres administracions han evitat, amb la qual cosa han suportat tensions molt importants. Malgrat aquests ajustos, les CA han acumulat nivells d'endeutament que han expulsat la majoria d'aquestes dels mercats, raó per la qual han passat a dependre també en aquest sentit de l'AC. El retard a abordar la reforma d'un model de finançament que havia resultat evidentment superat per les circumstàncies ha prolongat aquesta situació d'insuficiència financera durant molts anys i ha agreujat els problemes.

I.1.2. EQUITAT I EQUILIBRI VERTICAL

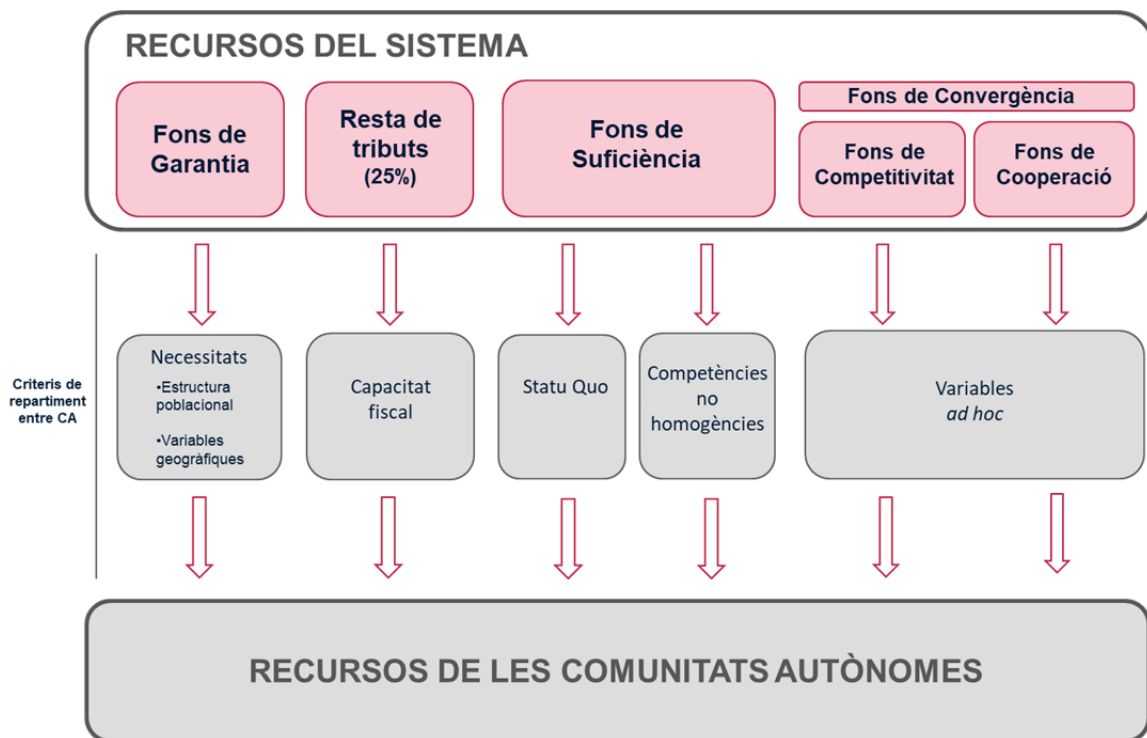
El segon àmbit en què el sistema de finançament aprovat en 2009 ha presentat greus problemes de funcionament és l'equitat en la distribució dels recursos entre les CA. Tres manifestacions clares de les deficiències que presenten són les desigualtats d'ingressos per habitant ajustat, la justificació dubtosa de les diferències de necessitats per habitant reconegudes i la falta de contribució de les comunitats forals a l'anivellament horitzontal dels recursos de les CA amb menys capacitat fiscal.

Desigualtat de recursos, *statu quo* i complexitat de fons

La principal debilitat dels sistemes de finançament anteriors, en els quals hi havia greus diferències de recursos entre comunitats, era d'equitat. Aquesta debilitat no ha quedat tampoc resolta en l'actual i s'hi han superposat els problemes d'insuficiència ja analitzats.

El model aprovat en 2009 va fer un pas avant per a aclarir els criteris d'anivellament horitzontal en configurar un Fons de Garantia que, explícitament, només aspirava a anivellar els recursos per a finançar els SPF. Lamentablement, a continuació va donar diversos passos arrere pel que fa a transparència en distorsionar el resultat del Fons de Garantia i de la resta de recursos tributaris no anivellats amb tres fons més. Per mitjà d'aquests, el sistema consolidava una vegada més el *statu quo* (a través del Fons de Suficiència) i utilitzava de nou criteris *ad hoc* per a retocar en la negociació política els resultats inicials en matèria d'anivellament parcial (Fons de Convergència). El sistema va continuar sent, per aquestes vies, complex i poc transparent (esquema 1).

Esquema 1. Estructura del sistema de finançament autonòmic de 2009



Font: BOE (2009) i elaboració pròpia.

El resultat de la bateria de fons del model de 2009 és un ventall enorme de recursos per habitant de les CA de règim comú, i el que és més inadmissible, diferències de recursos per unitat de necessitat, segons la mesura de les comunitats que el mateix model utilitza. Atés que les necessitats es calculen utilitzant criteris que el sistema estableix, d'acord amb factors demogràfics i geogràfics que podrien influir sobre el cost de prestació dels serveis, aquestes diferències impliquen que els recursos permeten cobrir les necessitats a un nivell diferent en els diversos territoris.

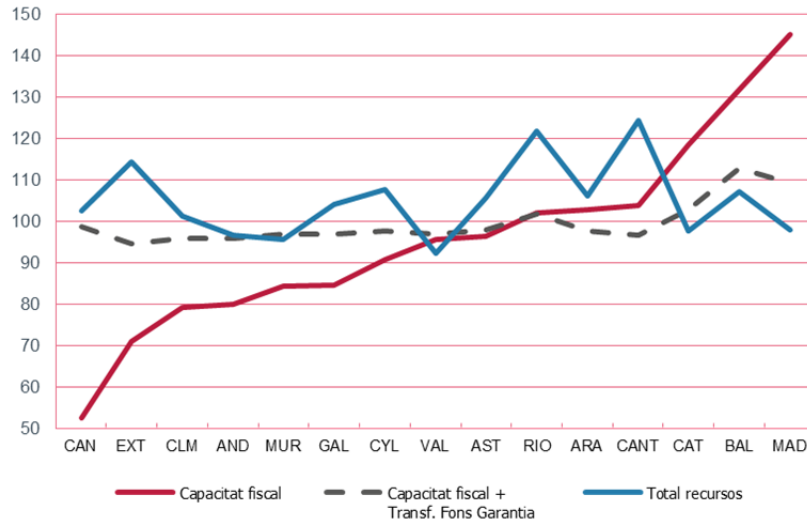
De partida, les diverses CA presenten diferències en capacitat fiscal que es deriven del fet de tindre grandàries poblacionals i volums de PIB molt distints. Si es té en compte la grandària de la població, les diferències de capacitat fiscal per habitant de les comunitats tenen el seu origen fonamentalment en la diferència en renda per habitant i el nivell de compliment fiscal, així com en l'exercici de la capacitat normativa decidit per cada una. Les comparacions de recursos entre comunitats, per tant, s'han de fer eliminant l'efecte sobre els ingressos de la seua grandària poblacional, del grau de compliment fiscal i de l'exercici de la capacitat normativa, ja que les conseqüències d'aquests dos últims factors responen a factors que ha de suportar cada comunitat.

D'acord amb l'anterior, la variable de referència per a comparar els recursos de les comunitats podria ser els seus ingressos per habitant calculats segons una recaptació normativa estandarditzada. Aquest indicador permetria comprovar l'efecte sobre els ingressos de les diferències en renda per habitant, ja que si no hi haguera aquestes diferències i l'esforç fiscal fóra igual, els ingressos *per capita* serien probablement els mateixos. Així doncs, un criteri per a igualar les condicions financeres de les CA podria ser dotar-les dels mateixos recursos per habitant, atés que en aquest cas s'elimina l'efecte de la principal font de diferències d'ingressos, que són les diferències de renda.

El sistema aprovat en 2009 permet, gràcies al mecanisme d'anivellament horitzontal que representa el Fons de Garantia, corregir la major part de les desigualtats de recursos que es deriven de la diferència en capacitat fiscal de les comunitats —mesurada en termes normatius— en els tributs que serveixen per a finançar-les. Com s'observa en el gràfic 11, després de mutualitzar les CA la major part dels recursos al Fons de Garantia i rebre'n d'aquest en funció de les seues necessitats, les diferències de recursos per habitant ajustat són mínimes i es deriven de les diferències en capacitat fiscal que reflecteixen els recursos que no s'aporten al Fons de Garantia (línia discontinua). Aquestes diferències no suposen que l'ordenació de les comunitats després de l'anivellament invertisca l'ordre de les comunitats derivat de la seua capacitat fiscal original encara que reduïska les distàncies entre si, és a dir, respecten el criteri d'ordinalitat.

Però, després d'operar els altres fons, els resultats canvien en dos sentits: hi torna a haver diferències importants de recursos per habitant ajustat (de fins a 35 punts percentuals) i ja no es respecta el principi d'ordinalitat (línia blava). El primer aspecte és greu perquè implica establir les bases perquè l'oferta de serveis públics siga desigual i no es puga esperar que es garantisquen oportunitats similars en els SPF als ciutadans que viuen en diferents territoris. Per la seua banda, la fallida de l'ordinalitat implica que, en nom d'una solidaritat interterritorial mal entesa, ciutadans de territoris amb més capacitat fiscal puguen arribar a rebre menys serveis que altres que resideixen en territoris amb menys capacitat fiscal.

Gràfic 11. Índex de finançament a competències homogènies per habitant ajustat resultant de diferents instruments del sistema de finançament. 2015 (total CA de règim comú = 100)



Font: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) i elaboració pròpia.

Càlcul de necessitats millorable

Les diferències de recursos per habitant de les comunitats espanyoles són molt importants i no estan provocades per aquest efecte de les diferències de capacitat fiscal mesurada en termes normatius (vegeu el gràfic 11), sinó als criteris aplicats pel model de finançament a l'hora de distribuir els recursos. En aquests resultats es barregen dos tipus de factors: a) mesures de les necessitats no basades només en el volum de població sinó que inclouen altres variables demogràfiques —com l'estructura per edats— i geogràfiques —com la dispersió, la superfície i a l'insularitat—; i b) altres elements que resulten en general *ad hoc*, incorporats en els processos polítics de negociació que precedeixen l'aprovació del model a través dels Fons de Suficiència i de Convergència.

La presència de les variables distributives del primer tipus en el sistema de finançament es justifica perquè es considera que influeixen en el cost de prestació dels serveis per habitant a través de dues vies: augmenten la intensitat de les necessitats que cal atendre en certs segments de població (l'educació en els joves o la sanitat en els majors); i augmenten el cost unitari de prestació dels serveis en el cas de les variables geogràfiques. Però, una vegada corregits per aquests criteris, els recursos per unitat de necessitat de les comunitats haurien de ser els mateixos. No obstant això, en realitat les diferències de recursos per unitat de necessitat (per habitant ajustat) són substancials, i això està provocat per l'efecte dels criteris de repartiment dels Fons de Suficiència i Convergència.

Davant de l'evidència d'aquestes desigualtats, hi ha dues interpretacions. La primera és que les diferències estan provocades pel fet que el sistema de finançament actual —i també els anteriors— no distribueixen una part dels recursos segons un criteri de necessitat, sinó com a resultat de negociacions polítiques. Aquestes negociacions han sigut llunyanes —en el moment de fer-se el traspàs de competències a les CA— o més pròximes —en acordar-se els diferents fons del model—,

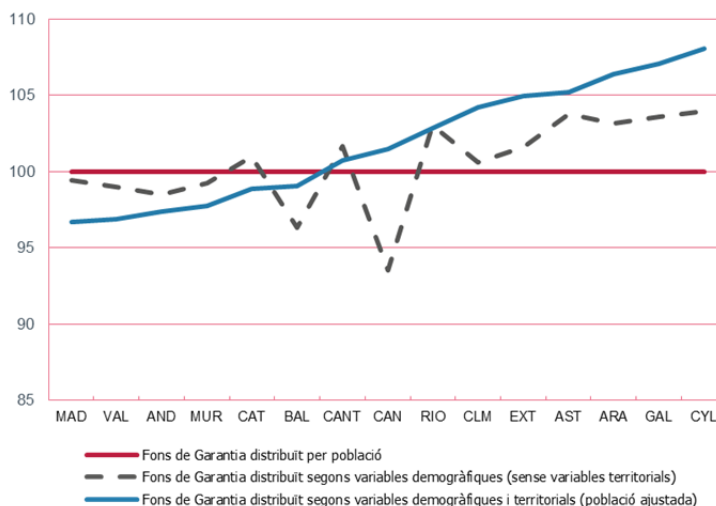
però els seus efectes han arribat fins als nostres dies i han constatat una forta inèrcia en el repartiment de recursos del sistema. La conseqüència d'això és que els millor finançats en el passat ho continuen estant en l'actualitat, en la majoria dels casos.

Segons la segona interpretació, les diferències de finançament per habitant ajustat observades estan provocades pel fet que aquest indicador no mesura bé les necessitats, i si ho fera, no hi hauria aquestes diferències. L'argument principal amb què s'avalua aquest punt de vista és que la despesa observada és la vertadera mesura de les necessitats. Atés que aquesta despesa depèn de la restricció pressupostària de cada CA, es tracta d'una explicació circular (gaste més perquè tinc més necessitats i necessite més ingressos perquè gaste més) que converteix les necessitats en una creença, un axioma, en lloc de convertir-les en una hipòtesi que cal contrastar empíricament.

En realitat, la informació disponible no ofereix una base empírica sòlida a aquest últim punt de vista, ni pel que fa al repartiment dels Fons de Suficiència i Convergència, ni pel que fa a la incidència contrastada en els costos de les variables geogràfiques que s'introdueixen en el càlcul de la població ajustada al Fons de Garantia. Els treballs especialitzats acumulats indiquen que l'evidència sobre aquest tema és canviant en funció de les dades considerades, és a dir, poc sòlida. No obstant això, aquestes variables geogràfiques són rellevants per a explicar part de les diferències en finançament per habitant observada. Així mateix, hi ha dubtes sobre els criteris seguits en calcular els pesos atribuïts a l'impacte de les variables demogràfiques i geogràfiques. En el gràfic 12 es pot comprovar la distribució de recursos que resultaria en aquella part del sistema que es proposa per a anivellar els SPF. Si ho comparem amb una distribució per habitant igualitària, la incorporació de les variables demogràfiques associades a les necessitats en SPF introdueixen un rang de diferències en el càlcul de les necessitats *per capita* de les CA situades als extrems de fins a 10 punts percentuals (línia blava) i quan es computen, a més, les variables territorials, el rang de valors entre els extrems és d'11 punts percentuals (línia discontinua). Són xifres rellevants, però inferiors a les que resulten finalment en entrar en joc la resta de fons.

Gràfic 12. Recursos del Fons de Garantia *per capita*: impacte de variables demogràfiques i territorials. 2015

(Recursos del Fons de Garantia distribuïts per població = 100)



Font: MINHAFP (2017b) i elaboració pròpia.

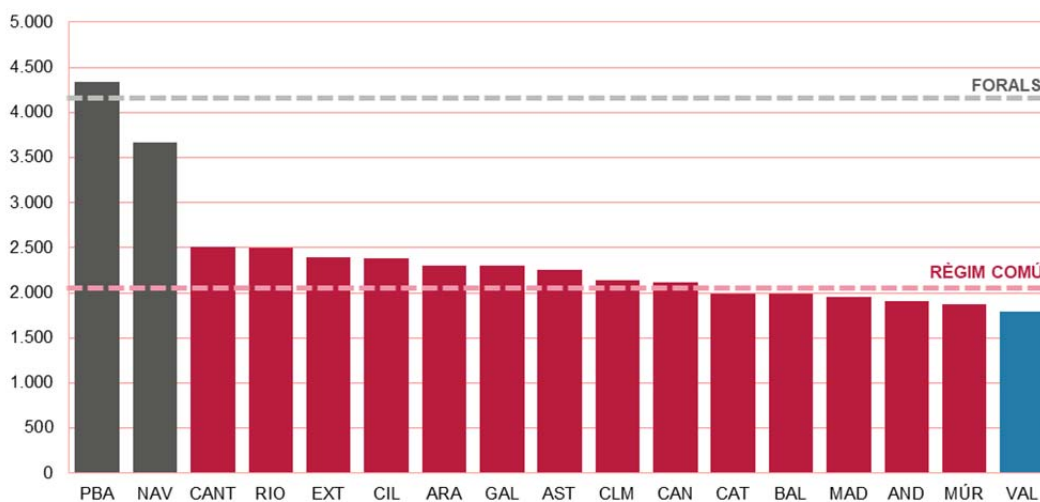
L'ICE es fa ressò d'aquests problemes quan assenyala que el càlcul de les necessitats és millorable i adverteix de les dificultats d'aconseguir millores sense tindre més i millor informació sobre els costos efectius de provisió dels serveis, en diferents circumstàncies. Al mateix temps, un vot particular subscrit per un ampli grup d'experts defén interpretacions de les necessitats que justifiquen les diferències observades en qualsevol cas amb instruments estadístics sofisticats, però que no es basen en arguments tècnicament convincents.

En aquestes circumstàncies es plantegen dos problemes: el primer i fonamental és que les diferències de recursos per unitat de necessitat són substancials, quan no hi hauria d'haver excepte les que es deriven del fet que els objectius pactats d'anivellament de la capacitat fiscal siguin parcials; el segon, que les diferències entre recursos per habitant i per habitant ajustat no tenen una justificació sòlida. Com que les diferències de finançament per habitant ajustat són inferiors a les de finançament per habitant, no es pot descartar que la mesura de les necessitats utilitzada servisca per a dissimular part de les diferències de finançament per habitant.

Privilegis financers de les comunitats forals

Un altre àmbit en què les dades llancen dubtes seriosos sobre l'equitat en l'accés als serveis públics a Espanya és l'observació dels recursos que tenen les comunitats forals i les de règim comú (gràfic 13). Entre els dos grups, les diferències són tan substancials (100 %) que sembla impossible que les condicions financeres permeten prestar unes carteres similars de serveis públics i, en conseqüència, hi haja igualtat d'oportunitats en l'accés als serveis. Com es pot apreciar, les diferències de recursos amb el mateix esforç fiscal entre la mitjana de les forals i la mitjana de les de règim comú són del 100 %, encara que les diferències observades són un poc inferiors perquè les comunitats forals minoren en part els seus recursos com a conseqüència de decisions tributàries que en redueixen l'esforç fiscal.

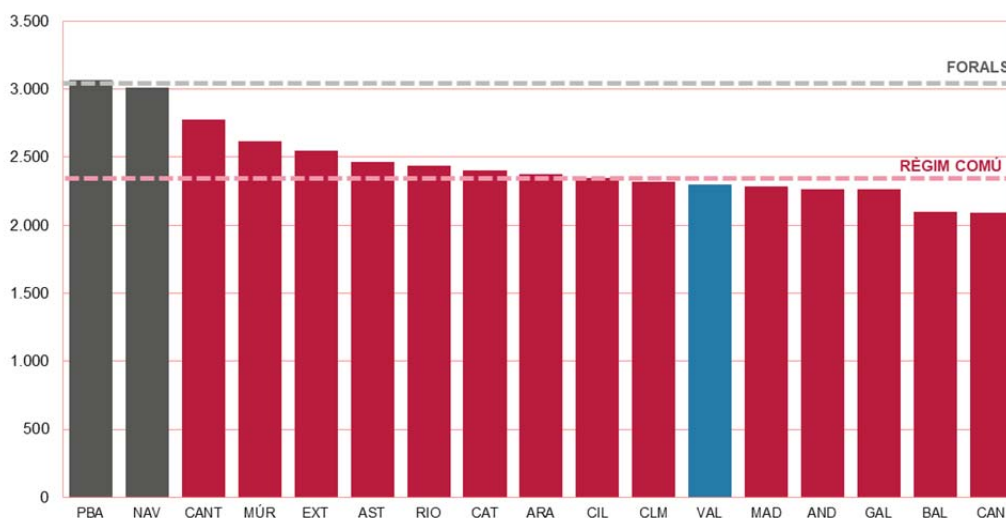
Gràfic 13. Recursos homogenis amb el mateix esforç fiscal per habitant. Mitjana 2011-2014 (Euros per habitant)



Font: MINHAFP (2017g) i elaboració pròpia.

