Criteris i propostes per a un nou sistema de finançament autonòmic

Document elaborat per la
Comissió d'Experts nomenats per
les Corts Valencianes

16 de setembre de 2013

COMISSIÓ D'EXPERTS NOMENATS PER LES CORTS VALENCIANES

Francisco Pérez	Catedràtic de la Universitat de València i director d'investigació de l'Ivie
Rafael Beneyto	Analista financer
José Antonio Pérez	Gerent de la Universitat Politècnica de València
José Ismael Fernández	Catedràtic de la Universitat de València
Secretari:	
Vicent Peiró	Director general de Tributs i Joc de la Generalitat Valenciana
Col·laborador:	
Vicent Cucarella	Tècnic d'investigació de l'Ivie

ÍNDEX

7 Introducció

9 SÍNTESI DE L'INFORME I CONCLUSIONS PRINCIPALS

19 1. Plantejament

I. DIAGNÒSTIC

27 2. Les deficiències del model actual

25 3. Problemes posats de manifest durant la crisi

II. PROPOSTES PER AL NOU MODEL

57 4. Criteris per a definir un sistema de finançament equilibrat i estable

61 5. Proposta d'esquema bàsic

67 6. Instruments complementaris

69 7. La gestió tributària

71 8. Nou model de finançament autonòmic, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

III. ANNEX

79 Anàlisi de coherència i compatibilitat del Programa d'estabilitat 2013-2016 i la proposta de nou model de finançament autonòmic

93 Bibliografia

97 Nota sobre els autors

INTRODUCCIÓ

La Generalitat Valenciana es troba en una greu situació financera com a resultat de diverses circumstàncies i la més important és la insuficiència de finançament, que arranca poc després de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia, fa trenta anys. Els ciutadans valencians, i també els espanyols, han de saber que esta insuficiència és determinant per a explicar —en la major part— el nivell assolit per l'endeutament de la Generalitat Valenciana i la seua insostenible situació economicofinancera en este moment. El dèficit i l'endeutament estan tenint greus repercussions en l'accés dels ciutadans valencians als servicis públics i sobre la trajectòria negativa de l'economia valenciana durant els últims anys, afectada pels retards en els pagaments de l'Administració autonòmica, a més de per la resta de factors presents en la crisi.

Estes debilitats s'han de corregir perquè els valencians puguen gaudir de les mateixes oportunitats que la resta dels espanyols i recuperar el creixement i l'ocupació. La revisió del model de finançament és l'instrument fonamental per a posar fi a esta situació, però no podrà ser ja l'únic. La deterioració financera de la Generalitat Valenciana és tan greu que, a més, seran necessàries altres actuacions.

Este document es dividix en dos parts fonamentals, seguides d'un annex. En la primera, de diagnòstic, s'analitza la situació actual i es destaca que les dimensions del problema que han de prendre's en consideració són múltiples. En la segona, es proposa un esquema de nou model de finançament de les comunitats autònomes (CA) que tinga en compte els problemes que cal solucionar i els criteris als quals ha de respondre el sistema de finançament. En la tercera, es presenta com a annex a la proposta una anàlisi de la compatibilitat d'esta amb el Programa d'estabilitat 2013-2016. Estes tres parts que constituïxen el text principal es presenten precedides d'una síntesi que resumix el diagnòstic de l'informe i subratlla les seues conclusions principals.

La proposta de model de finançament que es realitza té molt presents els problemes valencians, però ha sigut concebuda des d'una perspectiva més general: per a donar resposta a dos carències greus de l'Estat de les autonomies posades de manifest en estes dècades, que són la seua inequitat interterritorial i la seua inestabilitat financera. Degudament concretada, considerem que la proposta que realitzem permetria 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 patixen les comunitats i, a conseqüència d'això, el conjunt de les administracions públiques espanyoles, perquè la proposta resulta compatible amb els plantejaments del Programa d'estabilitat 2013-2016, recentment actualitzat, com posa de manifest l'annex de la part III.

Este document ha sigut elaborat conjuntament per Rafael Beneyto, José Ismael Fernández, Francisco Pérez i José Antonio Pérez, membres de la Comissió d'Experts nomenada per les Corts Valencianes. Ha actuat com a secretari Vicent Peiró, director general de Tributs i Joc de la Generalitat. Per al desenrotllament de l'estudi, en particular en l'elaboració de la informació estadística utilitzada, la Comissió ha comptat amb la col·laboració de Vicent Cucarella, tècnic de l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (Ivie), a qui agraïx les seues valuoses aportacions.

Els autors consideren que seria molt positiu per a la Comunitat Valenciana que el consens aconseguit entre els membres de la Comissió en el pla tècnic s'estenguera a les forces polítiques i socials valencianes, i es comprometeren totes en la defensa d'una solució de la qual depén el nivell dels servicis públics fonamentals dels valencians i el seu progrés econòmic i social.

SÍNTESI DE L'INFORME I CONCLUSIONS PRINCIPALS

La Comissió d'Experts nomenada per les Corts Valencianes per a analitzar els problemes financers de la Generalitat Valenciana exposa en la primera part d'este informe el diagnòstic de la situació i constata la seua gravetat preocupant, així com les causes i les implicacions d'esta.

En la segona part es presenten les línies bàsiques d'una proposta de model de finançament de les comunitats autònomes que respon a criteris que permetrien a totes les CA accedir a un finançament equilibrat, assegurar que els servicis bàsics es poden prestar en les mateixes condicions a tots els ciutadans amb independència del lloc de residència i permetre el desenrotllament de les polítiques de cada comunitat en les seues competències respectives. Este marc general, més equilibrat, equitatiu i estable que l'actual, hauria de posar fi a la discriminació financera que patixen algunes comunitats autònomes, i en particular la valenciana, des que es va posar en marxa l'estat de les autonomies.

En l'annex es presenta un exercici de simulació que mostra com fer compatible el nou model de finançament proposat amb el marc de sostenibilitat financer que definix el Programa d'estabilitat 2013-2016.

El resum del diagnòstic realitzat i les propostes de model de finançament elaborades és el que s'exposa a continuació.

Diagnòstic

El diagnòstic realitzat preveu els problemes des de tres perspectives: la situació de la Generalitat Valenciana, els problemes dels successius models de finançament i les disfuncions d'estos posades de manifest durant la crisi econòmica.

- **La Generalitat Valenciana es troba en una greu situació financera**, i ha tancat l'exercici de 2012 amb un dèficit que ascendia a 3.513 milions d'euros i representava el 25 % del pressupost anual de gastos.

- El **deute acumulat** en el primer trimestre de 2013 ascendix a 29.037 milions d'euros, quasi 5.900 euros per cada habitant de la Comunitat Valenciana. Este deute equival a més de dos vegades el pressupost de la Generalitat i el 29,1 % del PIB valencià, el percentatge més alt entre totes les comunitats autònomes.

- Este elevat dèficit i endeutament es produïxen a pesar que la Generalitat Valenciana és un dels dos governs autonòmics que realitza **menys gasto *per càpita***.

- La Generalitat ocupa l'**última posició en ingressos *per càpita*** durant l'última dècada, a causa principalment del fet que el sistema de finançament autonòmic li proporciona finançament per habitant substancialment inferior a la mitjana.

- El dèficit continuat reflectix un **conflicte** entre, d'una banda, un **comportament financer prudent** que evite l'endeutament i, d'una altra, la prestació d'un **nivell de servicis similar al de les altres CA,** amb un resultat que ha sigut l'acumulació d'un volum d'endeutament insostenible.

- Si obtinguera un finançament *per càpita* igual a la mitjana de les comunitats de règim comú, segons les dades de la liquidació de 2011, última publicada, la Generalitat Valenciana hauria de rebre 205 euros més per habitant i any, xifra que representa **més de 1.000 milions d'euros anuals addicionals**.

- L'efecte provocat per **este finançament inferior explica gran part del dèficit i el deute públic valencià.** Si s'haguera disposat d'eixos recursos i realitzat el mateix nivell de gasto executat, s'hauria evitat la totalitat de l'endeutament acumulat durant la fase expansiva de l'economia i aproximadament el 40 % del que s'ha generat durant la crisi.

- En els últims anys la caiguda d'ingressos fiscals és també un factor molt rellevant de l'increment del dèficit.

A més, la magnitud de l'endeutament acumulat genera ja uns **gastos per interessos superiors als 1.000 milions d'euros anuals.** Esta xifra és tan elevada com la insuficiència d'ingressos derivada del model de finançament, però **és en gran part una herència d'aquella**, de manera que la dinàmica de la insuficiència financera ha entrat en un **perillós cercle viciós que genera dèficit i més deute**.

En l'origen dels problemes financers de la Generalitat Valenciana es troba, per tant, **un sistema de finançament autonòmic** que discrimina la Comunitat Valenciana durant més de dos dècades, i per esta raó s'han generat més de 13.000 milions de l'endeutament actual durant l'última dècada.

Actualment **resulta imprescindible articular un procediment de suport financer** que revise el model de finançament, talle la dinàmica deute-dèficit, reconega les seues causes històriques i frene la perillosa evolució de l'economia valenciana.

En general, els successius models de finançament de les comunitats autònomes han resultat **poc eficaços per a aconseguir l'equitat interterritorial i l'estabilitat financera**.

- Les **principals deficiències del sistema de finançament** autonòmic es poden resumir així:
    - Permanència d'una **dualitat de models** (foral i de règim comú), amb característiques i resultats molt diferents.
    - **Desigual finançament** *per càpita* entre comunitats de règim comú, en alguns casos superiors al 25 %.
    - Existència de **fons discrecionals** que enfosquixen la lògica dels models, distorsionen els resultats financers i els allunyen de les necessitats objectives de gasto.
    - Consolidació d'un **desigual desplegament territorial dels servicis públics**.
    - **Anomalies en la solidaritat interterritorial**, que no respon a criteris compensatoris clars relacionats amb els nivells de renda.
- Durant la crisi es posen de manifest altres **problemes addicionals** importants:
    - **Caiguda brusca dels ingressos fiscals**, a causa de la seua elevada sensibilitat en totes les comunitats a les variacions negatives de l'activitat econòmica, associada en bona part a la fi del *boom* immobiliari.
    - **Tendència al creixement dels gastos** assumits per les comunitats autònomes, principalment els de salut i educació, i **dificultat per a mantindre els compromisos adquirits en la prestació de servicis bàsics**.
    - **Fort increment de les xifres de dèficit i endeutament**, en totes les comunitats, que les col·loca en sendes financeres insostenibles.

- **Problemes greus per a finançar el dèficit**, fet que ha conduït moltes comunitats a no poder complir els compromisos de pagament a proveïdors.

Les comunitats han reconegut tardanament els seus problemes financers, i han sigut obligades a afrontar-los, en bona part, pels mercats i les exigències dels programes d'estabilitat.

- **Els ajustos fiscals de les CA s'han orientat en grau més alt cap a la reducció de gastos,** i s'ha recorregut en general menys que l'AC a l'increment de la pressió fiscal, a causa de la seua capacitat normativa restrictiva i al comportament procíclic dels impostos transferits.

- **Els ajustos fiscals actualment en curs en les comunitats autònomes són molt exigents,** a causa de la magnitud dels desequilibris i als elevats ritmes de reducció de dèficit establits, molt superiors als previstos per a l'Administració central i gens proporcionals a la seua participació en el gasto total ni en el dèficit total de les AP.

- **L'ajust del gasto presenta més obstacles per a les comunitats** perquè les seues funcions es concentren en servicis de difícil reducció i que formen part del nucli de l'estat de benestar.

- **Els objectius de consolidació fiscal fixats per a les diferents comunitats han sigut els mateixos fins a 2012,** a pesar que les condicions en les quals cada una afronta els ajustos no són iguals perquè els seus nivells d'ingressos, gastos i endeutament ja eren diferents abans de la crisi.

- **Els escenaris d'estabilitat ignoren que algunes comunitats tenen dèficit fonamentalment perquè gasten més que la mitjana i altres malgrat gastar menys.** Tractar igual totes les comunitats al fixar els objectius de dèficit sense tindre en compte l'origen diferent d'este no afavorix l'equitat, sinó que la perjudica. La diferenciació d'objectius de dèficit introduïda en 2013 en el Consell de Política Fiscal Financera de 31 de juliol de 2013 és un pas en la direcció correcta, però insuficient per a evitar les diferents conseqüències dels ajustos fiscals quan s'apliquen sobre situacions molt diferents.

- **La Comunitat Valenciana patix directament les conseqüències d'un calendari de consolidació fiscal que no reconeix les seues circumstàncies diferencials** d'infrafinançament i origen del deute acumulat. Mentres estes circumstàncies no es tinguen en compte, els ajustos resultaran més durs i les seues conseqüències sobre els servicis públics més greus que en altres comunitats.

Propostes per al nou model de finançament

Per a resoldre els problemes existents es considera necessari reformar en profunditat el sistema de finançament, tenint en compte les disfuncions conegudes des de fa molts anys i no solucionades, així com les addicionals posades de manifest durant la crisi. A conseqüència d'això últim, el model proposat preveu expressament els escenaris financers del Programa d'estabilitat i els criteris de la Llei d'estabilitat, peces clau perquè l'horitzó de finançament de les comunitats i l'estabilitat financera resulten compatibles.

Les propostes realitzades es basen en un conjunt de principis explícits i es concreten en un model bàsic i una sèrie d'instruments i mesures complementàries:

- Un sistema de finançament equilibrat i estable ha de complir **dotze principis** que actualment no resulten suficientment atesos:
    - **Autonomia** d'ingressos i gastos.
    - **Equitat horitzontal,** que garantisca el mateix accés als servicis públics fonamentals als ciutadans de diferents territoris.
    - **Solidaritat,** que garantisca servicis públics fonamentals en condicions similars, amb independència del nivell de renda del territori sempre que es faça el mateix esforç fiscal.
    - **Ordinalitat,** que permeta la convergència dels recursos *per càpita* dels diferents territoris, però sense alterar l'ordenació de les CA abans i després de la redistribució de recursos interterritorials.
    - **Responsabilitat fiscal** de les comunitats autònomes davant dels seus ciutadans, basada en el fet que un elevat percentatge dels seus ingressos depenga dels tributs recaptats en el seu territori.
    - **Suficiència (equilibri vertical)** que permeta una distribució de les fonts d'ingressos entre les administracions d'acord amb les funcions que tenen encomanades.
    - **Garantia del benestar**, que afavorisca el manteniment al llarg del temps dels servicis bàsics sanitaris, educatius i socials que presten les comunitats.
    - **Estabilitat pressupostària** compatible amb el creixement econòmic,
    - **Sostenibilitat financera** a llarg termini.

- **Lleialtat institucional entre administracions,** en els procediments de decisió, acord i transparència informativa.
- **Senzillesa del model,** que facilite la seua comprensió i reforce la confiança en este.
- **Transparència,** basada en el subministrament d'informació, l'avaluació de resultats i la rendició de comptes a la societat.

- **L'esquema bàsic del model de finançament proposat** es basa en estos criteris i consta de **tres trams de recursos**:
  - **Tram de garantia del nivell mínim dels servicis fonamentals** (educació, salut i protecció social), que oferisca els mateixos recursos per habitant (ajustat) a totes les comunitats i compte amb un **fons de contingència comuna** que assegure l'estabilitat dels recursos disponibles.
  - **Tram de suficiència competencial autonòmica**, que oferisca a les comunitats recursos en proporció a les seues necessitats l'any base, i per al qual cada comunitat podrà també dotar-se amb un fons de contingència propi, que afavorisquen l'estabilitat en la prestació dels seus servicis.
  - **Tram d'autonomia,** que oferisca a les comunitats suficient capacitat normativa en matèria tributària per a finançar polítiques diferenciades de gasto en els seus àmbits competencials.
- **El sistema proposat considera també convenient introduir tres tipus d'instruments complementaris** del model:
  - **Instruments de desenrotllament regional**, orientats a finançar polítiques de creixement i promoure la convergència, mitjançant recursos aportats pel Fons de Compensació Interterritorial dels pressupostos generals de l'Estat o els Fons Estructurals Europeus.
  - **Instrument de reequilibri financer,** que permeta a les comunitats que han acumulat deutes per l'infrafinançament patit acordar amb l'Estat el reconeixement d'estos.
  - **Revisió de les contribucions forals a les càrregues de l'Estat**, calculant-les de manera que facen compatible la singularitat institucional amb els principis d'equitat, solidaritat interterritorial i transparència.

- Les **propostes més rellevants relacionades amb la gestió** són les següents:
    - La **gestió tributària** haurà de prevore un model de gestió tributària en el qual cada comunitat autònoma puga **triar entre el sistema actual de gestió estatal** dels tributs compartits **i un altre que implique més participació de la comunitat** en la gestió tributària d'estos.
    - L'**agència encarregada de la gestió tributària haurà de garantir una presència proporcionada en el govern d'esta de totes les administracions** dependents dels recursos que gestiona, assegurant-los capacitat de decisió, liquiditat i accés transparent a la informació.
    - La **gestió de l'estabilitat pressupostària** i la **sostenibilitat financera** hauria de situar-se en un organisme participat per tots els nivells de govern que tenen atribucions d'ingressos i gastos públics. Les decisions haurien d'aprovar-se per majoria qualificada i objectivar-se basant-se en informació adequada, oferida per una **secretaria tècnica permanent**.

Un plantejament realista i viable

La proposta de la Generalitat Valenciana per a un nou model de finançament ha de partir de plantejaments ben fundats tècnicament, alhora que financerament realistes i viables, perquè tinga possibilitats de ser considerada una opció en el complicat procés de disseny del nou model. És a dir, ha de tindre presents les difícils circumstàncies financeres actuals i del futur més pròxim definides pels programes d'estabilitat que Espanya preveu i haurà de presentar regularment davant de la UE.

La Comissió ha treballat per a avaluar les possibilitats de fer compatibles els objectius generals que ha de prevore el nou model amb este marc d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Així mateix, ha avaluat la possibilitat que, en eixe nou escenari, la Comunitat Valenciana trobe una posició que li permeta solucionar els seus problemes.

Els resultats dels exercicis de simulació realitzats —que presenta l'annex d'este informe— indiquen que el marge de maniobra per a encaixar les múltiples restriccions del problema és estret, però hi ha possibilitats d'aconseguir-ho. Òbviament, eixes alternatives poden enfrontar-se a dificultats importants a conseqüència de la multiplicitat de punts de vista i interessos existents, però l'encaix dels criteris defesos en el model plantejat en el marc financer plurianual definit per l'actual Programa d'estabilitat és possible.

En tot cas, resulta necessari —i, per a la Comunitat Valenciana, inajornable— la revisió immediata del sistema de finançament autonòmic, ja que els resultats de la liquidació de

l'any 2011 i l'evolució de les entregues a compte dels anys 2012 i 2013 confirmen les deficiències del model actual i la discriminació que patix la Comunitat Valenciana.

Un document consensuat

La Comissió considera que la importància i la gravetat dels problemes abordats en l'informe reclamen una resposta a estos compartida per totes les forces polítiques i socials valencianes.

El dèficit i l'endeutament acumulat per la Generalitat Valenciana estan tenint repercussions greus en l'accés als ciutadans als servicis públics i sobre la trajectòria negativa de l'economia valenciana durant els últims anys, afectada pels retards en els pagaments de l'Administració autonòmica, a més de per la resta de factors presents en la crisi.

Estes debilitats s'han de corregir perquè els valencians puguen gaudir de les mateixes oportunitats que la resta dels espanyols i recuperar el creixement i l'ocupació. La revisió del model de finançament és l'instrument fonamental per a posar fi a esta situació, però no podrà ser ja l'únic. La deterioració financera de la Generalitat Valenciana és tan greu que, a més, seran necessàries altres actuacions complementàries.

Este és el resultat del procés d'anàlisi i discussió seguit en l'elaboració del document per la Comissió d'Experts nomenada per les Corts Valencianes, els membres de la qual compartixen tant el diagnòstic com les propostes presentades en les pàgines precedents. El consens aconseguit es basa en bona part en les dades que el document subministra al llarg dels seus diferents apartats. S'oferixen amb la intenció explícita d'objectivar el fonament de les posicions defeses ací, amb independència dels nostres punts de vista particulars sobre alguns dels temes considerats.

Els membres de la Comissió desitgen subratllar este acord en el que consideren essencial perquè opinen que seria molt important que les forces polítiques i la societat valenciana tingueren també un diagnòstic compartit de la situació. Partint d'este, seria convenient definir un full de ruta que servisca de base perquè la Generalitat Valenciana reconduïsca eficaçment la situació cap a la solució dels greus problemes de la Comunitat Valenciana.

Fins ara eixe consens bàsic no ha donat els resultats desitjats i la seua precarietat ha debilitat la posició de la Generalitat Valenciana en l'exigència de canvis que acaben amb una llarga trajectòria de discriminació financera que té conseqüències molt negatives per a l'accés als servicis públics i per al dinamisme de l'economia valenciana. El canvi d'eixa situació requerix un compromís, ferm i compartit en la defensa d'una reclamació històrica, de la qual depenen el benestar present i futur de tots els valencians.

1. PLANTEJAMENT

La necessitat de revisar el sistema de finançament és urgent en general per a les comunitats autònomes i inajornable per a la Comunitat Valenciana:

- El sistema de finançament de les comunitats s'enfronta de nou a problemes greus que posen en relleu el seu disseny deficient i funcionament inadequat. El reflex més evident d'eixes carències és doble: el manteniment d'injustificables ventalls de finançament per habitant i la dificultat d'algunes comunitats de finançar amb els recursos actuals servicis públics fonamentals, com l'educació, la sanitat, i els servicis socials. Revisar el model una vegada més és, doncs, imprescindible, però és important que esta vegada la tasca s'aborde amb més ambició que en ocasions anteriors, perquè només així es podran resoldre de manera efectiva les seues disfuncions.

