Anàlisi del sistema actual de finançament de les comunitats autònomes

INFORME DE LA COMUNITAT VALENCIANA

GENERALITAT VALENCIANA

Índex

Síntesi de l'informe **5**

1. Anàlisi del compliment dels eixos bàsics de la Llei 22/2009 ..... **10**
1.1. Reforç de les prestacions de l'estat del benestar 10
1.2. Increment de l'equitat 11
1.2.1. Percepció per totes les CA dels mateixos recursos per habitant 12
1.2.2. Nivell de cobertura de la prestació dels servicis públics fonamentals respecte del nivell mitjà en el territori nacional 19
1.3. Suficiència en el finançament del conjunt de competències autonòmiques 20
1.3.1. Suficiència i equilibri vertical en el finançament de les competències autonòmiques 22
1.3.2. Suficiència i equitat en el finançament de les competències autonòmiques 23
1.3.3. Suficiència, falta d'equitat i endeutament 27
1.4. Augment de l'autonomia i corresponsabilitat 28
1.5. Millora de la dinàmica i l'estabilitat del sistema i la seua capacitat d'ajust a les necessitats dels ciutadans 32

2. Anàlisi des de la perspectiva dels ingressos públics **34**
2.1. L'evolució dels tributs cedits 34
2.1.1. Tributs no subjectes a liquidació 34
2.1.2. Tributs subjectes a liquidació 34
2.2. La sostenibilitat dels ingressos públics 36

3. Anàlisi de les polítiques de gasto finançades per les CA **38**
3.1. Importància dels SPF 38
3.2. Rigidesa dels gastos 42

4. Anàlisi del funcionament dels fons del sistema **44**
4.1. Fons de Garantia de Servicis Públics Fonamentals 45
4.2. Fons de Suficiència Global 45
4.3. Fons de Convergència 45
4.3.1. Fons de Competitivitat 45
4.3.2. Fons de Cooperació 47

5. El model de finançament i l'Administració central **50**
5.1. Reassignació inicial de recursos entre l'Administració central i les CA 50
5.2. La revisió del Fons de Suficiència 51
5.2.1. Traspàs de nous servicis, ampliació o revisions de valoracions de traspassos anteriors 52
5.2.2. Cessió de nous tributs 52
5.2.3. Variacions en els tipus impositius dels impostos especials de fabricació i IVA 53
5.3. El principi de lleialtat institucional 54

6. Caràcter quinquennal del model **56**
6.1. El caràcter quinquennal en l'articulat de la Llei 22/2009 56
6.2. Aplicació a les entregues a compte d'uns ITES no arreplegats expressament en la Llei 57

7. Referència especial a la situació de la Comunitat Valenciana **60**

Síntesi de l'informe

La Llei 22/2009 establix com a eixos bàsics i, per tant, objectius d'esta: el reforç de les prestacions de l'estat del benestar, l'increment de l'equitat, la suficiència en el finançament de les competències autonòmiques, l'augment de l'autonomia i la corresponsabilitat i la millora de la dinàmica i l'estabilitat del sistema. En canvi, com es demostra al llarg d'este informe, la llei no assolix cap d'estos objectius. Per esta raó, el manteniment de la configuració actual del sistema de finançament derivat d'esta fa el model de finançament de les comunitats existent insostenible.

- La intensa reducció que ha tingut lloc en el gasto de les comunitats autònomes (CA) en els denominats servicis públics fonamentals (SPF), amb una contracció d'este en termes reals per habitant entre els anys 2009-2013 del 21,4 % en termes reals *per càpita*, és una prova palpable del fet que el model no ha servit com a reforç de l'estat del benestar.

- En matèria d'equitat, el model presenta un finançament *per càpita* desigual. El model actual no només no ha reduït les diferències de finançament per habitant entre comunitats, sinó que les ha incrementades. En termes de població ajustada, les diferències de finançament entre comunitats continuen superant els 25 punts percentuals.

  Les diferències de recursos per habitant ajustat no poden justificar-se basant-se en factors diferencials de cost perquè estos ja es tenen en compte a l'hora de determinar la "població ajustada". Per tant, qualsevol diferència de finançament per habitant ajustat té com a conseqüència, en termes dels paràmetres que la llei reconeix, una desigualtat potencial en el desplegament dels servicis públics que presten les CA. Diferències enormes de finançament com les que s'observen en tots els anys de vigència de la llei fan impossible la garantia d'igualtat d'oportunitats de tots els ciutadans espanyols en l'accés als SPF: més aïna al contrari, garantixen la desigualtat en l'accés als servicis públics fonamentals als qui viuen en territoris diferents.

- La solidaritat entre regions tampoc explica les diferències mencionades, ja que hi ha comunitats amb renda *per càpita* elevada i finançament per damunt de la mitjana i comunitats amb renda *per càpita* per davall de la mitjana i finançament també inferior a la mitjana.