Per si les dificultats derivades de l'heterogeneïtat dels sistemes de finançament comú i foral plantegen dubtes sobre la comparació que ofereix el gràfic anterior, en el gràfic 14 es poden observar les diferències de despesa per habitant ajustat en SPF dels dos grups de comunitats. Són superiors als 30 punts percentuals i confirmen que les condicions en què exerceixen les seues funcions les CA de règim comú i forals són molt diferents, ja que les segones gaudeixen d'un finançament privilegiat i les primeres pateixen un infrafinançament gravíssim.

Gràfic 14. Despesa pública en SPF per habitant ajustat. Mitjana 2011-2015
(Euros per habitant ajustat)



Font: IGAE (2017c), MINHAFP (2017b) i elaboració pròpia.

I.1.3. AUTONOMIA FINANCERA, CAPACITAT NORMATIVA I PARTICIPACIÓ EN LA GESTIÓ TRIBUTÀRIA

El funcionament del sistema de finançament en aquests anys ha posat de manifest que les comunitats de règim comú no tenien instruments adequats de política fiscal per a donar resposta als problemes d'insuficiència financera a què s'han enfrontat. Aquestes mancances s'han donat tant en capacitat normativa com en capacitat de gestió tributària.

Autonomia financera: límits en la capacitat normativa de les CA

L'autonomia per a decidir sobre els seus ingressos i respondre a caigudes d'aquests està limitada en les comunitats perquè el pes en el seu finançament dels ingressos que provenen d'impostos en què tenen capacitat normativa només supera el 50 % en tres casos, les comunitats de règim comú amb més nivell de renda (Madrid, Catalunya i Balears) i, consegüentment, més capacitat fiscal (gràfic 15). Aquesta circumstància fa molt desiguals les CA en aquest sentit i posa en relleu que les possibilitats que tenen d'afrontar els problemes per si mateixes són escasses i, en general, molt dispers.

Gràfic 15. Grau d'autonomia d'ingrés¹ de les CA. 2015



¹ El grau d'autonomia d'ingrés es defineix com la ràtio entre la recaptació normativa homogènia d'aquells tributs en què les CA tenen capacitat normativa (IRPF, tributs cedits i REF canari) i el finançament a competències homogènies de les CA expressat en percentatge.

Font: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) i elaboració pròpia.

En un país en què els compromisos d'anivellament interterritorial no existeixen o són baixos, aquesta desigualtat de capacitats fiscals és menys rellevant que en un altre en què els objectius d'anivellament horitzontal són elevats. Si, com succeeix a Espanya, s'aspira al fet que els serveis públics —o almenys els fonamentals— s'oferisquen en un nivell similar a la ciutadania que viu en diferents territoris, quan els ingressos públics cauen, cal que les comunitats tinguin capacitat per a respondre al problema, i també que estiga previst que aquestes respostes permeten garantir el compliment dels objectius d'anivellament acordats, és a dir, que siguin possibles no només per a CA riques sinó per a totes.

El conjunt de les CA de règim comú no han tingut instruments per a respondre a les caigudes d'ingressos perquè no tenen capacitat normativa ni de gestió en IVA i IE. Per aquest motiu, l'evolució de gran part dels seus ingressos ha depés de la marxa de l'economia, però també de les decisions de l'AC. Com s'ha explicat en analitzar la gestió de les reformes tributàries (apartat I.1.1), aquestes decisions no han tingut en compte les necessitats de finançament de les comunitats. Les CA de règim comú han vist neutralitzats els increments de recaptació en IVA i impostos especials derivats de les seues participacions en aquests impostos i dels canvis normatius decidits per l'AC, amb les minoracions ja assenyalades al Fons de Suficiència molt importants en els últims anys, superiors als 10.000 milions d'euros.

Ús divers de la capacitat normativa

És freqüent assenyalat que les CA només han utilitzat la seua capacitat normativa per a reduir l'esforç fiscal. No obstant això, aquesta valoració no es correspon amb la realitat dels últims anys ni

és aplicable a totes les comunitats, ja que hi ha en aquest punt diferències significatives entre aquestes. Segons les estimacions fetes per l'AIReF, en 2016 el saldo de l'exercici de la capacitat normativa a l'alça i a la baixa era positiu (augment de l'esforç) en huit CA de règim comú i negatiu (a la baixa) en sis; en el cas de Catalunya va resultar nul (gràfic 16).

Gràfic 16. Exercici de la capacitat normativa. 2016
(Percentatge sobre PIB regional)



Font: AIReF (2016) i elaboració pròpia.

No hi ha una regla simple que explique el valor d'aquests saldos, però en les decisions d'exercir la capacitat normativa en una o altra direcció poden incidir diversos factors: a) els recursos que rep la CA pel sistema de finançament per unitat de necessitat; b) la capacitat fiscal que presenta; i c) les polítiques de despesa de la CA en qüestió.

Falta de participació efectiva en la gestió tributària de l'AEAT

Tot i que sobre el paper es reconeix a les CA una presència en els òrgans de govern de l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) que els permet estar presents en l'orientació de la gestió que aquesta fa dels importants tributs en què les comunitats participen, en realitat la participació efectiva que tenen és molt limitada i es veuen obligades a ocupar una posició passiva davant dels resultats d'una gestió tributària que dirigeix, de fet, en exclusiva l'AC i de la qual les CA depenen financeraament en gran manera.

Aquesta situació completa el conjunt de limitacions a què s'enfronten les comunitats per a prendre decisions autònomes davant de l'evolució dels seus ingressos: a més de la falta de capacitat normativa en IVA i IE, la capacitat de gestió tributària de les CA és molt limitada, atès que la gestió tributària dels tres grans impostos —IRPF, IVA i IE— es manté en mans de l'AEAT. En aquestes condicions les respostes als problemes financers sobrevinguts només són possibles per mitjà d'una cooperació institucional eficaç, que no ha existit fins ara.

I.1.4. COOPERACIÓ INSTITUCIONAL

En un estat àmpliament descentralitzat com Espanya la cooperació entre els diferents nivells de govern és necessària per a coordinar les múltiples funcions exercides per les diferents administracions i per a donar resposta als problemes de funcionament sobrevinguts per unes circumstàncies canviants. En el període que correspon a l'aplicació del sistema de finançament vigent, els canvis de circumstàncies han sigut més freqüents i intensos, començant per la falta de confirmació de les expectatives financeres existents quan es va aprovar el model. Per aquest motiu, entre altres, la cooperació institucional ha sigut més necessària i les conseqüències de la falta d'aquesta, més evidents.

Desenvolupament insuficient de les instàncies de col·laboració

Quan apareixen problemes greus que requereixen respostes de diverses institucions, disposar d'instàncies de col·laboració ben entrenades constitueix un actiu, un vertader capital social que afavoreix la disposició a cooperar. Espanya, que té en l'actualitat trets característics d'un país federal —tant per l'abast de la descentralització de les despeses i dels ingressos públics com per les facultats dels governs regionals en molts àmbits—, no té institucions de governança federals que faciliten la coordinació i la formació de consensos en matèries que afecten el conjunt de l'Estat. Algunes d'aquestes institucions estan creades —Senat, Conferència de Presidents, Consell de Política Fiscal i Financera—, però l'organització i el funcionament d'aquestes és insatisfactori i no respon al que caldria, especialment en circumstàncies tan difícils com les dels últims anys. La conseqüència d'això és que l'acumulació d'experiències de coordinació i cooperació és insuficient i la capacitat de respondre als problemes, inferior i més costosa.

Les mancances en aquest sentit es reflecteixen de vegades en la falta d'activitat d'alguns dels àmbits de col·laboració creats amb aquesta finalitat; entre altres, el Senat i la Conferència de Presidents. En el cas del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF), que es reuneix sovint, el problema és que el seu funcionament està massa marcat per la imposició dels criteris de l'AC, a causa de les regles de votació.

Unes i altres deficiències posen de manifest la falta d'una vertadera cultura federal, que atorgue valor a la cooperació i la impulse. Aquesta cultura és molt dèbil a Espanya i se'n deriven tendències, tant centrípetes com centrífugues, molt negatives. Les experiències que s'acumulen quan es funciona sense valors federals no promouen la confiança i, per això, dificulten l'abordatge present i futur dels problemes, ja que redueixen la disposició a cooperar de hui i el capital social de confiança de demà.

Imposició de criteris de l'Administració central

La coordinació de decisions entre nivells de govern necessària per a gestionar un estat tan descentralitzat com Espanya requereix alguna cosa més que la imposició de criteris per part de l'Administració central, encara que ho faça sobre la base de les facultats que els reconeixen les normes. La interpretació bàsicament jeràrquica de les competències de coordinació que el marc normatiu li reconeix està instrumentada en el CPFF per sistemes de votació que són inadequats. És així perquè no reconeixen a les comunitats cap possibilitat de decidir segons un criteri compartit diferent del de l'AC, ni tan sols en temes que els afecten molt. Aquests criteris de formació de les decisions col·lectives tampoc tenen en compte que les comunitats autònomes són molt diferents entre si, i tot i les diferències de grandària enormes, atorguen a totes el mateix pes.

La falta de metodologies per a desenvolupar processos per mitjà dels quals formar consensos afavoreix que els resultats de les votacions siguin percebuts sovint com a imposicions de l'AC. També contribueix a això que les propostes no tinguin la fonamentació tècnica necessària i no es basen en anàlisis independents, desenvolupades per una secretaria tècnica del CPFF en la qual participen també funcionaris de les CA. Aquestes mancances s'han apreciat en aquests anys, per exemple, en les propostes que s'han dut al CPFF sobre repartiment del dèficit.

Falta de lleialtat institucional

Algunes de les experiències d'aquests anys permeten lectures negatives des de la perspectiva de la lleialtat institucional, ja que les decisions adoptades fan dubtar seriosament que l'AC haja tingut en compte les circumstàncies financeres en què s'han trobat les comunitats.

Un primer exemple en aquest sentit és la neutralització dels increments de recursos derivats dels canvis normatius en IVA i impostos especials. L'AC ha entès que, atés que les seues facultats normatives exclusives en aquest àmbit feien que fóra l'única facultada per a adoptar les decisions d'apujar els impostos, estava justificat que es quedara amb tot l'increment de recaptació. Per a aconseguir aquest objectiu, atés que el model l'obligava a compartir aquests impostos, ha utilitzat la facultat que li reconeixia la Llei 22/2009 de neutralitzar financerament els efectes dels augments de recaptació per mitjà de minoracions del Fons de Suficiència. Amb aquest comportament ha impedit que les comunitats disposaren dels recursos addicionals proporcionats per impostos dels quals són titulars en anys en què s'enfrontaven a fortes caigudes d'ingressos i ajustos de despeses, la qual cosa ha malmés la confiança d'aquestes en l'AC.

N'és un segon exemple el repartiment del dèficit autoritzat pel Programa d'estabilitat decidit per l'AC, que s'ha reservat per a si mateixa un percentatge superior del que es justificaria pel seu pes en la despesa i ha obligat les CA a reduir els seus desequilibris financers més ràpidament. En els dos casos, si bé no es pot dir que l'AC s'haja comportat de manera il·legal, sí que es pot entendre que ho ha fet de manera deslleial amb les CA, ja que ha exercit les seues facultats abusant de la seua posició dominant en anys molt difícils.

Mecanismes extraordinaris de finançament vs. reforma

A diferència del que s'acaba d'assenyalar, sí que hi ha hagut col·laboració de l'AC en l'àmbit de la solució de les dificultats financeres de les CA, un assumpte molt rellevant en aquests anys. No obstant això, la gestió dels mecanismes extraordinaris de finançament (FLA, FPP, FFCA) tampoc ha sigut tan transparent com seria desitjable. A més, com que en 2014 no es va revisar el model després de complir-se cinc anys de l'aprovació d'aquest i prolongar-se la seua vida durant quatre anys, els problemes d'insuficiència financera de les comunitats no han rebut resposta. En aquestes circumstàncies, el recurs a les facilitats extraordinàries de finançament es presenta en ocasions com una ajuda a les CA que és més important per a algunes d'aquestes, quan en realitat és la conseqüència de la falta de correcció de les deficiències del model vigent.

I.2. LA SITUACIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El finançament de la Comunitat Valenciana en el marc del sistema actual i també en els anteriors ha reflectit de manera particularment greu les deficiències dels models quant al compliment dels principis de suficiència i equitat. En aquest moment ja ningú que atenga l'evidència que ofereixen les dades nega que la Generalitat Valenciana rep menys ingressos que cap altra comunitat, i aquesta és la causa principal de l'endeutament més elevat d'aquesta i no unes despeses superiors.

Aquest capítol revisa les variables més rellevants per a caracteritzar la situació financera de la Comunitat Valenciana i ofereix informació estadística actualitzada sobre la qual fonamentar el diagnòstic.

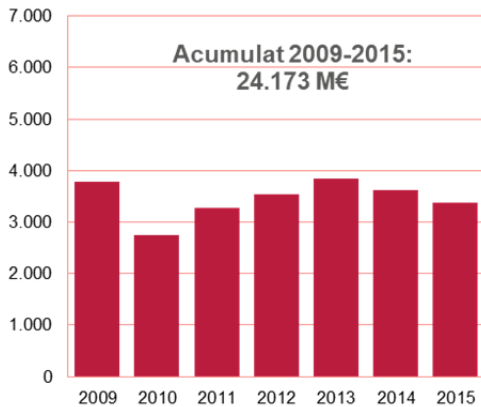
I.2.1. INSUFICIÈNCIA FINANCERA

Els recursos efectius proporcionats pel sistema de finançament a la Comunitat Valenciana tenen el problema general d'insuficiència de les comunitats de règim comú, assenyalat en l'apartat I.1.1. En el cas valencià, la magnitud de la insuficiència que resulta de comparar els recursos del sistema amb les necessitats que cal atendre és la que mostra el gràfic 17.

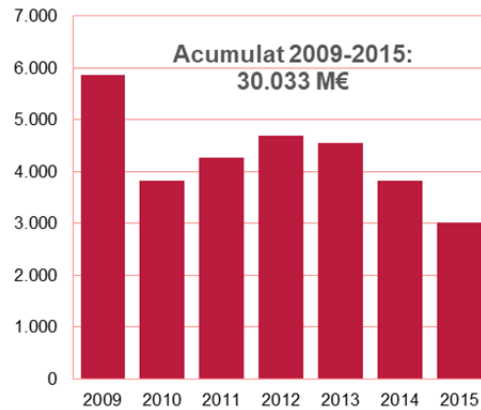
La insuficiència global acumulada al llarg de tot el període per al conjunt de les competències gestionades és de 30.033 milions d'euros entre 2009 i 2015, i la seua dimensió mitjana anual és de 4.290 milions d'euros. La major part de la insuficiència es deriva que els recursos que el sistema de finançament aporta per a finançar els SPF i permetre'n l'anivellament en les diferents comunitats han sigut inferiors dels que haurien cobert les necessitats segons els mateixos criteris del model, i també per a cobrir la despesa observada en serveis públics fonamentals.

Gràfic 17. Insuficiència acumulada de recursos de l'SFA de la Comunitat Valenciana.¹ 2009-2015
(Milions d'euros)

a) Insuficiència en SPF²



b) Insuficiència en el total de funcions de despesa³



¹ Insuficiència de recursos respecte a la despesa evolucionada segons el creixement de les necessitats (López Laborda, J. i Zabalza, A., 2011).

² Els recursos del model destinats a SPF es calculen com el 75 % dels tributs que formen part de la cistella del model (considerant els tributs cedits homogenis que ha calculat De la Fuente), la transferència del Fons de Garantia, el Fons de Suficiència sense les competències no homogènies i el Fons de Competitivitat. A més s'han incorporat les transferències finalistes de l'Estat a la Comunitat Valenciana alienes al model i que es dediquen a finançar SPF.

³ Els recursos percebuts comprenen el total de recursos del model (considerant els tributs cedits homogenis que ha calculat De la Fuente i els REF canaris) junt amb el total de transferències finalistes fetes per l'Estat a la Comunitat Valenciana, les transferències rebudes de la UE i els tributs propis.

Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011) i elaboració pròpia.

Una conseqüència directa de la insuficiència de recursos ha sigut l'ajust de les despeses (gràfic 18). En termes reals, la Comunitat Valenciana va reduir la despesa total per unitat de necessitat (habitant ajustat) un 22,2 % entre 2009 i 2013, i la despesa en SPF per habitant ajustat en un 17,1 %.

Gràfic 18. Despesa pública real per habitant ajustat.¹ 2009-2015
(Euros constants de 2010)



¹ Despesa pública no financera neta d'interessos, de recursos destinats a competències no homogènies i de la despesa associada a transferències negatives del Fons de Garantia i Fons de Suficiència. La població ajustada s'ha calculat tenint en compte l'evolució de les necessitats.

Font: IGAE (2017c), MINHAFP (2017b), López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011) i elaboració pròpia.

I.2.2. INEQUITAT HORIZONTAL

Com és ben conegut, la distribució de recursos entre les CA no és equitativa i perjudica especialment la Comunitat Valenciana. Una manera d'avaluar el perjudici que els criteris d'assignació de recursos del sistema de finançament representen és comparar el finançament que tenen per habitant ajustat amb el valor que aquests indicadors assoleixen per a la mitjana de les CA de règim comú i en la comunitat millor finançada (Cantàbria). Les diferències percentuals en el conjunt del període 2009-2015 han sigut del 8 % respecte a la mitjana de les CA i de 24 punts percentuals respecte a la millor finançada. Aquestes distàncies suposen en 2015 unes minucions dels ingressos de la Generalitat Valenciana de 878 milions d'euros i de 3.619 milions d'euros, respectivament. Si les reduccions respecte a la mitjana no s'hagueren produït, els pressupostos d'ingressos de la Generalitat s'haurien incrementat en un 6,5 %, i l'increment hauria arribat a un 26,6 % si els ingressos s'haurien situat al nivell dels de Cantàbria.

Quadre 4. Infrafinançament de recursos de la Comunitat Valenciana. Mitjana 2009-2015

| | 2015 | | Mitjana 2009-2015 | |
|---|---|---|---|---|
| | Respecte a la població | Respecte a la població ajustada | Respecte a la població | Respecte a la població ajustada |
| A) Recursos a competències homogènies (euros per habitant/habitant ajustat) | | | | |
| - Comunitat Valenciana | 2.078 | 2.145 | 1.975 | 2.025 |
| - Mitjana de les CA de règim comú ¹ | 2.327 | 2.327 | 2.190 | 2.190 |
| - CA millor finançada | 2.917 | 2.895 | 2.714 | 2.678 |
| B) Infrafinançament de la Comunitat Valenciana (milions d'euros) | | | | |
| | 1.240 | 878 | 1.094 | 819 |
| - Respecte a la mitjana de les CA de règim comú ¹ | <i>(9,1 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> | <i>(6,5 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> | <i>(8,1 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> | <i>(6 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> |
| | 4.179 | 3.619 | 3.757 | 3.234 |
| - Respecte a la CA millor finançada | <i>(30,8 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> | <i>(26,6 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> | <i>(27,7 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> | <i>(23,8 % dels ingressos no financers del pressupost de la GVA 2017)</i> |

¹ Els recursos de l'SFA a competències homogènies comprenen el total de recursos del model considerant els tributs cedits homogenis calculats per De la Fuente i el REF canari.