- En la Generalitat Valenciana, malgrat realitzar-se un gasto per habitant en servicis públics fonamentals inferior a la mitjana espanyola, hi ha dèficits anuals continuats molt elevats i una acumulació d'endeutament que supera ja el 29 % del PIB. Esta situació es deriva, en gran part, del menor finançament rebut des de l'inici dels sistemes de finançament autonòmic, en la dècada dels anys huitanta del segle XX. El nivell d'endeutament acumulat a conseqüència de la prolongada insuficiència financera constituïx un verdader llast en estos moments, i s'ha traspassat la línia en la qual la càrrega financera alimenta per si sola el deute. Però és molt important subratllar que l'actual dèficit primari (net d'interessos) es produïx a pesar que el nivell de gasto *per càpita* valencià és clarament inferior a la mitjana del gasto de les comunitats de règim comú.

SOBRE EL NIVELL DE GASTO DE LA GENERALITAT VALENCIANA

La valoració dels dèficits en els quals incorren les comunitats no pot ser la mateixa si gasten per damunt o per davall de la mitjana. En el primer cas, la causa de la insuficiència financera pot ser la major propensió al gasto, però en el segon no.

Les dades del quadro 1 indiquen que la Generalitat Valenciana gasta per habitant a un nivell que la situa fins a un 20 % per davall de la mitjana durant alguns anys. La reducció d'eixe *gap* en els últims anys es produïx perquè la mitjana es reduïx pel fet que en altres comunitats els ajustos es realitzen a partir de nivells de gasto superiors.

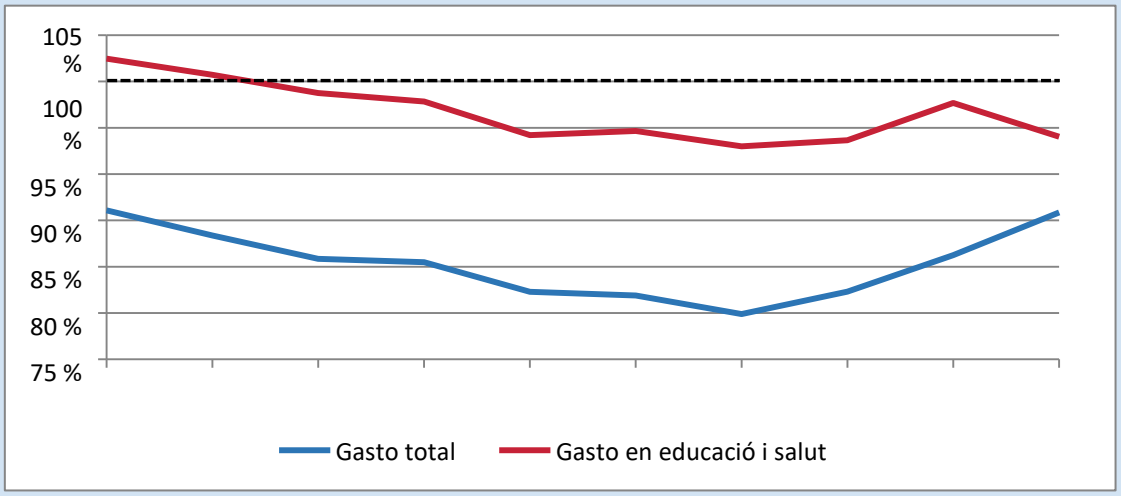
La diferència de gasto de la CV és inferior en el cas dels servicis públics fonamentals —educació i salut— en els quals l'allunyament dels nivells de prestacions de la resta de comunitats és més difícil. En tot cas, la desviació en gasto *per càpita* en estos servicis arriba alguns anys al 7 %. La resta de funcions actuen com a variables d'ajust de la major restricció pressupostària, encaixant desviacions majors en partides com les de foment de l'activitat econòmica, els nivells de la qual són substancialment inferiors a la mitjana.

Tota l'argumentació d'este document i la seua insistència en el verdader origen del dèficit i l'endeutament acumulats per la Generalitat Valenciana han de tindre presents estes dades: que es produïxen malgrat gastar menys i que, per tant, es deuen sobretot al fet que s'ingressa menys.

Quadro 1. Gasto per habitant de les CA i de la Comunitat Valenciana
Euros per càpita.

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

Gràfic 1. Gasto relatiu de la Comunitat Valenciana. Mitjana de les CA = 100 %



Font: INE, Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana i elaboració pròpia.

- La Generalitat Valenciana es troba en una situació financera crítica, com confirmen les últimes dades de dèficit i endeutament, i no té capacitat de fer front sola als ajustos que es necessiten per a reequilibrar la situació, en particular si el model de finançament no canvia i deixa de perjudicar-la com més prompte millor. L'economia valenciana, greument afectada per la crisi, també està sent afectada per la inestabilitat financera de la Generalitat.

- Resulta imprescindible que l'Administració central i la resta de comunitats reconeguen les difícils circumstàncies valencianes i s'aborde com més prompte millor la reforma del model de finançament. Però, atés el punt al qual s'ha arribat, és necessari, a més, que s'articule un procediment de suport financer que talle la dinàmica deute-dèficit, reconega les seues causes històriques —com s'analitza en l'apartat 3*e*— i frene la perillosa evolució de l'economia valenciana. Sense eixa ajuda, la Generalitat Valenciana no podrà redefinir un punt de partida capaç de recompondre els equilibris pressupostaris i financers i conduir-los cap a una senda de viabilitat. Si eixe nou punt de partida no s'aconseguix, la Comunitat Valenciana podria endinsar-se per un camí d'estancament durador molt perillós.

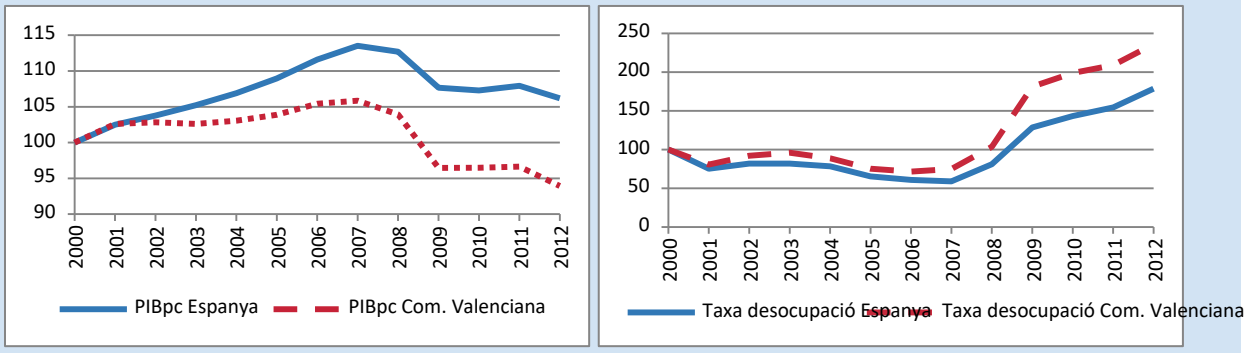
EVOLUCIÓ RECENT DE L'ECONOMIA VALENCIANA

L'economia valenciana va créixer amb força durant els primers anys del segle XXI (un 20,8 % entre 2001 i 2007), però menys que la mitjana de les CA. El seu retrocés acumulat durant els anys de crisi és el més intens de totes les CA, i el descens del PIB en 2012 va arribar al -7,7 % respecte del de 2007.

Com que entre 2001 i 2012 la població valenciana va augmentar un 21,7 %, el PIB *per càpita* era en 2012 un 8,5 % inferior al de 2001. A Espanya —amb un creixement demogràfic substancial (13,4 %), però molt inferior al valencià—, el PIB per habitant de 2012 és un 3,1 % superior al de 2001.

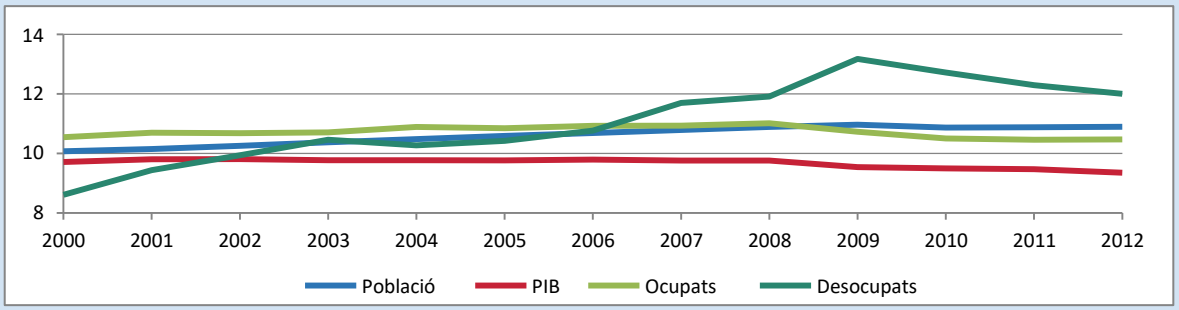
Com a resultat d'eixa trajectòria, la Comunitat Valenciana s'ha allunyat significativament de la mitjana espanyola en renda per habitant, i hui es troba en el 87,7 % i en la posició número 12 de les comunitats autònomes. La forta destrucció d'ocupació durant la crisi i la seua taxa de desocupació superior a la mitjana completen el panorama de la seua preocupant debilitat actual, superior a la de la resta de CA, com confirmen les dades del quadro 2.

Gràfic 2. Evolució del PIB i de la taxa de desocupació. Espanya i Comunitat Valenciana
2000 = 100



Font: INE i elaboració pròpia.

Gràfic 3. Evolució del pes de la Comunitat Valenciana a Espanya
%



Font: INE i elaboració pròpia.

Quadro 2. Indicadors bàsics de l'evolució econòmica recent de les CA: 2001-2012

	Evolució PIB real			PIB real *per càpita* (€ 2012)			Índex PIB real *per càpita*			Evolució PIB real *per càpita*		
	2001-2007	2007-2012	2001-2012	2001	2008	2012	2001	2008	2012	2001-2007	2007-2012	2001-2012
Andalusia	24,7 %	-6,1 %	17,1 %	16.400	18.607	16.960	74,3	76,7	74,5	14,4 %	-9,6 %	3,4 %
Aragó	23,9 %	-4,1 %	18,8 %	23.485	26.977	25.540	106,4	111,2	112,2	15,7 %	-6,0 %	8,8 %
Astúries, Principat d'	19,1 %	-7,1 %	10,6 %	18.774	22.678	21.035	85,0	93,4	92,4	19,5 %	-6,2 %	12,0 %
Balears, Illes	15,9 %	-2,6 %	12,8 %	27.543	26.289	24.393	124,8	108,3	107,2	-3,0 %	-8,7 %	-11,4 %
Canàries	20,0 %	-2,8 %	16,7 %	20.251	20.767	19.568	91,7	85,6	86,0	4,4 %	-7,4 %	-3,4 %
Cantàbria	21,4 %	-4,1 %	16,5 %	20.760	23.708	22.341	94,0	97,7	98,1	14,4 %	-5,9 %	7,6 %
Castella i Lleó	22,5 %	-2,9 %	19,0 %	18.827	22.797	22.289	85,3	93,9	97,9	20,8 %	-2,0 %	18,4 %
Castella - la Manxa	24,9 %	-7,2 %	15,9 %	17.825	19.753	17.698	80,7	81,4	77,7	12,0 %	-11,4 %	-0,7 %
Catalunya	20,6 %	-3,8 %	16,0 %	27.113	28.447	27.248	122,8	117,2	119,7	6,3 %	-5,4 %	0,5 %
Comunitat Valenciana	20,8 %	-7,7 %	11,5 %	21.780	22.061	19.964	98,7	90,9	87,7	3,2 %	-11,1 %	-8,3 %
Extremadura	25,5 %	-4,8 %	19,5 %	13.163	16.501	15.394	59,6	68,0	67,6	23,5 %	-5,3 %	16,9 %
Galícia	21,8 %	-2,8 %	18,4 %	17.658	21.531	20.723	80,0	88,7	91,0	20,4 %	-2,5 %	17,4 %
Madrid, Comunitat de	22,9 %	-2,5 %	19,9 %	29.342	31.206	29.385	132,9	128,6	129,1	7,6 %	-6,9 %	0,1 %
Múrcia, Regió de	26,2 %	-5,3 %	19,5 %	19.336	20.499	18.520	87,6	84,5	81,4	7,3 %	-10,7 %	-4,2 %
Navarra, Com. Foral de	22,4 %	-1,5 %	20,5 %	27.164	30.718	29.071	123,0	126,6	127,7	12,8 %	-5,1 %	7,0 %
País Basc	20,4 %	-2,4 %	17,6 %	26.696	31.684	30.829	120,9	130,6	135,4	17,5 %	-1,7 %	15,5 %
Rioja, La	22,6 %	-4,6 %	17,0 %	24.810	26.929	25.508	112,4	111,0	112,1	8,5 %	-5,3 %	2,8 %
Suma CA règim comú	**22,2 %**	**-4,4 %**	**16,8 %**	**21.748**	**23.805**	**22.279**	**98,5**	**98,1**	**97,9**	**10,4 %**	**-7,2 %**	**2,4 %**
Suma CA	**22,1 %**	**-4,2 %**	**16,9 %**	**22.076**	**24.268**	**22.765**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**10,7 %**	**-6,9 %**	**3,1 %**

(continua)

	Evolució població			Evolució ocupats			Taxa de desocupació		
	2001-07	2007-12	2001-12	2001-07	2007-12	2001-12	2001	2008	2012
Andalusia	9,0 %	3,9 %	13,2 %	33,4 %	-18,4 %	8,9 %	18,7 %	17,8 %	34,6 %
Aragó	7,1 %	2,0 %	9,2 %	25,0 %	-12,6 %	9,2 %	5,0 %	7,2 %	18,6 %
Astúries, Principat d'	-0,4 %	-0,9 %	-1,3 %	18,9 %	-13,2 %	3,2 %	7,7 %	8,5 %	21,8 %
Balears, Illes	19,4 %	6,7 %	27,4 %	28,9 %	-8,5 %	17,9 %	5,9 %	10,2 %	23,2 %
Canàries	14,9 %	5,0 %	20,7 %	28,5 %	-18,0 %	5,4 %	10,8 %	17,4 %	33,0 %
Cantàbria	6,2 %	1,9 %	8,2 %	24,8 %	-11,3 %	10,6 %	8,7 %	7,2 %	17,7 %
Castella i Lleó	1,4 %	-0,9 %	0,5 %	18,8 %	-12,1 %	4,5 %	10,1 %	9,5 %	19,7 %
Castella - la Manxa	11,5 %	4,7 %	16,7 %	33,2 %	-15,7 %	12,3 %	9,5 %	11,6 %	28,5 %
Catalunya	13,5 %	1,7 %	15,4 %	24,2 %	-17,7 %	2,2 %	8,6 %	9,0 %	22,7 %
Comunitat Valenciana	17,2 %	3,9 %	21,7 %	28,9 %	-18,7 %	4,8 %	9,4 %	12,1 %	27,7 %
Extremadura	1,7 %	0,5 %	2,1 %	20,2 %	-18,5 %	-2,1 %	14,5 %	15,2 %	33,0 %
Galícia	1,2 %	-0,3 %	0,9 %	15,8 %	-12,9 %	0,8 %	11,0 %	8,7 %	20,7 %
Madrid, Comunitat de	14,2 %	4,8 %	19,7 %	29,0 %	-10,2 %	15,8 %	7,6 %	8,7 %	19,0 %
Múrcia, Regió de	17,6 %	6,1 %	24,8 %	37,1 %	-15,4 %	15,9 %	10,7 %	12,6 %	27,9 %
Navarra, Com. Foral de	8,5 %	3,8 %	12,6 %	18,3 %	-10,8 %	5,5 %	4,9 %	6,7 %	16,2 %
País Basc	2,5 %	-0,6 %	1,8 %	13,0 %	-11,6 %	-0,2 %	9,8 %	6,5 %	14,9 %
Rioja, La	13,0 %	0,7 %	13,8 %	30,3 %	-16,6 %	8,6 %	4,5 %	7,8 %	20,5 %
Suma CA règim comú	**10,7 %**	**3,0 %**	**14,0 %**	**27,0 %**	**-15,4 %**	**7,5 %**			
Suma CA	**10,2 %**	**2,8 %**	**13,4 %**	**26,1 %**	**-15,1 %**	**7,1 %**	**10,6 %**	**11,3 %**	**25,0 %**

Font: INE i elaboració pròpia.

Per a canviar l'estat de les coses, i també des de la perspectiva més general de recuperar la necessària estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de l'estat de les autonomies, és necessari dissenyar un full de ruta que atenga, almenys, quatre qüestions diferents:

- **La correcció de les diferències de finançament *per càpita* entre les comunitats, confirmades pels resultats ja coneguts dels primers tres anys d'aplicació de l'últim model de finançament**, corresponents als exercicis de 2009 a 2011. Com en els models anteriors, la situació relativa de la Comunitat Valenciana continua sent negativa, amb una desviació substancial de recursos *per càpita* respecte de la mitjana. Ni des de la perspectiva general les disparitats són explicables ni des de la particular de la Comunitat Valenciana són admissibles, ateses les seues implicacions sobre la capacitat de prestació de servicis.

- **Les conseqüències més greus del disseny defectuós dels models en les circumstàncies actuals**, caracteritzades pel retrocés generalitzat dels ingressos, l'augment dels dèficits i de l'endeutament, i la necessitat de realitzar ajustos severs de gasto. La crisi ha posat de manifest noves deficiències del sistema de finançament no considerades fins ara, especialment la falta de garanties de sostenibilitat dels servicis bàsics que presten les comunitats.

- **Les condicions en les quals les comunitats afronten els objectius de consolidació fiscal no són les mateixes**, perquè els seus nivells d'ingressos i gastos abans de la crisi —i l'endeutament derivat d'estos— ja eren diferents. Eixes diferències no poden ser ignorades pels escenaris d'estabilitat pressupostària, que fins a 2012 han sigut plantejats amb els mateixos objectius i calendaris a totes les comunitats i només per a 2013 reconeixen asimetries molt limitades.

- **La Generalitat Valenciana s'enfronta a estos problemes des d'una posició més difícil**, a conseqüència de l'endeutament acumulat, el seu inferior nivell de gasto de partida i la superior debilitat de la seua economia, afectada per caigudes d'activitat i ocupació més acusades que en el conjunt d'Espanya. Esta combinació singular de circumstàncies és excepcionalment negativa i requerix mesures excepcionals.

Este informe perseguix **tres objectius bàsics**:

- **Primer, identificar les deficiències més rellevants dels sistemes de finançament de les comunitats autònomes (CA),** així com els problemes financers de les comunitats posats de manifest durant els anys de crisi.

- **Segon, establir els principis o criteris que ha de complir un nou model de finançament** per a superar les deficiències dels anteriors i donar resposta als problemes actuals.

- **Tercer, proposar un esquema bàsic per al nou sistema de finançament**, que responga als criteris definits.

El document està plantejat des d'una perspectiva general, amb el propòsit d'oferir diagnòstics, criteris i propostes que puguen ser compartits pel conjunt de les comunitats. Al mateix temps, respon a la preocupació per les greus necessitats valencianes i, per això, fa explícit que una de les conseqüències d'avançar en la direcció proposada hauria de ser posar fi a les situacions de discriminació financera que patix la Comunitat Valenciana —i també algunes altres comunitats— des de fa diverses dècades.

I. DIAGNÒSTIC

2. LES DEFICIÈNCIES DEL MODEL ACTUAL

L'actual sistema de finançament de les comunitats autònomes patix, com els anteriors, de diversos problemes que es deriven del seu disseny i es reflectixen en uns resultats financers que no complixen criteris bàsics exigibles a esta mena d'instruments de política econòmica, molt importants per al funcionament adequat d'un estat àmpliament descentralitzat. De manera molt sintètica, perquè hi ha una àmplia literatura especialitzada que ha analitzat amb detall la qüestió, els problemes són els següents:

a) Dualitat de models

El finançament autonòmic s'articula a través de dos sistemes, el de les comunitats de règim comú i el foral, que donen resultats molt diferents en termes d'autonomia de gestió, accés a la liquiditat i finançament per habitant. En tots estos aspectes hi ha diferències que actuen a favor de les comunitats forals.

Els avantatges associats a l'autonomia de gestió i liquiditat derivades dels règims forals tenen conseqüències, per exemple, en l'assignació del ràting per les empreses de qualificació. Estes valoren favorablement que el País Basc i Navarra recapten els impostos dels seus territoris —més rics que la mitjana— i no depenen de les transferències de l'Administració central. Ara com ara, les dos comunitats disposen de millor ràting que l'Estat espanyol, fet que comporta avantatges d'accés al finançament i menys costos.

Les aportacions a l'Estat dels règims forals han de contribuir a finançar els servicis quantificables prestats per l'Estat i també a proveir altres actius intangibles que es deriven de l'estabilitat política i social de l'Estat, entre els quals s'inclouen la solidaritat i l'equilibri social a través del tracte equitatiu a tots els ciutadans. No obstant això, les comunitats forals gaudixen d'uns recursos per habitant substancialment superiors que, en part, són el resultat que la *quota* basca i la *contribució* navarresa no aporten a la solidaritat interregional el que correspondria als seus elevats nivells de renda. Esta

asimetria financera no és una conseqüència necessària dels drets forals, sinó un mer resultat de l'aplicació concreta d'estos. La seua permanència durant dècades introduïx una enorme tensió estructural en l'estat de les autonomies que, segons la Constitució Espanyola, hauria de garantir un tracte equitatiu als ciutadans de tots els territoris. La conseqüència més important d'esta tensió és que altres comunitats —en particular Catalunya— reclamen models que els aproximen als de les forals, basats en pactes fiscals bilaterals amb l'Estat.

b) Finançament per càpita *molt desigual*

Després de completar-se el procés de traspassos de les competències educatives i sanitàries a totes les CA, l'àmbit competencial que estes tenen atribuït és en bona part el mateix. No obstant això, les seues diferències de finançament *per càpita* són substancials, no només entre comunitats forals i comunes, com s'acaba d'assenyalar, sinó també entre estes últimes. Tenint en compte que el gruix del gasto autonòmic es concentra en les funcions de sanitat, educació i servicis socials, hi ha un ampli consens tècnic sobre el fet que la població és la variable central que cal tindre en compte per a determinar el volum de necessitats de cada comunitat. Per conseqüent, les diferències de recursos per habitant haurien de ser escasses —molt inferiors a les que han prevalgut en l'última dècada— i, en tot cas, explicables per indicadors de necessitat explícits, acordats amb criteris objectius i transparents.