- Els recursos que aporta el model no cobrixen els gastos que suposen els SPF per a les diferents CA. De mitjana, els recursos mencionats únicament arriben a cobrir el 86 % dels gastos en sanitat, educació i benestar social. La situació s'agreuja pel fet que hi ha CA amb gastos en SPF per davall de la mitjana en les quals els recursos del model no arriben al 80 % del gasto que realitzen en els servicis referits.

En estes condicions, el Fons de Suficiència, l'objectiu declarat del qual és garantir el finançament de la totalitat de les competències de les CA, incomplix el seu objectiu i passa a ser una ferramenta al servici del manteniment de l'*statu quo*, és a dir, per a respectar els resultats del model anterior de manera que cap comunitat perda amb el canvi de model. Cal recordar que este és un problema que ve de lluny, ja que els models anteriors ja estaven condicionats pel respecte als resultats de l'estimació inicial del "cost efectiu" del model transitori, que paradoxalment s'ha convertit en l'únic definitiu.

- En matèria d'autonomia i corresponsabilitat, les mesures adoptades han sigut més aparents que reals. L'única novetat destacable és la possibilitat d'establir un nombre diferent de trams en l'escala autonòmica de l'IRPF, però esta mesura perd el significat per la falta de coordinació entre l'Estat i les CA. De fet, la forta regulació per part de l'Estat impossibilita l'exercici de les competències de les CA, llevat que s'arribe a tipus marginals en l'IRPF quasi confiscatoris.

  La corresponsabilitat fiscal, entesa com la capacitat que els residents en una comunitat puguen valorar el nivell de servicis prestats per esta en funció de l'aportació fiscal que realitzen, no pot existir mentres el finançament per habitant no siga el mateix en totes les CA. En absència d'esta condició no és possible conéixer si el major o menor nivell de prestació d'un servici es deu a diferències de finançament per part de l'Estat o l'exercici de la capacitat normativa per la comunitat autònoma.

- En matèria d'ingressos tributaris, els tributs subjectes a liquidació han mostrat un caràcter molt més estable durant la greu crisi econòmica que els tributs no subjectes a liquidació. Estos han presentat un important caràcter cíclic que ha agreujat la situació financera de les CA, al produir-se un afonament d'estos durant la crisi molt superior a la contracció de l'economia.

- En contrast amb el perfil cíclic dels seus ingressos, les CA destinen una mitjana d'un 66 % dels seus gastos a la prestació dels SPF, concentrats en funcions que presenten una gran rigidesa per la seua naturalesa i per correspondre la major part dels seus gastos al capítol de personal. Estes circumstàncies han dificultat l'ajust en el vessant del gasto de les CA, fet que explica la lentitud d'este, el creixement del dèficit en els primers anys d'aplicació del model i les enormes tensions socials generades en l'aplicació dels ajustos posteriors.

- Els diferents fons que establix la Llei 22/2009 a més del Fons de Garantia no només no aconseguixen l'objectiu que a cada un se li assigna, sinó que són la principal font de distorsió del sistema, ja que li afegixen complexitat i opacitat i són responsables del manteniment de les enormes diferències de finançament per habitant ajustat.

- La Llei 22/2009 va suposar una nova reassignació dels recursos entre

l'Administració central i les comunitats autònomes, però la crisi i la complexitat de la norma han provocat que l'impacte financer positiu sobre les comunitats anunciat amb del canvi de sistema haja minvat. Al principi el minvament es va produir per les reduccions d'ingressos derivats de les liquidacions dels primers anys de crisi. Posteriorment, va ser per la no participació de les comunitats en la recaptació derivada de les pujades de tipus en IVA i IE. Esta decisió ha suposat la cessió d'un percentatge efectiu inferior d'estos impostos al previst inicialment. També ha contribuït la no revisió del Fons de Suficiència a conseqüència de l'aplicació de criteris previstos en la norma, com ara el de lleialtat institucional, de manera que ha postergat el repartiment d'uns recursos dels quals s'han vist privades les CA.

- El Govern central ha gestionat un gasto directe (excloses transferències entre administracions públiques) d'un 25 % del gasto públic per terme mitjà en els últims quatre exercicis. Tanmateix, en eixe període, ha utilitzat entre el 57 % i el 61 % del dèficit previst per al conjunt del sector públic. Les comunitats autònomes han gestionat per terme mitjà un gasto directe (excloses transferències entre administracions públiques) que representen un 32 % del gasto públic total, del qual dos terceres parts ha sigut gasto en sanitat, educació i prestacions socials, i han utilitzat entre un 36 % i un 29 % del dèficit públic disponible. La distribució del dèficit ha sigut, doncs, desproporcionada respecte del gasto directe de cada nivell de govern i la programació prevista en l'actualització del Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya 2015-2018 és encara més desequilibrada.

  Una distribució equitativa del dèficit públic per al període 2015-2018, atribuint els objectius de dèficit en proporció al gasto gestionat per cada nivell de govern, suposaria una programació ben diferent de la planificada.