Font: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) i elaboració pròpia.

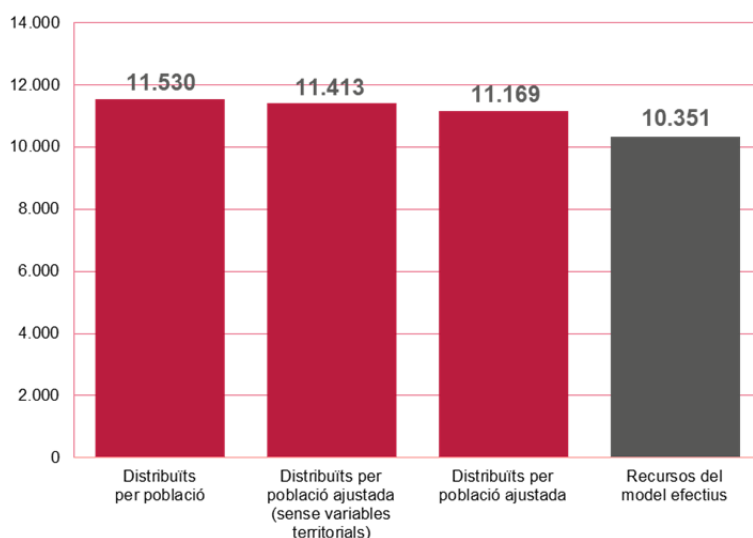
El càlcul de les necessitats de cada comunitat basat en la població ajustada es recolza fonamentalment en el nombre d'habitants, però també inclou altres variables que són considerades rellevants per a intensificar o reduir les necessitats per habitant. Els dubtes comentats en l'apartat I.1.2 sobre la qualitat dels fonaments del càlcul de les necessitats poden ser rellevants, ja que tenen implicacions sobre els recursos que obté, i la valenciana en particular, com es comprova a continuació.

La població de la Comunitat Valenciana ascendeix actualment a 4.935.010 habitants i ha representat durant els anys de vigència de l'actual model de finançament l'11,5 % de la població de les CA de règim comú. En canvi, el pes de la Comunitat en la població ajustada total d'aquestes comunitats, estimada després d'incloure en el càlcul de les necessitats altres factors, és inferior, i s'ha situat de mitjana en l'11,3 % entre 2009 i 2015. Així doncs, els criteris de càlcul de les necessitats que utilitza el model redueixen el pes de la Comunitat en un 0,3 %, a causa de factors que tenen a veure amb els pesos atorgats als components demogràfics de l'índex de necessitats i, especialment, a la incidència en aquest de les variables geogràfiques.

El gràfic 19 mostra l'abast de les eleccions que realitza l'actual sistema comparant els recursos que va oferir a la Comunitat Valenciana en 2015, amb els quals resultarien d'altres criteris de càlcul de les necessitats, alguns dels quals serien més simples i menys manipulables en els processos de negociació política.

Si els recursos totals en 2015 s'hagueren distribuït proporcionalment a la població, a la Comunitat Valenciana li hagueren correspost 11.530 milions d'euros. Si el càlcul de les necessitats s'haguera limitat a reconèixer la incidència de les variables que reflecteixen l'estructura demogràfica, la xifra d'ingressos haguera sigut d'11.413 milions. En canvi, si el repartiment s'haguera basat en els criteris de distribució del Fons de Garantia, que computa les necessitats considerant factors demogràfics i geogràfics, els ingressos de la Generalitat haurien sigut 11.169 milions d'euros. Finalment, es mostra també la xifra real de recursos totals derivats del conjunt dels Fons del Model, que és de 10.351 milions d'euros. En aquest últim cas es mesclen fons el repartiment dels quals es basa en un càlcul de necessitats amb uns altres en què la distribució respon a l'*statu quo* o a criteris *ad hoc* que són resultat de la negociació política.

Gràfic 19. Recursos del model de finançament autonòmic a competències homògenes de la Comunitat Valenciana segons criteris per a estimar les necessitats. 2015
(Milions d'euros)



Font: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) i elaboració pròpia.

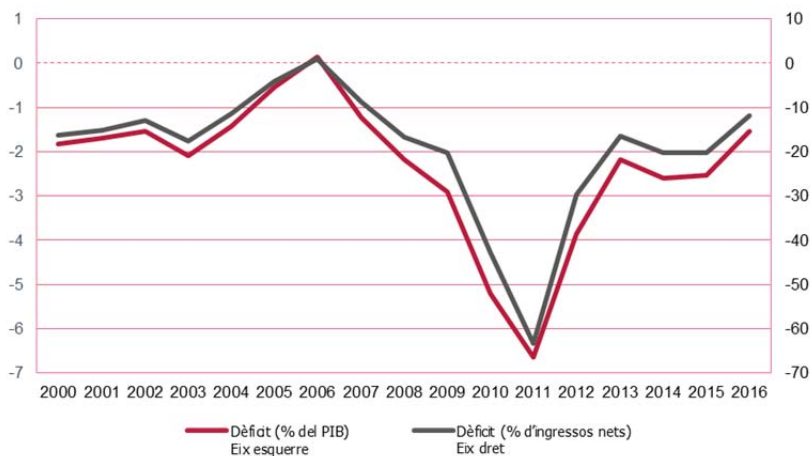
A la vista d'aquestes dades, es poden apreciar dues circumstàncies que perjudiquen la Comunitat Valenciana en el repartiment de recursos. La primera, la distribució d'una part significativa dels recursos a través de fons que no atenen cap càlcul de necessitats. Per aquesta raó, la Comunitat perd 818 milions. El total de les minoracions és de 1.062 milions d'euros respecte als ingressos que obtindria en cas d'utilitzar-se un criteri de necessitats basat en població. L'aplicació d'uns criteris de mesurament de les necessitats discutibles representa pèrdues de 360 milions en comparació dels ingressos que es derivarien de l'aplicació d'un criteri simple de població. L'existència de fons *ad hoc* i de criteris de repartiment discutibles suposa, en conjunt, unes pèrdues de 1.179 milions d'euros per a la Comunitat Valenciana.

I.2.3. DÈFICIT I ACUMULACIÓ DE DEUTE

La incidència a la Comunitat Valenciana del problema general d'insuficiència de les CA de règim comú i de la discriminació financera d'aquesta enfront de la resta s'ha traduït, malgrat el nivell de despesa inferior, en dèficits més elevats i més endeutament.

Els dèficits ja apareixen en el cas valencià abans de l'arribada de la crisi, a causa que els problemes d'inequitat en els ingressos s'arrossegaven en els anteriors models. Però, coincidint amb la generalització dels dèficits en els anys de vigència del model actual en totes les CA, com a conseqüència de la crisi econòmica i fiscal, i la falta de resposta a les insuficiències del model aprovat en 2009, a la Comunitat Valenciana la situació financera prompte va resultar insostenible. Com es pot advertir en el gràfic 20, el dèficit va arribar a suposar el 6,7 % del PIB valencià en 2011, i el que és més significatiu, el 63,4 % dels ingressos no financers, la qual cosa va significar finançar mitjançant endeutament el 36 % de les despeses no financeres.

Gràfic 20. Evolució de la capacitat/necessitat de finançament. C. Valenciana. 2000-2016
(Percentatge)



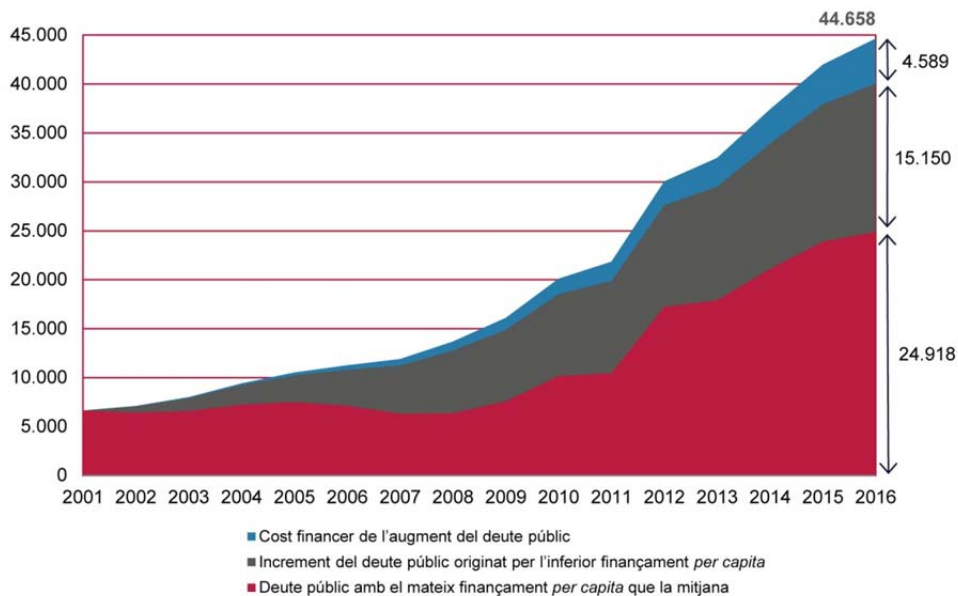
Font: IGAE (2017a), INE (2017b) i elaboració pròpia.

En el conjunt del període 2009-2016 s'ha finançat amb dèficit el 19 % de les despeses no financeres. Això succeeix, convé no oblidar-ho, malgrat que la despesa de la Comunitat Valenciana per habitant

ajustat ha estat per sota de la mitjana de despesa de les CA de règim comú i molt allunyat del que fan les que més gasten.

L'evolució de l'endeutament de la Comunitat Valenciana (gràfic 21) mostra que el deute acumulat ja era significatiu quan va arribar la crisi (superava els 16.000 milions en 2009) però s'ha incrementat enormement en el període de vigència del sistema actual. Si es considera això succeït a partir de l'any 2002, una vegada completades les transferències a totes les comunitats de les competències educatives i sanitàries, és possible estimar quina part de l'endeutament valencià durant la vigència dels models de finançament anterior i actual es deu a l'infrafinançament. En el gràfic següent es constata que, dels 44.663 milions de deute a final de 2016, 15.150 milions (el 34 %) tindrien aquest origen. A aquests caldria afegir 4.589 milions d'euros corresponents al pagament d'interessos associats a l'endeutament més elevat. La xifra seria més gran si s'incloguera l'endeutament que, per aquesta mateixa causa, es va acumular abans de 2002 i que és més difícil precisar a causa de l'heterogeneïtat competencial.⁴

Gràfic 21. Efecte de l'infrafinançament per habitant en el deute valencià. 2002-2016
(Milions d'euros)



Font: MINHAFP (2017b, 2017c), Banc d'Espanya (2017) i elaboració pròpia.

⁴ L'infrafinançament estimat de la Comunitat Valenciana entre 1990 i 1997 és de 5.454 milions d'euros (De la Fuente, A., 2001).

El diagnòstic que associa més deute amb balafiament i incompliments amb falta de responsabilitat és, simplement, fals. Quan es valora l'endeutament acumulat, les xifres de dèficit anual i el compliment o l'incompliment dels objectius assenyalats a les CA en els últims anys, no es poden ignorar les causes de l'endeutament ni la factibilitat dels objectius d'ajust assenyalats. La pràctica seguida per l'AC quan es distribueixen els objectius de dèficit entre nivells de govern i assignar-los de manera uniforme a les comunitats, ha ignorat els criteris raonables, recordats en diverses ocasions per l'AIReF. En aquest sentit, és necessari assenyalat que la Comunitat Valenciana incompleix els objectius i s'endeuta més que unes altres, bàsicament perquè ingressa menys des de fa diverses dècades, ja que no gasta més que la mitjana.

El quadre 5 permet identificar el pes de les diferents causes de l'increment de l'endeutament entre 2009 i 2016. Per al conjunt de les CA, la causa fonamental és la insuficiència financera global. Per a la Comunitat Valenciana aquesta és també la causa més important, però també és rellevant per a explicar-ne la situació actual el deute que ja acumulava en 2009 (16.113 milions), a causa que l'infrafinançament va començar fa temps. Així mateix, quasi un 15 % de l'endeutament actual s'explica per l'inferior finançament relatiu valencià durant el model actual, una xifra que s'eleva a més del 30 % si es considera també l'infrafinançament durant models anteriors.

Quadre 5. Causes de l'increment de l'endeutament per CA 2009-2016
(Milions d'euros)

| | Deute 2009 | Insuficiència de recursos del model respecte a la despesa total per necessitats (acumulat 2009-2016) | Infrafinançament (-)/ Sobrefinançament (+) a igual recursos del model per habitant ajustat (acumulat 2009-2016) | Desviació de la despesa observada respecte a la despesa total per necessitats (acumulat 2009-2016) | Deute 2016 |
|------------------------|---------------|--|---|--|----------------|
| Andalusia | 10.062 | 31.945 | -6.253 | -3.848 | 33.325 |
| Aragó | 1.890 | 4.301 | 1.555 | 2.403 | 7.486 |
| Astúries | 1.080 | 2.023 | 1.221 | 3.106 | 4.094 |
| I. Balears | 3.571 | 3.913 | 831 | -230 | 8.573 |
| Canàries | 2.352 | 6.433 | -761 | -235 | 6.939 |
| Cantàbria | 662 | -405 | 2.307 | 2.346 | 2.890 |
| Castella-la Manxa | 4.288 | 8.765 | -65 | 3.352 | 14.055 |
| Castella i Lleó | 3.227 | 7.174 | 3.700 | 1.995 | 11.316 |
| Catalunya | 25.661 | 37.755 | -1.594 | 2.000 | 75.118 |
| C. Valenciana | 16.113 | 32.301 | -6.445 | -6.288 | 44.663 |
| Extremadura | 1.086 | -897 | 2.589 | 5.574 | 4.059 |
| Galícia | 4.859 | 7.793 | 2.014 | -599 | 10.854 |
| Madrid | 12.822 | 29.207 | 685 | -19.912 | 30.417 |
| Múrcia | 1.340 | 6.902 | -1.010 | 968 | 8.305 |
| La Rioja | 507 | 48 | 1.225 | 810 | 1.487 |
| Total règ. comú | 89.522 | 177.256 | 0 | -8.557 | 263.581 |

Font: MINHAFP (2017b, 2017c, 2017d, 2017f), Banc d'Espanya (2017) i elaboració pròpia.

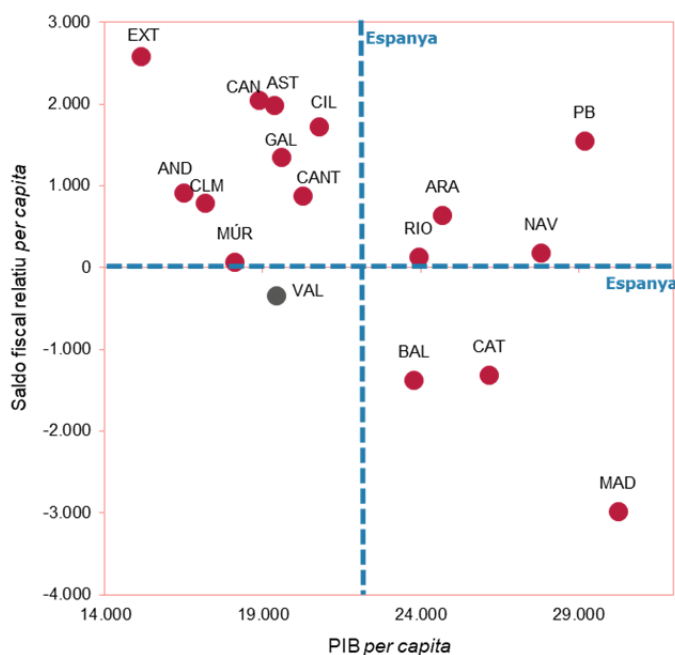
I.2.4. SALDO FISCAL NEGATIU

La posició de la Comunitat Valenciana es caracteritza per uns baixos ingressos autonòmics, un nivell de despesa inferior al d'altres comunitats i, malgrat això, un endeutament enorme. Aquesta situació col·loca els seus ciutadans en desavantatge en l'accés als serveis que depenen de les CA, enfront dels qui resideixen en altres territoris. Aquest desavantatge s'agreuja quan es consideren les actuacions del conjunt del sector públic. Aquesta circumstància es fa palesa si s'analitzen els resultats dels comptes públics territorialitzats (SCPT) que publica el Ministeri d'Hisenda (MINHAFP, 2017g), així com altres estudis sobre les balances fiscals de les comunitats autònomes.

Allò que cal esperar d'un país en què les administracions públiques ingressen en proporció a la capacitat fiscal dels individus residents en cada territori, però gasten en els diferents territoris seguint criteris de necessitat, és que hi haja fluxos interterritorials els saldos fiscals dels quals anivellen les regions financerament. En aquest sentit, les comunitats més riques hauran de ser contribuents netes a la solidaritat, és a dir, aportar via impostos més del que reben via serveis i transferències (saldo fiscal negatiu), i les comunitats més pobres hauran de ser-ne receptores netes, és a dir, rebre més del que aporten (saldo fiscal positiu).

A Espanya (gràfic 22) aquesta regla general es compleix, però n'hi ha excepcions importants: les comunitats forals tenen un PIB per habitant clarament per sobre de la mitjana i un saldo fiscal positiu —receptores netes—, mentre que la Comunitat Valenciana, amb un PIB *per capita* que solament té el 88 % de la mitjana —regió pobra—, és contribuent net a la solidaritat.

Gràfic 22. Saldo fiscal relatiu i PIB *per capita*. 2014



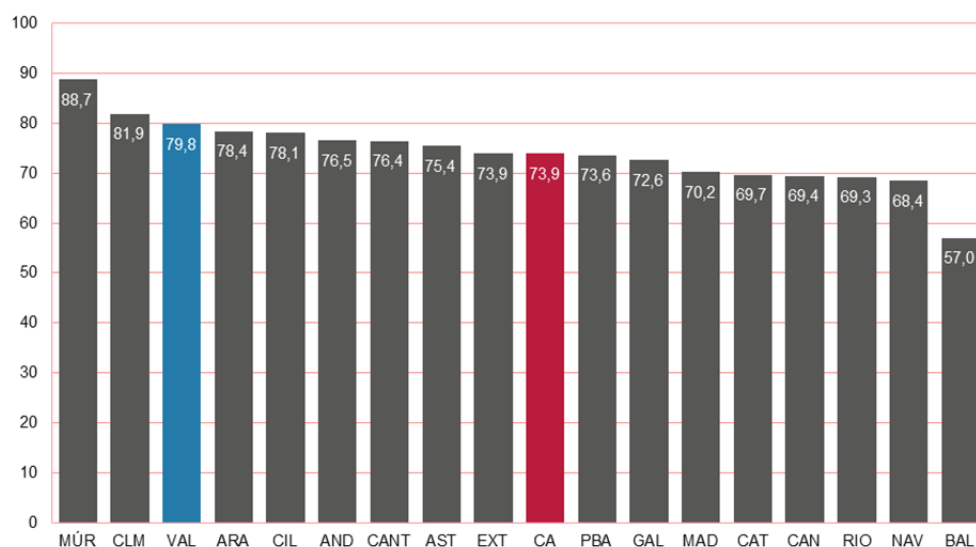
Font: INE (2017b), MINHAFP (2017g) i elaboració pròpia.