DESIGUALTATS DE RECURSOS ENTRE COMUNITATS DE RÈGIM COMÚ

Les dotacions de recursos que han oferit els successius models de finançament de les comunitats de règim comú a cada una han sigut sempre molt dispars, i eixa desigualtat s'ha fet més evident quan —a partir de 2002— totes gestionaven ja les competències sanitàries i d'educació universitària.

Des d'eixe moment, les seues funcions han sigut molt similars, però els seus recursos *per càpita* han presentat diferències enormes, incompatibles amb un tracte equitatiu entre comunitats. El rang de les diferències de finançament supera els 25 punts percentuals. El model de finançament aprovat en 2009 ha modificat la situació d'algunes comunitats concretes, però no ha solucionat el problema general que representen les desigualtats de recursos.

Quadro 3. Rendiment del sistema de finançament autonòmic de les comunitats de règim comú

	Euros per habitant			Índex total CA = 100		
	Mitjana 2002-08	Mitjana 2009-11	Mitjana 2002-11	Mitjana 2002-08	Mitjana 2009-11	Mitjana 2002-11
Andalusia	2.312	2.191	2.276	100,1	92,8	97,9
Aragó	2.517	2.611	2.545	109,0	110,5	109,5
Astúries, Principat d'	2.428	2.578	2.473	105,1	109,1	106,3
Balears, Illes	2.078	2.332	2.154	90,2	98,8	92,7
Canàries*	2.130	2.059	2.109	92,6	87,2	90,9
Cantàbria	2.784	2.925	2.826	120,6	123,7	121,5
Castella i Lleó	2.541	2.613	2.563	110,1	110,6	110,2
Castella - la Manxa	2.399	2.344	2.383	103,7	99,3	102,4
Catalunya	2.332	2.552	2.398	101,2	108,3	103,3
Comunitat Valenciana	2.100	2.152	2.115	91,1	91,2	91,1
Extremadura	2.599	2.606	2.601	112,6	110,3	111,9
Galícia	2.468	2.570	2.499	106,9	108,8	107,5
Madrid, Comunitat de	2.186	2.307	2.222	94,8	98,0	95,7
Múrcia, Regió de	2.121	2.066	2.104	91,7	87,6	90,5
Rioja, La	2.734	2.772	2.745	118,5	117,2	118,1
Suma CA règim comú	**2.307**	**2.360**	**2.323**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(*) El sistema tributari canari presenta diferències amb la resta de comunitats autònomes de règim comú, per la qual cosa la informació prevista en el quadro no resulta homogènia en el cas d'esta comunitat.

Font: INE, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia.

c) Finançament per "població ajustada" també desigual

Els models de finançament de règim comú preveuen des de fa temps un criteri de necessitat basat en la població i el matisen definint i utilitzant una "població ajustada". Esta es calcula per a tindre en compte variables que poden generar diferències en les necessitats de finançament per habitant: la població jove —per a l'educació— o envellida —per a la sanitat—, la superfície, la densitat de població, la insularitat, etc. Deixant de banda el problema que en els trenta anys de vida de les CA mai s'ha objectivat tècnicament la selecció i el pes d'estes —o altres— variables de cost, ni s'ha definit un cost estàndard, el problema més important és que el finançament per *habitant ajustat* que oferixen els models a les diferents comunitats també és molt desigual. No obstant això, en un sistema que oferira el mateix finançament per unitat de necessitat a totes les comunitats, els recursos per habitant ajustat haurien de ser exactament iguals en totes, per a les mateixes competències. No obstant això, el finançament per població ajustada que proporciona l'actual sistema de finançament a les diferents CA de règim comú continua presentant rangs de variació superiors als 25 punts percentuals en els tres anys ja liquidats del model actual (2009, 2010 i 2011).

d) Transferències distorsionadores

L'origen d'unes diferències de recursos per habitant d'eixa magnitud no pot ser l'existència de factors diferencials de cost en la prestació dels servicis específics dels diferents territoris. El model ja reconeix eixos possibles factors de cost mitjançant variables com l'estructura d'edats, la densitat de població, la dispersió o la insularitat. Però, sorprenentment, després d'incorporar-los.

COM ES DISTRIBUÏXEN ELS RECURSOS ENTRE COMUNITATS

El model actual és molt explícit en el reconeixement que la major part dels recursos —ni més ni menys que el 90 %— es distribuïxen en funció del punt de partida o *statu quo*. La resta es repartix entre altres set fons, d'importància desigual, cada un distribuït sobre la base de criteris distints.

El resultat d'esta combinació de factors és la desigualtat de recursos *per càpita* coneguda. No obstant això, algunes comunitats es beneficien molt de determinats fons concrets del model actual i van millorar la seua posició gràcies a estos, mentres que altres van resultar perjudicades.

Quadro 4. Esquema de fons i variables del nou model en 2009

Fons	Variables	Milions €	% fons sobre total finançament	% pes variables sobre total finançament
Totes les competències		**91.755**	**100,00**	**100,00**
Statu quo		**82.731**	**90,17**	
	Statu quo 2009		100,00	**90,17**
Fons reforç estat benestar		**4.915**	**5,36**	
	Variació població ajustada 10 anys		75,00	**4,02**
	Pes relatiu població ajustada		12,50	**0,67**
	Pes relatiu població potencialment dependent		10,00	**0,54**
	Pes relatiu persones reconegudes com a dependents		2,50	**0,13**
Fons dispersió superior a la mitjana		**50**	**0,05**	
	Població/nre. entitats singulars < mitjana Espanya		100,00	**0,05**
Fons densitat inferior a la mitjana		**50**	**0,05**	
	Població/superfície < mitjana Espanya		100,00	**0,05**
Fons normalització lingüística		**237**	**0,26**	
	Valoració cost efectiu		100,00	**0,26**
1r subfons de cooperació		**800**	**0,87**	
	Si PIB *per càpita* < mitjana Espanya 3 anys			
	% població ajustada respecte a beneficiàries		86,00	**0,75**
	Distància a la mitjana renda *per càpita*		14,00	**0,12**
2n subfons de cooperació		**400**	**0,44**	
	Si creixement població < 50 % mitjana Espanya			
	% població ajustada respecte a beneficiàries		100,00	**0,44**
Fons de competitivitat		**2.572**	**2,80**	
	Si finançament *per càpita* < mitjana Espanya o capacitat fiscal			
	% població ajustada respecte a beneficiàries		100,00	**2,80**

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia.

Continua havent-hi diferències substancials de finançament *per càpita*. Estes diferències tenen altres causes: es produïxen per l'existència dels elements complementaris que cada model incorpora per a distribuir els recursos, amb criteris que són justificats en funció de diversos objectius.[1] El repartiment que resulta d'eixos criteris no respon a una lògica clara, sinó a l'objectiu polític de conservar un *statu quo* —garantir que ningú perda—, que servix també per a preservar la desigualtat. El model actual, aprovat en 2009, assigna explícitament el 90 % dels recursos amb el criteri de respectar l'*statu quo,* que és la peça bàsica per al manteniment de les desigualtats.

e) Desigualtat d'oportunitats

L'aplicació prolongada d'un finançament autonòmic d'estes característiques ha tingut un resultat molt negatiu: consolidar la desigualtat en el desplegament dels servicis públics que presten les CA, alguns dels quals són fonamentals. L'origen d'esta situació es remunta al període anterior a la Constitució Espanyola de 1978 i a la descentralització. Llavors un estat no democràtic i escassament transparent oferia un nivell de servicis públics baix i, a més, no l'oferia igual en tots els territoris.

La gravetat de la situació actual es deu al fet que, després de tres dècades de democràcia i descentralització, la perpetuació de les desigualtats en la distribució territorial dels recursos continua produint diferències de tracte importants en l'accés als servicis als habitants de les diferents comunitats autònomes. Lamentablement, hui en dia no està garantida la igualtat d'oportunitats davant de l'educació, la salut o els servicis socials als ciutadans que viuen en els diferents territoris d'Espanya. Això succeïx no només per les diferències legítimes en les opcions dels diferents governs autonòmics triats pels ciutadans en cada comunitat, sinó per les restriccions financeres que cada govern maneja, heretades en part del passat i que representen, en alguns casos, avantatges o desavantatges permanents. L'origen d'estes desigualtats no és l'estat de les autonomies —perquè ja existien abans que es creara—, però este s'ha desenrotllat de manera que a penes ha corregit la situació inicial. Una de les implicacions d'això és que la presència del sector públic autonòmic en els diferents territoris és massa desigual.

[1] En cada model s'utilitzen instruments diferents, com les modulacions o els fons amb diverses denominacions, però tots són clau per al manteniment d'uns resultats tan desiguals en finançament *per càpita*.

LA GRANDÀRIA DESIGUAL DEL SECTOR PÚBLIC AUTONÒMIC

El pes del sector públic a Espanya és molt desigual en els diferents territoris, en qualsevol de les administracions públiques que es considere. En el cas de les administracions autonòmiques, les diferències són substancials, es miren com es miren. Una raó fonamental de les diferències és que els recursos dels quals disposen les comunitats són molt diferents quan es considera la totalitat dels seus ingressos, provinguen del model de finançament o d'altres fonts.

Per habitant, la mitjana del període 2002-2012 mostra un ventall de valors de 80 punts percentuals, una diferència tan gran que obliga a recordar que es tracta de dades oficials per a no pensar que estan equivocats. Si es considera el pes dels ingressos públics autonòmics en el PIB —influït pel nivell de renda de les regions—, els resultats canvien però les diferències encara resulten més grans, perquè el percentatge d'algunes comunitats duplica o fins i tot triplica el d'altres.

Quadro 5. Ingressos públics totals no financers de les comunitats autònomes
Mitjana 2002-2012

	Índex d'ingressos públics *per càpita*	Ingressos públics en % del PIB
Andalusia	103,7	19,0
Aragó	106,6	13,7
Astúries, Principat d'	108,3	16,7
Balears, Illes	83,4	10,6
Canàries	96,5	15,2
Cantàbria	109,4	15,6
Castella i Lleó	111,1	16,3
Castella - la Manxa	112,5	20,0
Catalunya	100,9	11,9
Comunitat Valenciana	79,0	12,1
Extremadura	126,4	26,1
Galícia	110,1	18,2
Madrid, Comunitat de	82,1	8,8
Múrcia, Regió de	85,8	14,4
Navarra, Com. Foral de	159,5	17,6
País Basc	122,4	13,1
Rioja, La	107,8	13,7
Suma CA	**100,0**	**14,0**

Font: Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, INE i elaboració pròpia.

f) La solidaritat no explica les diferències

Es pot pensar que les asimetries en el finançament per habitant responen a un patró de redistribució territorial de les rendes, dissenyat amb la finalitat d'igualar la capacitat de finançament del gasto públic autonòmic per a atendre els servicis públics fonamentals a un nivell similar. La realitat no respon a eixe criteri: la distribució de recursos entre comunitats no iguala —ni deixa de fer-ho— les possibilitats d'accés als servicis fonamentals prestats per les CA, i permet a les menys desenrotllades realitzar el nivell de gasto de les més riques. Hi ha comunitats riques amb molts recursos públics i d'altres amb pocs, i el mateix succeïx entre comunitats pobres.

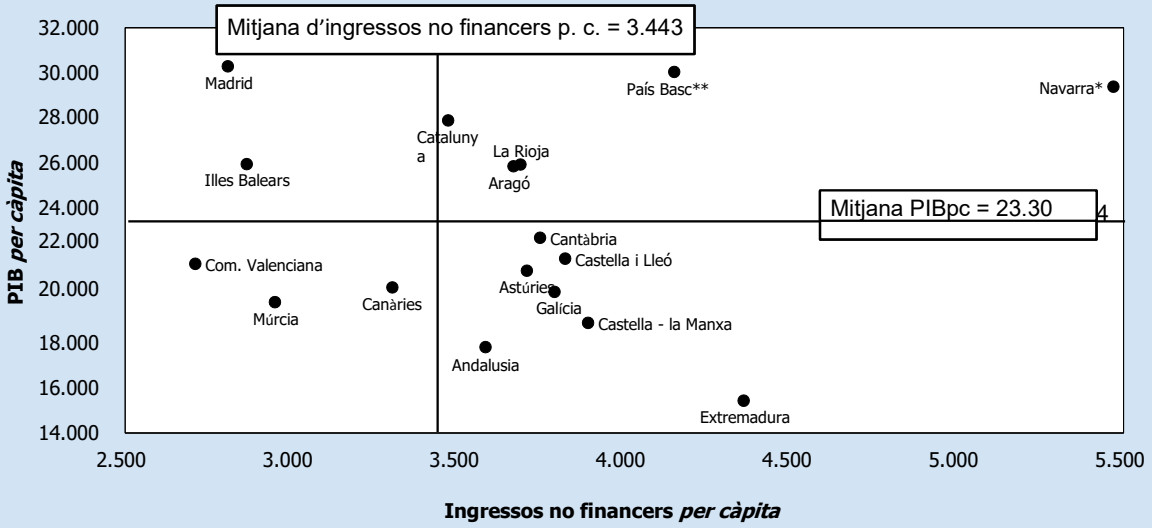
SOLIDARITAT INTERTERRITORIAL?

Les diferències de recursos públics per habitant dels quals disposen les comunitats no responen a cap patró definit general: ni tenen més ingressos les que gaudixen de rendes més altes per habitant, ni tampoc les que menys. Esta falta de regles s'observa tant si es consideren els ingressos totals de les comunitats —com fa el gràfic 4a— o només els derivats del model de finançament per a les comunitats de règim comú, com fa el gràfic 4b.

En els dos gràfics s'observa que hi pot haver comunitats amb similars recursos públics (situats sobre la mateixa vertical) malgrat tindre diferents nivells de PIB *per càpita*. Esta situació seria explicable com un resultat d'una solidaritat interterritorial, que permet als governs regionals prestar servicis amb independència de la capacitat fiscal de les seues regions.

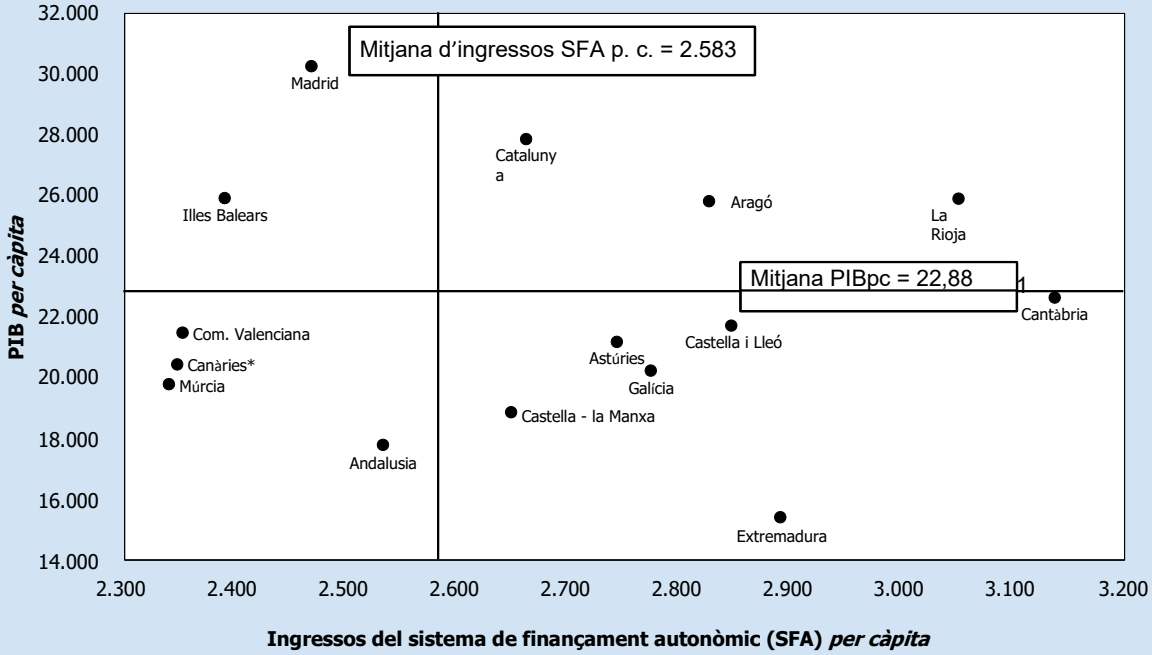
Però també es pot observar que comunitats amb un nivell similar de PIB *per càpita* (situades quasi sobre la mateixa horitzontal) presenten substancials diferències de recursos per habitant per a prestar els seus servicis. Això posa en qüestió que la solidaritat arribe a totes les comunitats igual, en particular a les que estan situades per davall de la mitjana en PIB i també en ingressos públics.

Gràfic 4a. Ingressos de les CA i PIB *per càpita*
Euros de 2012, mitjana 2002-2012



(*) A Navarra s'han deduït les aportacions a l'Estat.
(**) Al País Basc les diputacions forals assumixen la recaptació tributària, però no estan previstes en este gràfic. Si s'homogeneïtzara, l'ingrés per càpita *del País Basc seria superior a l'indicat.*
Font: Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, INE i elaboració pròpia.

Gràfic 4b. Ingressos del sistema de finançament autonòmic (SFA) de les CA de règim comú i PIB *per càpita*.
Euros de 2011, mitjana 2002-2011



(*) El sistema tributari canari presenta diferències amb la resta de comunitats autònomes de règim comú, per la qual cosa la informació prevista en el gràfic no resulta homogènia en el cas d'esta comunitat.

Font: Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, INE i elaboració pròpia.

g) L'esforç o la pressió fiscal tampoc expliquen les diferències

A més, les asimetries en els recursos tampoc responen a la pressió o l'esforç fiscal, perquè no disposen de més recursos les comunitats que més aporten fiscalment. La casuística és variada i seua lògica és escassa, i s'explica sobretot per l'enorme influència del punt de partida: el dispar desplegament territorial de l'Estat en el moment de realitzar-se la descentralització i el moment en el qual cada competència es traspassa. La permanència d'eixa disparitat manté la desigualtat d'oportunitats assenyalada i representa un greu problema de solidaritat interterritorial en l'àmbit en el qual menys hauria de manifestar-se: l'accés a servicis públics fonamentals com els que presten les comunitats autònomes.

3. PROBLEMES POSATS DE MANIFEST DURANT LA CRISI

Les deficiències del model de finançament enumerades en l'apartat anterior es coneixen des de fa bastants anys, però en els últims s'han posat en relleu altres problemes derivats de les dificultats financeres a les quals s'enfronten les comunitats durant la crisi. La seua aparició reflectix carències molt rellevants —algunes són estructurals— que també cal tindre en compte per a dissenyar adequadament un nou model de finançament. Són les següents:

a) Sostenibilitat dels ingressos

La recaptació tributària ha mostrat una elasticitat elevada a les variacions negatives de l'activitat durant el desenrotllament de la crisi. Mentres les caigudes del PIB nominal acumulades s'eleven al 3,4 %, les de la recaptació fiscal de les comunitats autònomes són del 22 % i les dels tributs cedits del 59 %.

Estes reduccions tan intenses —i, de moment, duradores— dels ingressos fiscals a Espanya en general i en les CA en particular, posen de manifest l'existència d'un component cíclic molt rellevant en els ingressos públics. Este element estava escassament present en les coordenades financeres dels governs autonòmics i, en general, de les AP. Com que va coincidir un període d'importants traspassos de competències amb una forta expansió, les comunitats van assumir compromisos de gasto permanents que finançaven amb els ingressos transitoris associats al *boom* immobiliari, i van incórrer en dèficits estructurals que no es van considerar com a tals.

La caiguda d'ingressos ha posat també de manifest problemes de compliment fiscal, llargament desatesos i agreujats durant la crisi. A conseqüència dels greus problemes de liquiditat de molts contribuents, el percentatge d'activitats i rendes submergides fiscalment tendix a créixer en les recessions i amb això s'acreixen els problemes de recaptació.

CAIGUDA DELS INGRESSOS FISCALS CONSOLIDATS

La caiguda dels ingressos fiscals a Espanya ha sigut percentualment molt superior a la del PIB nominal, però hi ha diferències significatives entre les trajectòries de l'Administració central i les comunitats autònomes, tant en intensitat com en perfil temporal de l'evolució. Estes diferències són més grans encara quan es consideren els ingressos consolidats, atesa la importància de les transferències entre administracions. Estes transferències són més complexes en estos anys a conseqüència dels canvis en el model de finançament de 2009 i les deficients previsions pressupostàries de 2008 i 2009.

Les comunitats només experimenten retrocessos en els seus ingressos consolidats a partir de 2010, quan comencen a liquidar els acomptes rebuts en 2008 sobre la base d'uns pressupostos generals de l'Estat irreals. La caiguda d'ingressos acumulada des de llavors fins a 2011 és molt intensa i superior a la mitjana de les AP. Malgrat que es recupera part d'esta en 2012, els ingressos de les comunitats este últim any són inferiors en un 11 % als de 2008.

L'Administració central experimenta una caiguda brutal dels seus ingressos consolidats en 2009, tant que després de complir els compromisos de transferències va haver de finançar amb dèficit la pràctica totalitat dels seus altres gastos. La recuperació posterior dels ingressos consolidats es deriva de la reducció de les transferències compromeses i les mesures fiscals adoptades, però els seus ingressos continuen sent actualment un 16 % inferiors als de 2008.