  Plantejaria un escenari en què l'esforç de correcció del dèficit hauria de fer-lo l'Administració central en una gran proporció, més concorde amb les responsabilitats que els diferents nivells de govern tenen cap als ciutadans. Un criteri més equilibrat entre administracions de la senda d'ajust fiscal hauria temperat notablement els rigors dels ajustos del gasto públic que estan afectant les condicions d'accés als servicis públics de sanitat, educació i prestacions socials, fent-ho amb més intensitat en el cas dels ciutadans més dependents d'estos, els més vulnerables.

Totes estes carències del sistema de finançament actual estan prolongant els seus efectes més del que estava previst en la Llei 22/2009 per no respectar-se el seu caràcter quinquennal, establit tant en la disposició addicional 7a de la Llei com en l'article 2.*g* de la LOFCA. Este caràcter quinquennal es veu reforçat per diferents articles de la llei en què es fan referències exclusivament al període 2009-2013. Per tant, el nou model hauria d'haver tingut efectes des de l'1 de gener de 2014, però la realitat no ha sigut eixa i el model de 2009 continua sent l'aplicat en els exercicis 2014 i 2015.

La permanència d'este estat de coses és enormement negativa per a la Comunitat Valenciana, que resulta molt perjudicada pel manteniment de les regles del model actual i ja ho era pels anteriors:

- Actualment la seua situació financera es presenta crítica, amb el major endeutament de les CA, dèficits pressupostaris molt superiors a la mitjana, i als objectius d'estabilitat, i elevats nivells de destrucció d'activitat i ocupació durant els últims anys, també molt per damunt de la mitjana d'Espanya.

- En relació amb les competències de les comunitats autònomes, la situació valenciana es caracteritza per un gasto públic situat permanentment i substancialment per davall de la mitjana, que difícilment pot patir més retallades i del qual, tanmateix, s'exigixen més ajustos per a complir els objectius de dèficit. Esta exigència no està avalada per una valoració rigorosa de la factibilitat de les condicions fiscals i financeres de la Comunitat, com posa de manifest en l'informe de 28 de juliol de 2015 l'Autoritat Fiscal Independent de Responsabilitat Fiscal.

- El tracte discriminatori a la Comunitat Valenciana en el conjunt dels ingressos i els gastos es reflectix en el citat informe de l'AIReF i pels saldos dels comptes públics territorialitzats, i és l'única comunitat que presenta un important saldo negatiu a pesar que el seu nivell de renda per habitant és inferior a la mitjana. El paper de l'infrafinançament de la Comunitat Valenciana en eixe resultat és determinant.

L'informe sobre els comptes públics territorialitzats per a 2012, publicat recentment pel mateix Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, deixa patent l'infrafinançament valencià i corrobora les anàlisis efectuades ací. El document del Ministeri realitza la comparació a competències homogènies, per habitant ajustat i al mateix esforç fiscal. El resultat posa de manifest una enorme diferència entre comunitats, entre les quals destaca la Comunitat Valenciana com la pitjor finançada, amb uns recursos per habitant entre un 11 % i un 12 % per davall de la mitjana, i allunyada en més d'un 30 % de les comunitats de règim comú millor finançades. Si la comparació es realitza amb les comunitats forals, resulta ofensiva, ja que estes dupliquen aproximadament el finançament valencià. De fet, amb un finançament equivalent a la mitjana de les comunitats de règim comú, la Comunitat Valenciana hauria obtingut en 2012 quasi 1.300 milions d'euros addicionals; amb uns recursos per habitant com els que va obtindre la millor finançada hauria percebut més de 3.700 milions addicionals. Amb estes xifres, la Comunitat Valenciana no tindria els problemes actuals per a complir les exigències de dèficit pressupostari. Si la comparació es realitza amb la mitjana de les comunitats forals, el finançament valencià es duplicaria, amb la incorporació de 9.200 milions d'euros addicionals per any als seus ingressos.

El més rellevant d'esta situació, en relació amb la matèria d'este informe és que esta posició de la Comunitat Valenciana es deu al fet que rep uns ingressos públics que la situen entre les CA més infrafinançades històricament. Esta trajectòria ha provocat que en els últims anys siga una de les comunitats autònomes amb més dèficit i se situe al

capdavant en volum relatiu d'endeutament, però és fonamental advertir que ho és a pesar de gastar bastant menys que la mitjana de les comunitats en termes *per càpita*, no per gastar més. Per tant, la correcció del problema ha de vindre necessàriament pel costat dels ingressos i no pel dels gastos, llevat que es continuen ignorant completament els paràmetres d'equitat i solidaritat entre els espanyols als quals fan referència les normes legals, començant per la Constitució.

1. Anàlisi del compliment dels eixos bàsics de la Llei 22/2009

Segons el preàmbul de la Llei 22/2009, els objectius als quals s'orienta la revisió del sistema de finançament de les comunitats autònomes (CA) i definixen els eixos bàsics del model són:

- Reforç de les prestacions de l'estat del benestar.
- Increment de l'equitat.
- Suficiència en el finançament del conjunt de competències autonòmiques.
- Augment de l'autonomia i la corresponsabilitat.
- Millora de la dinàmica i l'estabilitat del sistema.