La Comunitat Valenciana és l'única amb un nivell de renda *per capita* baix que es troba en aquesta situació anòmala, en el tercer quadrant del gràfic i molt allunyada dels saldos positius que assolixen altres comunitats amb un nivell de renda similar. Aquesta circumstància no es deu a un esforç fiscal inferior a la mitjana, sinó al fet que les despeses de les diferents administracions en el territori valencià són inferiors. A la despesa autonòmica inferior derivada de l'infrafinançament, s'hi afig que l'AC gasta menys en el territori valencià del que li correspondria a la Comunitat en funció de la població i el volum d'activitat (PIB) d'aquesta. Aquesta situació anòmala de la Comunitat Valenciana no solament té lloc l'últim any, tal com mostra el gràfic, sinó que els estudis de balances fiscals referents a períodes anteriors han reflectit també aquesta posició de desavantatge respecte a la resta de CA.

I.2.5. IMPACTE SOBRE ELS SERVEIS PÚBLICS

Les dificultats financeres més grans de la Generalitat incideixen en les polítiques de despesa per diferents vies. En primer lloc, situen la despesa agregada per sota de la mitjana de les CA de règim comú i a bastant distància de les comunitats, comunes i forals, millor dotades. En segon lloc, amb una restricció pressupostària més estreta, per a mantindre un nivell de despesa similar a la mitjana en serveis públics considerats essencials la Generalitat necessita fer més esforç, és a dir, dedicar a aquests una part més gran del pressupost, i queden menys recursos per a la resta de funcions. El gràfic 23 mostra que la despesa en SPF de la Comunitat Valenciana absorbeix pràcticament el 80 % del pressupost d'ingressos no financers, sis punts percentuals més que en la mitjana de les comunitats.

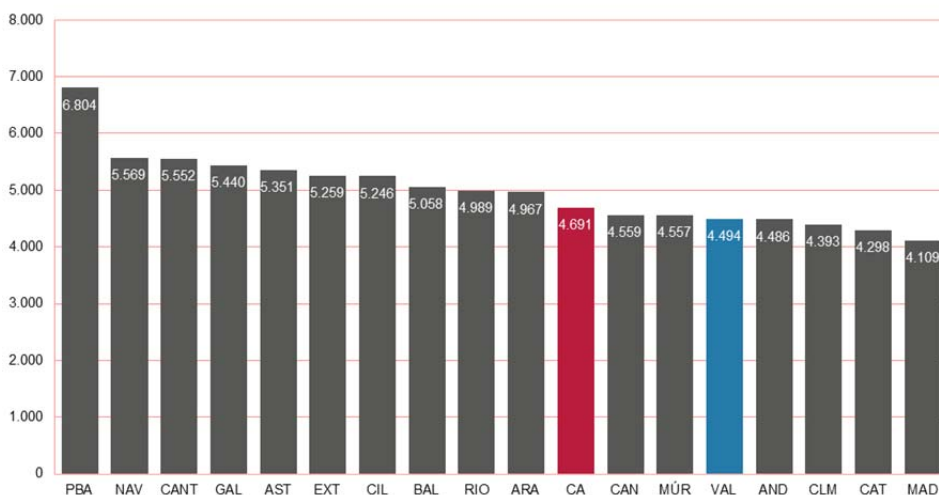
Gràfic 23. Esforç financer¹ en SPF de les CA 2015



¹ L'esforç financer s'ha calculat com la despesa en SPF en termes de percentatge dels ingressos no financers.
Font: IGAE (2017a, 2017c) i elaboració pròpia.

Malgrat aquest esforç més elevat, en alguns SPF la Comunitat gasta per unitat de necessitat menys que la mitjana i bastant menys que les millor finançades. Així, en l'àmbit de l'educació, la despesa pública per alumne matriculat se situa un poc per sota de la mitjana i a molta distància de les CA del nord peninsular, en què la despesa supera la valenciana entre el 20 % i el 50 % (gràfic 24).

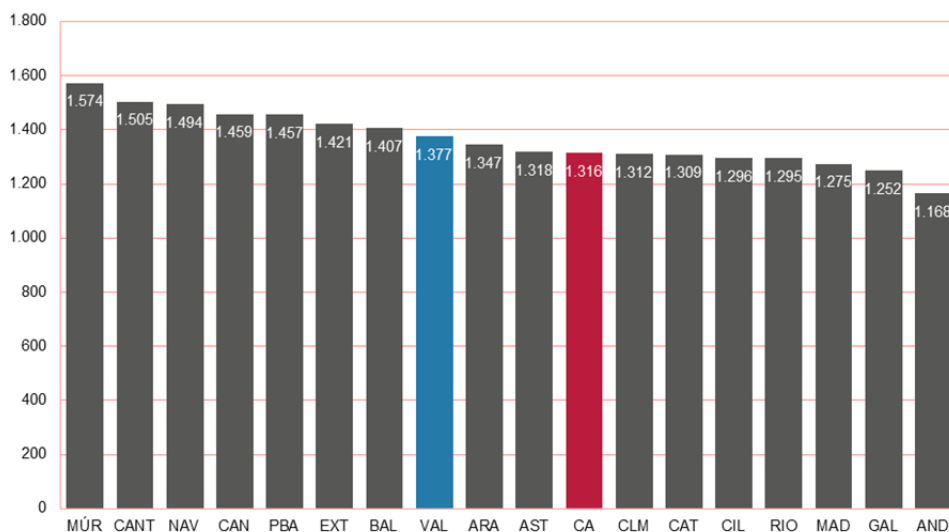
Gràfic 24. Despesa pública en educació de les CA per alumne matriculat en centres públics i concertats. 2015
(Euros)



Font: IGAE (2017c), MECD (2017a) i elaboració pròpia.

En l'àmbit sanitari, la despesa per habitant protegit equivalent (és a dir, tenint en compte l'estructura d'edats de la població) a la Comunitat se situa lleugerament per sobre de la mitjana però, de nou, a una distància significativa (10 %-15 %) de les quals més gasten, entre les quals tornen a aparèixer les comunitats forals i Cantàbria, a més de Múrcia (gràfic 25).

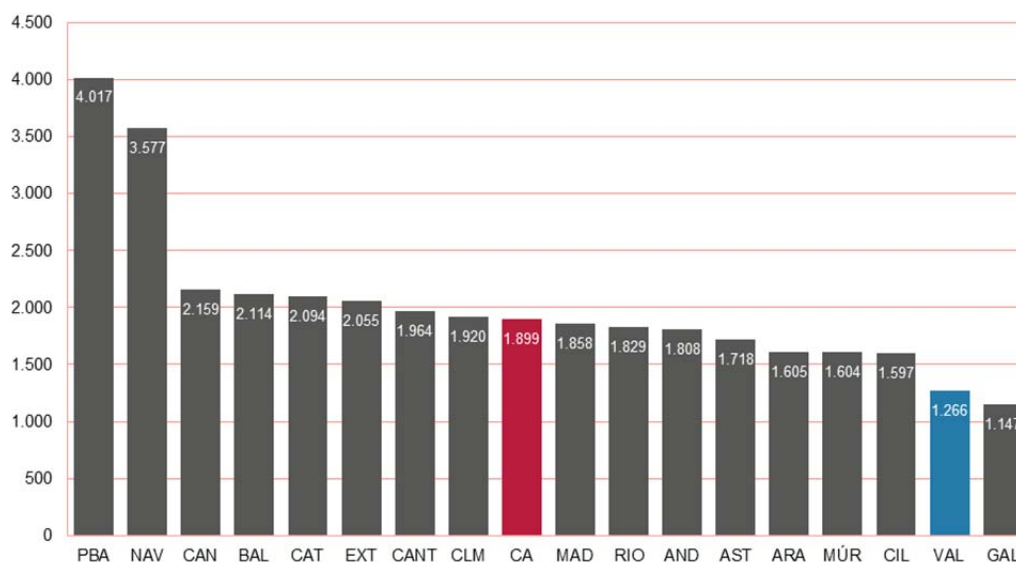
Gràfic 25. Despesa pública en sanitat de les CA per habitant protegit equivalent. 2015
(Euros)



Font: IGAE (2017c), MINHAFP (2017b) i elaboració pròpia.

Les diferències són encara més grans en la despesa pública en serveis socials, per als quals les comparacions es fan considerant la població major de 65 anys a causa que una part important de les prestacions es dirigeixen cap a les persones dependents. En aquest cas s'ha considerat la despesa de les comunitats i el de les corporacions locals en protecció social conjuntament, ja que moltes competències de les comunitats en matèria de serveis socials les gestionen les entitats locals. El desplegament d'aquests serveis a la Comunitat Valenciana després de l'aprovació de la Llei de dependència en 2006 (Llei 39/2006) va ser més lent, per tindre lloc en una etapa en què ja la Generalitat acusava desequilibris financers que altres comunitats no tenien, i que continua sent inferior. La despesa per unitat de necessitat de les administracions territorials de la Comunitat Valenciana se situa un 33 % per sota de la mitjana i més d'un 60 % per sota de les que més gasten (gràfic 26).

Gràfic 26. Despesa pública en serveis socials de les administracions territorials¹ per habitant de 65 anys o més. 2015 (Euros)



¹ Com que les corporacions locals gestionen part de les competències de les CA en matèria de serveis socials, s'ha considerat conjuntament la despesa de les CA i CL consolidada.

Font: IGAE (2017b, 2017f), MINHAFP (2017b) i elaboració pròpia.

I.2.6. IMPACTE SOBRE LA TRAJECTÒRIA DE L'ECONOMIA VALENCIANA

Les implicacions de la situació financera de la Generalitat per a l'economia valenciana es produeixen per vies diferents. En primer lloc, el pagament d'impostos a la Comunitat no és inferior, ja que respon bàsicament als criteris generals del sistema fiscal espanyol i, a més, les modificacions fetes per la comunitat autònoma han significat un increment de la pressió fiscal. Per tant, el finançament inferior no pot ser interpretat com el resultat d'una política fiscal que persegueix efectes expansius augmentant la renda disponible de les famílies mitjançant baixades d'impostos.

No obstant això, els ingressos de l'SFA per a la Generalitat són menys elevats i es tradueixen en menys despesa i/o més endeutament. Per aquestes vies, els pressupostos públics tenen efectes

contractius permanents sobre l'economia ja que, mantenint tota la resta constant, hi ha una despesa pública inferior que té un efecte negatiu pel costat de la demanda i impacta sobre la renda i l'ocupació valenciana. Alhora, més endeutament implica pagar interessos que, en la mesura en què el finançament del deute siga exterior a la Comunitat, redueix també la renda regional.

En segon lloc, l'esforç més elevat que representa per al pressupost valencià mantindre el nivell de despesa en SPF pròxim a la mitjana té com a contrapartida un percentatge de recursos menys elevat per a la resta de funcions, entre les quals ocupen un lloc destacat les polítiques d'oferta, és a dir, les que donen suport a les activitats econòmiques dels sectors productius o als factors que contribueixen al desenvolupament econòmic (I+D+i, infraestructures, internacionalització).

Les dades del quadre 6 indiquen que els recursos per habitant dedicats a aquestes polítiques a la Comunitat Valenciana són molt inferiors als de moltes comunitats (primera columna), i se situa 50 punts percentuals per sota de la mitjana de les CA de règim comú, i algunes comunitats tripliquen el nivell de despesa valenciana en aquestes àrees. En les altres dues columnes del quadre es constata que la capacitat de despesa més elevada de les CA que fan més actuacions de caràcter econòmic pot ser finançada pels nivells de recursos més elevats que els ofereix l'SFA —i les forals per la seua singularitat—, així com pels ingressos superiors que ofereixen a algunes comunitats el Fons de Compensació Interterritorial (FC) i els fons europeus.

Quadre 6. Recursos i despeses en assumptes econòmics per habitant de les CA 2015

(Total CA de règim comú = 100)

| | Despesa pública en assumptes econòmics per habitant | Recursos procedent de FCI o fons europeus per a assumptes econòmics per habitant ¹ | Recursos SFA i finançament específic per habitant ² |
|---------------------------|---|---|--|
| La Rioja | 228,0 | 41,0 | 124,7 |
| Extremadura | 192,5 | 385,6 | 121,5 |
| Cantàbria | 181,9 | 7,3 | 127,9 |
| Navarra | 169,0 | 26,0 | |
| Galícia | 153,3 | 230,0 | 113,2 |
| Aragó | 148,6 | 68,5 | 114,1 |
| Castella i Lleó | 143,1 | 108,5 | 118,5 |
| Castella-la Manxa | 138,3 | 156,7 | 107,7 |
| Astúries | 121,6 | 94,9 | 115,3 |
| País Basc | 120,8 | 7,4 | |
| I. Balears | 117,8 | 13,8 | 109,8 |
| Andalusia | 96,3 | 236,1 | 92,9 |
| Catalunya | 86,6 | 22,8 | 94,4 |
| Madrid | 76,8 | 5,9 | 97,2 |
| Canàries | 72,1 | 39,5 | 106,1 |
| Múrcia | 70,3 | 82,7 | 91,7 |
| C. Valenciana | 51,1 | 20,7 | 85,6 |
| Total CA règ. comú | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

¹ Principalment Fons FEDER, PAC i Fons de Cohesió.

² Inclou el total de recursos del model considerant els tributs cedits homogenis calculats per De la Fuente i el REF canari, així com el finançament específic rebut per les CA per a actuacions econòmiques (transferències finalistes i finançament per a competències singulars).

Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), INE (2017a) i elaboració pròpia.

Bloc II.

PROPOSTA D'UN NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

La solució als problemes existents en el model de finançament actual, així com a les disfuncions heretades de models anteriors, exigeix dur a terme una reforma en profunditat del sistema de finançament autonòmic. En aquest context, s'hi planteja una proposta concreta per al nou model de finançament autonòmic que, seguint l'estructura proposada per l'HISSE, incorpora algunes variacions amb l'objectiu d'enfortir els principis de suficiència i d'equitat, simplificar-ne el funcionament i facilitar-ne la comprensió pels ciutadans.

La proposta del nou model de finançament autonòmic (NMFA) de la Comissió d'Experts que ha nomenat les Corts Valencianes es detalla en tres apartats:

Apartat II.1. S'enumeren els cinc elements clau de l'NMFA: suficiència, autonomia tributària, càlcul objectiu de les necessitats, anivellament horitzontal i eliminació de l'*statu quo*.

Apartat II.2. Es descriuen l'estructura i els instruments que conformen un NMFA més senzill basat en tres grans fons: Fons Bàsic de Finançament, Fons d'Anivellament Vertical i Fons Complementari de Finançament.

Apartat II.3. S'orienten actuacions que cal tindre en compte per a un funcionament adequat de l'NMFA en matèria de gestió tributària, règims especials, lleialtat institucional i Fons de Compensació Interterritorial.

II.1. ELEMENTS CLAU DEL NOU MODEL

Aquest apartat enuncia els criteris i els elements en base als quals ha d'articular-se l'NMFA i l'apartat següent proposa les estructures i els instruments que han de configurar-lo, segons la CECV.

II.1.1. SUFICIÈNCIA ESTÀTICA I DINÀMICA

D'acord amb l'anàlisi dels problemes de suficiència que mostren els capítols 1 i 2 de l'Informe de la Comissió d'Experts Estatal (ICE) i els apartats previs d'aquest document, per a plantejar l'aplicació del principi de suficiència en l'NMFA és necessari distingir entre:

- **Suficiència estàtica.** Fixa l'objectiu del volum de recursos de què han de disposar les CA de règim comú per a gestionar adequadament les competències assumides l'any base del nou model.
- **Suficiència dinàmica.** Estableix les pautes amb les quals evolucionaran aquests recursos, d'acord amb la dinàmica de les fonts d'ingressos al llarg del període d'aplicació de l'NMFA.

Suficiència estàtica

La suficiència estàtica es determina per a un any de referència o any base de l'SFA, i identifica el nivell de despesa i el volum de recursos equivalent que els poders públics consideren adequats perquè el conjunt de les CA de règim comú puguin exercir les competències de què són titulars a un determinat nivell de prestacions i serveis. Òbviament, la suficiència estàtica respon a un criteri polític amb una bondat que requereix tindre en compte, de manera realista, les dades disponibles sobre ingressos i despeses de totes les CA, comunes i forals. Normalment tots els sistemes han utilitzat com a any base l'últim exercici per al qual es disposava de la informació de despeses i d'ingressos necessària. Aquest any és, actualment, 2015.

Per a determinar el volum de despesa que es vol finançar, es poden considerar dues referències per a l'any base:

1. **Despesa efectiva.** La despesa liquidada en 2015, any base del nou model (quadre 7, punt 1).
2. **Despesa segons necessitats.** La despesa que en 2015 manté el mateix nivell de despesa per unitat de necessitat que l'any base del model anterior. A partir dels recursos de l'any 2007, aquest nivell de despesa resulta d'evolucionar aquests recursos segons els indicadors de necessitat previstos en l'SFA de 2009 (quadre 7, punt 3).

Els recursos amb els quals compten les CA es desglossen en (quadre 7, punt 4): recursos que ha proporcionat el model de finançament en termes homogenis; finançament específic rebut per les CA (competències no homogènies del model, transferències finalistes estatals, FCI i fons europeus); i tributs propis de cada CA.

Quadre 7. Càlcul del nivell d'insuficiència de les CA de règim comú
(Milions d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. DESPESA EFECTIVA | | | | | | | |
| - Despesa en SPF | 107.994 | 102.866 | 99.293 | 101.928 | 91.911 | 92.668 | 99.164 |
| - Despesa en la resta de funcions | 42.337 | 37.078 | 33.461 | 29.764 | 27.330 | 26.424 | 27.783 |
| - Despesa en interessos | 2.540 | 2.865 | 4.336 | 5.940 | 6.954 | 7.584 | 5.051 |
| - TOTAL DESPESA EFECTIVA | 152.871 | 142.809 | 137.091 | 137.632 | 126.195 | 126.676 | 131.999 |
| 2. NECESSITATS | | | | | | | |
| - Població | 43.790.920 | 44.049.155 | 44.202.984 | 44.262.842 | 44.125.765 | 43.772.094 | 43.624.802 |
| - Població ajustada ¹ | 43.790.920 | 44.254.038 | 44.620.638 | 44.884.737 | 44.559.573 | 44.708.362 | 44.828.247 |
| 3. DESPESA SEGONS NECESSITATS | | | | | | | |
| - Despesa en SPF segons les necessitats ² | 102.613 | 102.571 | 102.162 | 99.060 | 98.882 | 97.512 | 99.546 |
| - Despesa en RF i interessos efectiva | 44.877 | 39.943 | 37.798 | 35.704 | 34.284 | 34.008 | 32.834 |
| - TOTAL DESPESA SEGONS NECESSITATS | 147.490 | 142.513 | 139.959 | 134.764 | 133.167 | 131.519 | 132.381 |
| 4. RECURSOS DE LES CA | | | | | | | |
| - Recursos homogenis de l'SFA | 91.700 | 103.269 | 98.145 | 93.383 | 90.917 | 95.186 | 101.526 |
| - Finançament específic ³ | 18.488 | 18.880 | 16.564 | 13.566 | 12.767 | 13.269 | 14.038 |
| - Altres recursos de les CA | 642 | 738 | 1.045 | 1.797 | 2.955 | 3.995 | 3.474 |
| - TOTAL RECURSOS DE LES CA | 110.830 | 122.888 | 115.754 | 108.746 | 106.638 | 112.450 | 119.038 |
| 5. INSUFICIÈNCIA DEL MODEL | | | | | | | |
| - Respecte a la despesa neta efectiva (4-1) | 42.041 | 19.921 | 21.337 | 28.886 | 19.557 | 14.226 | 12.961 |
| - Respecte a la despesa neta segons necessitats (4-3) | 36.660 | 19.626 | 24.205 | 26.019 | 26.528 | 19.069 | 13.343 |

¹ Població ajustada evolucionada seguint el criteri de López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011).