Quadro 6. Evolució dels recursos no financers consolidats de les administracions públiques i del PIB

	2008	2009	2010	2011	2012
Milions d'euros					
Comunitats autònomes	145.553	151.044	128.440	109.853	129.899
Administració central	64.950	4.164	48.774	69.118	54.489
Corporacions locals	55.705	60.961	58.284	49.571	52.180
Adm. de la Seguretat Social	135.869	151.492	148.500	151.129	145.477
Total AP	402.078	367.661	383.998	379.671	382.044
PIB nominal	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.051.204
Total recursos no fin. / PIB	37,0 %	35,1 %	36,6 %	35,7 %	36,3 %
Índex 2008=100					
Comunitats autònomes	100,0	103,8	88,2	75,5	89,2
Administració central	100,0	6,4	75,1	106,4	83,9
Corporacions locals	100,0	109,4	104,6	89,0	93,7
Adm. de la Seguretat Social	100,0	111,5	109,3	111,2	107,1
Total AP	100,0	91,4	95,5	94,4	95,0
PIB nominal	100,0	96,3	96,4	97,8	96,6

Font: IGAE, INE i elaboració pròpia.

Després d'un període de rebaixes impositives que es va mostrar compatible amb augments de la recaptació, les administracions van afrontar les reduccions d'ingressos fiscals des d'una resistència inicial a apujar impostos. L'Administració central els va apujar abans, pressionada per la gravetat de la situació. Però l'elevació dels tipus impositius d'impostos que actualment estan compartits, com l'IRPF i l'IVA, s'ha realitzat sense coordinació amb les CA, que no han participat en la decisió ni està previst que participen en el rendiment financer d'esta (art. 21.2, Llei 22/2009). Esta conducta ha

sigut valorada negativament per algunes CA que han considerat que no hi ha hagut la lleialtat institucional necessària perquè les administracions afrontaren conjuntament el cost polític de la decisió i compartiren l'augment de recaptació.

b) Rigidesa dels gastos

La caiguda d'ingressos fiscals és de tal magnitud que posa en qüestió la viabilitat financera de l'estat del benestar, especialment pel que fa als nivells de servicis oferits per les comunitats abans de l'arribada de la crisi. Les competències de més dimensió pressupostària gestionades per les CA corresponen al grup funcional del gasto públic denominat "Producció de béns de caràcter social" —sanitat, educació i prestacions socials—, sobre el qual se sustenta una gran part de les prestacions socials en espècie de l'estat del benestar. El gasto associat a estes funcions està en gran manera determinat pel catàleg de servicis legalment establit —o consolidat per la pràctica de les administracions públiques—, per la grandària de la població i per la intensitat amb la qual els ciutadans demanden els servicis.

El comportament dels gastos relacionats amb la protecció social és molt rígid a curt termini i en alguns dels servicis —sobretot els associats a l'envelliment, com els servicis sanitaris i d'atenció a la dependència— presenta tendències creixents en el temps en molts països i també a Espanya. La dificultat de modificar eixes tendències expansives del gasto es deriva de la complexitat organitzativa i la rigidesa de les institucions que presten els servicis, i també de la inèrcia expansiva de les demandes d'estos. L'experiència d'estos anys indica que el control d'eixes tendències és una tasca difícil i que la resposta és molt lenta, fins i tot encara que s'adopten mesures dràstiques per a millorar l'eficiència de la gestió i incentivar l'estalvi.

EVOLUCIÓ DEL GASTO EDUCATIU I SANITARI

La tendència del gasto sanitari, fortament creixent durant els anys d'expansió, i en menor mesura també de l'educatiu, només s'ha contingut a partir de 2010, quan comencen les dificultats financeres per a les comunitats. En 2011, el nivell de gasto per habitant en les dos funcions continuava sent similar al de 2008, malgrat la forta reducció d'ingressos que havia tingut lloc.

L'ajust dels gastos educatius i sanitaris en la Comunitat Valenciana només és significatiu a partir de 2010, però en 2011 es manté en nivells superiors als de 2008, mentres que els ingressos entre eixos anys havien experimentat un descens important. Quant als valors del gasto per habitant en comparació amb la resta de comunitats, en el cas de l'educació hi ha una convergència a causa de la major reducció del gasto mitjà de les comunitats i en sanitat no hi ha una trajectòria definida en este sentit.

Quadro 7. Evolució del gasto en educació i sanitat, PIB i ingressos de les comunitats autònomes

	2008	2009	2010	2011
Total CA				
Milions d'euros				
PIB nominal	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355
Gasto educació	38.024	40.883	39.722	39.000
Gasto sanitat	58.755	64.297	60.525	58.877
Euros per càpita				
PIB nominal	23.933	22.890	22.840	23.130
Gasto educació	837	893	865	848
Gasto sanitat	1.293	1.404	1.318	1.281
Comunitat Valenciana				
Milions d'euros				
PIB nominal	107.433	101.172	100.563	101.461
Gasto educació	3.902	4.434	4.325	4.210
Gasto sanitat	5.901	6.363	6.316	5.802
Euros per càpita				
PIB nominal	21.701	20.157	20.150	20.287
Gasto educació	788	883	867	842
Gasto sanitat	1.192	1.268	1.266	1.160
En relació amb total CA				
PIB nominal	90,7	88,1	88,2	87,7
Gasto educació	94,2	98,9	100,2	99,2
Gasto sanitat	92,2	90,3	96,0	90,6

Font: Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, INE i elaboració pròpia.

c) Dèficit i finançament del deute

La combinació de caigudes duradores d'ingressos i gastos rígids ha disparat el dèficit i l'ha mantingut alt, i això ha fet augmentar amb força l'endeutament en totes les comunitats, sense excepció, i en alguns casos s'han arribat a generar espirals perilloses deute-dèficit-deute.

En la fase expansiva, el desajustament entre ingressos i gastos va ser freqüent en les comunitats, i significatiu en relació amb la grandària dels seus pressupostos, però es va cobrir mitjançant el recurs a l'endeutament amb facilitat notable i baix cost, ja que va coincidir amb l'avanç del procés d'integració monetària i financera europea i una etapa de baixos tipus d'interés i d'infravaloració generalitzada del risc. L'entrada en una fase diferent, caracteritzada per més aversió al risc dels mercats i el manteniment dels ingressos fiscals en nivells baixos, ha incrementat el volum dels seus dèficits fins a

nivells molt elevats en molts casos, fet que ha enfrontat les comunitats a un greu problema de finançament dels seus dèficits i refinançament dels seus deutes.

A conseqüència d'eixes dificultats, moltes comunitats no han tingut capacitat de complir els compromisos de pagament amb els seus proveïdors. Durant alguns anys s'han estés males pràctiques en el reconeixement de deutes, que posen de manifest falta de transparència i una gestió financera deficient. Esta trajectòria de dificultats i dubtes creixents sobre la solvència de les comunitats ha desembocat en el tancament dels mercats i l'estigmatització del seu deute com a actius de qualitat molt baixa.

DÈFICIT I ENDEUTAMENT, ABANS I DURANT LA CRISI

Les xifres de dèficit durant els anys d'expansió semblaven xicotetes en relació amb el PIB, però superaven ja el 10 % del pressupost d'ingressos d'algunes comunitats. A l'arribar la crisi, totes les comunitats patixen desequilibris substancials i en algunes els dèficits arriben a superar el 25 % dels ingressos no financers.

Es tracta, per tant, de situacions insostenibles financerament i que posen en marxa processos d'acumulació d'endeutament que avancen a gran velocitat. Els quocients deute/PIB s'han triplicat en cinc anys i les càrregues financeres de l'endeutament representen actualment percentatges significatius dels dèficits, sobretot a partir de 2012, després de la transformació de deute comercial en deute financer amb cost, a l'aflorar la primera gràcies a la creació del Pla de pagament a proveïdors.

El dèficit de la Comunitat Valenciana se situa sempre entre els més alts i en 2012 és el més elevat de totes les comunitats —malgrat haver-se reduït un 1,48 % del PIB respecte del de 2011— i el mateix succeïx amb la ràtio deute/PIB, que s'eleva al 29,4 %.

Quadro 8. Evolució del dèficit en % del PIB

	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalusia	0,10	0,38	-0,75	-1,37	-3,13	-3,46	-2,04
Aragó	-0,10	-0,16	-0,75	-1,74	-2,99	-2,64	-1,44
Astúries, Principat d'	0,40	0,03	-0,60	-1,32	-2,68	-3,62	-1,06
Balears, Illes	-0,40	-1,85	-3,28	-3,26	-4,00	-4,19	-1,80
Canàries	-0,10	0,14	-0,70	-1,06	-2,29	-1,50	-1,29
Cantàbria	0,20	-0,03	-1,08	-3,22	-2,87	-3,46	-1,13
Castella i Lleó	0,00	-0,20	-0,71	-1,41	-2,26	-2,59	-1,42
Castella - la Manxa	0,00	-0,27	-2,79	-4,86	-6,32	-7,87	-1,56
Catalunya	-0,50	-0,50	-2,58	-2,41	-4,22	-4,02	-1,96
Comunitat Valenciana	-1,30	-0,39	-2,11	-3,09	-3,57	-5,00	-3,52
Extremadura	0,00	0,49	-1,18	-1,67	-2,39	-4,73	-0,70
Galícia	0,20	0,32	-0,17	-0,75	-2,38	-1,63	-1,29
Madrid, Comunitat de	0,00	0,00	-0,74	-0,43	-0,71	-1,96	-1,07
Múrcia, Regió de	-0,20	-0,11	-2,86	-2,64	-4,94	-4,46	-3,12
Navarra, Com. Foral de	0,00	1,06	-4,70	-2,63	-3,03	-1,99	-1,35
País Basc	-0,10	1,09	-1,18	-3,89	-2,40	-2,56	-1,39
Rioja, La	-0,80	-0,76	-1,08	-0,68	-3,05	-1,45	-1,06
Suma CA	**-0,24**	**-0,04**	**-1,49**	**-1,92**	**-2,94**	**-3,31**	**-1,76**

Font: IGAE, INE i elaboració pròpia

Quadro 9. Evolució de l'endeutament, en % del PIB

	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalusia	7,0	5,0	5,4	6,9	8,5	9,8	14,6
Aragó	4,6	3,5	4,5	5,8	8,7	10,0	13,7
Astúries, Principat d'	5,2	3,2	3,2	4,8	7,5	9,3	12,1
Balears, Illes	4,4	6,9	8,9	12,4	15,9	16,5	21,6
Canàries	3,5	3,7	4,4	5,7	8,2	8,9	11,3
Cantàbria	3,8	3,3	3,7	5,0	7,7	9,7	15,7
Castella i Lleó	3,4	3,3	4,5	5,7	7,7	9,5	13,8
Castella - la Manxa	3,0	5,1	7,0	12,0	16,3	18,1	28,2
Catalunya	7,4	8,0	10,3	13,0	17,8	21,1	25,4
Comunitat Valenciana	10,5	11,6	12,3	15,2	19,3	20,7	29,4
Extremadura	6,0	4,5	5,0	6,1	10,1	11,6	14,6
Galícia	8,0	6,9	7,0	8,8	10,9	12,2	14,6
Madrid, Comunitat de	6,5	5,4	5,5	6,3	7,2	8,2	10,7
Múrcia, Regió de	3,5	2,4	2,7	4,9	7,5	10,0	16,9
Navarra, Com. Foral de	4,8	3,6	4,7	6,0	9,1	12,9	15,5
País Basc	3,1	1,0	1,5	4,0	7,8	8,3	11,0
Rioja, La	3,1	3,5	4,9	6,5	9,1	11,0	13,1
Suma CA	**6,3**	**5,8**	**6,7**	**8,7**	**11,5**	**13,3**	**17,6**

Font: Banc d'Espanya, INE i elaboració pròpia.

d) Dèficit i endeutament generalitzat de les AP

La deterioració financera no ha sigut una característica singular de les CA, sinó que l'han patida totes les administracions i, de manera molt especial, l'Administració central. En realitat, la caiguda dels ingressos fiscals ha afectat totes les administracions —excepte la Seguretat Social—, en bona part dependents actualment de la mateixa cistella de

grans fonts tributàries (IRPF, IVA, especials). El creixement del dèficit ha sigut relativament més intens en el cas de l'Administració central, a causa d'este efecte sobre els seus gastos dels estabilitzadors automàtics —assegurança de desocupació, fonamentalment— i del retard amb el qual es va traslladar l'efecte de la caiguda d'ingressos a les entregues a compte a les comunitats. Encara que l'Administració central va reaccionar abans, el seu endeutament no ha deixat tampoc de créixer i supera sobradament el de les CA, sobretot si es posa en relació amb la grandària dels seus ingressos no financers. Les comunitats han estat més en el punt de mira dels mercats per la seua reacció tardana als desequilibris —i en alguns casos perquè les seues emissions no s'accepten com a garantia col·lateral per a l'accés de les entitats bancàries al finançament del BCE—, però totes les AP espanyoles patixen problemes financers greus que els obliguen a abordar ajustos per a frenar l'escalada de l'endeutament.

MAGNITUD DEL DÈFICIT I DE L'ENDEUTAMENT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

La magnitud del dèficit de l'Administració central al principi de la crisi va ser tal que en 2009 els seus recursos no financers nets de transferències van ser mínims i va incórrer en un dèficit de 97.931 milions. En els dos anys següents la situació es reconduïx substancialment, però en 2012 les ajudes a la banca han tornat a elevar el dèficit de l'AC fins als 81.450 milions.

En les CA els anys de més dèficit van ser, en canvi, 2010 i 2011, degut en part a la devolució d'una porció dels ingressos rebuts a compte en 2008 i 2009 i liquidats dos anys després. En 2012 es reconduïx significativament la situació.

El reflex en els mercats financers d'estes asimetries de les dos administracions ha sigut dispar. Per a les comunitats, la falta de mesures de contenció del dèficit els va tancar els mercats en 2011, mentres que, en el cas de l'Administració central això, no va succeir malgrat que el seu deute en relació amb els seus ingressos fiscals és molt superior al de les CA. En tot cas, el deute públic espanyol ha patit també durant bona part de 2012 un fort castic en forma de prima de risc més alta, que ha arribat a superar els 600 punts bàsics, encara que en l'estiu de 2013 ha tornat a situar-se per davall dels 250 pb.

Quadro 10. Evolució del dèficit (PDE), l'endeutament (PDE) i recursos no financers. Milions d'euros

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

Font: IGAE, Banc d'Espanya i elaboració pròpia.

e) Les causes del major endeutament valencià

L'acceleració de l'endeutament en el cas valencià durant la crisi és el resultat de la combinació de diverses circumstàncies. En primer lloc, en 2007 el deute acumulat ja era superior, a conseqüència de l'efecte de la insuficiència financera relativa arrossegada durant dos dècades i agreujada pel fort creixement demogràfic en els primers anys del segle XXI. Posteriorment, té lloc una forta caiguda dels ingressos fiscals i el canvi de model de finançament en 2009 a penes reduïx el diferencial negatiu d'ingressos per habitant respecte de la mitjana. A conseqüència de les dos circumstàncies, el dèficit es dispara i el deute creix amb força, fet que al seu torn genera una creixent càrrega financera que incidix significativament sobre el dèficit dels últims anys.

L'EFECTE ACUMULAT DE LA INSUFICIÈNCIA FINANCERA VALENCIANA

Els efectes del menor finançament *per càpita* valencià sobre les finances de la Generalitat Valenciana han existit des que a mitjan dècada dels huitanta del segle XX es van rebre transferències importants —com l'educació i la sanitat— sense un finançament i unes dotacions de capital similars a les d'altres comunitats. No obstant això, la informació més concloent sobre eixa discriminació només està disponible quan ja totes les comunitats gestionen competències similars, és a dir, a partir de 2002.

Durant el període 2002-2012 han estat vigents dos models de finançament pensats per a eixe escenari d'igualtat competencial i durant eixos anys la Generalitat Valenciana ha continuat rebent uns recursos per habitant sensiblement inferiors a la mitjana. A conseqüència d'això, s'ha endeutat més, malgrat gastar menys, com ja s'ha mostrat en el quadro 1 i el gràfic 1. L'efecte de la insuficiència financera sobre l'endeutament pot calcular-se realitzant un doble càlcul: en primer lloc, quin hauria sigut el dèficit en cas de gastar-se el que s'ha gastat però amb un finançament igual a la mitjana; i segon, quina hauria sigut la reducció del dèficit de cada any derivada de la menor càrrega d'interessos corresponent al menor endeutament acumulat.

Quadro 11. Discriminació acumulada en el finançament autonòmic durant el període 2002-2012
Milions d'euros i % en relació amb el PIB

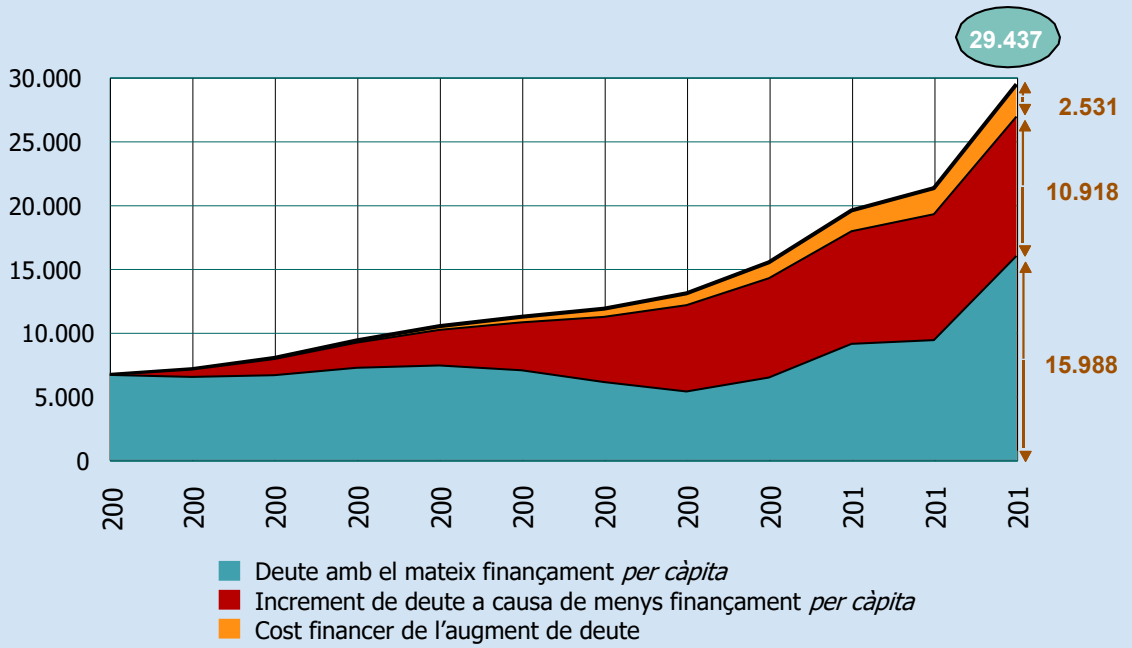
			Promemòria: Deute/PIB	
	Discriminació acumulada	En % del PIB 2012	2012	1r trim. 2013
Andalusia	-5.295	-3,8 %	14,6 %	14,7 %
Aragó	3.262	9,7 %	13,7 %	15,0 %
Astúries, Principat d'	1.837	8,3 %	12,1 %	12,2 %
Balears, Illes	-1.696	-6,3 %	21,6 %	21,8 %
Canàries*	-4.964	-12,0 %	11,3 %	11,4 %
Cantàbria	3.213	24,9 %	15,7 %	16,2 %
Castella i Lleó	6.658	12,1 %	13,8 %	14,7 %
Castella - la Manxa	1.129	3,1 %	28,2 %	28,1 %
Catalunya	6.740	3,4 %	25,4 %	25,7 %
Comunitat Valenciana	-10.918	-10,9 %	29,4 %	29,1 %
Extremadura	3.234	19,4 %	14,6 %	14,6 %
Galícia	5.433	9,6 %	14,6 %	16,9 %
Madrid, Comunitat de	-6.602	-3,5 %	10,7 %	11,7 %
Múrcia, Regió de	-3.481	-12,7 %	16,9 %	17,5 %
Rioja, La	1.449	18,2 %	13,1 %	13,1 %

(*) El sistema tributari canari presenta diferències amb la resta de comunitats autònomes de règim comú, per la qual cosa la informació prevista en el quadro no resulta homogènia.

Font: INE, Banc d'Espanya, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia.

En el quadro 11 es presenta l'estimació de l'evolució de la diferència en l'endeutament de cada comunitat que s'hauria derivat del primer efecte enunciat —finançament igual a la mitjana— al llarg del període 2002-2012. Com es pot constatar comparant el percentatge del PIB de l'efecte acumulat amb el nivell de deute en 2012, els canvis en els nivells d'endeutament que podrien haver-se derivat d'este canvi són substancials, incrementant-se el deute en les comunitats que disposen de més recursos si estos s'ajustaren a la mitjana i reduint-se en les que disposen de menys.
El gràfic 5 se centra en el cas de la Generalitat Valenciana i afig també l'estimació del segon efecte enunciat (la menor càrrega d'interessos que hi hauria si l'endeutament fora inferior per haver-se igualat els recursos). Si s'haguera disposat en esta dècada d'un finançament igual a la mitjana, amb el nivell de gasto efectivament realitzat, l'endeutament existent en 2012 seria inferior per un import de 13.449 milions d'euros, i passaria de representar el 29,4 % del PIB al 16 %.

Gràfic 5. Efecte en el deute de la Comunitat Valenciana de la discriminació en finançament *per càpita* durant l'última dècada, incloent el cost financer
Milions d'euros



Font: INE, Banc d'Espanya, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia.

f) Exigències d'ajust fiscal ràpid

La dificultat d'avançar en els ajustos i la lenta adopció de mesures per part de les comunitats ha conduït al fet que les exigències de reducció del dèficit els arribaren des de fora: dels mercats que han de finançar-lo i de les administracions responsables de l'estabilitat financera, l'Administració central i la Comissió Europea.