En els apartats següents es revisarà cada un d'estos eixos detingudament per a analitzar en quina mesura s'han aconseguit els objectius proposats.

1.1. Reforç de les prestacions de l'estat del benestar

El preàmbul de la llei establix que este reforç es realitzarà mitjançant la incorporació per l'Estat de recursos addicionals que s'integren gradualment en el nou sistema, dins del marc de la política d'estabilitat macroeconòmica i pressupostària.

L'estudi dels resultats efectius de l'objectiu de reforçar l'estat del benestar es pot plantejar de dos maneres:

- Comprovant l'evolució del gasto en els servicis públics fonamentals.
- Comprovant si el nou model ha generat un increment dels recursos dels quals han disposat les comunitats autònomes per a atendre les seues responsabilitats en este terreny.

En este apartat es considerarà el primer plantejament, mentres que el segon es tractarà en l'apartat 1.3, en el qual es valorarà l'evolució de la suficiència recursos de les CA.

En la taula 1 es pot observar l'evolució del gasto de les CA en els servicis públics fonamentals en els cinc primers anys de vigència del model, de la liquidació definitiva dels quals ja es disposa. La primera constatació que cal fer és que el conjunt del gasto en les funcions relacionades amb l'estat de benestar s'ha reduït, en termes nominals des de 2009 un, 13,4 %, i en termes reals, un 20,8 %. El gasto real per habitant ha caigut en estos anys un 21,4 %.

A la vista d'estes dades, no es pot afirmar que l'estat del benestar s'haja reforçat durant els cinc primers anys liquidats del nou model de finançament. Al contrari, en estos anys ha tingut lloc una important reducció del gasto real per habitant dedicat a prestar els servicis públics fonamentals encomanats a les comunitats.

TAULA 1. **Gasto de les comunitats autònomes en servicis públics fonamentals (SPF)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Milions d'euros corrents					
Salut	66.713	65.430	63.815	59.516	57.961
Educació	45.112	43.918	42.812	39.405	38.677
Protecció social	11.803	11.846	11.823	10.926	10.412
Total SPF	123.628	121.194	118.450	109.847	107.050
Variació respecte de 2009		-1,97 %	-4,19 %	-11,15 %	-13,41 %
Milions d'euros de 2013					
Total SPF	135.125	131.154	124.128	112.841	107.050
Variació respecte de 2009		-2,94 %	-8,14 %	-16,49 %	-20,78 %
Euros de 2013 per càpita					
Total SPF	2.900	2.799	2.639	2.396	2.280
Variació respecte de 2009		-3,50 %	-8,99 %	-17,39 %	-21,40 %

Font: IGAE, INE i elaboració pròpia.

1.2. Increment de l'equitat

El preàmbul de la llei establix que l'assoliment d'un increment de l'equitat entre comunitats s'aconseguirà a través de dos instruments:

- El Fons de Garantia de servicis públics fonamentals (SPF), que assegura que totes les comunitats autònomes rebran els mateixos recursos per habitant, en termes de població ajustada.
- Els Fons de Convergència, dotats amb recursos addicionals de l'Estat amb l'objectiu de reforçar la convergència en finançament *per càpita* entre les CA i la convergència en els nivells de vida dels ciutadans dels diferents territoris.

Per a valorar els resultats aconseguits en estos àmbits, convé recordar què cal entendre per equitat a la llum dels criteris que definixen la Llei 22/2009 i l'article 15.1 de la LO 8/1980, que desenrotlla l'article 158 de la Constitució Espanyola. En la segona de les normes citades s'establix que:

> "L'Estat garantirà en tot el territori espanyol el nivell mínim dels servicis públics fonamentals de la seua competència.
>
> A efectes d'este article, es consideraran servicis públics fonamentals l'educació, la sanitat i els servicis socials essencials.
>
> Es considerarà que no s'arriba a cobrir el nivell de prestació dels servicis públics al qual fa referència este apartat quan la cobertura es desvie del nivell mitjà d'estos en el territori nacional."

Per a comprovar si s'està complint este concepte d'equitat, s'analitzaran a continuació diversos indicadors.

1.2.1. Percepció per totes les CA dels mateixos recursos per habitant

1.2.1.1. Finançament *per càpita* 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 gran manera, el mateix. Tanmateix, les seues diferències de finançament *per càpita* són substancials, no només entre comunitats forals i comunes, sinó també entre estes últimes. Estes diferències es produïxen a pesar que el gruix del gasto autonòmic es concentra en les funcions de sanitat, educació i servicis socials, i per això 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. És necessari tindre present que determinats sobrecostos —com ara els provocats per la dispersió— solen afectar només una porció reduïda de la població. D'altra banda, els majors costos relacionats amb l'estructura poblacional es compensen en part, ja que els territoris amb població envellida tenen més necessitats sanitàries però menys de caràcter educatiu. Per tant, un plantejament objectiu només justifica xicotetes diferències entre les anàlisis realitzades en termes *per càpita* i les efectuades amb població ajustada.