² La despesa de partida es correspon amb la despesa en SPF actualitzat de 2007 més els recursos incorporats en l'SFA per a reforçar l'Estat de benestar. L'evolució d'aquest es fa en funció de l'evolució de les necessitats (López Laborda, J. i Zabalza, A., 2011).

³ El finançament específic es correspon amb el finançament del model per a competències no homogènies, el finançament estatal de caràcter finalista (convenis), FCI i fons europeus.

Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011) i elaboració pròpia.

El nivell de suficiència/insuficiència resulta de la diferència entre aquests recursos disponibles i els dos criteris assenyalats per a calcular les despeses que s'han de finançar (quadre 7, punt 5). La insuficiència se situaria en 2015 entre 12.961 i 13.343 milions d'euros, segons com siga el criteri utilitzat, i la insuficiència acumulada durant el període analitzat es trobaria entre 159.000 i 165.000 milions d'euros.⁵

⁵ L'ICE assenyalava que l'import de la insuficiència va ser de 16.484 milions d'euros l'any 2015, i considera els lliuraments a compte en el seu càlcul. La liquidació definitiva dels recursos del model, per sobre del que preveuen els lliuraments a compte, fa que la insuficiència es reduïska. En tot cas, aquest informe coincideix amb l'ICE en l'existència d'una insuficiència important de recursos que ha de ser tinguda en compte l'any base de l'NMFA.

Addicionalment a l'anterior, la CECV considera que el finançament estatal per al Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD) ha d'incorporar-se a l'NMFA com la resta de competències transferides a les CA, sense perjudici de les singularitats d'aquestes, de manera que es pugui garantir de manera efectiva la prestació prevista en la Llei 39/2006 en termes de drets subjectius de la població. En aquest sentit, han de tindre's en compte les recomanacions de l'Informe de la Comissió per a l'anàlisi de la situació actual del Sistema de la Dependència, de la sostenibilitat d'aquest i dels actuals mecanismes de finançament per a avaluar adequació a les necessitats associades a la dependència (MINHAFP, 2017h) i considerar la necessitat d'ampliar el finançament estatal, que en l'actualitat representa el 20 % dels fons públics per a la dependència (vegeu pàgina 80 de l'anterior informe), fins als nivells previstos originàriament en la llei esmentada que preveu l'aplicació de tots els graus del SAAD a ple funcionament (vegeu pàgina 97 del mateix informe).

D'acord amb la informació anterior, seguint un criteri de suficiència estàtica, els recursos que ha de proporcionar l'NMFA a les CA de règim comú l'any base 2015, per a finançar la despesa que requereix l'exercici de les seues competències homògenes, arribarien a 114.869 milions d'euros, resultat de restar a la despesa segons necessitats (132.381 M€) el finançament específic (14.038 M€) i la resta de recursos propis (3.474 M€). A aquesta quantia ha d'afegir-se l'import addicional corresponent a l'Estat per a garantir el desplegament complet del SAAD previst en la Llei 39/2006.

Suficiència dinàmica

La suficiència dinàmica de cada model de finançament es determina pel nivell de recursos necessaris per a cobrir l'evolució de la despesa que s'acorda finançar a les CA de règim comú, d'acord amb les seues competències, durant el període d'aplicació del model.

L'experiència dels anys de crisi econòmica i fiscal que ha viscut Espanya entre 2008 i 2015 ha posat en relleu, com assenyala l'ICE, que les hisendes autonòmiques no han tingut els instruments necessaris en l'àmbit dels ingressos per a assegurar la suficiència dinàmica de les CA de règim comú. Perquè s'eviten aquests problemes en l'NMFA, la CECV considera imprescindible actuar en quatre direccions:

1. **Recompondre l'equilibri vertical.** La pèrdua de l'equilibri tributari entre els subsectors del sector públic espanyol queda reflectida en la reducció del pes de la despesa autonòmica en la despesa total de les AP, en benefici de les administracions centrals, especialment en els SPF. Per a recompondre'l és necessari dotar a cada un d'aquests amb una base tributària el més propera possible a la dimensió de despesa en les seues competències que s'han de finançar l'any base, al nivell que es determine. Aquesta base tributària ha d'estar configurada per una cistella de tributs amb capacitat normativa per a les CA, de manera que aquestes disposen d'un marge d'acció efectiva per a actuar sobre el rendiment de la recaptació d'aquesta cistella, en especial en cas de crisi econòmica i fiscal.

2. **Establir regles de despesa.** Aquestes regles, amb màxims i mínims, han de contribuir a promoure l'estabilitat de les despeses en SPF. Els mínims de les regles de despesa haurien de servir per a garantir la protecció de la prestació als ciutadans dels serveis fonamentals, evitant ajustos indesitjables. Les regles màximes de la despesa autonòmica han de servir per a fer-ho sostenible financerament, tenint en compte el nivell de renda de l'economia i l'esforç fiscal acordat.
3. **Dotar un fons de reserva.** Les diferents CA acumularien un fons de reserva en els períodes en què la recaptació tributària, impulsada pel creixement econòmic, registre un increment superior a la despesa màxima establida. Aquest fons podria ser utilitzat quan la recaptació tributària atribuïda i gestionada per les CA no permetera garantir el nivell mínim establert per les regles de despesa. S'autoritzarà el finançament d'aquest nivell de despesa mínima mitjançant recurs a l'endeutament quan els recursos del fons de reserva no siguin suficients, conforme als criteris que s'estableixen en l'apartat II.2.4, tenint en compte les recomanacions de capacitat i proporcionalitat fetes per l'AIReF.
4. **Fixar objectius realistes d'estabilitat pressupostària.** L'establiment dels objectius d'estabilitat, sostenibilitat financera i dèficit per a cada subsector de les AP ha de seguir criteris justos, que es fixen de manera realista, coordinada, cooperativa i lleial, i no per imposició de l'Administració central, i que segueixen les recomanacions reiterades de l'AIReF.

II.1.2. REFORÇ DE L'AUTONOMIA TRIBUTÀRIA

La CECV coincideix amb les propostes de l'ICE orientades a reforçar l'autonomia tributària de les CA, per considerar aquest objectiu molt necessari. La CECV assumeix com a pròpies les recomanacions de l'ICE en els aspectes següents:

- No fer canvis significatius en la participació en l'IRPF.
- Incorporar a la cistella de tributs cedits l'Impost sobre Dipòsits en Entitats de Crèdit, sense capacitat normativa, però cedint els rendiments a les CA íntegrament.
- Incorporar a la cistella de tributs cedits l'Impost sobre Activitats de Joc, part dels fets imposables de la qual se cedeixen a les CA i per al qual la llei ha previst que aquestes puguin assumir una certa capacitat normativa. En aquest últim cas, l'AEAT haurà de calcular una recaptació normativa pel procediment habitual de quantificar els ingressos que s'haurien obtingut sense exercici de la capacitat normativa autonòmica.
- Harmonitzar les bases imposables i liquidables dels tributs cedits totalment o parcialment, cenyint la capacitat normativa autonòmica a les escales o els tipus de gravamen i possiblement a les deduccions o les bonificacions de la quota.
- Actualitzar la normativa i establir màxims i mínims en l'Impost sobre Successions i Donacions.

- Homogeneïtzar les regles de valoració d'actius de manera que els criteris per a aquesta valoració, en particular dels béns immobles, siguin els mateixos en cada un dels diferents tributs.
- Atorgar a les comunitats autònomes, actuant de manera col·legiada, la capacitat de fixar els tipus d'un tram autonòmic de l'IVA i, si escau, dels impostos especials (IE) regulant-los de manera separada del tram estatal.
- Augmentar la visibilitat de la tributació autonòmica amb la finalitat de millorar la rendició de comptes de les CA davant dels ciutadans, potenciant-ne així la responsabilitat fiscal. A aquest efecte, seria necessari que els trams estatal i autonòmic dels impostos compartits aparegueren nítidament separats en impresos tributaris i factures.

No obstant això, la CECV entén que la participació vigent actualment de les CA de règim comú en els tributs estatals ha de revisar-se i ampliar-se amb l'objectiu de fer efectiu l'equilibri vertical. Aquest requereix assignar a cada nivell d'administració (centrals, autonòmiques i locals) una base tributària capaç d'aportar els recursos necessaris per a atendre adequadament les competències que tinga atribuïdes cada subsector a uns nivells generals acordats. Aquesta assignació de bases tributàries ha de permetre, en exercici de l'autonomia, que cada nivell de govern revise aquests nivells bàsics de prestació dels serveis alhora que, en contrapartida, exercisca les responsabilitats fiscals davant dels contribuents. En l'actualitat, les administracions centrals concentren el 55 % de la despesa neta no financera tenint capacitat normativa sobre un 75 % dels ingressos tributaris estatals. No obstant això, les CA de règim comú, malgrat ser responsables del 30 % de la despesa total, amb prou faenes tenen capacitat normativa en un 13,7 % dels impostos (quadre 8).

Quadre 8. Desequilibri vertical per subsectors de les administracions públiques. 2015

| | Despeses no financeres sense transferències a altres AP | | Despeses no financeres en SPF | | Ingressos tributaris ¹ | |
|------------------------------|---|-----------------|-------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|
| | Milions € | Distribució (%) | Milions € | Distribució (%) | Milions € | Distribució (%) |
| Administracions centrals | 255.501 | 55,2 | 173.838 | 59,0 | 273.958 | 75,0 |
| Administracions territorials | 207.176 | 44,8 | 120.920 | 41,0 | 91.463 | 25,0 |
| CA de règim comú | 141.317 | 30,5 | 103.230 | 35,0 | 50.213 | 13,7 |

¹ Ingressos derivats de recaptació d'impostos, cotitzacions i taxes assignats al subsector que té la capacitat normativa d'aquestes figures tributàries.

Font: IGAE (2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f) i elaboració pròpia.

El reequilibri vertical tributari de l'Estat autonòmic fa necessària que la cessió i la participació en tributs determinats que s'assigne a cada subsector de les AP reflectisca la participació de la despesa de cada un d'aquests en el conjunt de la despesa pública l'any base de l'NMFA, que evita els desequilibris que hi ha actualment en matèria d'autonomia tributària (capacitat normativa). En aquest sentit, proposa atribuir a les comunitats una cessió o una participació en els recursos

tributaris proporcional a la participació d'aquestes en la despesa no financera de les AP finançada amb tributs.

Amb el doble objectiu d'aconseguir l'equilibri vertical i proporcionar la suficiència necessària als diferents nivells de l'Administració pública, la CECV proposa reordenar la cessió o la participació de les CA de règim comú en les diferents figures tributàries en l'NMFA, respecte a la vigent en l'SFA 2009, de la manera que reflecteix el quadre 9. Aquesta nova assignació de recursos permetria acostar l'equilibri entre els ingressos d'origen tributari amb la despesa autonòmica i facilitaria la visualització de la connexió entre l'esforç fiscal dels ciutadans en l'àmbit dels principals ingressos tributaris compartits (IVA, IE i IRPF) i la prestació dels serveis de l'Estat del benestar gestionats per les CA.

Quadre 9. Assignació dels tributs cedits¹ i compartits a les CA de règim comú en el nou model de finançament autonòmic

| | Sistema de Finançament Autonòmic actual (Llei 22/2009) | | Proposta de la CECV per al nou model de finançament autonòmic | |
|--|--|---|---|---|
| | Compartits (%) sense capacitat normativa | Compartits (%) o cedits 100 % amb capacitat normativa | Compartits (%) sense capacitat normativa | Compartits (%) o cedits 100 % amb capacitat normativa |
| IRPF. Tram autonòmic | | 50 % | | 50 % |
| IVA. Tram autonòmic | 50 % | | | 70 % |
| Imp. sobre l'Alcohol i Begudes Derivades | 58 % | | | 70 % |
| Impost sobre la Cervesa | 58 % | | | 70 % |
| Impost sobre el Vi i Begudes Fermentades | 58 % | | | 70 % |
| Imp. sobre Productes Intermedis | 58 % | | | 70 % |
| Imp. s/Hidrocarburs. Tipus general | 58 % | | | 70 % |
| Impost sobre les Labors del Tabac | 58 % | | 70 % | |
| Impost sobre l'Electricitat | 100 % | | | 100 % |
| Imp. Dipòsits en Entitats de Crèdit | 100 % | | 100 % | |
| Impost sobre Activitats de Joc | 100 % | | | 100 % |
| Impost sobre TP i AJD | | 100 % | | 100 % |
| Impost sobre Successions i Donacions | | 100 % | | 100 % |
| Taxes sobre el joc | | 100 % | | 100 % |
| Impost sobre Mitjans de Transport | | 100 % | | 100 % |
| Imp. s/Hidrocarburs. Tipus especial | | 100 % | | 100 % |
| Impost sobre Hidrocarburs. CA | | 100 % | | 100 % |
| Impostos mediambientals | | - | | 100 % |
| Impostos sobre primes d'assegurança | | - | | 100 % |

¹ Els impostos indirectes que se cedisquen a les CA i que poden afectar la competència regional en el mercat interior, la competència normativa es durà a terme de manera col·legiada.

Font: BOE (2009) i elaboració pròpia.

Referent a això, la CECV comparteix la proposta de gestionar de manera col·legiada trams autonòmics de l'IVA i els IE, com proposa l'ICE, per entendre que és un compromís entre el reconeixement de la importància de reforçar la capacitat normativa de les CA en l'àmbit de la imposició indirecta, i les restriccions que en aquest sentit imposa la UE. Ara bé, les possibilitats d'avançar per aquest camí serien bastant limitades si s'exigira unanimitat de totes les CA per a adoptar acords en aquest sentit, per la capacitat de bloqueig de la disposaria qualsevol comunitat.

Per aquesta raó, perquè la proposta tinga possibilitats de resultar efectiva, la CECV reitera la necessitat de definir sistemes de presa de decisió per majories qualificades en el CPFF.

II.1.3. CÀLCUL OBJECTIU DE NECESSITATS

Per a abordar el càlcul de les necessitats de despesa de les comunitats amb criteris objectius, la CECV proposa agrupar les competències autonòmiques en dos blocs de polítiques de despesa:

- **Serveis públics fonamentals (SPF).** Agrupa les polítiques de Salut, Educació i Protecció social. (article 15, LOFCA).
- **Resta de serveis o funcions (RF).** Agrupa les polítiques de serveis públics bàsics (Justícia, Seguretat Ciutadana, Defensa i Política Exterior), foment de l'ocupació, habitatge i edificació, cultura, actuacions econòmiques, altres actuacions de caràcter general i la despesa derivada del pagament d'interessos.

La raó d'aquesta diferenciació radica en la conveniència de considerar de manera separada l'evolució de les necessitats de despesa en cada un dels blocs, en relació amb la suficiència dinàmica. La CECV considera que la despesa en el bloc SPF ha de tindre un nivell de garantia superior al del bloc RF i, en conseqüència d'això, proposa establir regles diferenciades de despesa, fons de reserva i pautes per al recurs al dèficit per a cada un dels blocs.

Es proposa que l'NMFA establisca dos índexs sintètics de demanda diferenciats, un per al bloc de SPF i un altre per al bloc RF. L'indicador sintètic general s'obtidria ponderant cada bloc en funció de la despesa observada del conjunt de les CA en els dos grups en els tres últims exercicis per als quals es dispose d'informació definitiva, mitjançant una mitjana mòbil. Aquest mateix criteri de ponderació s'utilitzaria per a construir l'indicador sintètic dels dos blocs a partir de les despeses observades en les funcions de despesa que s'integren en aquests.

La CECV considera que l'indicador de demanda idoni en els dos blocs de despesa és la població, que és senzill i de comprensió immediata pels ciutadans i els contribuents.

Durant un període prolongat de temps utilitza com a indicador de necessitat la població ajustada que, essencialment, segmenta la població per trams d'edat ponderant la intensitat de les necessitats d'aquesta. Introdueix així mateix variables correctores geogràfiques per a incorporar diferències de costos en la prestació dels serveis. L'evidència que tots aquests criteris milloren realment l'estimació de les necessitats de despesa és limitada, especialment en el cas de les variables geogràfiques, raó per la qual l'indicador de població ajustada no té per què ser considerat superior al de població. La CECV considera que aquest índex, amb les correccions per a racionalitzar-lo que proposa la CE, solament pot ser —en segona instància— un indicador de demanda vàlid per al bloc SPF. En aquest cas, el de població s'utilitzaria per al bloc RF.

En cas que s'hi incloguen indicadors de demanda i variables correctores de costos, les necessitats es calcularien de la manera següent (quadre 10):

1. Indicadors de demanda de SPF:

- Població protegida equivalent a l'efecte de despesa sanitària.
- Població en edat escolar (0-18) + matrícula en cicles formatius superiors (en l'SFA de 2009 es considerava el tram 0-16 anys).
- Universitaris matriculats en centres públics tant de grau com de màster (en l'SFA 2009 no es considerava aquesta variable).
- Població major de 65 anys ponderada per trams d'edat (en l'SFA 2009 es considerava un únic tram d'edat).
- Població en risc de pobresa o exclusió (en l'SFA 2009 no es considerava).

2. Indicadors de demanda d'RF:

- Població total de dret

3. Variables correctores (totes amb el mateix pes que en l'SFA 2009):

- Superfície
- Dispersió
- Insularitat

Quadre 10. Ponderació de les variables de demanda per blocs competencials

(Milions d'euros i percentatges)

| Bloc competencial | Política de despesa | Despesa no financera ¹ | Participació en la despesa no financera total (mitjana ponderada 13/14/15) | Variables de demanda associada |
|--|---|-----------------------------------|--|---|
| SERVEIS PÚBLICS FONAMENTALS | Sanitat | 55.768 | 46,1 % | - Població protegida equivalent a l'efecte de despesa sanitària |
| | Educació no universitària | 26.207 | 22,1 % | - Població en edat escolar (0-18 anys) - Matriculats en FP superior |
| | Educació universitària | 6.324 | 5,3 % | - Matriculats universitaris en centres públics (grau i màster) |
| | Serveis socials | 8.688 | 7,3 % | - Població major de 65 anys ponderada per trams d'edat - Població en risc de pobresa o exclusió social |
| RESTA DE FUNCIONS DE DESPESA I INTERESSOS | Serveis públics bàsics Foment de l'empresa Habitatge i edificació Cultura Actuacions econòmiques Actuacions generals Interessos | 20.974 | 19,1 % | - Població total de dret |
| TOTAL DESPESA NO FINANCERA¹ | | 117.961 | 100,0 % | |

¹ Despesa no financera neta del finançament per a competències no homogènies, transferències finalistes i altres fons.

Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), MECD (2017b) i elaboració pròpia.

Per a valorar les implicacions d'incorporar en el futur noves variables correctores i de demanda, com les propostes per l'ICE (costos fixos, nivell de preus, renda *per capita*, població flotant i vinculada, orografia, millorar indicador de dispersió, des economies d'escala en sanitat), la CECV proposa establir un observatori permanent del cost de provisió dels serveis i polítiques públiques, dependent del CPFF. Aquest observatori estaria format per experts de reconegut prestigi, i independents del Govern central i els autonòmics, amb la finalitat d'aportar-hi evidències fiables i dur a terme propostes al CPFF per a considerar la influència real de diferents variables en els costos de provisió dels serveis i el desplegament de les competències de les CA.

II.1.4. ANIVELLAMENT HORIZZONTAL: MÀXIM I MÍNIM

El grau d'anivellament dels recursos per unitat de necessitat dels quals disposen les diferents CA pot ser total o parcial, i reflecteix un compromís sobre la intensitat de la solidaritat interterritorial acordada. En l'SFA 2009 aquest compromís arribava, hipotèticament, al 75 % dels recursos i s'instrumentava a través del Fons de Garantia. En realitat, l'aplicació successiva dels Fons de Suficiència, Convergència i Competitivitat alterava radicalment l'objectiu d'anivellament pretés, i llançava com a resultat final diferències de finançament *per capita* i per població ajustada superiors al 30 %. Aquestes diferències es derivaven essencialment de l'aplicació de la garantia de l'*statu quo* a través del Fons de Suficiència i desfiguraven el compromís de solidaritat (quadre 11).