L'AJUST FISCAL PREVIST EN EL PROGRAMA D'ESTABILITAT

El Programa d'estabilitat aprovat a primeries de 2012 preveia un ritme d'ajust fiscal ràpid, d'acord amb les exigències de la Unió Europea. La UE va fixar el 9 de juliol de 2012 un nou calendari d'ajust fiscal per a Espanya i els objectius de dèficit van passar a ser del 6,3 % en 2012, el 4,5 % en 2013 i el 2,8 % en 2014. Encara que eixos objectius ampliaven el marge per al conjunt de les AP, en el Consell de Política Fiscal i Financera de 31 de juliol de 2012 no es va modificar l'objectiu de l'1,5 % per a les CA en 2012, ni el del 0,7 % per a 2013.

En el Consell de Política Fiscal i Financera del 21 de març de 2013 es va anunciar que si el calendari de la UE es relaxava per a Espanya, també serà més lent per a les comunitats en 2013. L'Actualització del Programa d'estabilitat 2013-2016 aprovada al final d'abril amplia l'objectiu de dèficit de les comunitats per a 2013 a l'1,2 % del PIB i el d'equilibri pressupostari es posterga a 2017. Després de l'autorització a Espanya per la UE d'un dèficit per a 2013 del 6,5 % del PIB, les comunitats tindran finalment com a objectiu l'1,3 %.

Quadro 12. Escenari de consolidació fiscal. Capacitat (+) o necessitat (-) de finançament

	2013	2014	2015	2016
Total AP	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8
Administració central	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Comunitats autònomes	-1,3	-1,0	-0,7	-0,2
Corporacions Locals	0,0	0,0	0,0	0,0
A. Seguretat Social	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5

Font: Govern d'Espanya.

Les condicions en les quals s'han plantejat els reajustaments han imposat un calendari ràpid que —ateses les dificultats per a recaptar més ingressos fiscals— obliga les comunitats a retallades dràstiques de gasto. D'acord amb els escenaris del Programa d'estabilitat 2013-2016 i la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, la senda de reducció del dèficit ha de ser recorreguda per les comunitats a més velocitat que l'Administració central i aproximar-se abans a l'equilibri pressupostari.

L'horitzó d'endeutament màxim previst reserva a les comunitats autònomes 13 dels 60 punts de PIB que s'establixen per al conjunt de les AP. Estos criteris d'endeutament més estrictes per a les CA són discutibles des de diversos punts de vista, perquè el seu pes en el gasto és superior al de l'Administració central, la rigidesa de molts dels seus gastos és superior i el nivell actual d'endeutament acumulat és inferior. El Parlament Europeu —en la Resolució sobre finances públiques, de 16 de gener de 2013— ha recordat en el punt 28 que "els esforços de consolidació fiscal han de repartir-se entre les diferents administracions tenint en compte els servicis que presten".

Com que coincidixen els ajustos fiscals ràpids amb una etapa recessiva, els efectes multiplicadors negatius sobre la renda derivats d'intenses reduccions de gasto públic són elevats i reduïxen al seu torn els ingressos fiscals, fet que obliga a ajustos addicionals. Esta situació obliga les comunitats, i el sector públic en conjunt, a reflexionar sobre tres qüestions. En primer lloc, sobre el ritme d'ajustos adequat perquè el creixement no es ressenta fins al punt de fer impossible els mateixos objectius d'estabilitat. Segon, sobre com evitar en el futur els riscos que acompanyen la inestabilitat i assegurar nivells estables de prestació dels servicis públics fonamentals. Tercer, a tindre present que les sendes de consolidació no han d'oblidar que els dèficits de les diferents comunitats es produïxen com a resultat de desajustaments d'ingressos i gastos situats a nivells molt diferents. Per conseqüent, l'esforç de reducció del dèficit no és el mateix en una comunitat que ingressa i gasta per damunt de la mitjana que en una altra que ingressa i gasta per davall.

DESEQUILIBRIS PRESSUPOSTARIS I NIVELLS D'INGRESSOS I GASTOS

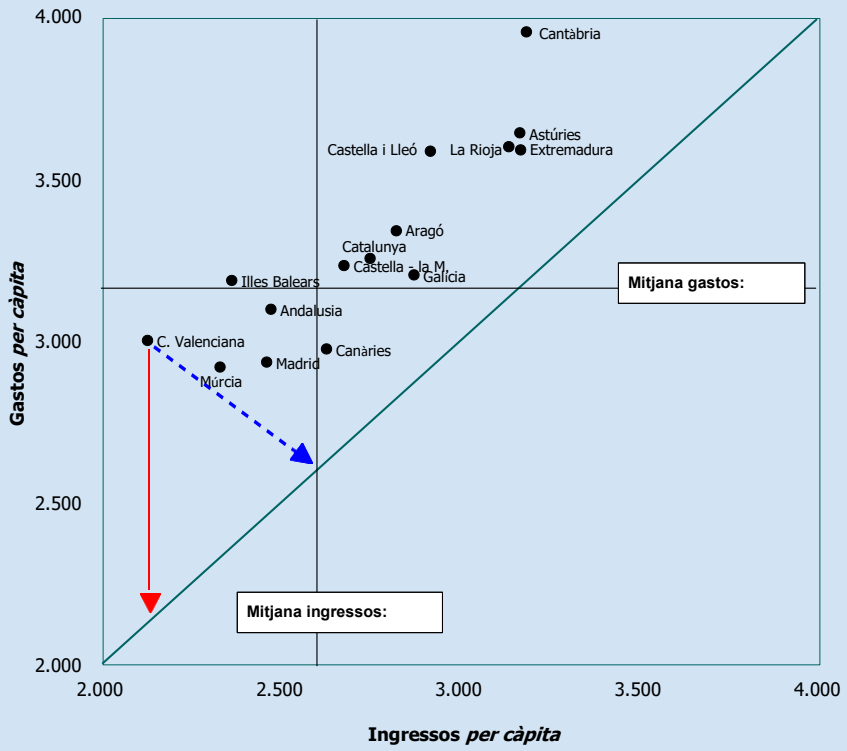
La valoració dels desequilibris pressupostaris i els itineraris establits per a corregir-los no han d'ignorar que els nivells d'ingressos i gastos per habitant de les comunitats són molt dispars. Així ho indica la seua ubicació en el gràfic 6: totes estan sobre la diagonal principal del gràfic —que representa les situacions d'equilibri d'ingressos i gastos—, però en posicions diferents al llarg de tota esta.

Si es prescindix d'eixes circumstàncies diferents i cada comunitat té com a objectiu simplement la correcció del dèficit mitjançant la reducció del gasto, totes hauran de modificar la seua ubicació en el gràfic mitjançant descensos sobre la mateixa vertical en la qual es troben, fins a acabar sobre la diagonal. Ara bé, en eixe cas les diferències entre comunitats en nivell d'ingressos i gastos per habitant romandran i els equilibris financers aconseguits per cada una no seran equilibris des de la perspectiva de l'equitat interterritorial.

Un plantejament diferent de la consolidació fiscal seria el que prevera simultàniament l'assoliment dels dos objectius: l'equilibri pressupostari i la igualtat d'ingressos per habitant. En eixe cas totes les comunitats haurien de convergir cap al punt en el qual s'encreuen la diagonal i l'eix que representen els ingressos mitjans i, per conseqüent, les rutes de consolidació fiscal de les diferents comunitats haurien de ser diferents, perquè el seu punt de partida també ho és.

Per exemple, en el cas de la Comunitat Valenciana —que efectua ja un nivell de gastos per davall de la mitjana de les CA—, si els seus ingressos convergiren cap a la mitjana, aconseguiria equilibrar el pressupost amb la mitat de les retallades que haurà de realitzar si la totalitat de l'ajust recau en la reducció del gasto.

Gràfic 6. Desequilibris financers i sendes alternatives d'ajust. 2012



Font: Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, INE i elaboració pròpia.

g) La distribució desigual de l'ajust fiscal

La Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (2/2012) establix els principis que són aplicables en estes matèries a totes les administracions i les empreses públiques. Fixa l'any 2020 com a límit perquè cap administració incórrega en dèficit estructural i establix que durant el període de transició (2012-2020) els objectius de dèficit per a l'Administració central i les comunitats autònomes han de distribuir-se segons el percentatge de dèficit estructural que cada administració tenia a 1 de gener de 2012. L'Orde ministerial ECC/2741/2012, de desembre de 2012 (BOE, 24 de desembre 2012), establix la metodologia per a calcular l'*output gap* i el component cíclic del pressupost.

D'acord amb la distribució actual dels objectius de dèficit, les comunitats autònomes haurien d'aconseguir un superàvit estructural l'any 2014. Això representa un acurtament de terminis respecte de la Llei orgànica 2/2012, que, en la primera condició mencionada anteriorment, dona un període transitori per a aconseguir l'estabilitat pressupostària estructural fins al 2020.

Esta situació reflectix que la gestió de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera a Espanya en estos anys patix una asimetria que posa en qüestió la necessària objectivitat i equilibri entre administracions, que no té en compte adequadament la dimensió del gasto gestionat per cada nivell d'administració pública,

la naturalesa de la seua composició competencial i l'estructura i dinàmica dels seus ingressos.

L'Administració central, que actua en la gestió de l'estabilitat pressupostària com a *jutge i part,* ha assignat la participació en el dèficit de les diferents administracions en unes proporcions que representen una apropiació per esta dels màrgens de dèficit públic disponibles, en detriment de les comunitats autònomes. Més enllà de debatre sobre els mateixos objectius globals de dèficit públic d'Espanya i tindre l'oportunitat de participar en la formació de la *política d'estat* sobre el particular, resulta evident que la distribució entre les administracions dels esforços associats als ajustos fiscals a realitzar a curt termini és molt desigual, tenint en compte la dimensió i l'estructura del gasto de cada una. El calendari actual comporta un repartiment injust de les càrregues de l'ajust entre administracions, ja que imposa una velocitat superior a la correcció dels desequilibris de les comunitats. Així mateix, contradiu tant principis bàsics que inspiren la mateixa revisió del Pacte d'estabilitat i creixement com les recomanacions de la Comissió Europea del mes de juliol de 2012.

EL REPARTIMENT DE L'OBJECTIU DE DÈFICIT ENTRE ADMINISTRACIONS

Quadro 13. Objectiu de dèficit per a 2013

Administracions públiques	Objectiu de dèficit per a 2012	Objectiu de dèficit per a 2013				
	Programa estabilitat 2012-2015 (juliol 2012)	Programa estabilitat 2011-2014 (abril 2011)	Programa estabilitat 2012-2015 (abril 2012)	Programa estabilitat 2012-2015 (juliol 2012)	Programa estabilitat 2013-2016 (abril 2013)	Revisió maig/juliol 2013
Total A P.	6,3	3,0	3,0	4,5	6,3	6,5
Administració central	4,5	1,7	2,5	3,8	3,7	3,8
Comunitats autònomes	1,5	1,1	0,5	0,7	1,2	1,3
Corporacions locals	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguretat Social	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4

L'Administració central s'adjudicava, en la seua proposta de juliol de 2012, el 84,4 % de l'objectiu de dèficit, encara que només gestiona el 22 % del gasto públic (el 54 % si s'inclou la Seguretat Social). Al mateix temps, assignava a les comunitats autònomes un 15,6 % de l'objectiu de dèficit exigit, quan estes gestionen un 34 % del gasto públic. En l'última revisió de l'objectiu (maig/juliol de 2013), correspon a l'Administració central el 58,5 % del dèficit i a les comunitats el 20 %, de manera que el repartiment de la major folgança derivada d'un ritme d'ajust fiscal més lent continua sent asimètric.

El conjunt d'administracions públiques tindrà dèficit estructural com a mínim fins a 2016, però per a llavors les administracions territorials haurien d'estar ja pràcticament en equilibri. Així doncs, el govern espanyol imposa a les autonomies una convergència més ràpida cap a l'estabilitat pressupostària que la que es fixa per a si mateix. L'argument que és l'Administració central la que patix més els efectes cíclics del dèficit és només cert pel que fa als gastos, però no als ingressos. La caiguda d'estos ha afectat amb una intensitat similar les CA, a conseqüència de la seua dependència de la mateixa cistella de grans

impostos i d'un extremadament cíclic, com és l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, la recaptació del qual s'ha desplomat al punxar-se la bambolla immobiliària.

h) Tancament dels mercats

Les dificultats financeres per a la majoria de les comunitats han assolit els màxims nivells de tensió quan els mercats financers s'han tancat per a estes, i els han impedit refinançar deutes i finançar els nous dèficits. Esta situació enfronta les comunitats autònomes a dos problemes gravíssims que posen en qüestió la seua autonomia real. El primer és que la falta de liquiditat els impedix desenrotllar les seues funcions amb normalitat. El segon, la pèrdua de control *de facto* sobre el ritme de consolidació fiscal perquè, a partir del moment en el qual els mercats es tanquen, el gasto que es pot realitzar depén de les finestres de finançament que s'òbriguen i de les ajudes condicionades que oferixen els instruments creats per l'Administració central, com el Pla de pagament a proveïdors i el Fons de Liquiditat Autonòmica. En estos anys, per falta de liquiditat, nombroses comunitats han viscut l'experiència de no poder fer front a compromisos de pagament arreplegats en els seus pressupostos i previstos en els escenaris inicials de dèficit i endeutament. Les conseqüències d'esta situació les estan patint els seus proveïdors i també moltes de les unitats gestores dels diferents programes pressupostaris, en particular els organismes autònoms, les universitats, les empreses i les fundacions.

i) Horitzó de reducció de la grandària del sector públic

La magnitud dels dèficits de les administracions públiques dels últims anys —superiors al 20 % del gasto— i l'evolució de l'endeutament —que creix cap al 90 % del PIB— obliga a contemplar un horitzó d'ajustos severs, pel costat dels ingressos i els gastos. La repercussió dels ajustos sobre les CA dependrà de les opcions triades en un sentit o l'altre, tant pel que fa a la grandària del sector públic com a la composició del gasto per funcions, perquè les competències de les comunitats concentren el gasto majoritàriament —més del 70 %— en els servicis de caràcter social.

L'Actualització del Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya 2013-2016 establix uns objectius de reducció del dèficit basats fonamentalment en la reducció de la grandària del sector públic i molt menys en l'increment d'ingressos i la lluita contra el frau fiscal. L'objectiu és passar d'un gasto que representa el 43,4 % del PIB en 2012 (sense els gastos lligats a la reestructuració bancària) al 39,7 % en 2016. Este plantejament implica optar per una grandària relativa del sector públic respecte del PIB substancialment inferior a la mitjana actual dels països europeus i similar al dels Estats Units. Cal advertir, no obstant això, que l'objectiu assenyalat per a Espanya en 2016 és superior al

que representaven les actuacions del conjunt de les AP en la Comunitat Valenciana quan va arribar la crisi (37,6 % en 2008), pel fet que la seua dimensió tradicionalment ha sigut inferior a la mitjana espanyola.

L'escenari proposat per la política econòmica dissenyada opta per un sector públic més reduït però exigix, en tot cas, incrementar la pressió fiscal actual —una de les més baixes de la UE i l'OCDE— per a equilibrar els comptes públics. D'una altra manera, serien necessàries retallades addicionals dels gastos per a equilibrar el pressupost. Per a evitar això últim és necessari apujar impostos, millorar el compliment fiscal i reduir l'economia submergida, així com revisar les polítiques d'exempcions o beneficis fiscals que disfruten determinades bases tributàries, en particular les rendes del capital.

LA DIMENSIÓ DEL SECTOR PÚBLIC EN PERSPECTIVA COMPARADA

En tots els països, la caiguda d'activitat en el sector privat durant la crisi i l'expansió dels gastos de les polítiques d'estabilització ha implicat un increment del pes del gasto públic en el PIB en els anys de recessió inicials. A partir de 2010, en la majoria de les economies han començat a desplegar-se programes d'ajust que mostren com a resultat en alguns casos una reducció del pes del gasto públic en el PIB.

Espanya va entrar en la crisi amb un sector públic relativament més reduït que la resta de països europeus de grans dimensions i només un poc superior al dels Estats Units. La seua dimensió s'ha expandit substancialment durant la crisi, però la grandària que es preveu com a objectiu en l'horitzó 2016 del Programa d'estabilitat és similar a l'inicial.

Quadro 14. Pes del sector públic i escenari previst en el Programa d'estabilitat
Gasto públic / PIB, en %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Programa 2016
Espanya	39,2 %	41,5 %	46,3 %	46,3 %	45,2 %	47,0 %	39,7 %
Alemanya	43,5 %	44,1 %	48,2 %	47,7 %	45,3 %	45,0 %	
França	52,6 %	53,3 %	56,8 %	56,6 %	55,9 %	56,6 %	
Regne Unit	43,7 %	47,7 %	51,3 %	50,4 %	48,6 %	48,5 %	
Itàlia	47,6 %	48,6 %	51,9 %	50,4 %	49,9 %	50,6 %	
UE-15	45,9 %	47,5 %	51,6 %	51,2 %	49,7 %	50,1 %	
EUA	35,1 %	37,2 %	42,8 %	41,0 %	40,5 %	38,4 %	
Comunitat Valenciana	36,0 %	37,6 %	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	

Font: Eurostat, US Government Spending, Govern d'Espanya, Fundació BBVA-Ivie i elaboració pròpia.

j) Horitzó per al gasto de les CA.

La dimensió de l'estat del benestar en el nostre país que es deriva dels objectius de gasto establits en el Programa d'estabilitat en l'horitzó 2016 exigix reduccions en les diferents funcions. Les funcions que les CA exercixen en el sector públic espanyol tindran també una grandària més reduïda —en relació amb el PIB— que l'actual. En particular, el percentatge del PIB que representa el gasto en educació i sanitat s'haurà de reduir un 1,6 per cens, i la suma de les dos funcions passa de l'11,0 % del PIB en 2011 al 9,4 % en 2016. En cas que s'aconseguisca eixe objectiu, el pes d'estes funcions de gasto en el PIB seria clarament inferior al de la majoria dels països desenrotllats del nostre entorn.

Este horitzó representa un canvi de perspectiva substancial respecte de la trajectòria seguida durant el període de desenrotllament de l'estat de les autonomies. A conseqüència del desenrotllament tardà de l'estat del benestar al nostre país, el gasto públic en producció de béns de caràcter social ha sigut creixent, en percentatge de PIB, en un període en el qual en la majoria dels països europeus és més estable. Durant la crisi estos gastos han crescut en tots els països, però a causa de l'impacte dels gastos per protecció a la desocupació i altres funcions de protecció social.

En l'àmbit de les CA, la tendència dels seus gastos en protecció social ha sigut clarament creixent. Hi ha factors que continuaran pressionant en el futur en eixa direcció a causa del pes dels servicis associats a l'envelliment, com la sanitat i la dependència, que també en la majoria dels països seguixen tendències expansives. Per consegüent, l'ajust del gasto per a les comunitats presenta més obstacles perquè les seues funcions es concentren en servicis de reducció més difícil i que formen part del nucli de l'estat de benestar.

EL GASTO EN SERVICIS PÚBLICS BÀSICS

Prop d'una quarta part del gasto públic total en els països desenrotllats es destina als servicis bàsics en els quals es concentra l'actuació de les comunitats autònomes. Es tracta d'activitats estretament relacionades amb les polítiques d'igualtat d'oportunitats en l'accés a l'educació i la salut.

L'esforç dedicat a estes funcions —en percentatge de PIB— és superior en la UE més desenrotllada que a Espanya —i a Espanya és superior al de la Comunitat Valenciana—, tant abans de l'arribada de la crisi com durant esta. No obstant això, l'horitzó 2016 del Programa d'estabilitat preveu reduccions addicionals també en estes funcions. En tot cas, el percentatge de PIB considerat com a objectiu de gasto sanitari o educatiu en el Programa d'estabilitat és una coordenada financera bàsica per a les CA, la concentració de gasto de les quals en estes dos activitats és molt alta.

Quadro 15. Pes del gasto públic en sanitat, educació i protecció social, en % del PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Programa estabilitat 2016
ESPANYA	**22,9**	**22,8**	**23,2**	**24,8**	**28,2**	**28,5**	**27,9**	**26,0**
Educació	4,3	4,3	4,4	4,6	5,1	4,9	4,7	4,0
Sanitat	5,7	5,6	5,7	6,1	6,8	6,6	6,3	5,4
Protec. social	12,9	12,9	13,1	14,1	16,3	17,0	16,9	16,6
ALEMANYA	**32,1**	**31,1**	**29,8**	**30,0**	**32,8**	**32,1**	**30,9**	
Educació	4,1	4,0	3,9	4,0	4,3	4,3	4,3	
Sanitat	6,7	6,6	6,5	6,7	7,3	7,2	7,0	
Protec. social	21,3	20,5	19,4	19,3	21,2	20,6	19,6	
FRANÇA	**35,2**	**35,3**	**34,9**	**35,4**	**38,0**	**38,2**	**38,2**	
Educació	5,8	5,7	5,5	5,6	6,0	6,0	6,0	
Sanitat	7,8	7,7	7,6	7,6	8,1	8,0	8,3	
Protec. social	21,6	21,9	21,8	22,2	23,9	24,2	23,9	
REGNE UNIT	**28,9**	**28,5**	**28,6**	**29,9**	**33,4**	**33,1**	**32,4**	
Educació	6,2	6,1	6,2	6,4	7,0	7,0	6,5	
Sanitat	6,9	7,1	7,1	7,5	8,4	8,2	8,0	
Protec. social	15,8	15,3	15,3	16,0	18,0	17,9	17,9	
ITÀLIA	**29,6**	**29,7**	**29,5**	**30,3**	**32,6**	**32,5**	**32,1**	
Educació	4,7	4,6	4,6	4,4	4,6	4,5	4,2	
Sanitat	6,9	7,1	6,8	7,2	7,6	7,6	7,4	
Protec. social	18,0	18,0	18,1	18,7	20,4	20,4	20,5	
UE-15	**30,5**	**30,2**	**29,9**	**30,7**	**33,6**	**33,4**	**32,9**	
Educació	5,2	5,1	5,1	5,2	5,5	5,5	5,4	
Sanitat	6,8	6,9	6,9	7,1	7,8	7,6	7,5	
Protec. social	18,5	18,2	17,9	18,4	20,3	20,3	20,0	
Comunitat Valenciana								
Educació	3,6	3,5	3,5	3,6	4,4	4,3	4,1	
Sanitat	5,4	5,2	5,3	5,5	6,3	6,3	5,7	

Font: Eurostat, INE, Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, Govern d'Espanya i elaboració pròpia.