No obstant això, les dotacions de recursos que han oferit els successius models de finançament de les comunitats de règim comú a cada una d'estes han sigut sempre molt dispars, i el mateix ha succeït amb el model actual. Eixa desigualtat s'ha fet més evident quan —a partir de 2002— totes les comunitats gestionen ja les competències sanitàries i d'educació universitària. Des d'eixe moment les seues responsabilitats han sigut molt similars, però els seus recursos *per càpita* han presentat diferències enormes, incompatibles amb un tracte equitatiu entre comunitats.

Si s'analitzen les mitjanes del model anterior (anys 2002-2008) i de l'actual (mitjanes 2009-2013), es comprova que les diferències entre les comunitats millor finançades i les pitjor finançades passen dels 30,4 punts percentuals als 38,3 punts percentuals en els últims anys. El model aprovat en 2009 ha modificat la situació d'algunes comunitats concretes, però no ha solucionat el problema general que representen les desigualtats de recursos, i es mantenen desviacions positives de la mitjana de més de 26,5 punts

percentuals i desviacions negatives d'11,8 punts percentuals. Per tant, és difícil defendre que el present model de finançament haja reduït les desigualtats de recursos en termes de població, més aïna ha succeït el contrari i s'han incrementat.

TAULA 2. **Rendiment del sistema de finançament autonòmic de les comunitats de règim comú**

	Euros per habitant			Índex total CA = 100		
	Mitjana 2002-08	**Mitjana 2009-13**	**Mitjana 2002-13**	**Mitjana 2002-08**	**Mitjana 2009-13**	**Mitjana 2002-13**
Andalusia	2.312	2.155	2.247	100,2	93,0	97,2
Aragó	2.517	2.580	2.543	109,1	111,3	110,0
Astúries, Principat d'	2.428	2.545	2.477	105,2	109,8	107,1
Balears, Illes	2.078	2.287	2.165	90,1	98,7	93,7
Canàries*	2.130	2.044	2.094	92,3	88,2	90,6
Cantàbria	2.784	2.932	2.846	120,7	126,5	123,1
Castella i Lleó	2.541	2.571	2.554	110,1	110,9	110,5
Castella - la Manxa	2.399	2.309	2.362	104,0	99,6	102,2
Catalunya	2.332	2.487	2.396	101,1	107,3	103,7
Comunitat Valenciana	2.100	2.106	2.102	91,0	90,8	91,0
Extremadura	2.599	2.583	2.592	112,7	111,4	112,1
Galícia	2.468	2.539	2.498	107,0	109,5	108,0
Madrid, Comunitat de	2.186	2.254	2.214	94,8	97,2	95,8
Múrcia, Regió de	2.121	2.044	2.089	91,9	88,2	90,4
Rioja, La	2.734	2.778	2.752	118,5	119,8	119,1
Suma CA règim comú	**2.307**	**2.318**	**2.312**	**100,0**	**100 0**	**100,0**

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

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

1.2.1.2. Finançament per "població ajustada" també desigual

Els models de finançament de règim comú preveuen des de fa temps un criteri de necessitat basat fonamentalment en la població, però 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. 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. Sense entrar ara en este problema, és greu que el finançament per *habitant ajustat* que oferixen els models a les diferents comunitats també és molt desigual.

Este resultat és sorprenent perquè 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 les CA 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 cinc anys ja liquidats (2009 a 2013). És necessari, doncs, subratllar que este resultat és clarament incompatible amb el compliment del criteri d'equitat derivat de la Constitució, exposat abans.

1.2.1.3. Fons distorsionadors

L'origen d'unes diferències de recursos per habitant d'eixa magnitud no pot ser, per tant, l'existència de factors diferencials de cost en la prestació dels servicis específics dels diferents territoris, atés que el model ja els reconeix mitjançant variables com ara l'estructura d'edats, la densitat de població, la dispersió o la insularitat. Com que després d'incorporar-los continua havent-hi diferències substancials de finançament *per càpita*, estes diferències han de tindre altres causes i, en efecte, així és: es produïxen pels elements complementaris que cada model incorpora al distribuir els recursos, després de fer la distribució inicial basant-se en el criteri d'habitants ajustats.

En el model aprovat en 2009 eixos elements complementaris operen a través de diferents fons, definits amb criteris que es justifiquen en funció de diversos objectius, com es detallarà més avant. El repartiment de recursos que resulta d'eixos criteris no respon a una lògica clara, sinó a l'objectiu polític de conservar l'*statu quo* —garantir que cap comunitat perda. Però atés que el punt de partida és desigual, eixos fons i el criteri de l'*statu quo* servixen també per a preservar la desigualtat. El model aprovat en 2009 és més explícit que els anteriors en este sentit i assigna expressament el 90 % dels recursos amb el criteri de respectar l'*statu quo,* que es convertix d'eixa manera en la peça bàsica per al manteniment de les desigualtats.