Les diferències de capacitat fiscal per habitant ajustat, mesura en termes normatius, entre CA de règim comú se situen entre el 68 % i el 75 %, i reflecteixen les importants diferències regionals en renda per habitant, fonamentalment. L'aplicació del Fons de Garantia redueix aquestes diferències fins al 14-18 %, però l'aplicació de la resta de fons torna a desvirtuar els resultats fins a situar diferències superiors al 30 %.

Quadre 11. Anivellament dels recursos en l'actual model de finançament. 2009-2015

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1. Despesa en SPF i anivellament del model | | | | | | | |
| - Despesa en SPF ¹ (milions d'euros) | 104.003 | 98.781 | 96.046 | 99.160 | 89.593 | 90.514 | 96.986 |
| - Recursos anivellats per l'SFA ² (milions d'euros) | 63.750 | 72.976 | 70.720 | 68.405 | 69.958 | 73.688 | 78.389 |
| - Recursos anivellats respecte a la despesa en SPF (%) | 61,3 | 73,9 | 73,6 | 69,0 | 78,1 | 81,4 | 80,8 |
| - Recursos anivellats respecte al total recursos SFA (%) | 69,5 | 70,7 | 72,1 | 73,3 | 76,9 | 77,4 | 77,2 |
| 2. Efecte dels fons en l'anivellament | | | | | | | |
| - Dispersió de la capacitat fiscal per habitant ajustat (desviació percentual entre el màxim i el mínim) | 75,7 | 69,9 | 68,6 | 68,8 | 68,0 | 71,5 | 74,1 |
| - Dispersió després de Fons de Garantia per habitant ajustat (desviació percentual entre el màxim i el mínim) | 20,3 | 16,8 | 14,3 | 14,4 | 13,8 | 15,7 | 18,3 |
| - Dispersió total de recursos homogenis per habitant ajustat (desviació percentual entre el màxim i el mínim) | 27,7 | 26,9 | 31,4 | 28,9 | 35,3 | 30,8 | 32,2 |

¹ Despesa en SPF a competències homògenes i sense considerar el finançament específic per a SPF.

² Recursos anivellats per l'SFA: 75 % de la capacitat fiscal i la transferència del Fons de Garantia.

Font: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), De la Fuente, A. (2017) i elaboració pròpia.

L'aplicació del criteri d'equitat és de base constitucional i es recull en tota la legislació vigent d'aplicació al finançament autonòmic. L'efectivitat d'aquest requereix que tots els ciutadans espanyols —residisquen on residisquen— puguin accedir als mateixos nivells de provisió dels serveis públics, almenys en els fonamentals (article 15, LOFCA). Aconseguir que la totalitat dels serveis públics de competència autonòmica es puguin prestar als ciutadans al mateix nivell en els diferents territoris exigeix a les CA amb un nivell de renda *per capita* inferior un sobreesforç fiscal respecte a les de més nivell de renda. Per a evitar aquesta exigència desigual, la CECV proposa que l'NMFA preveja com a objectiu l'anivellament ple (100 %) en els recursos que s'assignen al finançament dels SPF (bloc SPF) en l'any base i els successius.

L'anivellament complet del finançament del bloc RF l'any base és també un objectiu substancial, atès que permet igualar la capacitat d'atendre les necessitats de despesa calculades per a cada comunitat autònoma segons els indicadors de necessitat establits. Procedir a aquest anivellament complet, o a algun amb menys dispersió de la derivada de la capacitat tributària dels tributs cedits, requeriria dotar un fons d'anivellament vertical mitjançant recursos específics i fixar el grau i el procediment d'aproximació a l'anivellament que es desitja aplicar. En aquest sentit, es preveu l'assignació a les CA de règim comú, a través d'un fons d'anivellament, de la recaptació de determinats impostos actualment recaptats per l'Administració central. La distribució d'aquest fons d'acord amb l'indicador de necessitat basat en població —o en funció d'un altre criteri no menys redistributiu— reduiria la dispersió derivada de la diferent capacitat tributària en els tributs cedits tradicionals entre les CA fins a un nivell acceptable, complint el principi d'ordinalitat.

II.1.5. FI DE L'*STATU QUO*

Cap de les CA de règim comú té un excés de recursos quan es considera el nivell d'ingressos del qual disposen les comunitats forals, a través d'un règim especial que no hauria de produir desigualtats de tracte per als ciutadans en un nivell de competències homogeni. Per això, les desigualtats de finançament existents respecte als indicadors de necessitat entre les CA de règim comú ha de ser resolta mitjançant la correcció de la insuficiència global en l'NMFA. Aquest ha de fer factible que les comunitats més infrafinançades arriben al nivell de les millor finançades en relació amb els indicadors establits per a l'NMFA. Aquest criteri permetrà corregir les inequitats existents i, al mateix temps, respectar l'*statu quo* en termes nominals l'any base del model.

La permanència de l'*statu quo* ha sigut la causa principal de la discriminació objectiva en el finançament dels serveis públics autonòmics entre ciutadans espanyols que resideixen a les diferents CA de règim comú, i de tots aquests amb els de les comunitats forals, que no es pot prolongar per més temps. La CECV proposa corregir aquesta discriminació entre els ciutadans de les CA de règim comú en el primer any d'aplicació de l'NMFA i abordar, al mateix temps, la falta de contribució de les comunitats forals al finançament dels SPF en el conjunt de l'Estat mitjançant una contribució proporcional a la seua capacitat tributària en els tributs compartits. Aquesta doble acció restauraria la igualtat de tracte dels espanyols en relació amb els serveis públics fonamentals, independentment del territori de residència.

II.2. NOVA ESTRUCTURA I INSTRUMENTS

La CECV proposa adoptar l'estructura del model proposat per l'ICE, encara que hi planteja algunes variacions amb l'objectiu d'enfortir l'aplicació dels principis de suficiència i equitat, simplificar-ne el funcionament i facilitar la comprensió d'aquest pels ciutadans. En aquest apartat se'n detalla l'estructura proposada, així com els instruments necessaris per a implementar-lo (paràmetres i origen dels recursos, regles de despesa i estabilitat, i tractament de l'endeutament).

II.2.1. ESTRUCTURA DE FONTS I FONT D'INGRESSOS

En línia amb allò proposat per l'ICE, l'NMFA s'estructurarà en quatre tipus de recursos: tres fons i un conjunt de tributaris assignats a les CA no integrats en aquests fons.

Fons Bàsic de Finançament (FBF)

Amb l'objectiu de finançar la capacitat de despesa de les CA de règim comú en els serveis públics fonamentals (bloc SPF) de competència autonòmica, es dotarà un Fons Bàsic de Finançament (FBF) amb la totalitat de la recaptació normativa del tram autonòmic de l'IRPF (50 %) i la totalitat de la recaptació real (no territorialitzada) que corresponga a les CA de règim comú dels trams autonòmics de l'IVA (70 %) i dels IE (70 %) que s'integren en aquest fons.

Els impostos especials que financen l'FBF seran els següents:

- Impost sobre l'Alcohol i Begudes Derivades.
- Impost sobre la Cervesa.
- Impost sobre Productes Intermedis.
- Impost sobre les Labors del Tabac.
- Impost sobre el Vi i Begudes Fermentades.
- Impost Estatal sobre Hidrocarburs (tipus general).
- REF canari (excepte la part corresponent a mitjans de transport).

Adicionalment, l'FBF es nodrirà de dues aportacions:

- La contribució de les comunitats forals al finançament d'una prestació equitativa en SPF en tot el territori de l'Estat o, en defecte d'això, una aportació substitutòria d'aquesta finançada per l'Estat.
- Si és necessari, l'aportació estatal suficient per a equilibrar la totalitat dels recursos de l'FBF amb l'objectiu de despesa que cal finançar en el bloc SPF l'any base. Aquest objectiu hauria de permetre igualar la magnitud derivada de l'evolució de la despesa que es va acordar

finançar l'any base de l'SFA 2009 (la totalitat del que preveuen els articles 2 a 6 de la Llei 22/2009), actualitzada per la població ajustada fins a l'any base de l'NMFA.

Tributs cedits i Fons d'Anivellament Vertical (FAV)

Amb l'objectiu de finançar la despesa de les CA de règim comú en la resta de funcions de competència autonòmica (bloc RF, apartat II.1.3) se cedeixen a les comunitats autònomes els tributs esmentats a continuació:

- Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats.
- Impost sobre Successions i Donacions.⁶
- Taxes sobre el joc.
- Impost Especial sobre Determinats Mitjans de Transport.
- Resta REF canari (incloent-hi mitjans de transport).
- Impost sobre Activitats de Joc.
- Impost Autonòmic sobre Hidrocarburs.

Aquests tributs cedits junt amb la capacitat de finançament propi de les comunitats —incloses les taxes i els preus públics afectes als serveis— permetran igualar la despesa efectiva l'any base.

Amb aquest mateix objectiu, es dotarà un fons d'anivellament vertical (FAV) que es nodreix amb la recaptació íntegra dels tributs següents:

- Impost Estatal sobre Hidrocarburs (tipus especial).
- Impost sobre l'Electricitat.
- Impost sobre Dipòsits en Entitats de Crèdit (excepte la part compensatòria rebuda per Andalusia, Extremadura i les Canàries).
- Impost sobre Primes d'Assegurança.
- Impostos mediambientals i de gasos fluorats.

El FAV es distribuirà anualment en proporció a la població de cada comunitat autònoma o, en defecte d'això, a la població total de dret ajustada per les variables correctores.

Si s'acorda que les diferències de capacitat de despesa en el bloc resta de funcions —derivades de la recaptació dels tributs cedits i el FAV— no excedisquen un determinat umbral de dispersió o que l'anivellament siga complet, es farà una aportació estatal addicional al FAV que es distribuirà d'acord amb els objectius d'anivellament que es determinen.

⁶ Establint-se màxims i mínims a escala estatal, tal com es comenta en l'apartat de reforç de l'autonomia tributària (II.1.2.).

L'evolució del finançament de la capacitat de despesa en RF per a les CA de règim comú serà la que resulte de la recaptació dels tributs cedits i els que integren el FAV. Si hi ha una aportació estatal d'anivellament, s'actualitzarà amb l'índex mixt ITE/PIB.

Fons Complementari de Finançament (FCF)

Amb l'objectiu de finançar la despesa de les CA de règim comú en les competències transferides no homogènies es dotarà el Fons Complementari de Finançament (FCF) mitjançant l'aportació estatal corresponent, en substitució de la que es realitzava actualment a través del Fons de Suficiència de l'SFA.

L'evolució del finançament de la capacitat de despesa del FCF s'actualitzarà amb l'índex mixt ITE/PIB.

Resta de recursos de les CA

Addicionalment als anteriors, les CA disposen de recursos amb l'origen extern al model de finançament, com els tributs propis —incloent-hi les taxes, els preus públics i els mecanismes de copagament que tinguen establits o puguen establir —, els recàrrecs sobre tributs estatals i els ingressos corresponents a l'exercici de la capacitat normativa que cada comunitat pot exercir en tributs cedits i compartits.

En relació amb els mecanismes de copagament, igual que preveu l'ICE, la CECV proposa donar una nova redacció als articles corresponents de la LOFCA per a atorgar més seguretat jurídica a les iniciatives de les CA.

II.2.2. PARÀMETRES I ORIGEN DELS RECURSOS

L'estructura plantejada introdueix canvis respecte al model proposat per l'ICE que en fa més senzilla l'aplicació i la interpretació, en els aspectes següents:

- No requereix establir coeficients d'aportació dels ingressos tributaris autonòmics a un fons o un altre.
- No és necessari determinar índexs dinàmics d'evolució del finançament tributaria atés que, en tots els casos, l'evolució serà la corresponent a la recaptació real, tant per als trams autonòmics d'IRPF, IVA i IEE com per als tributs cedits tradicionals ampliat i els integrats en el FAV.
- En el cas de les aportacions estatals a l'FBF i FAV, es proposa actualitzar la dotació l'any base amb l'índex mixt ITE/PIB que proposa l'ICE.

- La integració dels tributs cedits tradicionals en el segon fons del model fa innecessari el càlcul de la recaptació normativa d'aquestes figures tributàries, excepte en l'any base, eliminats els problemes que planteja això. L'estructura i el funcionament del model proposat fa que cada CA es quede amb el que realment recapta en aquests impostos.

El funcionament de l'SFA 2009 ha provocat un problema important d'insuficiència per a les CA de règim comú.⁷ Dotar de suficiència a l'NMFA l'any base implica una ampliació dels recursos del model d'uns 13.000 milions d'euros (vegeu quadre 7 de l'apartat II.1.1), a partir de les fonts següents:

- Increment de la participació de les CA en l'IVA i els IE. Aquest increment no suposarà més recursos que els de l'actual model, ja que simultàniament s'eliminarien les actuals transferències estatals al Fons de Garantia, Fons de Suficiència i Fons de Convergència Autònoma.
- Incorporació de figures tributàries estatals que permeten compensar els recursos dels quals les CA no han disposat amb l'actual SFA. Per a això es proposa la incorporació de nous tributs (impostos mediambientals, primes d'assegurança...) i de la transferència estatal necessària per a cobrir les despeses en SPF que no es cobrisquen amb la cessió corresponent dels PIT (IRPF, IVA i IE).
- Incorporació de figures tributàries de caràcter autonòmic que en l'actualitat no formen part del model (Impost sobre Activitats del Joc, Impost sobre Dipòsit d'Entitats de Crèdit i Impost sobre Hidrocarburs de les CA en termes normatius).
- Aportació de les comunitats forals a l'NMFA, com a contribució a un desplegament territorial equitatiu en serveis públics fonamentals.

Aquesta reordenació dels recursos entre administracions públiques suposarà una variació dels objectius de dèficit de cada una d'aquestes, però tindrà un efecte neutral sobre aquest objectiu per al conjunt de les AP.

Si l'NMFA adopta una implantació progressiva de l'ampliació de la cessió tributària caldria deduir de l'import d'insuficiència el límit de dèficit autoritzat de 6.934 milions d'euros per a l'any base (0,7 % PIB en 2015).

⁷ Entre els factors més rellevants que expliquen la falta d'aquests recursos destaquen els següents: a) la sobrevaloració duta a terme per l'Estat en el càlcul de la recaptació normativa dels tributs cedits tradicionals que, segons De la Fuente (2016), és de 3.166 milions d'euros, dels quals les CA no disposen en realitat; b) la reducció anual del Fons de Suficiència associada a la variació de tipus d'IVA i IE aprovats per l'AC en el període 2010-2014, que implica 11.000 milions d'euros menys per a les CA l'any 2015; c) la quantitat dels Fons de Convergència que no s'executa íntegrament, i es queden 1.966 milions d'euros sense repartir entre les CA.

II.2.3. REGLES DE DESPESA

Es considera necessari establir regles de despesa diferenciades atenent la naturalesa de les polítiques que desenvolupen les CA en l'exercici de les competències d'aquestes.

Aquestes regles de despesa s'aplicaran amb subjecció a la que recull l'article 12 de la LOEPSF 2/2012, que prové de l'aplicació de l'article 5 del Reglament (UE) núm. 1175/2011. En tot cas, la CECV considera necessària la revisió de l'actual regla de despesa, i dóna suport a les recomanacions que l'AIReF va comunicar al Ministeri d'Hisenda en relació al Programa d'estabilitat sobre la creació d'un grup de treball dins del Consell de Política Fiscal i Financera (CPPF) per a reflexionar i debatre sobre possibles modificacions de la regla de despesa.

Com s'ha descrit en l'apartat II.1.3, es proposa agrupar les competències autonòmiques en dos blocs de polítiques definint una regla de despesa mínima per al bloc de polítiques SPF, i una regla de despesa màxima per als dos blocs de polítiques de SPF i RF:

1. **Regla de despesa mínima.** La regla de despesa mínima en el bloc de polítiques SPF operaria per a protegir un nivell de despesa autonòmica mínima en sanitat, educació i protecció social, i seria aplicable quan la variació de la recaptació tributària de l'FBB, més els recursos del FAV, no proporcionaren recursos suficients per a cobrir l'evolució, en termes reals, de l'indicador de necessitat definit en l'apartat II.1.3. En aquest cas s'entendria que es donen les circumstàncies que justifiquen la utilització dels Fons de Reserva Autonòmics, si n'hi ha, o el recurs a l'endeutament.
2. **Regla de despesa màxima.** La regla de despesa màxima del conjunt de polítiques operaria amb la finalitat de garantir la sostenibilitat de la despesa autonòmica a mitjà i a llarg termini i la seua compatibilitat amb l'esforç fiscal que es determine. La regla de despesa es defineix en termes agregats (SPF+RF) per a respectar l'autonomia de les CA en l'assignació dels recursos d'aquestes a les diferents funcions. Aquesta regla seria aplicable quan la recaptació tributària en termes reals cresquera més que els indicadors de demanda definits en l'apartat II.1.3, i impedisca que el límit de despesa aprovada en els pressupostos supere l'evolució dels indicadors de demanda en més d'un percentatge acordat. Els recursos no utilitzats serien destinats a acumular un fons de reserva que s'ha d'utilitzar en els períodes en què siguen necessaris per a garantir la despesa en SPF.

Les polítiques en la resta de funcions (RF) han d'ajustar la despesa a l'evolució de la recaptació del conjunt d'ingressos tributaris que les financen, i s'hi aplica la regla màxima de despesa definida en el paràgraf anterior si la recaptació tributària té un comportament expansiu. Aquesta regla de despesa respon al principi de responsabilitat fiscal i l'aplicació d'aquesta és necessària per a donar compliment per part de les CA als compromisos i als objectius de la política d'estabilitat pressupostària. Ara bé, s'ha de tindre en compte que l'aplicació d'aquesta només és possible si hi ha suficiència per a finançar la despesa efectiva l'any base i aquest es finança de manera equitativa (apartat II.1.4).

L'objectiu de dèficit assignat a cada administració, i també el que estableix el CPPF per a cada comunitat ha de complir les recomanacions que proposa l'AIREF per a la seua determinació. Aquestes aconsellen tindre en compte en la distribució de l'objectiu entre administracions i entre CA, les necessitats de despesa, la suficiència d'ingressos i la regla de despesa. L'establiment d'objectius de dèficit individuals ha de partir d'una anàlisi de factibilitat del compliment d'aquests objectius.

II.2.4. FONS DE RESERVA

Coincidint amb l'ICE, es considera desitjable promoure l'acumulació de Fons de Reserva a les CA que promoguen l'estalvi i oferisquen liquiditat en circumstàncies adverses de l'economia, en particular en aquelles en què hi pot haver restriccions d'accés a l'endeutament. A Espanya, el Fons de Reserva de la Seguretat Social ofereix un exemple de com protegir l'estat de benestar dels efectes del cicle, mitjançant criteris de prudència financera. Aquest esquema de salvaguarda hauria d'estendre's a la resta de serveis públics fonamentals amb una importància cívica i social que no és inferior que la de les pensions.

Es considera desitjable constituir obligatòriament aquests fons de reserva, i generar la seua dotació mitjançant l'aportació dels recursos excedents de la recaptació tributària, després de l'aplicació de la regla de despesa màxima descrita en l'apartat II.2.3, per a la qual cosa caldria modificar l'actual regla de destinació del superàvit pressupostari prevista en la LOEPSF.

Una vegada constituït un fons de reserva suficient per a garantir l'aplicació de la regla de despesa mínima en SPF en un o diversos exercicis, la comunitat autònoma titular d'aquest podrà utilitzar-lo conforme a les normes que s'establisquen per a l'Administració, sempre que la recaptació tributària evolucione per sota de la regla de despesa mínima establida.