El Programa d'estabilitat proposa, doncs, una evolució temporal futura molt diferent, de la trajectòria passada. Per conseqüent, eixa és una peça molt important que cal tindre en compte de cara a una revisió del model de finançament, per dos motius. El primer és que es tracta de la proposta del Govern d'Espanya i el seu punt de vista serà molt important en la discussió del nou model. La segona és que representa una alternativa de cara a la necessitat ineludible de reduir el dèficit les potencials implicacions del qual són rellevants des de la perspectiva de l'equitat i des de la del creixement. Des de la perspectiva de l'equitat, són rellevants els seus possibles efectes sobre l'accés a servicis bàsics. Des de la perspectiva del creixement, són importants les seues implicacions per als recursos que estaran disponibles per al reforç de palanques bàsiques d'una estratègia de desenrotllament basada en el coneixement, com ara l'educació, la investigació i la innovació.

II. PROPOSTES PER AL NOU MODEL

4. CRITERIS PER A DEFINIR UN SISTEMA DE FINANÇAMENT EQUILIBRAT I ESTABLE

Per a superar les deficiències dels models anteriors i donar resposta als nombrosos problemes nous plantejats durant la crisi, el pròxim sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de respondre a principis que li atorguen l'equilibri i l'estabilitat que no han tingut els models precedents. Aconseguir estos objectius no és possible sense introduir canvis substancials en els criteris amb els quals s'han construït els models anteriors i, sobretot, sense millorar el compliment d'estos. La gravetat dels problemes que s'arrosseguen des de fa diverses dècades i els que es deriven de la situació actual hauria d'impulsar, també en este àmbit, reformes ambicioses i moltes vegades ajornades, però necessàries. Per a la Comunitat Valenciana que estos canvis s'aborden i que els criteris es complisquen és una qüestió de supervivència.

Els dotze principis amb els quals hauria de dissenyar-se el nou sistema són els següents:

a) Principi d'autonomia

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de permetre l'exercici de l'autonomia en el qual es fonamenta en la Constitució Espanyola la seua existència, tant en el vessant d'ingressos com de gastos.

b) Principi d'equitat (horitzontal)

El sistema de finançament de les comunitats autònomes no pot ser causa d'un tracte desigual del sector públic a ciutadans que viuen en diferents territoris i tenen les mateixes necessitats de servicis públics fonamentals.

c) Principi de solidaritat

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha d'incloure instruments de solidaritat que contribuïsquen al fet que les comunitats garantisquen a tots els ciutadans l'accés als servicis públics fonamentals en condicions similars, amb independència del nivell de renda del territori en el qual visquen, sempre que facen el mateix esforç fiscal.

d) Principi d'ordinalitat

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de contribuir a la convergència en els recursos per habitant disponibles per a les comunitats, però no incloure mecanismes redistributius de tal intensitat que alteren l'orde de recursos derivat dels ingressos fiscals *per càpita* recaptats en cada territori.

e) Principi de responsabilitat fiscal

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de basar una part substancial dels ingressos d'estes en els tributs recaptats en el seu territori i la responsabilitat fiscal dels governs de les comunitats davant dels ciutadans en l'ús dels recursos públics.

f) Principi de suficiència (equilibri vertical)

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de respondre a una distribució de les fonts d'ingressos públics entre les administracions que garantisca a les comunitats l'accés als recursos suficients per a l'acompliment de les funcions que tenen encomanades per la Constitució, els seus estatuts d'autonomia i la resta de legislació de l'Estat.

g) Principi de garantia del benestar

El sistema de finançament ha de ser una peça central del compromís de les administracions públiques amb l'estat de benestar, ateses les funcions clau que les comunitats autònomes assumixen en la prestació de servicis educatius, sanitaris i socials.

h) Principi d'estabilitat pressupostària

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha d'ajustar-se al marc europeu i espanyol d'estabilitat pressupostària de les administracions públiques, entesa com una situació d'equilibri o superàvit estructural que resulta compatible amb el creixement econòmic.

i) Principi de sostenibilitat financera

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de prevore expressament la seua sostenibilitat financera a llarg termini, és a dir, la capacitat de finançar compromisos

de gasto presents i futurs dins dels límits de dèficit i deute públic, d'acord amb el que s'establix en la normativa europea i en la Llei d'estabilitat, i ha d'establir exigències d'horitzons plurianuals i compromisos de prudència financera com a part fonamental de la garantia de manteniment dels servicis.

j) Principi de lleialtat institucional

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de basar-se en la lleialtat de totes les administracions implicades amb les institucions de l'estat de les autonomies, i reflectir-la en procediments de decisió i acord adequats i en la transparència informativa.

k) Principi de senzillesa

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de facilitar la comprensió pels ciutadans dels criteris en els quals es basa, com una via més per a reforçar la confiança en l'estat de les autonomies.

l) *Principi de transparència*

El sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de ser transparent, incloent compromisos de subministrament i difusió d'informació i mecanismes d'avaluació dels seus resultats i de la trajectòria financera de les comunitats que, sense perjuí de la seua autonomia, afavorisquen l'eficiència i l'estabilitat financera, així com la rendició de comptes a la societat.

5. PROPOSTA D'ESQUEMA BÀSIC PER AL MODEL DE FINANÇAMENT

Un sistema de finançament de les comunitats que responga als criteris anteriors exigix canvis substancials respecte dels models precedents, inclòs l'actual. Les principals diferències de la proposta que es descriu a continuació respecte de les aplicades fins ara són les següents:

a) Per a atendre els principis d'autonomia i responsabilitat fiscal, el model proposat preveu el reforçament d'un espai fiscal propi per a les comunitats i més responsabilitat d'estes en la gestió tributària.

b) Per a atendre els principis d'equitat, solidaritat i ordinalitat, el sistema proposat ha de corregir les fortes asimetries entre comunitats en finançament per habitant i s'ha de calcular per a la totalitat d'estes, incloses les forals. El càlcul de la *quota* i la *contribució* pot resultar i ha de resultar compatible amb els criteris citats, sense perjuí de les singularitats institucionals de les comunitats forals.

c) Per a fer compatibles els principis d'autonomia, solidaritat i suficiència, el model proposat tracta de manera diferenciada el finançament dels servicis públics fonamentals —en matèria de seguretat, orde públic, sanitat, educació i protecció social[2]—, tant d'àmbit autonòmic com estatal, i establix garanties de mínims per a estos.

[2] El model proposat no inclou les competències de protecció social gestionades pel sistema de Seguretat Social: malaltia i discapacitat, vellesa, supervivents, família i xiquets i desocupació. No obstant això, segurament la inclusió d'estes amb un tractament específic dels seus indicadors de necessitat donaria més coherència a la proposta, ja que es tracta d'aspectes clau de l'estat del benestar i s'han de tindre en compte al definir la viabilitat i l'estabilitat financera dels compromisos a mitjà termini d'este.

d) Per a atendre els principis de garantia de benestar, estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i lleialtat institucional, el sistema proposat preveu un horitzó temporal ampli de finançament per al conjunt de les administracions públiques i es basa en una visió consensuada entre estes sobre quina ha de ser la dimensió financera de les CA i les seues funcions principals.

e) Per a atendre els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, la proposta considera necessari situar de nou totes les comunitats autònomes en el punt de partida que resulte de revisar la part de l'endeutament en el qual s'ha vist obligada a incórrer cada una per a oferir un nivell mínim de servicis públics fonamentals als seus ciutadans.

f) Per a atendre els criteris de senzillesa i transparència, el sistema proposat elimina els múltiples i complexos fons precedents i establix compromisos de subministrament d'informació que faciliten un seguiment dels resultats i de la situació financera de les CA.

El sistema de finançament autonòmic que es proposa estructura els recursos de les comunitats en tres trams:

5.1 Tram de garantia del nivell mínim dels servicis públics fonamentals (SPF)

- El volum de recursos d'este tram ha de ser el resultat d'un acord entre una àmplia majoria parlamentària en les Corts Generals i de caràcter intergovernamental en el Consell de Política Fiscal i Financera, sobre la dimensió mínima de les funcions de gasto públic considerades bàsiques per a l'estat del benestar a Espanya: seguretat i orde públic, educació, salut i protecció social.

- Eixe acord ha d'establir-se per a horitzons temporals amplis —clarament superiors a una legislatura—, referenciar-se al PIB i incloure la distribució del gasto garantit per a estes funcions entre la part corresponent a l'Administració central i al conjunt de les CA.

- Per a protegir el finançament estable d'este bloc del nivell mínim dels servicis públics fonamentals al llarg del temps, els pressupostos generals de l'Estat crearan un *fons de contingència* al qual realitzaran aportacions quan la recaptació tributària cresca per damunt del PIB nominal, amb la finalitat d'evitar que

les caigudes de la recaptació en períodes de recessió posen en perill els SPF oferits per les diferents administracions.

- L'administració del *fons de contingència* correspondrà conjuntament a l'Administració central i a les comunitats autònomes, i les decisions sobre este s'adoptaran per vot ponderat del gasto públic atribuït a cada administració per al sosteniment dels SPF.

- Una vegada fixada la dimensió d'estos recursos per a les competències que gestionen les comunitats autònomes, la distribució entre estes haurà de fer-se atenent el criteri de necessitat associat al concepte de *població ajustada*, calculada en els termes que s'acorde, sempre sobre bases objectives i prevalent el criteri poblacional. D'eixa manera es garantix un finançament igual per unitat de necessitat a totes les comunitats, capaç d'assegurar la igualtat d'accés als SPF a tots els espanyols, independentment del seu nivell de renda i del territori en el qual tinguen el domicili.

- Com a contrapartida del compromís de solidaritat que representa la garantia de finançament d'estes competències, l'Administració central i cada una de les CA estaran obligades a mantindre la dimensió global del paquet de gasto finançat per l'aportació d'estos recursos, i l'aplicaran segons el seu criteri al conjunt de funcions de gasto associades als SPF.

- El finançament del tram de garantia dels SPF es realitzarà assignant a eixa finalitat el mateix percentatge de la recaptació en els territoris de les CA de la cistella d'impostos formada per IRPF, IVA i impostos especials. La suma de les aportacions al tram de garantia dels SPF es distribuirà entre les comunitats segons el criteri de necessitat enunciat (població ajustada).

- Quan la variació de la recaptació tributària siga inferior a la variació del PIB, el finançament dels SPF es complementarà amb les aportacions extraordinàries del fons de contingència acumulat per a la sostenibilitat d'estos servicis.

5.2 Tram de suficiència competencial autonòmica

- Addicionalment a l'anterior, les CA disposaran de recursos per a atendre el finançament de la resta de competències corresponents a altres funcions de gasto no lligades a necessitats de servicis públics fonamentals de la població: servicis generals de les administracions públiques; assumptes econòmics;

protecció del medi ambient; activitats recreatives; cultura i religió, i vivenda i servicis comunitaris.

- L'avaluació dels recursos que asseguren la suficiència financera de les CA per a atendre les seues funcions en estos àmbits competencials es realitzarà sobre la base del conjunt d'indicadors de necessitat que s'acorde: població, PIB, extensió, densitat, dispersió, llengua autòctona, insularitat, etc. El finançament resultant per unitat de necessitat haurà de ser el mateix per a totes les comunitats.

- El finançament d'este tram es realitzarà mitjançant la recaptació dels tributs cedits a les CA i la participació d'estes en la recaptació en els tributs de l'Estat —IRPF, IVA i especials— en els seus respectius territoris que garantisca la suficiència financera l'any base i no estiga compromesa en el finançament de garantia dels SPF.

- Les diferències clau entre l'anterior tram de garantia i el tram de suficiència competencial són dos. En primer lloc, el tram de suficiència no inclou el mecanisme d'assegurament que es deriva de compartir els recursos entre totes les comunitats i que pot protegir-les de la superior variabilitat de la recaptació en territoris concrets. I, segon, tampoc s'inclou la protecció que suposa el fons de contingència constituït pel conjunt de les AP. Per conseqüent, per a preservar l'equilibri pressupostari, les variacions dels ingressos derivades de les oscil·lacions cícliques que no queden compensades pels mecanismes de protecció associats als SPF hauran de ser assimilades per cada comunitat mitjançant ajustos en els seus gastos o dels seus tipus impositius. En este últim cas, el recurs a canvis en els tipus impositius es realitzarà fent ús del *tram d'autonomia*, que es descriu a continuació.

- Amb la finalitat de disposar de marge per a estabilitzar en períodes de caiguda d'ingressos el gasto en les competències que finança este tram de suficiència —diferents dels SPF—, cada comunitat tindrà la facultat de crear i dotar fons de contingència propis en les fases de creixement dels ingressos, amb els criteris que crega oportuns.

5.3 Tram d'autonomia

- Les Corts Generals legislaran com es distribuiran les fonts tributàries entre les administracions públiques perquè les comunitats disposen d'un espai fiscal propi en el qual exercir la seua autonomia financera.

- En la mesura que exerciten la seua capacitat normativa en matèria tributària, les CA podran disposar de recursos addicionals als compromesos en els dos trams anteriors per a finançar les polítiques de gasto decidides autònomament.

- El finançament de les polítiques autònomes de gasto es realitzarà mitjançant l'import de la recaptació dels tributs propis i els recàrrecs sobre tributs estatals, cedits o compartits, que tinguen establits o establisquen fent ús de la seua capacitat normativa.

- Les CA que obtinguen més recursos com a resultat d'un esforç fiscal en els tributs estatals situat per damunt de la mitjana obtindran com a incentiu la participació corresponent en esta recaptació addicional.

- La liquidació de l'incentiu corresponent al superior esforç fiscal en els tributs compartits es realitzarà per exercicis vençuts.

6. INSTRUMENTS COMPLEMENTARIS

Perquè el nou model atenga alguns dels problemes assenyalats d'acord amb els principis enunciats anteriorment —i permeta millorar en simplicitat, transparència, solidaritat i equitat els resultats dels anteriors— els elements bàsics descrits en el punt anterior han d'anar acompanyats dels tres instruments complementaris següents:

6.1. Instruments de desenrotllament regional

- Les CA que reunisquen els requisits establits per l'Administració central o per la Unió Europea per a rebre suports financers que contribuïsquen a la correcció de diferències de renda i riquesa entre les regions obtindran recursos addicionals que incorporaran als seus pressupostos.

- El finançament d'estos recursos provindrà de les dotacions del Fons de Compensació Interterritorial dels Pressupostos Generals de l'Estat i dels Fons Estructurals Europeus.

- Els recursos obtinguts per als objectius de desenrotllament regional hauran d'assignar-se a les finalitats que establisquen estes polítiques i sotmetre's a la programació i l'avaluació corresponents.

6.2. Instrument de reequilibri financer

- Les comunitats autònomes que hagen sigut finançades amb un nivell de recursos per habitant inferior al necessari per a sostindre els servicis públics fonamentals des que van assumir les seues competències avaluaran amb l'Administració central les implicacions que d'això es deriven per a la sostenibilitat dels seus nivells actuals d'endeutament i càrregues financeres i el seu reconeixement, amb la finalitat d'adoptar els corresponents mecanismes de compensació de les conseqüències de l'infrafinançament patit.

6.3. Contribucions forals a les càrregues generals de l'Estat

- Les singularitats forals en matèria de recaptació i gestió tributària exigixen precisar què es consideren càrregues generals de l'Estat, amb la finalitat que el reconeixement d'estes singularitats siga compatible amb els principis d'equitat, solidaritat interterritorial i transparència.

- Addicionalment als servicis que preste l'Administració central en els territoris forals, es consideraran càrregues generals de l'Estat a l'efecte del càlcul de la *quota* basca i la *contribució* navarresa el volum de recursos necessari per a finançar el tram de garantia dels SPF i el Fons de Compensació Interterritorial.

7. LA GESTIÓ TRIBUTÀRIA

Considerem necessari abordar de manera conjunta la reforma del sistema de finançament autonòmic i la definició del model d'administració tributària. La implantació d'un model de finançament autonòmic com el descrit en els apartats anteriors és compatible amb diferents models de gestió tributària. Concretament, tant amb un en el qual la gestió dels impostos compartits és completament estatal —com l'actual per a les comunitats de règim comú— com amb opcions de gestió descentralitzada que representen més capacitat de gestió tributària de les CA.

Qualsevol que siga el model triat, és imprescindible que es preserven quatre criteris bàsics:

- Que tots els governs que depenguen financerament d'una agència tributària han de tindre una presència proporcionada en els seus òrgans directius i ser informats puntualment dels plans de gestió i dels resultats que els afecten, en igualtat de condicions.

- L'opció de gestió triada no haurà de tindre implicacions sobre la capacitat dels governs que depenen financerament d'una agència d'influir en els criteris i els plans d'actuació d'esta per a fer efectiu el compliment fiscal en cada territori.

- L'opció de gestió triada no haurà de tindre implicacions sobre la immediatesa amb la qual accedix a la liquiditat derivada de la recaptació fiscal de cap de les administracions a les quals l'agència tributària proporciona recursos, ni esta podrà establir condicions de cap mena sobre esta.

- En el cas que hi haja diverses agències, els compromisos d'intercanvi d'informació s'han de respectar escrupolosament, responent a criteris de lleialtat institucional i estricta professionalitat i eficiència en la gestió. A este efecte, els responsables de l'agència assumiran compromisos contractuals explícits.

Sempre que es respecten els criteris anteriors, les opcions sobre la gestió tributària de cada comunitat —agència estatal o pròpia de la comunitat— es podrien triar de manera flexible, segons les seues preferències sobre el nivell de responsabilitat en la gestió que desitgen assumir. Ara bé, atés que esta decisió té implicacions de llarg termini que van més enllà d'una legislatura, per a adoptar-la s'hauria de requerir una majoria qualificada en les cambres autonòmiques, una vegada establida com a opció per la legislació bàsica de l'Estat en esta matèria (LOFCA).

8. NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC, ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I SOSTENIBILITAT FINANCERA

8.1. Coherència entre el Programa d'estabilitat i el model de finançament autonòmic

Com ja s'ha assenyalat, el sistema de finançament de les comunitats autònomes ha d'ajustar-se al marc europeu i espanyol d'estabilitat pressupostària de les administracions públiques, entesa com una situació d'equilibri o superàvit estructural que resulte compatible amb el creixement econòmic. Així mateix, ha de prevore expressament la seua sostenibilitat financera a llarg termini, és a dir, la capacitat de finançar els compromisos de gasto presents i futurs assumits per a l'acompliment de les seues funcions dins dels límits de dèficit i deute públic, d'acord amb el que s'establix en la normativa europea i en la Llei d'estabilitat.

Per a fer possible este objectiu, s'han de definir horitzons plurianuals d'ingressos i gastos, basats en compromisos de prudència financera, com a part fonamental de la garantia de manteniment dels servicis. El nou model de finançament autonòmic ha de construir-se des d'esta perspectiva, posar-se en relació amb el programa d'estabilitat del Regne d'Espanya vigent en cada moment i garantir la seua compatibilitat i coherència amb este.

L'annex inclòs com a part III d'este document presenta un exercici de simulació que mostra com portar a la pràctica estos criteris generals i com aplicar, en sintonia amb estos i amb les xifres del Programa d'estabilitat 2013- 2016, el model de finançament proposat en este informe.

8.2. Gestió de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera

En el diagnòstic realitzat en la primera part d'este document hem insistit en la necessitat de tindre molt presents els problemes financers manifestats durant la crisi. Molts no s'havien considerat en el passat, però en els anys recents s'ha posat de manifest la seua gravetat, així com l'amenaça que representa per a l'estabilitat financera i el funcionament del sector públic. Eixe risc té una importància especial per a les comunitats autònomes, tant per a la sostenibilitat dels nivells dels servicis públics fonamentals que estes presten com per a la seua capacitat de desenrotllar polítiques que contribuïsquen al creixement econòmic i el desenrotllament dels seus territoris.

En l'apartat 3, al posar de manifest que hi ha problemes d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de gran importància s'ha assenyalat també que la gestió d'estos per part de l'Administració central no està tenint la neutralitat exigible a l'administració que té la principal responsabilitat en el disseny d'esta política. Concretament, els criteris seguits en el repartiment del dèficit entre les diferents administracions mostren la necessitat d'articular un sistema de gestió de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera més just i equilibrat per als diferents nivells de govern. Mentres no es tinga este sistema, l'assumpció dels compromisos d'estabilitat resultarà debilitada, per considerar-se que hi ha raons de pes per a ser revisats. L'experiència dels models de finançament autonòmic és un bon exemple dels riscos que poden derivar-se d'uns sistemes que resulten inestables pel seu disseny deficient.

Per a evitar eixos riscos en este àmbit, l'anàlisi i la determinació dels objectius d'estabilitat i dèficit haurien de situar-se en un organisme participat per tots els nivells de govern que tenen atribucions d'ingressos i gastos públics i han de comprometre's amb els objectius citats (Administració central, comunitats autònomes i corporacions locals). L'aprovació de les decisions corresponents hauria de produir-se per majoria qualificada i, prèviament a la seua adopció, s'hauria de disposar dels informes i les propostes tècniques adequades, preparades per un secretariat tècnic independent. Este procediment contribuiria a facilitar un compromís fort de totes les administracions amb els objectius d'estabilitat acordats.