1.2.1.4. 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, bona part dels quals són fonamentals. L'origen d'esta situació es remunta al període anterior a la Constitució Espanyola de 1978 i a la descentralització duta a terme posteriorment. Llavors, un estat totalment centralitzat i escassament desplegat en els àmbits dels moderns estats de benestar oferia un nivell de servicis públics baix i no ho feia de manera transparent ni l'oferia igual en tots els territoris. La gravetat de la situació actual és que, després de tres dècades de democràcia i descentralització, la distribució territorial dels recursos continua sent molt desigual i produint diferències de tracte importants en l'accés als servicis als habitants de les diferents comunitats autònomes.

A la vista de les enormes diferències de recursos per habitant ajustat, hui en dia no pot considerar-se 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. El problema

és que això succeïx no per decisions derivades de diferències legítimes en les opcions dels governs autonòmics triats pels ciutadans en cada comunitat, sinó per les restriccions financeres que cada un d'eixos governs maneja. Eixes restriccions són en bona part heretades del passat i representen, en alguns casos, avantatges o desavantatges permanents. El seu origen no és l'estat de les autonomies, atés que ja existien abans de la seua creació, però el desenrotllament autonòmic sí que és responsable de no corregir la situació inicial i mantindre les desigualtats territorials existents en el sector públic.

La raó fonamental d'eixes diferències de recursos entre comunitats ha sigut el model de finançament, tant pels importants avantatges financers del règim foral com per les asimetries dins del règim comú. Però la desigualtat s'accentua quan es considera la totalitat d'ingressos de les comunitats, provinguen estos del model de finançament o d'altres fonts (FCI, fons europeus, etc.). L'objectiu d'estos recursos és el desenrotllament regional de les comunitats pitjor situades, però tampoc estos instruments oferixen resultats compensatoris en tots els casos, ja que hi ha comunitats ressagades que sí que els reben en proporcions raonables, però en altres casos no succeïx el mateix.

La taula 3 mostra que, en el període 2002-2014, el ventall de les mitjanes interanuals de recursos totals no financers per habitant és de 80 punts percentuals. La diferència és tan gran que obliga a subratllar que es tracta de dades oficials, per a evitar pensar que es tracta de xifres equivocades. Si es considera el pes dels ingressos públics autonòmics en el PIB —influït pel nivell de renda de les regions—, les diferències encara resulten més grans, ja que el percentatge d'algunes comunitats duplica —i en algun cas quasi triplica— el d'altres.

TAULA 3. **Ingressos públics totals no financers de les comunitats autònomes. Mitjana 2002-2014**

	Índex d'ingressos públics *per càpita*	Ingressos públics en % del PIB
Andalusia	101,3	18,6
Aragó	105,4	13,5
Astúries, Principat d'	108,3	16,7
Balears, Illes	87,9	11,2
Canàries	96,4	15,2
Cantàbria	110,7	16,0
Castella i Lleó	107,8	15,5
Castella - la Manxa	110,7	20,1
Catalunya	101,3	12,0
Comunitat Valenciana	80,5	12,4
Extremadura	124,5	25,6
Galícia	108,9	17,9
Madrid, Comunitat de	84,3	9,0
Múrcia, Regió de	86,4	14,5
Navarra, Com. Foral de	161,1	17,9
País Basc	123,5	13,2
Rioja, La	107,7	13,7
Suma CA	**100,0**	**14,0**

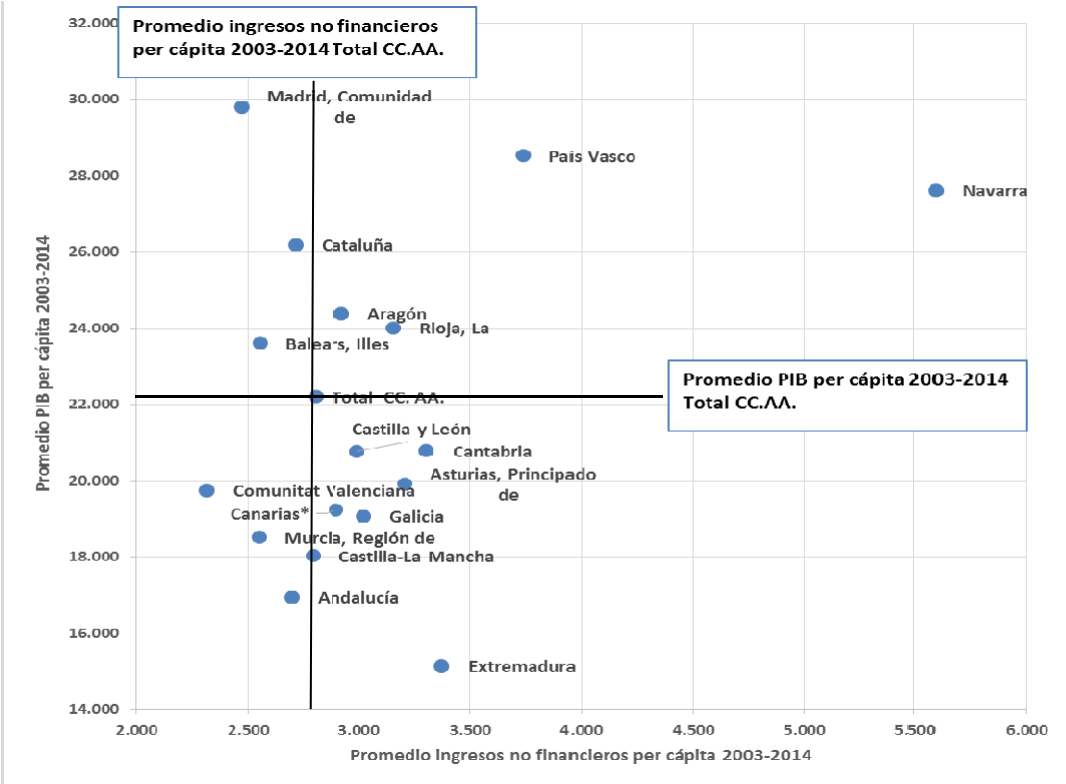
Font: Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, INE i elaboració pròpia.