En cas de dotació insuficient del Fons de Reserva d'una comunitat, el Consell de Política Fiscal i Financera autoritzarà el recurs a l'endeutament d'aquesta que permeta completar els recursos necessaris per a complir el finançament de la regla de despesa mínima en SPF.

Els elements nuclears del sistema (nombre de fons, dotació, capitalització i utilització) haurien d'estudiar-se i definir-se amb detall en el si del CPPF. Una vegada dissenyat tècnicament el sistema, el contingut i el funcionament hauria d'incorporar-se en la LOEPSF.

II.2.5. VIABILITAT FINANCERA I ENDEUTAMENT

A partir de la crisi les CA han travessat enormes dificultats financeres que encara no han superat. En contra del que calia esperar de l'exposició de motius de la Llei 22/2009 en relació amb la millora dels recursos del sistema, els anys d'aplicació d'aquesta llei s'han caracteritzat pel finançament mitjançant dèficit de parts substancials de les despeses de les CA de règim comú, una formidable acumulació de deute, el tancament de l'accés als mercats de la majoria de les CA des de 2012 i la implementació dels mecanismes d'auxili financer per part del Govern d'Espanya, facilitats en el seu finançament per la política monetària expansiva del Banc Central Europeu.

L'ús de l'endeutament per les CA, que regula l'article 14 de la LOFCA, ha de ser compatible amb regles fiscals i la supervisió pel Govern o una autoritat independent que faça factible la sostenibilitat financera a llarg termini, ja que la disciplina de mercat *per se* no s'ha demostrat suficient per a aconseguir la sostenibilitat. Dins de les regles fiscals que s'han de proposar, l'ICE considera que cal potenciar les alertes primerenques, automatitzar els procediments previstos en la LOEPSF junt amb el de prudència financera, i el canvi de la regla de despesa per a no generar augment de l'endeutament. Es proposa també crear fons d'estabilització pressupostària que podrien ser utilitzats en situacions adverses de l'economia. Es proposa eliminar els mecanismes de suport de l'Estat de manera gradual i que les comunitats tornen a finançar-se en el mercat en el menor termini possible. Com a alternativa a l'eliminació dels mecanismes de suport preveu la transformació en mecanisme d'últim recurs, amb una condicionalitat forta, que no puga finançar les desviacions de la despesa que suposen incompliment de l'objectiu de dèficit i amb una acotació temporal.

L'opinió majoritària que reflecteix l'ICE proposa per a les comunitats molt endeutades una reestructuració de deute transparent supervisat pel Banc d'Espanya i AIReF, que preveuria terminis elevats i un cost que com a mínim seria el corresponent al del deute de l'Estat, a més de tindre una condicionalitat fiscal, però és partidària de no aplicar quitacions, independentment de l'origen, per entendre que el risc moral en què s'incorre incentivaria incompliments futurs. La CECV considera que aquesta proposta de reestructuració del deute que proposa la majoria del Comité d'Experts no afeg realment res a la situació actual. Els actuals préstecs del FLA tenen un tipus d'interés equivalent al rendiment del deute de l'Estat al termini mitjà equivalent, i els venciments dels préstecs del FLA són refinançats de manera continuada amb nous préstecs, automàticament. En aquest sentit, la proposta d'allargament de terminis i tindre un cost equivalent com a mínim al del deute de l'Estat ja està implementada des de la posada en marxa dels mecanismes extraordinaris en 2012.

Una altra part de la comissió autora de l'ICE considera, per contra, que la tornada als mercats d'algunes comunitats exigeix una reducció del deute, que podia tindre dos trams: un de general per a totes les comunitats, ja que bona part de l'endeutament està motivat per la insuficiència de finançament en el període 2009-2016, i un segon tram per a compensar algunes comunitats per l'infrafinançament relatiu, ja que han incorregut en un dèficit més elevat malgrat tindre una despesa primària homogènia per habitant ajustada per sota de la mitjana. Aquesta reestructuració estaria subjecta a condicionalitat per a assegurar-se de l'eliminació del dèficit estructural i la convergència del deute en els terminis que s'acorden.

La posició valenciana lidera aquesta segona posició, que la CECV comparteix, subratllant: a) que la compensació no afectaria el ràting de l'Estat; b) que l'endeutament valencià més elevat no es deu a un excés de despesa, sinó als ingressos inferiors proporcionats a la Generalitat en els successius models de finançament autonòmic, i c) que no fer una condonació obligaria la Comunitat Valenciana a un esforç d'ajust per a aconseguir l'objectiu del 13 % de l'estoc deute/PIB en 2030 que considerem inviable, perquè exigiria un superàvit primari 6 vegades superior que la mitjana, superior durant bastants anys al 5 % de les despeses.

Els termes *quitament* o *condonació* fan referència a l'incompliment de les obligacions financeres d'un deutor que comporta un procés de reestructuració que suposa una reducció del deute, un augment del termini de la devolució i una reducció del tipus d'interés. Així doncs, també ha de ser qualificada així la situació que es produeix quan un govern central transfereix als subcentrals recursos addicionals perquè en reduïsquen el deute amb qualsevol dels creditors. De fet, l'anotació comptable és el mateix: una transferència de capital del Govern central al subcentral que permet a aquest pagar el deute, que genera un superàvit en el subcentral i un dèficit en el central que, a nivell consolidat, resulta neutral.

Quan es preveu el problema des d'aquesta perspectiva, les experiències de condonacions o de compensacions no es limiten a casos d'Àfrica o l'Amèrica Llatina, com s'afirma en ocasions, sinó que també n'hi ha a Europa. Per exemple, a Alemanya, els *Länder* tenen dret a rebre suport federal mitjançant injecció de recursos addicionals per a reduir-ne el deute en una situació pressupostària extrema, i s'entén per tal una ràtio deute net/ingressos entre 2 o 3 vegades superior a la mitjana dels *Länder*. Sarre i Bremen han rebut aquests suports i els *Länder* més endeutats rebran transferències addicionals federals per a poder complir els objectius fiscals a partir de 2020. També la Caríntia va rebre suport federal a Àustria recentment i altres països, com ara Suècia, tenen consignat un import en el pressupost anual per a atendre possibles problemes financers d'ajuntaments i comtats.

Les raons que donen suport a la compensació d'una part del deute en el cas de les CA en són tres: a) en bona mesura, en l'origen no hi ha un excés de despesa, sinó una insuficiència d'ingressos, circumstància molt rellevant per a avaluar el risc moral de la condonació; b) algunes comunitats discriminades financerament en el passat arrossegaran els efectes de la injustícia que han tingut si no es mutualitzen els deutes d'aquestes, i c) sense reducció de deute no és realista pensar que les comunitats sobreendeutades puguin tornar al mercat a termini mitjà, tenint en compte com funciona la indústria financera.

En aquest últim sentit, en general, és condició necessària per a prendre una decisió la tinença d'un ràting d'inversió d'una o de diverses agències de qualificació de reconegut prestigi. El pes dels ràtings no solament es dóna en les decisions privades d'inversió, sinó per la regulació que les condiciona. Així, el *haircut* o la possibilitat d'accedir a la finestreta del BCE depèn exclusivament dels ràtings de Moody's, Standard and Poor's, Fitch o DBRS, i el consum de capital dels bancs pels préstecs que concedeixen depèn dels ràtings externs o interns de les entitats. En aquest sentit, el problema és que no totes les CA tenen ràting d'inversió d'almenys dues agències de les tres més rellevants, i quatre de dèsset tenen ràtings especulatiu i difícilment podrien finançar-se al mercat.

La proposta de compensació de deute ha d'evitar o mitigar els riscos que això comporta i també els obstacles que puguin plantejar-se en una negociació, i ha de ser justa i objectiva per a totes les comunitats. La quitació o la compensació és convenient solament si el model de finançament autonòmic es dissenya de manera que hi haja garanties de suficiència dinàmica per a cada una de les comunitats, sense cap discriminació. Si el disseny es tanca en fals, la condonació no tindria sentit, ja que es tornaria a generar un nou estoc de deute derivat de les noves insuficiències.

La proposta de compensació del deute de la CECV és que, de manera similar a com s'ha fet en altres països europeus, l'Estat transferisca fons addicionals durant els anys que s'acorde l'ús exclusiu dels quals siga la reducció de l'estoc de deute de les CA afectades, preferentment amb càrrec als préstecs adquirits amb l'Estat. En el moment inicial l'import que caldrà rebre hauria de situar l'estoc deute/ingressos corrents per sota de 270 %, que és el límit aproximat per a tindre ràting d'inversió de les agències de ràting més rellevants.

L'import total que s'ha de transferir per a reduir el volum viu del deute a escala individual tindria dos components. El primer seria un percentatge igual per a totes les CA de la insuficiència de recursos que han tingut per a finançar els SPF en el període 2009-2016, que globalment és de 191.000 M€. El segon cobriria íntegrament el deute derivat de les insuficiències relatives de finançament que han tingut algunes comunitats en el passat, que en el període 2002-2016 representen 31.500 milions d'euros i es concentren a la Comunitat Valenciana, Andalusia, Catalunya, Madrid, les Illes Balears, Múrcia i Castella-la Manxa.

La condonació de deute hauria de concentrar-se en les CA amb nivells de finançament per població ajustada per sota de la mitjana i amb una despesa *per capita* per sota de la mitjana. A la Comunitat Valenciana aquest infrafinançament acumulat des de 2002 és de 15.150 M€, al qual haurien d'afegir-se 4.589 milions d'interessos derivats de l'endeutament superior, i les insuficiències de finançament anteriors a 2002, que s'estima en 5.454,2 M€ entre els anys 1990 i 1997 (De la Fuente, 2001).

El procediment proposat permetria que l'Estat o una autoritat independent verificara que el procés d'ajust i de normalització es pose en marxa de manera efectiva. Independentment de la condicionalitat que tinga aquesta mesura, la CECV considera convenient evitar activament el risc moral que es puga derivar de la compensació i reforçar la reputació de la Comunitat Valenciana davant dels mercats amb mesures orientades a reforçar la qualitat de la gestió financera d'aquests. Amb aquesta finalitat, haurien de desenvolupar-se iniciatives de programació pressupostària a mitjà termini i de control de la despesa pública que contribuïsquen a aconseguir els objectius de les polítiques, gastant de manera eficient i compatible amb l'estabilitat financera.

Entre les mesures que es podrien prendre, s'hi suggereixen les següents: gestió pressupostària en termes de comptabilitat nacional; compromisos de despesa plurianuals en ferm; avaluació de les polítiques de despesa i elaboració de programes *ex ante* amb establiment d'objectius, prioritats i indicadors de compliment; eliminació de la dinàmica inercial de la despesa pública; avaluació de les alternatives de despesa *ex ante* i *ex post* amb rigor, i creació d'una oficina per a l'elaboració de pressupostos per programes.

Quant als mecanismes de suport de l'Estat, la proposta seria no la supressió d'aquests, sinó la transformació i l'adaptació d'aquests a la realitat. La raó és que els inversors podrien veure una retirada dels mecanismes de manera molt negativa, ja que fins i tot abans de l'existència d'aquests els inversors compraven bons de les comunitats perquè pensaven que hi havia una garantia implícita de l'Estat, igual que ocorre amb el deute dels *Länder* alemanys i austríacs.

Els mecanismes de suport, actualitzats així, tindrien una doble finestreta: una línia de crèdit sense condicionalitat, tal com té establert el tresor austríac, a utilitzar en condicions de mercat i amb un *spread* sobre el deute de l'Estat pròxim a nivells de T+50/100 punts bàsics, i una segona finestreta, amb forta condicionalitat, com a línia d'últim recurs. La primera finestreta facilitaria la transició de les CA al mercat, i asseguraria un finançament a les CA que no aconseguiren col·locar la totalitat del deute en condicions raonables en el mercat.

II.3. INSTRUMENTS COMPLEMENTARIS

Aquest apartat considera quatre matèries importants per a un funcionament adequat d'un NMFA, complementàries d'aquest: la gestió tributària, els règims especials, la coordinació i la lleialtat institucional, i el Fons de Compensació Interterritorial. En les pàgines següents es resumeixen els punts de vista de la CECV sobre tots aquests.

II.3.1. GESTIÓ TRIBUTÀRIA

La CECV comparteix amb l'ICE el diagnòstic de la situació actual en aquestes matèries. En particular, que els òrgans de coordinació creats per la Llei 22/2009, situats formalment en l'estructura organitzativa de l'AEAT (Consell Superior per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària i els consells territorials per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària), no han produït els resultats desitjables. Quasi tots els responsables de les CA estimen que la coordinació efectiva ha sigut bastant limitada, i organismes internacionals destaquen que aquesta pot ser una de les causes del baix compliment tributari a Espanya.

Actualment l'AEAT té un funcionament clarament esbiaixat cap a l'AC, malgrat la pròpia denominació (Agència Estatal d'Administració Tributària, que hauria d'interpretar-se com un reconeixement que les CA, a les quals serveix, són també Estat). L'ICE destaca que aquest funcionament està marcat per la inèrcia i el sentit corporatiu dels funcionaris. A més cal destacar la poca transparència i col·laboració amb les CA, tant en el subministrament de dades com en la metodologia dels seus càlculs, que no es presenten al públic ni als responsables autonòmics, i rendeixen comptes d'aquests exclusivament al ministre corresponent, en una pràctica que confon una vegada més Estat amb Administració central.

La CECV comparteix la proposta d'un model d'Administració tributària integrada, que faça coresponsables de l'aplicació del sistema fiscal l'Administració central i a les administracions autonòmiques. Aquesta administració integrada hauria de donar cabuda, amb els ajustos necessaris, a les comunitats forals. L'ICE rebutja explícitament el model de gestió fraccionada, en què cada comunitat siga competent per a gestionar tots els tributs generats al seu territori, ja que suposaria la fallida del sistema fiscal espanyol i impediria l'aprofitament de les economies d'escala importants i d'especialització que es deriven d'aquesta activitat.

L'ICE advoca per una participació conjunta de l'Estat i les CA en la governança de l'Administració tributària, que ha de ser simètrica respecte a les competències respectives (capítol 3, paràgraf 54). Proposa la creació d'un consell directiu a l'estil del Canadà, en què el *Board of Management* està integrat per 15 membres: el president, el cap executiu, dos membres designats pel Govern federal i 11 que han designat les províncies i els territoris del nord-oest. La CECV comparteix aquest enfocament i considera que el consell directiu proposat hauria de mantindre una correlació de forces similar, molt allunyada de la situació actual, en la qual la preeminència de l'Administració central és evident.

La CECV no és favorable a una simple integració de les CA dins de l'estructura organitzativa de l'AEAT, llevat que la dependència orgànica de l'AEAT canvie de manera significativa, ja que d'una altra manera s'estaria reproduint el model vigent actualment. També seria discutible la redefinició dels òrgans de Govern de les administracions tributàries de les CA, proposada per l'ICE, llevat que es redefinisca tot el model. L'objectiu ha de ser que el redisseny de l'estructura organitzativa reforce el paper de les CA. Amb aquesta finalitat ha de perseguir-se que la nova administració tributària integrada siga una agència que responga realment als dos nivells de governs als quals ha de servir. La CECV està d'acord que aquest és un objectiu a llarg termini, però recalca la necessitat de dotar aquest nou organisme de màxima independència operativa, que l'allunye dels pesos polítics dels diferents nivells de l'Administració i els vaivens dels diferents governs.

Sense perjudici de l'anterior, en una etapa prèvia, donem suport a la figura del Consorci per a avançar cap a una administració integrada, però aquest pas previ no està exempt de riscos. El primer és que es pot convertir en definitiu; el segon és que el consorci estaria compost per entitats molt diverses. D'una banda, l'AEAT, que recapta pràcticament a parts iguals per a l'AC i les CA (com pot veure's en el quadre 12), però controla l'AC i, d'una altra, les administracions tributàries de les CA, que recaptin exclusivament tributs de la seua comunitat.

Un consorci realment equilibrat hauria d'estar format per una autèntica Agència Estatal —independent de qualsevol nivell de govern i al servei dels dos— i per les agències autonòmiques. Atés que actualment l'AEAT està al servei de dos nivells de govern però actua sota les ordres d'un d'aquests, seria convenient avançar cap a una estructura organitzativa diferent, independent i deslligada del Govern central. Per a això, a curt termini, han de produir-se canvis profunds en la configuració actual de l'AEAT, que fa que l'estructura organitzativa (Consell Superior per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària) i els consells territorials per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària, funcionen de manera clarament diferent de l'actual.

Quadre 12. Ingressos impositius de l'Agència Tributària per administracions. 2015
(Milions d'euros i percentatges)

| | Total | Administració central | Comunitats autònomes | % Comunitats autònomes |
|--|----------------|-----------------------|----------------------|------------------------|
| CAPÍTOL 1. IMPOSTOS DIRECTES | 96.754 | 63.139 | 32.867 | 34,0 |
| - Impost sobre la Renda de les Persones Físiques | 72.346 | 38.731 | 32.867 | 45,4 |
| - Impost de Societats | 20.649 | 20.649 | 0 | 0,0 |
| - Impost sobre la Renda de no Residents | 1.639 | 1.639 | 0 | 0,0 |
| - Fiscalitat mediambiental | 1.864 | 1.864 | 0 | 0,0 |
| - Altres ingressos directes | 256 | 256 | 0 | 0,0 |
| CAPÍTOL 2. IMPOSTOS INDIRECTES | 82.728 | 43.182 | 38.674 | 46,7 |
| - Impost sobre el Valor Afegit | 60.305 | 32.565 | 27.089 | 44,9 |
| - Impostos especials | 19.147 | 7.341 | 11.585 | 60,5 |
| <i>Alcohol i Begudes Derivades</i> | 774 | 313 | 452 | 58,4 |
| <i>Cervesa</i> | 297 | 125 | 169 | 56,9 |
| <i>Productes Intermedis</i> | 20 | 7 | 12 | 60,0 |
| <i>Hidrocarburs</i> | 9.783 | 3.492 | 6.160 | 63,0 |
| <i>Labors del Tabac</i> | 6.580 | 3.123 | 3.380 | 51,4 |
| <i>Determinats Mitjans de Transport/Carbó</i> | 308 | 308 | 0 | 0,0 |
| <i>Electricitat</i> | 1.385 | -27 | 1.412 | 101,9 |
| - Trànsit exterior | 1.757 | 1.757 | 0 | 0,0 |
| - Impost Primes d'Assegurança | 1.355 | 1.355 | 0 | 0,0 |
| - Altres ingressos indirectes | 164 | 164 | 0 | 0,0 |
| TOTAL IMPOSTOS DIRECTES I INDIRECTES | 179.482 | 106.321 | 71.541 | 39,9 |

Font: AEAT (2017) i elaboració pròpia.

II.3.2. RÈGIMS ESPECIALS

Respectant les singularitats institucionals de les comunitats forals del País Basc i Navarra, la CECV considera imprescindible una revisió del càlcul del contingent i de l'aportació, perquè aquests territoris contribuïssin a l'anivellament interregional en matèria de SPF. Aquesta nova contribució ha de traduir-se en una reducció de les disparitats existents en finançament per habitant entre els territoris forals i les CA de règim comú. La CECV considera que la contribució del País Basc i Navarra hauria d'incloure's al Fons Bàsic de Finançament per a reduir o eliminar les diferències en l'accés als serveis públics fonamentals.