Un model de finançament de les comunitats autònomes com el descrit en els apartats anteriors també ha de servir com a complement a la resta d'instruments desenrotllats per a millorar l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera de les comunitats i del sector públic en conjunt. Ho faria en la mesura que pot procurar el consens que requerixen algunes decisions de transcendència estructural per al sector públic, l'economia i la societat, que, lamentablement, no han tingut algunes

mesures d'ajust en el passat. Les vies per les quals el model contribuiria a esta millora són diverses:

- El tram de garantia es concep expressament amb eixa filosofia de prudència financera i de priorització dels compromisos associats als servicis públics fonamentals. La filosofia defesa en relació amb este tram implica que sobre els temes bàsics totes les administracions públiques assumisquen compromisos compartits i de llarg termini, tant sobre els recursos a dedicar a finançar el benestar com sobre el respecte a l'estabilitat financera.

- Al seu torn, el tram de suficiència s'ha descrit en uns termes que conviden les comunitats a introduir també compromisos de prudència financera que afavorisquen la sostenibilitat dels compromisos assumits.

Altres iniciatives haurien de servir com a complement d'això, perquè poden contribuir a millorar la gestió financera de les comunitats des de la doble perspectiva de l'estabilitat i la sostenibilitat. Es tracta de desenrotllar instruments que afavorisquen l'existència de visions de mitjà i llarg termini que puguen ser compartides àmpliament per les administracions públiques espanyoles, però també per altres agents socials i econòmics.

- La primera iniciativa convenient seria que la Secretaria del Consell de Política Fiscal i Financera elabore informes regulars sobre tres qüestions clau per a una gestió ben informada de la sostenibilitat financera de les comunitats:

    - Previsions triennals independents sobre l'evolució dels ingressos públics territorialitzats i els seus determinants, amb la col·laboració de les agències tributàries.

    - Previsions de mitjà i llarg termini sobre la trajectòria de les principals funcions de gasto de les comunitats autònomes —sanitat, dependència, educació, servicis socials— i els seus determinants, que permeten anticipar els compromisos futurs i la necessitat de prendre mesures per a corregir de manera no traumàtica les trajectòries insostenibles.

- Situació economicofinancera de les comunitats i perspectives de les seues economies respectives, incloent un sistema de senyals d'alerta adequadament justificades, en línia amb el desenrotllat recentment a escala europea (MIP Scoreboard) que facilite la correcció del rumb quan l'estabilitat dels comptes públics puga resultar amenaçada.

Estos informes haurien de ser públics, com els que elaboren els servicis d'estudis dels bancs centrals o dels ministeris econòmics, i estar basat en les màximes garanties professionals. El seu desenrotllament regular amb estos criteris contribuiria a millorar la informació disponible per a la presa de decisions i a evitar la proliferació d'opinions escassament fundades, i per això molt nocives, com a vegades ha succeït en els últims anys.

- La segona iniciativa desitjable és l'impuls al desenrotllament de la cultura financera de l'estabilitat i la transparència entre els responsables polítics i els gestors de totes les administracions públiques. A la vista de l'experiència recent, pot dir-se que en bona part eixa cultura no existix i la gravetat de la situació actual hauria d'aprofitar-se per a modificar en profunditat la visió i la formació predominant fins fa poc.

D'eixes carències d'informació i cultura de l'estabilitat s'ha derivat una part important dels problemes que després s'han patit, però, si no s'adopten mesures adequades, és probable que els problemes es repetisquen en el futur. Partint de l'experiència de l'última dècada, els representants dels ciutadans i els governs han de prendre consciència de la importància d'este assumpte per a aconseguir una gestió eficaç i eficient dels recursos públics.

Garantir els servicis públics, el benestar social i el creixement futur requerix un canvi de valors del qual han de participar tots els responsables i gestors públics, amb independència de les seues diferents posicions ideològiques. Eixe canvi ha de contribuir a reforçar el compromís responsable amb el rigor i la prudència financera, com a base d'una gestió pública eficient i sostenible en el mitjà i llarg termini. D'este hauria de derivar-se:

- Un reconeixement de la importància determinant del sector públic per a assolir l'estabilitat econòmica i el manteniment d'una senda de creixement sostenible, i unes polítiques adequades a eixos objectius.

- Un esforç per evitar les conseqüències de la inestabilitat econòmica i financera per a bona part de la població, que no intervé en les decisions que donen lloc a les crisis, però que patix greument les seues implicacions.

La formació en estos valors dels qui tenen la responsabilitat de decidir i gestionar, juntament amb la informació rigorosa, pot contribuir de manera decisiva a millorar la qualitat de l'actuació pública i la seua repercussió en benefici de la societat.

III. ANNEX

ANÀLISI DE COHERÈNCIA I COMPATIBILITAT DEL PROGRAMA D'ESTABILITAT 2013-2016 I LA PROPOSTA DE NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

i. Introducció

Les actualitzacions successives dels programes d'estabilitat són un instrument essencial de la política econòmica de cada estat membre de la UE i la competència per a la seua formulació correspon al govern d'eixos estats. Ara bé, en un país tan descentralitzat com Espanya, és especialment rellevant que l'actuació del govern en este àmbit responga a criteris d'*estat* i no als de la part de les administracions que el govern gestiona directament, en el nostre cas l'Administració central i la de la Seguretat Social. Per esta raó, en este informe ja s'ha emfatitzat la necessitat de fer efectiva una major coordinació intergovernamental en la formulació i gestió de la política fiscal i financera. La importància dels objectius d'estabilitat per a tots els nivells de govern aconsella definir un marc plurianual amb un horitzó ampli, basat en majories qualificades i consensuat entre les distintes AP.

Alguns elements de les polítiques fiscals requerixen inexcusablement, segons el nostre criteri, un acord d'àmplia base política i social. En particular, eixe acord és necessari quant als nivells a garantir dels servicis públics fonamentals de l'estat del benestar i, consegüentment, la dimensió del gasto públic dedicat a les polítiques de seguretat i orde públic, sanitat, educació i protecció social. També seria convenient que este acord prevera l'associació preferent del rendiment de les principals figures tributàries al finançament d'eixos servicis.

És evident que un plantejament d'esta naturalesa té implicacions per al sistema de finançament autonòmic i per a les relacions entre este i l'horitzó de mitjà termini que definix el Programa d'estabilitat. Des del nostre punt de vista, la coherència de les actuacions públiques així ho exigix i, per a concretar este enfocament, a continuació es presenta un exercici de simulació que mostra com portar a la pràctica estos criteris generals i aplicar —en sintonia amb estos i amb les xifres del Programa d'estabilitat 2013-2016— el model de finançament proposat en este informe.

ii. Projeccions pressupostàries del Programa d'estabilitat pressupostària 2013-2016 per a les diferents administracions públiques.

L'actual Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya 2013-2016 realitza una projecció plurianual de les variables següents, per al període que va de 2012 a 2016:

- Evolució dels nivells de gasto, ingrés i dèficit públics en % de PIB, i de l'endeutament de les administracions públiques per al període.

- Distribució del dèficit entre les diferents administracions públiques per al període.

- Evolució de les dimensions de les polítiques de gasto públic, en percentatge de PIB.

Les dades que es mostren en els quadros A1, A2 i A3 d'este annex es basen en la informació que proporcionen els apartats 3.1 a 3.4 del document Actualització del Programa d'estabilitat. Regne d'Espanya 2013-2016 (PE 2013-2016). A partir d'eixa informació, s'han estimat la resta de variables necessàries per a simular un escenari en el qual es dimensionen els objectius de gasto de les diferents AP —en particular les CA— en les seues diferents funcions, així com les seues necessitats de finançament. Els càlculs addicionals realitzats es presenten en l'orde següent:

a) En el quadro A1 s'han projectat els diferents tipus d'ingressos de cada una de les administracions públiques partint de dos informacions que oferix el PE 2013-2016: la distribució per a l'any 2012 respecte de cada administració (facilitada en els quadros 3.1.3 a 3.1.6) i l'evolució de les projeccions dels diferents tipus d'ingressos per als anys 2013 a 2016, sense desglossament per administracions (oferida pel quadro 3.3.1). La distribució dels diferents ingressos tributaris entre administracions que es presenta s'obté projectant fins a l'any 2016 l'estructura percentual de la distribució actual entre administracions públiques.

Quadro A1. Ingressos fiscals per administracions públiques
Projeccions pressupostàries basades en el Programa d'estabilitat 2013-2016
En % del PIB

Administracions públiques	Impostos indirectes	Impostos directes	Cotitzacions socials	Altres ingressos	TOTAL
Ingressos AP 2012	**10,23**	**10,12**	**12,78**	**3,27**	**36,40**
Administració central	2,32	4,91	1,32	0,72	9,27
Comunitats autònomes	5,81	4,38	0,00	1,33	11,52
Corporacions locals	2,10	0,83	0,00	1,09	4,02
Seguretat Social	0,00	0,00	11,46	0,13	11,59
Ingressos AP 2013	**10,80**	**10,40**	**12,50**	**3,30**	**37,00**
Administració central	2,45	5,05	1,29	0,73	9,51
Comunitats autònomes	6,13	4,50	0,00	1,34	11,98
Corporacions locals	2,22	0,85	0,00	1,10	4,17
Seguretat Social	0,00	0,00	11,21	0,13	11,34
Ingressos AP 2014	**10,80**	**10,50**	**12,30**	**3,30**	**36,90**
Administració central	2,45	5,09	1,27	0,73	9,54
Comunitats autònomes	6,13	4,54	0,00	1,34	12,02
Corporacions locals	2,22	0,86	0,00	1,10	4,18
Seguretat Social	0,00	0,00	11,03	0,13	11,16
Ingressos AP 2015	**10,90**	**10,80**	**12,20**	**3,20**	**37,10**
Administració central	2,47	5,24	1,26	0,70	9,68
Comunitats autònomes	6,19	4,67	0,00	1,30	12,17
Corporacions locals	2,24	0,89	0,00	1,07	4,19
Seguretat Social	0,00	0,00	10,94	0,13	11,07
Ingressos AP 2016	**10,90**	**11,00**	**12,10**	**3,20**	**37,20**
Administració central	2,47	5,34	1,25	0,70	9,76
Comunitats autònomes	6,19	4,76	0,00	1,30	12,25
Corporacions locals	2,24	0,90	0,00	1,07	4,21
Seguretat Social	0,00	0,00	10,85	0,13	10,98

Font: Programa d'estabilitat 2013-2016 i elaboració pròpia.

b) El quadro A2 calcula la projecció de les diferents polítiques de gastos per a les diferents administracions públiques. El càlcul es basa en la informació del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a l'exercici 2011 i la projecció agregada de les polítiques de gasto per al conjunt de les AP que oferix el quadro 3.3.3 del PE 2013-2016. La seqüència de l'evolució des del valor liquidat 2011 fins a l'objectiu agregat de totes les administracions públiques per a 2016 que preveu el citat quadro 3.3.3 s'ha construït mantenint les sendes d'evolució que establix el PE 2013-2016 per a cada política de gasto i cada una de les administracions públiques.

Quadro A2. Gastos públics per funcions i administracions públiques Projeccions pressupostàries basades en el Programa d'estabilitat 2013-2016

En % del PIB

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administracions públiques	**45,2**	**43,4**	**43,3**	**42,3**	**41,2**	**39,7**
Servicis públics generals	5,7	5,9 %	6,0	6,0	5,9 %	6,1
Resta servicis generals	3,2	2,6	2,6	2,5	2,3	2,5
Interessos	2,7	3,3	3,4	3,5	3,6	3,6
Defensa	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Orde públic i seguretat	2,2	2,2	2,2	2,1	1,9	1,7
Assumptes econòmics	5,3	4,8	4,7	4,3	3,9	3,3
Protecció medi ambient	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
Vivenda i servicis comunitaris	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Salut	6,3	5,9	5,9	5,8	5,6	5,4
Activitats recreatives cultura i religió	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
Educació	4,7	4,3	4,3	4,1	4,0	4,0
Protecció social	16,9	16,8	16,8	16,7	16,7	16,6
Administració central	**10,2**	**10,0**	**9,9**	**9,7**	**9,3**	**9,0**
Servicis públics generals	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1
Resta servicis generals	1,6	1,2	1,2	1,1	1,1	1,3
Interessos	2,1	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8
Defensa	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Orde públic i seguretat	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
Assumptes econòmics	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
Protecció medi ambient	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Vivenda i servicis comunitaris	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salut	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
Activitats recreatives cultura i religió	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Educació	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Protecció social	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Comunitat autònomes	**15,5**	**14,2**	**14,2**	**14,1**	**13,7**	**13,0**
Servicis públics generals	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
Resta servicis generals	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Interessos	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orde públic i seguretat	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3
Assumptes econòmics	1,7	1,4	1,4	1,3	1,2	0,8
Protecció medi ambient	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivenda i servicis comunitaris	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Salut	5,9 %	5,4	5,4	5,4	5,3	5,2
Activitats recreatives cultura i religió	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Educació	4,3	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Protecció social	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Corporacions locals	**5,5**	**5,0**	**5,0**	**4,7**	**4,5**	**4,4**
Servicis públics generals	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Resta servicis generals	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Interessos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orde públic i seguretat	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Assumptes econòmics	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
Protecció medi ambient	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Vivenda i servicis comunitaris	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Salut	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Activitats recreatives cultura i religió	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Educació	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Protecció social	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

(continua)

(continuació)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Seguretat Social	**14,3**	**14,3**	**14,3**	**13,9**	**13,7**	**13,7**
Servicis públics generals	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resta servicis generals	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orde públic i seguretat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Assumptes econòmics	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1
Protecció medi ambient	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivenda i servicis comunitaris	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salut	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Activitats recreatives cultura i religió	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educació	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Protecció social	13,7	13,7	13,7	13,6	13,6	13,6

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, Programa d'estabilitat 2013-2016 i elaboració pròpia.

c) El quadro A3 es basa en els dos quadros anteriors i en l'evolució del dèficit per a cada nivell d'administració pública prevista en el quadro 3.3.1 del PE 2013-2016. A partir d'eixes informacions, presenta els ingressos i els gastos públics de cada administració de manera que es perceba l'important paper exercit per les transferències entre administracions. Amb eixa finalitat, s'ha calculat:

- El flux net de transferències entre administracions públiques associat als dèficits projectats en el PE 2013-2016.

- El dèficit que resultaria de la diferència entre ingressos no financers i els gastos no financers realitzats directament per cada administració (excloses les transferències de/a altres AP), en cada un dels anys.

- El nivell d'ingressos de cada administració pública (exclosos els procedents de transferències d'altres administracions públiques) en cada un dels anys.

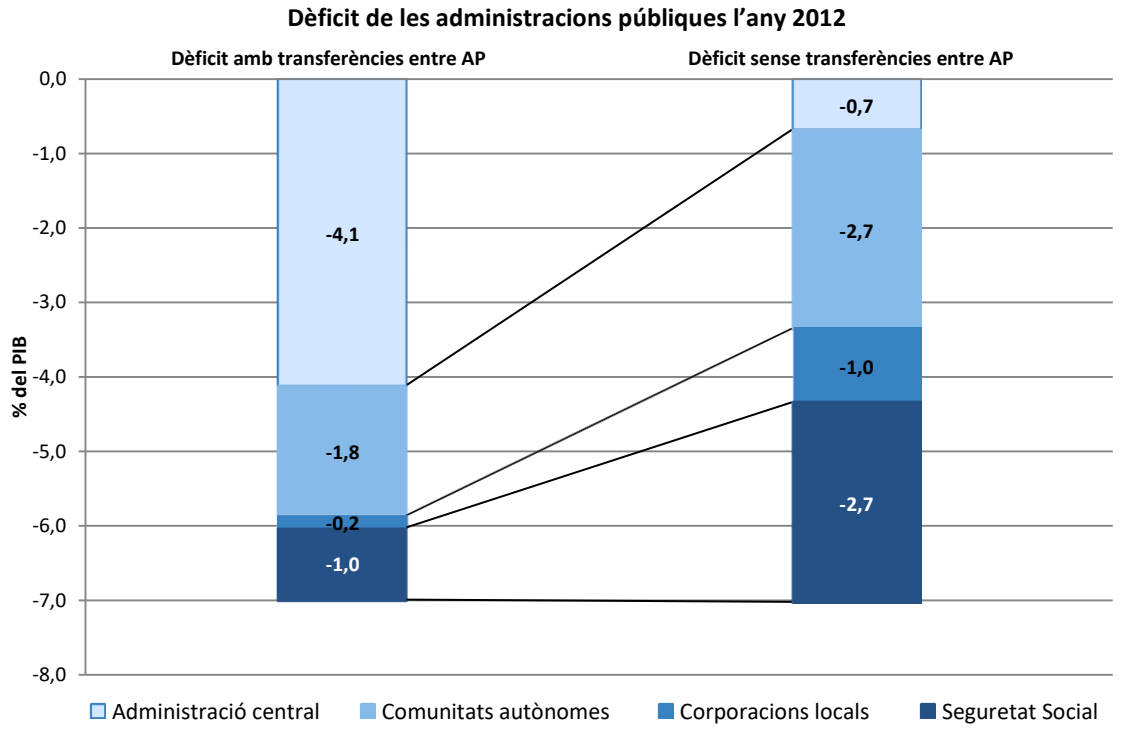
- El gasto (excloses les transferències a altres administracions públiques) de cada administració pública en cada un dels anys, partint dels nivells de gasto de l'exercici 2012 arreplegats en els quadros 3.1.3 a 3.1.6 del PE 2013-2016.

Quadro A3. Projeccions pressupostàries per a un finançament de les administracions públiques sense transferències intergovernamentals
Dèficit, ingressos fiscals i gasto públic sense transferències intergovernamentals
En % del PIB

		2012	2013	2014	2015	2016
Dèficit amb transferències entre AP	**Administracions públiques**	**-7,0**	**-6,3**	**-5,5**	**-4,1**	**-2,7**
	Administració central	-4,1	-3,7	-3,5	-2,8	-2,0
	Comunitats autònomes	-1,8	-1,2	-1,0	-0,7	-0,2
	Corporacions locals	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	Seguretat Social	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5
Fluxos nets per transferències entre AP	**Administracions públiques**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
	Administració central	3,4	3,4	3,4	3,2	2,8
	Comunitats autònomes	-0,9	-1,0	-1,1	-0,9	-0,5
	Corporacions locals	-0,8	-0,8	-0,5	-0,3	-0,1
	Seguretat Social	-1,7	-1,5	-1,7	-2,0	-2,2
Dèficit sense transferències entre AP	**Administracions públiques**	**-7,0**	**-6,3**	**-5,5**	**-4,1**	**-2,7**
	Administració central	-0,7	-0,3	-0,1	0,4	0,8
	Comunitats autònomes	-2,7	-2,2	-2,1	-1,6	-0,7
	Corporacions locals	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	-0,1
	Seguretat Social	-2,7	-2,9	-2,7	-2,6	-2,7
Ingressos públics (sense transferències entre AP)	**Administracions públiques**	**36,4**	**37,0**	**36,8**	**37,1**	**37,1**
	Administració central	9,3	9,5	9,5	9,7	9,8
	Comunitats autònomes	11,5	12,0	12,0	12,2	12,3
	Corporacions locals	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2
	Seguretat Social	11,6	11,3	11,2	11,1	11,0
Gastos públics (sense transferències entre AP)	**Administracions públiques**	**43,4**	**43,3**	**42,3**	**41,2**	**39,7**
	Administració central	10,0	9,9	9,7	9,3	9,0
	Comunitats autònomes	14,2	14,2	14,1	13,7	13,0
	Corporacions locals	5,0	5,0	4,7	4,5	4,4
	Seguretat Social	14,3	14,3	13,9	13,7	13,7

Font: Programa d'estabilitat 2013-2016 i elaboració pròpia.

Gràfic A1. Dèficit de les administracions públiques
En % del PIB



Font: Programa d'estabilitat 2013-2016 i elaboració pròpia.

A la vista de la informació que oferix el quadro A3, cal destacar la importància dels fluxos de transferències actuals entre administracions. Les més importants es dirigixen des de l'Administració central a la resta d'administracions i, conseqüentment, l'Administració central té atribuït actualment un rendiment dels ingressos tributaris superior al gasto final que gestiona, si excloem les transferències a altres administracions. Dit d'una altra manera, els ingressos tributaris que té assignats no la fan incórrer en dèficit per l'exercici de les seues competències, com mostra el quadro al calcular el que denominem el "dèficit sense transferències entre administracions públiques". Les dades corresponents a esta variable corresponents a l'Administració central indiquen superàvit, mentres que hi ha dèficit quan es comptabilitzen les transferències a altres administracions públiques. Per contra, les comunitats autònomes (i la Seguretat Social) es troben en la posició inversa, és a dir, no poden cobrir els seus gastos amb els tributs que tenen assignats. El gràfic A1 il·lustra el canvi de posicions relatives que experimentarien els dèficits de les diferents administracions públiques en 2012 si s'exclogueren les transferències entre administracions i cada una haguera de realitzar els seus gastos amb els ingressos fiscals que té assignats. El resultat és el comentat: un increment substancial de les necessitats de finançament de les comunitats autònomes (i la Seguretat Social) i una reducció de les necessitats de l'Administració central.

La situació actual és, doncs, d'insuficiència fiscal estructural a les comunitats autònomes, insuficiència que es pal·lia parcialment mitjançant transferències procedents de l'Administració central que les fa dependents financerament d'esta última. A causa de la manera d'articular estes transferències en l'actual Sistema de Finançament Autonòmic i a través de la gestió de l'estabilitat pressupostària, es posa en qüestió el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes. D'altra banda, encara que les transferències s'assignen esgrimint el principi de la solidaritat interterritorial, les quanties a les quals verdaderament responen no el respecten, i realment el factor que més pesa en el seu volum efectiu és la preservació de l'*statu quo.* Este fet ha tingut resultats negatius des de la perspectiva de l'equitat en l'accés als servicis per part dels ciutadans, però també per a l'estabilitat dels models perquè estos es posen en qüestió per les asimetries que els caracteritzen.