1.2.1.5. La solidaritat no explica les diferències

Es podria pensar que estes asimetries en el finançament total per habitant responen a un patró de redistribució territorial de recursos dissenyat amb el fi de reforçar la capacitat del gasto públic autonòmic en les comunitats amb menys nivell de renda. En eixe cas, els recursos de les comunitats amb menys renda haurien de permetre'ls no sols atendre els servicis públics fonamentals a un nivell similar al de les més riques (disposant dels mateixos recursos per habitant ajustat que estes), sinó tindre, a més, recursos per al foment del desenrotllament econòmic. Tanmateix, eixe criteri requeriria que la distribució de recursos entre comunitats igualara el finançament de les comunitats amb un nivell similar de renda, i no és això el que succeïx.

Les diferències de recursos públics autonòmics per habitant no responen de manera general a cap patró lògic: ni sempre tenen més ingressos les que disfruten de més rendes per habitant, ni tampoc les que menys; i hi ha comunitats amb un nivell de renda similar que disposen de recursos molt diferents. Esta falta de regles s'observa tant si es consideren els ingressos totals de les comunitats —com fa el gràfic 1a— o només els derivats del model de finançament per a les comunitats de règim comú, com fa el gràfic 1b.

GRÀFIC 1A. **Ingressos de les CA i PIB *per càpita*. Mitjana 2003-2014 (euros de 2014)**



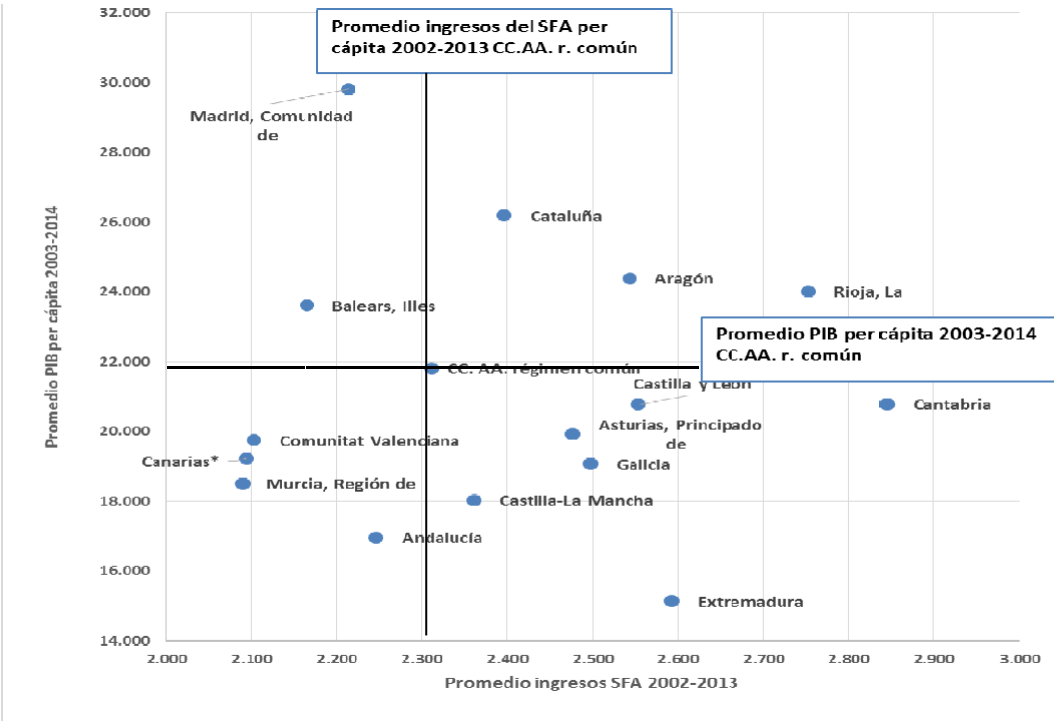
(*) A Navarra s'han deduït les aportacions a l'Estat.