Respecte a la comunitat autònoma de les Canàries, la CECV proposa mantindre el règim econòmic i fiscal (REF) d'aquesta atenent-ne les característiques econòmiques i geogràfiques especials. No obstant això, es proposa una integració més elevada en el sistema de finançament autonòmic amb l'objectiu d'equiparar-ne la situació amb la resta de CA de règim comú. Per a aconseguir-ho, els recursos obtinguts amb els tributs que formen part del REF haurien de formar part del Fons Bàsic de Finançament en la mateixa proporció que ho fan l'IVA i els Impostos sobre Hidrocarburs i sobre Labors del Tabac a la resta de CA de règim comú. Amb això s'aconseguiria un mateix nivell de

finançament per a serveis públics fonamentals, amb independència de la pressió fiscal més reduïda que exerceix aquesta comunitat.

La CECV comparteix la necessitat de respectar les particularitats de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, tal com exigeix la Constitució Espanyola, tenint en compte la situació geogràfica fronterera, que té efectes sobre despeses públiques determinades. La CECV proposa mantindre el finançament de les dues ciutats autònomes a través de transferències, que hauran d'integrar-se al Fons Complementari de Finançament de l'NMFA. L'evolució d'aquest finançament ha d'adaptar-se als canvis en la població d'aquests territoris, que depèn en gran mesura de la pressió migratòria.

II.3.3. COORDINACIÓ I LLEIALTAT INSTITUCIONAL

La falta d'institucions de governança federals dificulta la coordinació i la formació de consensos en matèries que afecten el conjunt de l'Estat. El funcionament actual del Senat, de la conferència de president i del CPFF és insatisfactori i posa de manifest la necessitat de desenvolupar una cultura federal vertadera que atorgue valor a la cooperació entre administracions.

La CECV també proposa crear una secretaria tècnica del CPFF, en la qual participen funcionaris de les CA, que permeta desenvolupar propostes amb la fonamentació tècnica necessària i independent i proposar alternatives a les decisions de l'Administració central.

En matèria d'estabilitat pressupostària i dèficit, la CECV comparteix plenament l'anàlisi i les propostes que fa l'ICE i assumeix com a pròpies les recomanacions següents:

- És desitjable aconseguir un pacte intern d'estabilitat sustentat en un acord polític ampli, que fixe el repartiment dels objectius de dèficit i deute entre els nivells de govern (repartiment vertical) i entre les CA (repartiment horitzontal).
- El repartiment vertical del dèficit i el deute hauria d'adequar-se a les condicions econòmiques i financeres de cada nivell de govern, preveient les competències assumides en cada cas i els respectius nivells de despeses i ingressos, així com la sensibilitat al cicle econòmic.
- La distribució acordada hauria d'incloure's en l'aprovació anual del Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya que ha de presentar-se davant de la Comissió Europea. En els dos casos, hauria de guanyar rellevància el debat previ en el CPFF (i idealment en el Senat) abans que el Congrés dels Diputats o el Consell de Ministres l'aprove de manera definitiva, respectivament.
- Amb independència del resultat final acordat, els criteris en els quals es base el repartiment vertical han d'atendre la factibilitat dels objectius i fer-se explícits amb la màxima transparència. La LOEPSF hauria d'incloure la regulació del procediment de repartiment.
- Igual que en el repartiment vertical, l'acord de distribució horitzontal dels objectius de dèficit i deute han d'estar sustentats en criteris explícits, conjugant la capacitat de sostindre

econòmicament els passius financers corresponents, l'impacte territorialment asimètric del cicle econòmic i el grau de compliment dels objectius que anualment s'establisquen. És necessari fixar objectius justos i factibles, amb la finalitat de no desestimar la disciplina fiscal davant de metes inassolibles, com ha apuntat l'AIReF.

- L'anàlisi d'aquests condicionants econòmics i financers ha de fer-se de manera individualitzada i transparent per a cada comunitat autònoma, en un marc de les plurianuals i preveient-ne la compatibilitat amb l'objectiu conjunt assignat a les CA. La perpetuació d'objectius idèntics per a situacions de partida diferents, el mateix que l'establiment no transparent d'objectius diferents, acaba afeblint la pròpia disciplina pressupostària i financera.

II.3.4. FONS DE COMPENSACIÓ INTERTERRITORIAL

La CECV recomana, tal com fa l'ICE, reforçar el Fons de Compensació Interterritorial (FCI) incrementant-ne la dotació sense que això provoqui una substitució de les inversions directes del sector públic estatal. Tenint en compte la reducció en la dotació dels fons europeus, especialment els procedents del FEDER, la reformulació de l'FCI és necessària a curt termini.

Seguint les anàlisis que han dut a terme els experts en la matèria (GEN+, 2017), l'increment de la dotació de fons d'FCI hauria de situar-se entre els 3.000 milions d'euros —si l'objectiu és compensar la caiguda de les dotacions FEDER— i els 1.600 milions —si la quantia es fixa com un 0,5 % dels pressupostos generals de l'Estat (PGE)—. Les dues quanties difereixen molt del nivell actual de l'FCI, que se situa en els 432 milions des de 2014.

L'evolució de l'FCI no pot continuar vinculada a un percentatge de la inversió real civil nova que contenen els PGE, ja que resulta massa volàtil. Seguint les recomanacions de l'ICE, l'evolució mínima ha de vincular-se a la taxa de creixement del PIB nominal d'Espanya, de manera que l'FCI mantinga la seua importància relativa.

Els criteris de repartiment de l'FCI han de ser transparents i estar en línia amb els objectius de convergència de renda i riquesa entre les regions espanyoles. La CECV proposa que el repartiment entre els territoris receptors de l'FCI siguin exclusivament la població i la inversa de la renda *per capita*. La CECV considera raonable que s'utilitze com a criteri diferencial per a la percepció de fons el 100 % del PIB *per capita* mitjà d'Espanya revisant periòdicament els territoris elegibles i corregint l'error de salt. D'aquesta manera, l'FCI seguiria connectat amb la política de cohesió europea, però disposaria de la referència pròpia. A més, és necessari reduir l'elevada variabilitat anual en la distribució regional dels fons, per al qual es proposa corregir les fortes variacions que es produeixen en l'actualitat per canvis mínims en algunes variables de repartiment com el saldo migratori o la taxa d'atur.

L'FCI ha de tindre un disseny més flexible, dinàmic i un caràcter plurianual que possibiliti la presa de decisions regional a mitjà termini, seguint el model marcat pels fons FEDER. De la mateixa manera, la CECV considera que ha d'evitar-se la concentració dels recursos de l'FCI en projectes

d'infraestructures donant la possibilitat d'orientar els recursos a un altre tipus de projectes que poden tindre una eficiència i una rendibilitat econòmica i social més elevades. La CECV considera recomanable una avaluació (*ex ante* i *ex post*) millor dels projectes que ha finançat l'FCI que garantisca la connexió d'aquests recursos són els objectius dissenyats i l'anàlisi dels resultats.

Bibliografia

- AEAT (Agència Tributària) (2017). *Informes anuals de recaptació tributària*. Disponible en internet:
<http://www.agenciatributaria.es/aeat.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/inform es_anuales_de_recaudacion_tributaria.shtml> [consulta: maig de 2017]
- AIReF (Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal) (2016). *Informe sobre l'establiment dels objectius individuals d'estabilitat pressupostària i deute públic per a les comunitats autònomes*. Madrid.
- Balletbó, A. i De la Fuente, A. (2016). *Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Conclusiones del ciclo de encuentros de S'Agaró*. Fedea Policy Papers 2016/24. Fedea.
- Balletbó, A., Monés, M. A. i De la Fuente, A. (2016). *Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones*. Fedea Policy Papers 2016/09. Fedea.
- Banc d'Espanya (2017). *Butlletí estadístic. Comunitats autònomes*. Disponible en internet:
<<https://www.bde.es/webbdi/es/estadis/infoest/bolest13.html>>
- Butlletí Oficial de l'Estat (BOE, 2012). *Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera* (BOE núm. 103, 30 d'abril de 2012).
- (BOE, 2009). *Llei 22/ 2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb Estatut d'Autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries* (BOE núm. 305, 19 de desembre de 2009).
- (BOE, 1980). *Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes* (BOE núm. 236, 01 d'octubre de 1980).
- De la Fuente, Á. (2017). *Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Estudios sobre la Economía Española 2017/19*. Fedea.
- (2016). *El càlcul de la recaptació normativa dels tributs cedits tradicionals: una proposta provisional*. Fedea Policy Papers 2016/02. Fedea.
- (2001). *Una proposta de finançament territorial*. Estudis sobre l'economia espanyola 92. Fedea.
- Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic (CHME, 2017a). *Finançament autonòmic: anàlisi previ i fonamentació. Anàlisi del disseny i resultats de l'actual sistema de finançament autonòmic i avaluació dels efectes sobre la Comunitat Valenciana*. Document intern.
- (2017b). *Recaptació normativa. Problemàtica i propostes*. Document intern.
- (2017c). *Ingressos fiscals. Alternatives per a augmentar els recursos de les comunitats autònomes*. Document intern.
- (2017d). *L'endeutament de les comunitats autònomes espanyoles. Criteris i proposta de condonació*. Document intern.

- (2017e). *Proposta de la Comunitat Valenciana per al finançament autonòmic. El model valencià de finançament autonòmic*. Document intern.
- Eurostat (2017a). *Government Finance Statistics*. Disponible en internet:
<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>>
[consulta: novembre de 2017].
- (2017b). *National accounts*. Disponible en internet:
<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>> [consulta: novembre de 2017].
- Fons Monetari Internacional (2013). *Sovereign debt restructuring-Recent developments and implications for the fund's legal and policy framework*.
- Garrido, J. M. (2012). *Out-of-court debt restructuring, A World Bank Study*. Disponible en internet:
<http://www.agenciatributaria.es/aeat.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/informes_anuales_de_recaudacion_tributaria.shtml> [consulta: maig de 2017]
- GEN+ (2017): *La política regional a Espanya: anàlisi i propostes de reforma*. GEN+ Reports 3/2017.
- IGAE (Intervenció General de l'Administració de l'Estat) (2017a). *Comptabilitat nacional. Operacions no financeres. Total sector AP i subsectors. Informació anual*. Disponible en internet: <<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-es-contabilidadnacional/infadmpublicas/paginas/ianofinancierastotal.aspx>> [consulta: novembre de 2017]
- (2017b). *Comptabilitat nacional. Classificació funcional de la despesa de les administracions públiques (COFOG). Informació anual*. Disponible en internet:
<<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-es-contabilidadnacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>> [consulta: novembre de 2017]
- (2017c). *Comptabilitat nacional. Classificació funcional de la despesa del subsector Comunitats Autònomes (COFOG)*. Disponible en internet:
<<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-es-contabilidadnacional/infadmpublicas/infadmcomunidadesautonomas/paginas/iacofog.aspx>> [consulta: novembre de 2017]
- (2017d). *Comptabilitat nacional. Classificació funcional de la despesa del subsector Administració Central (COFOG)*. Disponible en internet:
<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-es-contabilidadnacional/infadmpublicas/infadmcentral/paginas/iacofog.aspx> [consulta: novembre de 2017]
- (2017e). *Comptabilitat nacional. Classificació funcional de la despesa del subsector Fons de la Seguretat Social (COFOG)*. Disponible en internet:
<<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-es-contabilidadNacional/infadmPublicas/infadmseguridadsocial/Paginas/iacofog.aspx>>
[consulta: novembre de 2017]

- (2017f). *Comptabilitat nacional. Classificació funcional de la despesa del subsector corporacions locals (COFOG)*. Disponible en internet: <<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-es/contabilidadnacional/infadmpublicas/infadmcorporacioneslocales/paginas/corporacioneslocales.aspx>> [consulta: novembre de 2017]
- INE (Institut Nacional d'Estadística) (2017a). *Estadística del padró continu*. Disponible en internet: <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0>> [consulta: novembre de 2017]
- (2017b). *Comptabilitat regional d'Espanya*. Disponible en internet: <http://www.ine.es/dyngs/INEbase/és/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultats&idp=1254735576581> [consulta: novembre de 2017]
- López Laborda, J. i Zabalza, A. (2011). *Manteniment temporal de l'equitat horitzontal en el sistema de finançament autonòmic. Hisenda Pública Espanyola*. Revista d'Economia Pública, 197 (2/2011). Madrid, Institut d'Estudis Fiscals.
- Mediterrani Econòmic Vol. 30 (2016). *Finançament autonòmic: problemes del model i propostes de reforma*. Publicacions Cajamar.
- Ministeri d'Hisenda i Funció Pública (MINHAFP, 2017a). *Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament autonòmic*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-es/cdi/paginas/sistemasfinanciaciondeuda/informacionccaas/reforma_SFA.aspx>
- (2017b). *Informes sobre el finançament definitiu de les Comunitats Autònomes a través del sistema de finançament*. Disponible en internet: <<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>>
- (2017c). *Informes sobre el finançament provisional de les Comunitats Autònomes a través del sistema de finançament*. Disponible en internet: <<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>>
- (2017d). *Hisendes autonòmiques en xifres*. Disponible en internet: <<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx>> [consulta: novembre de 2017]
- (2017e). *Actualització del Programa d'estabilitat 2017-2020*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2017/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/28-04-17%20Presentaci%C3%B3n%20PROGRAMA%20ESTABILIDAD%20_2017_2020.pdf>
- (2017f). *Liquidació de pressupostos de les comunitats autònomes*. Base de dades. Disponible en internet: <<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionPresupuestaria.aspx?report=174#tabla116>> [consulta: novembre de 2017]
- (2017g). *Sistema de Comptes Públics Territorialitzats*. Disponible en internet: <<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx>> [consulta: novembre de 2017]

— (2017h). *Informe de la Comissió per a l'anàlisi de la situació actual del sistema de la dependència, de la seua sostenibilitat i dels actuals mecanismes de finançament, per a avaluar-ne l'adequació a les necessitats associades a la dependència*. Document intern.

Ministeri d'Educació, Cultura i Esport (MECD, 2017a). *Estadístiques d'ensenyaments no universitaris*. Disponible en internet: <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria.html>> [consulta: novembre de 2017]

— (2017b). *Estadística de la despesa pública en educació*. Disponible en internet: <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos.html>> [consulta: novembre de 2017]

Pérez, F., Beneyto, R, Pérez, J. A., Fernández, J. I., Peiró, V. i Cucarella, V. (2013): *Criteris i propostes per a un nou sistema de finançament autonòmic*. Comissió d'Experts nomenats per les Corts Valencianes.

Nota sobre l'equip de treball

RAFAEL BENEYTO CABANES és analista financer i cap de riscos de Caixa Ontinyent. Ha sigut regidor d'Hisenda de l'Ajuntament d'Ontinyent i forma part de la representació de la Comunitat Valenciana en el Comitè Tècnic Permanent d'Avaluació del Consell de Política Fiscal i Financera. És autor de diverses publicacions sobre finançament autonòmic valencià, finançament local i sistema financer.

JOSÉ ISMAEL FERNÁNDEZ GUERRERO és catedràtic d'Economia Aplicada en la Universitat de València. Ha sigut director de l'Institut d'Investigació d'Economia Internacional i de la Fundació ICO. Els seus camps d'especialització i publicacions són l'economia internacional, l'avaluació de l'impacte econòmic d'infraestructures i l'economia valenciana.

EUSEBIO MONZÓ MARTÍNEZ és assessor en Innovació en la Universitat Politècnica de València. Ha sigut secretari autonòmic d'Hisenda i Pressupostos i director general d'Economia de la Generalitat Valenciana. Ha coordinat treballs de Finançament Autonòmic en Despesa Pública de les comunitats autònomes.

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA és catedràtic d'Anàlisi Econòmica de la Universitat de València i director d'investigació de l'Ivie. Entre els camps d'especialització d'ell es troben el creixement econòmic, l'economia regional i les finances públiques. Ha sigut director general d'Economia de la Generalitat Valenciana i membre de les comissions estatals per a la reforma del sistema de finançament autonòmic de 1995, 1996 i 2002 i de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament autonòmic constituït pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública en 2017. Ha publicat més de dos-cents treballs d'investigació, part dels quals tracten sobre finançament autonòmic.

JOSÉ ANTONIO PÉREZ GARCÍA, llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresarials, és gerent de la Universitat Politècnica de València. Ha sigut director general de Pressupostos de la Generalitat Valenciana i membre de diverses comissions estatals (Mixta de Valoracions de Traspassos de Competències, Agència Estatal de Qualitat dels Serveis Públics, Mixta de Finançament Universitari). En l'actualitat representa la Comunitat Valenciana en el Comitè Tècnic Permanent d'Avaluació del Consell de Política Fiscal i Financera. És autor de diferents publicacions sobre finançament i gestió de les universitats i de les comunitats autònomes.

VICENT CUCARELLA TORMO, llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresarials, és des de juny de 2016 el síndic major de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Abans va treballar quasi 25 anys com a tècnic d'investigació de l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques. Ha participat en més de 70 estudis sobre el sector públic, estoc de capital i finançament autonòmic, i és autor del llibre *El finançament valencià. De la submissió al canvi necessari*.

AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ, doctor en Ciències Econòmiques i Empresariales, professor titular d'universitat del Departament d'Economia Aplicada en la Universitat de València i col·laborador de l'Ivie. Les principals àrees d'investigació d'ell són economia de la imposició; microsimulació i avaluació de polítiques públiques; pobresa, desigualtat i redistribució; sobre les quals ha publicat més de huitanta treballs d'investigació.

RAFAEL GRANELL PÉREZ és doctor en Ciències Econòmiques i Empresariales i professor titular del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de València. És director del grup d'investigació d'Avaluació Econòmica Pública i investigador de la Xarxa d'Investigadors en Finançament Autonòmic i Descentralització Financera a Espanya i col·laborador de l'Ivie. La principal àrea d'investigació és l'economia pública, i destaquen els treballs sobre fiscalitat, educació, pobresa, desigualtat i federalisme fiscal. És autor de moltes publicacions, part de les quals tracten sobre finançament autonòmic.

NICOLÁS JANNONE BELLOT és doctor en Economia i actualment és subdirector de Mercat de Capitals de l'Institut Valencià de Finances. És tècnic superior de la Generalitat Valenciana. Ha ocupat diferents llocs en l'Administració autonòmica en el camp dels mercats financers i deute. En el període 2012-2017 ha prestat serveis en el Ministeri d'Economia i Competitivitat, primer com a assessor i després com a subdirector general de Coordinació d'Emissors Públics de la Secretaria General del Tresor i Política Financera. És coautor de dos llibres en el camp autonòmic, de monogràfics de l'economia de l'Eurozona, i de quatre articles en revistes especialitzades, tant nacional com internacional, sobre governs subsobirans europeus quant a deute, ràtings i mercat de bons.

SILVIA MOLLÁ MARTÍNEZ, graduada en Economia per la Universitat de València amb Premi Extraordinari i Premi al Millor Expedient Acadèmic i *Master in Economic Analysis* (IDEA Program) per la Universitat Autònoma de Barcelona. Durant els estudis, va ser becària de col·laboració en el Departament d'Anàlisi Econòmica de la Universitat de València, ajudant d'investigació en l'Ivie i de professorat en la Universitat Autònoma de Barcelona. Des de 2016 exerceix com a tècnic d'investigació en l'Ivie principalment en matèria d'economia de l'educació i economia pública.

JUAN PÉREZ BALLESTER, llicenciat en Administració i Direcció d'Empreses i Màster en Internacionalització, especialitat en integració econòmica, per la Universitat de València, amb Premi Extraordinari en els dos títols. Ha treballat com a auditor i consultor estratègic en Deloitte i T-Systems. Des de 2007 és tècnic d'investigació en l'Ivie, on ha participat en més de 30 estudis principalment en matèria d'actius intangibles, anàlisis de l'economia valenciana i economia pública.

IRENE SANTAMARÍA PAULO, del Cos Superior Tècnic d'Administració General de la Generalitat Valenciana. Ha desenvolupat la major part de la carrera professional en el si de l'actual Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, i en l'actualitat és cap del Servei de Finançament Autonòmic.