L'alternativa a esta situació és dissenyar una assignació de recursos tributaris a les CA que minimitze la seua dependència de les transferències de l'Administració central sense renunciar a aconseguir una solidaritat interterritorial efectiva. Eixa és la perspectiva des de la qual es construïx la proposta de nou model de finançament autonòmic (NMFA) desenrotllada en este informe.

iii. Una aplicació del nou model de finançament autonòmic coherent amb el Programa d'estabilitat Pressupostària 2013-2016

La informació que arrepleguen els quadros A1, A2 i A3 proporciona els valors de les variables corresponents al conjunt de les CA que cal tindre en compte per a simular l'aplicació del nou model de finançament autonòmic (NMFA) proposat en els capítols anteriors d'este informe. Perquè este model resulte compatible amb els objectius del PE 2013-2016, hauria d'incorporar l'envolupant financera d'ingressos, gastos i dèficit calculada en estos quadros.

En eixe context, l'NMFA proposa tres elements nous l'aplicació dels quals contribuiria a un funcionament més ordenat, coherent, eficaç i equitatiu de la Hisenda Pública espanyola:

1) **Primer**, donar prioritat a la garantia de prestació dels servicis públics fonamentals. Amb eixa finalitat es proposa establir un orde de prelació en l'assignació del rendiment dels ingressos tributaris i les cotitzacions socials al finançament dels servicis públics fonamentals agrupats en les següents funcions de gasto: sanitat, educació, protecció social i orde públic i seguretat. Esta prelació implica que el rendiment dels ingressos tributaris es destine prioritàriament a garantir el finançament del gasto en estes funcions, fins al límit que represente la dimensió prevista per a estes en el programa d'estabilitat vigent.

El quadro A4 mostra l'estimació de quant representen els servicis públics fonamentals en els anys corresponents a l'actual PE 2013-2016 i en el context de gastos i ingressos públics que este preveu. També mostra el gasto de les CA i de la resta de les AP en eixos servicis públics fonamentals i en la resta de les seues polítiques de gasto.

Quadro A4. Anàlisi de compatibilitat entre la proposta d'NMFA i el Programa d'estabilitat 2013-2016 (I)
Projecció d'ingressos, gastos per funcions i necessitat de finançament
En % del PIB

		2012	2013	2014	2015	2016*
Ingressos públics	**Administracions públiques**	**36,4**	**37,0**	**36,9**	**37,1**	**37,2**
	I. indirectes	10,2	10,8	10,8	10,9	10,9
	I. directes	10,1	10,4	10,5	10,8	11,0
	Cotitzacions socials	12,8	12,5	12,3	12,2	12,1
	Altres Ingressos	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Gastos públics per funcions	**Administracions públiques**	**43,4**	**43,3**	**42,3**	**41,2**	**39,7**
	Servicis públics generals	5,90	6,00	5,95	5,85	6,08
	Resta servicis generals	*2,60*	*2,60*	*2,45*	*2,25*	*2,45*
	Interessos	*3,30*	*3,40*	*3,50*	*3,60*	*3,60*
	Defensa	0,95	0,95	0,95	0,95	0,78
	Orde públic i seguretat	2,20	2,20	2,05	1,90	1,68
	Assumptes econòmics	4,80	4,70	4,30	3,90	3,28
	Protecció medi ambient	0,90	0,80	0,80	0,70	0,58
	Vivenda i servicis comunitaris	0,60	0,60	0,58	0,48	0,38
	Salut	5,87	5,87	5,80	5,60	5,38
	Activitats recreatives cultura i religió	1,10	1,10	1,10	1,10	0,98
	Educació	4,30	4,30	4,10	4,00	3,98
	Protecció social	16,80	16,80	16,70	16,70	16,60
	Necessitat de finançament	**-7,0**	**-6,3**	**-5,4**	**-4,1**	**-2,5**
Gastos públics per funcions	**Administracions públiques**	**43,4**	**43,3**	**42,3**	**41,2**	**39,9**
Servicis públics fonamentals (SPF)	**Administracions públiques**	**29,2**	**29,2**	**28,7**	**28,2**	**27,7**
	Administració central	3,00	3,00	2,80	2,60	2,45
	Comunitats autònomes	11,00	11,00	11,00	10,90	10,60
	Corporacions locals	1,40	1,40	1,25	1,10	1,10
	Seguretat Social	13,77	13,77	13,60	13,60	13,55
Resta de funcions de gasto (RFG)	**Administracions públiques**	**14,3**	**14,2**	**13,7**	**13,0**	**12,2**
	Administració central	6,95	6,85	6,85	6,70	6,50
	Comunitats autònomes	3,20	3,20	3,05	2,83	2,35
	Corporacions locals	3,60	3,60	3,48	3,35	3,25
	Seguretat Social	0,50	0,50	0,30	0,10	0,10

Servicis públics fonamentals (SPF) de l'estat del benestar

(*) Les diferències d'arredoniment procedixen del mateix PE 2013-2016.

Font: Programa d'estabilitat 2013-2016 i elaboració pròpia.

Com ja s'ha plantejat en els apartats que descriuen la proposta de l'NMFA, la lògica que subjau al model és que la prestació dels servicis públics fonamentals que configuren un estat del benestar de caràcter europeu ha d'estar protegida de les contingències financeres evitables. Esta protecció és important per a la provisió equitativa al llarg del temps d'uns servicis que afecten la igualtat d'oportunitats de les persones titulars de drets que constituïxen l'objectiu de l'acció pública.

Les pensions oferixen un exemple de referència sobre com protegir els servicis fonamentals dels efectes del cicle mitjançant criteris de prudència financera: a Espanya hi ha des de fa anys un *fons de reserva* de la Seguretat Social, que complementa els recursos de les cotitzacions socials en determinades contingències. Eixe esquema de salvaguarda hauria d'estendre's a la resta de servicis públics fonamentals la importància cívica dels quals i social no és inferior que la de les pensions: la sanitat, l'educació, l'orde públic i la seguretat i la resta de prestacions socials finançades amb impostos (com l'assegurança de desocupació). Eixe fons de contingència del tram de garantia ha d'emparar a les administracions públiques amb competències en estes funcions de gasto.

Encara que podria explorar-se la possibilitat d'associar el rendiment de figures tributàries completes a blocs de polítiques de gastos —el que en alguna mesura facilitaria la percepció de la corresponsabilitat fiscal— es tracta d'una opció que té inconvenients perquè augmenta el risc d'irregularitat en els ingressos associats a cada impost per separat. En canvi, la cistella formada pels grans impostos ja compartits actualment per diferents administracions (IRPF, IVA i impostos especials) presenta un comportament més estable al llarg del cicle i, per això, és millor candidata per a finançar la prestació dels servicis públics fonamentals amb menys sobresalts.

Per a finançar la resta de polítiques de gasto de les CA, es poden assignar els impostos amb menys risc de translació de la càrrega tributària a altres territoris i la gestió dels quals és més fàcilment descentralitzable en l'àmbit autonòmic, com els ja cedits actualment. Els recursos proporcionats per estos tributs propis de les comunitats poden complementar-se amb percentatges addicionals de participació en la cistella dels grans impostos compartits mencionats.

2) **Segon**, equilibrar al màxim els ingressos públics i els gastos públics que té encomanats cada administració (central, autonòmica, local i de la Seguretat Social), minimitzant la necessitat de transferències permanents entre estes. D'esta manera, quan s'aconseguira l'objectiu de dèficit zero —que cal assolir en l'horitzó 2020 segons les perspectives de la Comissió Europea o alguns anys abans segons les previsions del PE 2013-2016—, cada una de les administracions no requeriria transferències compensatòries d'altres nivells de la Hisenda Pública. Estes transferències representen actualment un 11,8 del PIB, 124.042 milions de €, i suposen un vel que desfigura la percepció per l'opinió pública de l'esforç fiscal que es requerix per a finançar els servicis que oferixen les diferents administracions. Esta circumstància va en detriment de la corresponsabilitat fiscal dels governs, els contribuents i els ciutadans, a més que requerix complicades dinàmiques de negociació política continuada entre els diferents nivells de govern.

El quadro A5 presenta un esquema de com finançar els gastos assignats als servicis públics fonamentals i a la resta de servicis en cada una de les AP encarregades de la seua prestació. Els recursos partixen de l'envolupant financera que representa el Programa d'estabilitat i es repartixen responent als dos criteris enunciats: oferir una font de recursos fiscals com més estable millor per al finançament dels servicis

fonamentals i minimitzar les transferències intergovernamentals.

Una vegada dimensionats els servicis públics fonamentals, se'ls assignen preferentment els rendiments de figures tributàries de naturalesa directa i indirecta, així com la totalitat de les cotitzacions socials. Atesa la dimensió actual de la recaptació i la prevista en el PE 2013-2016, esta assignació preferent de rendiments tributaris i de cotitzacions socials permet cobrir els gastos previstos en servicis públics fonamentals, fet que implica que la "necessitat de finançament" (dèficit) per a donar cobertura a estes polítiques de gasto siga zero. En conseqüència, les polítiques de gasto associades als servicis públics fonamentals, els preste l'administració que els preste, queden protegides dels efectes de cicle econòmic en l'escenari de previsions actuals.

El rendiment restant dels impostos directes i indirectes, així com els recursos disponibles agrupats en l'epígraf "Altres ingressos", es destinaran a finançar la resta de polítiques de gasto. Atés que el volum d'estos ingressos és insuficient per a donar cobertura a estos gastos, hi ha una "necessitat de finançament" (dèficit) associada a estes polítiques, que equival a la totalitat del dèficit públic. La distribució del dèficit públic entre administracions públiques s'establix en funció del pes de cada administració en l'acompliment d'estes polítiques de gasto que hem denominat "Resta de funcions de gasto: servicis públics generals, defensa, assumptes econòmics, vivenda i servicis comunitaris i activitats recreatives, cultura i religió".

La diferència principal que mostra el quadro A5 amb la situació actual és que els percentatges de cessió de la cistella de grans tributs a les CA haurien de ser superiors, atés que estes gestionen una proporció elevada de polítiques de gastos associades a servicis públics fonamentals. Esta major cessió permetria eliminar les transferències que actualment realitza l'Administració central a la resta d'administracions públiques. L'aplicació d'este criteri facilitaria una percepció més clara per part dels ciutadans dels ingressos i els gastos públics corresponents a les diferents administracions públiques, i d'eixa manera impulsaria la corresponsabilitat fiscal de cada una.

Cal advertir que la reordenació dels ingressos fiscals i els equilibris financers que es produiria en les diferents administracions en aplicar els criteris que acabem d'enumerar no posa en qüestió l'estratègia de consolidació fiscal del PE 2013-2016 ni la política general de sostenibilitat financera del sector públic de la qual esta forma part. Esta compatibilitat permet afirmar, per consegüent, que la necessitat ineludible de perseguir el compliment del Programa d'estabilitat no pot argüir-se com a raó que impedisca aplicar una proposta d'NMFA com la que es realitza.

Quadro A5. Atribució de rendiments d'impostos directes, indirectes i cotitzacions socials per administracions públiques per al finançament dels servicis públics fonamentals i la resta de funcions de gasto.
En % del PIB

		2012	2013	2014	2015	2016
Gasto a finançar per a servicis públics fonamentals (SPF) d'acord amb PROGRAMA D'ESTABILITAT	**Administracions públiques**	**29,2**	**29,2**	**28,7**	**28,2**	**27,7**
	Administració central	3,00	3,00	2,80	2,60	2,45
	Comunitats autònomes	11,00	11,00	11,00	10,90	10,60
	Corporacions locals	1,40	1,40	1,25	1,10	1,10
	Seguretat Social	13,77	13,77	13,60	13,60	13,55
Atribució de recursos públics per a finançar SPF	**Administracions públiques**	**29,2**	**29,2**	**28,7**	**28,2**	**27,7**
	Impostos directes i indirectes	16,39	16,67	16,35	16,00	15,60
	Cotitzacions socials	12,78	12,50	12,30	12,20	12,10
	Necessitat de finançament	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Atribució d'impostos directes, indirectes i cotitzacions, a les diferents Administracions públiques d'acord amb les SPF que gestionen.	**Administracions públiques**	**29,2**	**29,2**	**28,7**	**28,2**	**27,7**
	Administració central	3,00	3,00	2,80	2,60	2,45
	Comunitats autònomes	11,00	11,00	11,00	10,90	10,60
	Corporacions locals	1,40	1,40	1,25	1,10	1,10
	Seguretat Social	0,99	1,27	1,30	1,40	1,45
	Seguretat Social (cotitzacions)	12,78	12,50	12,30	12,20	12,10
Gasto a finançar per a RESTA DE FUNCIONS DE GASTO (RFG) d'acord amb PROGRAMA D'ESTABILITAT	**Administracions públiques**	**14,3**	**14,2**	**13,7**	**13,0**	**12,2**
	Administració central	6,95	6,85	6,85	6,70	6,50
	Comunitats autònomes	3,20	3,20	3,05	2,83	2,35
	Corporacions locals	3,60	3,60	3,48	3,35	3,25
	Seguretat Social	0,50	0,50	0,30	0,10	0,10
Recursos disponibles per a finançar RESTA FUNCIONS DE GASTO	**Administracions públiques**	**7,2**	**7,8**	**8,3**	**8,9**	**9,5**
	Impostos directes i indirectes	4,0	4,5	5,0	5,7	6,3
	Altres ingressos	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
	Necessitat de finançament	**7,0**	**6,3**	**5,4**	**4,1**	**2,7**
Atribució impostos directes i indirectes disponibles per a finançar RFG per l'NMFA (proporcional al pes del gasto que ha de gestionar cada administració pública segons el PROGRAMA D'ESTABILITAT)	**Administracions públiques**	**4,0**	**4,5**	**5,0**	**5,7**	**6,3**
	Administració central	1,93	2,19	2,48	2,94	3,36
	Comunitats autònomes	0,89	1,02	1,10	1,24	1,21
	Corporacions locals	1,00	1,15	1,26	1,47	1,68
	Seguretat Social	0,14	0,16	0,11	0,04	0,05
Atribució en PROGRAMA ESTABILITAT del concepte "altres ingressos"	**Administracions públiques**	**3,3**	**3,3**	**3,3**	**3,2**	**3,2**
	Administració central	0,72	0,73	0,73	0,70	0,70
	Comunitats autònomes	1,33	1,34	1,34	1,30	1,30
	Corporacions locals	1,09	1,10	1,10	1,07	1,07
	Seguretat Social	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
NOVA distribució de la necessitat de finançament després de l'aplicació de l'NMFA sense transferències entre administracions públiques	**Administracions públiques**	**-7,0**	**-6,3**	**-5,4**	**-4,1**	**-2,7**
	Administració central	-4,30	-3,93	-3,64	-3,05	-2,44
	Comunitats autònomes	-0,98	-0,83	-0,60	-0,28	0,17
	Corporacions locals	-1,51	-1,35	-1,12	-0,81	-0,51
	Seguretat Social	-0,23	-0,21	-0,06	0,07	0,08
Promemòria:						
Distribució de la necessitat de finançament en PE 2013-2016, amb transferències internes entre administracions públiques	**Administracions públiques**	**-7,0**	**-6,3**	**-5,5**	**-4,1**	**-2,7**
	Administració central	-4,11	-3,70	-3,50	-2,80	-2,00
	Comunitats autònomes	-1,76	-1,20	-1,00	-0,70	-0,20
	Corporacions locals	-0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
	Seguretat Social	-0,97	-1,40	-1,00	-0,60	-0,50

Font: Programa d'estabilitat 2013-2016 i elaboració pròpia.

3) **Tercer**, introduir criteris objectius de distribució entre les comunitats dels recursos assignats a cada política de gasto. Per a això cal que els recursos de les comunitats responguen de manera efectiva a indicadors representatius de les necessitats de cada una, en les diferents polítiques. Per conseqüent, els recursos per unitat de *població ajustada* —similars als ja utilitzats: població de 3 a 24 anys per a l'educació, i població ponderada per trams d'edat en funció de la utilització dels diferents servicis de salut, per a la sanitat— han de ser iguals per a totes les comunitats.

Eixa pràctica permetria millorar substancialment l'equitat interterritorial i l'eficiència assignativa dels recursos públics a Espanya, alhora que implicaria eliminar les substancials disparitats de recursos per habitant actuals. En cas dels servicis públics fonamentals, procedir d'esta manera atorgaria als ciutadans de qualsevol territori les mateixes oportunitats, és a dir, la igualtat de tracte que la Constitució prescriu, amb independència del seu lloc de residència.

BIBLIOGRAFIA

ABELLÁN. J. Mª. (2013): *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas. Sostenibilidad y reformas,* Fundació BBVA.

BANCO DE ESPAÑA (diversos anys): *Boletín Estadístico*.

BENEYTO, R. (2012): *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*, Col·lecció Demos núm. 2, Fundació Nexe.

CUCARELLA, V. (2006): "Una revisió del sistema de finançament autonòmic", en *L'economia valenciana en la cruïlla*, Nexe. *Debats Valencians núm. 2*, Fundació Nexe.

DE LA FUENTE, A. (2013). *"*El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma", *Documentos de Trabajo, núm. 13/03*, BBVA Research.

DE LA FUENTE, A. (2012). *"*El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010", *Documentos de Trabajo, núm. 12/23*, BBVA Research.

DE LA FUENTE, A. (2011). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común", 1999-2009, *Documentos de Trabajo, núm. 889.11*, UFAE I IAE.

EUROSTAT (2013). Estadísticas regionales.

FEDEA (2012). Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas. Madrid.

GILL DE ALBORNOZ, B.; PÉREZ, F. i CUCARELLA, V. (2008). Informe sobre la problemática del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común. València: Generalitat Valenciana.

IEE (Institut d'Estudis Econòmics) (2013): "Propuestas para la reforma de la financiación autonómica", números 1 y 2/2013 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.

IEF (Institut d'Estudis Fiscals) (2008). *Las balanzas fiscales de las CC. AA. españolas con las AA. Públicas centrales. 2005.* Madrid: IEF.

INE (diversos anys): Contabilidad Regional de España.

INE (diversos anys): Encuesta de Población Activa.

INE (diversos anys): Estimaciones de la población actual.

IGAE (diversos anys): Cuentas de las Administraciones Públicas.

IGAE (diversos anys): Cuentas Regionales.

IGAE (diversos anys): Cuentas trimestrales no financieras de las Administraciones Públicas.

IGAE (diversos anys): Principales indicadores de la actividad económica y financiera del

Estado.

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

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

MINISTERI D'ECONOMIA I COMPETITIVITAT (2012). Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015.

MINISTERI D'ECONOMIA I HISENDA (2006). Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la Ley orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001. Madrid.

MINISTERI D'ECONOMIA I HISENDA (2009). *Acord 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del Sistema de Finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia.* Madrid: Consell de Política Fiscal i Financera.

MINISTERI D'ECONOMIA I HISENDA (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*.

MINISTERI D'HISENDA I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES (2012). Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., i SOLÉ, J. Grup d'estudi constituït a proposta del Consell de Política Fiscal i Financera (1995). Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Madrid: Institut d'Estudis Fiscals.

OCDE (2013): Statistics.

PÉREZ, F. i CUCARELLA, V. (2013a): "Determinantes de las diferencias entre CC. AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento", III Conferència sobre Federalisme i Descentralització a Espanya", Institut d'Estudis Fiscals, en premsa.

PÉREZ, F. i CUCARELLA, V. (2013b): "Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo", en "Propuestas para la reforma de la financiación autonómica", números 1 i 2/2013 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, IEE.

PÉREZ, F.; CUCARELLA, V.; FERNÁNDEZ, A., i HERNÁNDEZ, L. (2011): Las diferencias regionales del sector público español, Fundació BBVA.

PÉREZ, F.; BENEYTO, R., i PÉREZ, J. A. (2010). Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la Reforma del Sistema de Financiación de las CC. AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, Generalitat Valenciana.

PÉREZ, F.; PÉREZ, J. A.; CUCARELLA, V., i BENEYTO, R. (2012): La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas, Asociación Valenciana de Empresarios.

SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓ AUTONÒMICA I LOCAL (diversos anys): Ejecución presupuestaria mensual de las comunidades autónomas.

SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓ AUTONÒMICA I LOCAL (diversos anys): *Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas*.

SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓ AUTONÒMICA I LOCAL (diversos anys): Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.

TAGUAS, D. (2013): "Las finanzas públicas españolas en el inicio del siglo XXI: los efectos de la crisis financiera de 2007", Documento de Trabajo nº 3, Fundación de Estudios Financieros.

URIEL, E. i BARBERÁN, R. (2007). Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central, Fundació BBVA.

NOTA SOBRE ELS AUTORS

FRANCISCO PÉREZ és catedràtic d'Anàlisi Econòmica de la Universitat de València i director d'investigació de l'Ivie. Entre els seus camps d'especialització hi ha 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 sobre Finançament Autonòmic de la Generalitat Valenciana. Ha publicat més de dos-cents treballs d'investigació, part dels quals versen sobre finançament autonòmic.

RAFAEL BENEYTO és analista financer i cap de Riscos de Caixa Ontinyent. Ha sigut regidor d'Hisenda de l'Ajuntament d'Ontinyent i és membre de la Comissió d'Experts sobre Finançament Autonòmic de la Generalitat Valenciana. És autor de diverses publicacions sobre finançament autonòmic valencià.

JOSÉ ANTONIO PÉREZ, 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 Servicis Públics, Mixta de Finançament Universitari) i de la comissió d'experts sobre finançament autonòmic de la Generalitat Valenciana. És autor de diferents publicacions sobre finançament i gestió de les universitats i de les comunitats autònomes.

JOSÉ ISMAEL FERNÁNDEZ 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.

VICENT PEIRÓ, advocat i inspector d'Hisenda de l'Estat, és director general de Tributs i Joc de la Generalitat Valenciana. Anteriorment va treballar en l'Àrea d'Inspecció Tributària i va ser cap d'Àrea de Gestió Tributària a València.

VICENT CUCARELLA, llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresarials, és tècnic d'investigació de l'Ivie. Les seues principals àrees d'investigació són l'estoc de capital, els comptes públics i el sistema de finançament autonòmic, sobre les quals ha publicat més de cinquanta treballs d'investigació.