(**) 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.

En els dos gràfics s'observa que hi ha comunitats amb recursos públics similars (situats sobre la mateixa vertical) a pesar de tindre diferents nivells de PIB *per càpita*, com caldria esperar d'una solidaritat interterritorial que permetera als governs regionals prestar els servicis amb independència de la capacitat fiscal de les seues regions.

GRÀFIC 1B. **Ingressos del sistema de finançament autonòmic (SFA) de les CA de règim comú (2002-2013) (euros de 2013) i PIB *per càpita*. Mitjana 2003- 2014 (euros 2014)**



(*) 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.

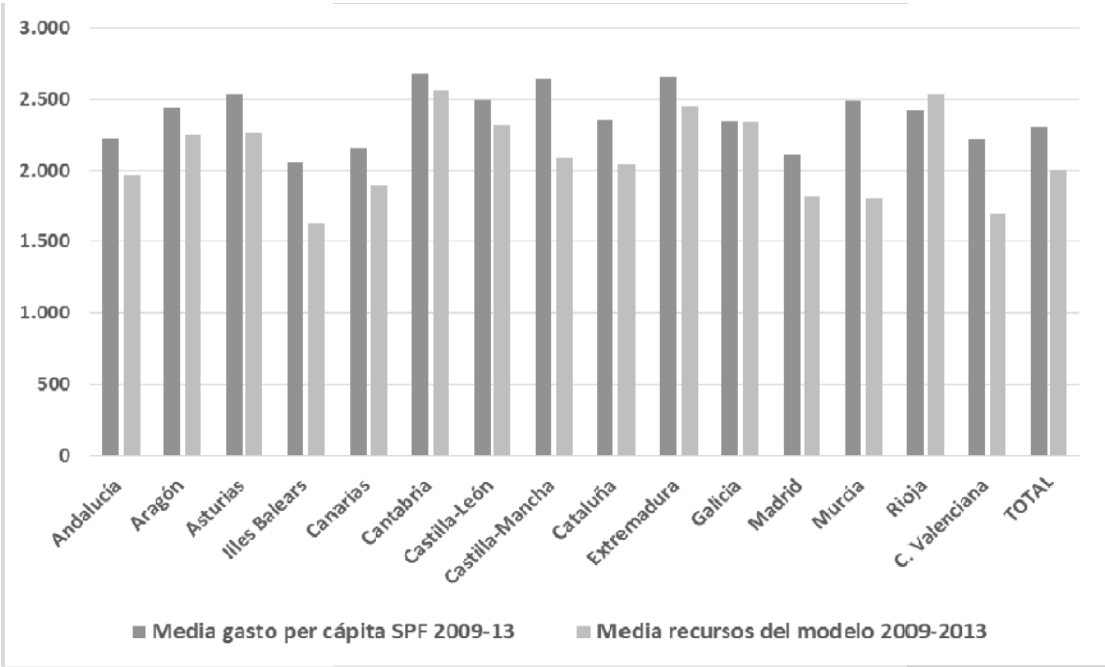
També es pot observar en estos gràfics que comunitats amb un nivell similar de PIB *per càpita* (situades quasi sobre la mateixa horitzontal) presenten diferències substancials de recursos per habitant per a prestar els seus servicis, fet que posa en qüestió que la solidaritat arribe a totes les comunitats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

En efecte, en el quadrant inferior esquerre no hi hauria d'haver cap comunitat autònoma. Entra dins de la normalitat trobar autonomies amb una renda elevada que reben per davall de la mitjana (quadrant superior esquerre), o amb una renda baixa que reben més que la mitjana (quadrant inferior dret). Sorprén trobar autonomies amb una renda alta que reben per damunt de la mitjana però, sobretot, crida l'atenció que hi haja comunitats amb una renda inferior a la mitjana que reben recursos per davall de la mitjana. Este resultat és absolutament incompatible amb qualsevol suposada pretensió de millora en la distribució territorial dels recursos.

1.2.2. Nivell de cobertura de la prestació dels servicis públics fonamentals respecte del nivell mitjà en el territori nacional

Com s'ha mencionat anteriorment, l'article 15 de la Llei Orgànica 8/1980 establix que l'Estat garantirà el nivell mínim dels servicis públics fonamentals i que ho farà assegurant que cada comunitat autònoma rep els mateixos recursos per habitant, ajustats en funció de les seues necessitats, per a finançar els servicis públics fonamentals, garantint la seua cobertura mínima en tot el territori. Per a comprovar si es complix este objectiu, es poden comparar, amb l'ajuda del gràfic 2, els gastos de les comunitats en sanitat, educació i servicis socials essencials amb les entregues a compte i les liquidacions de l'any n-2 que rep cada un dels governs autonòmics a conseqüència del model.

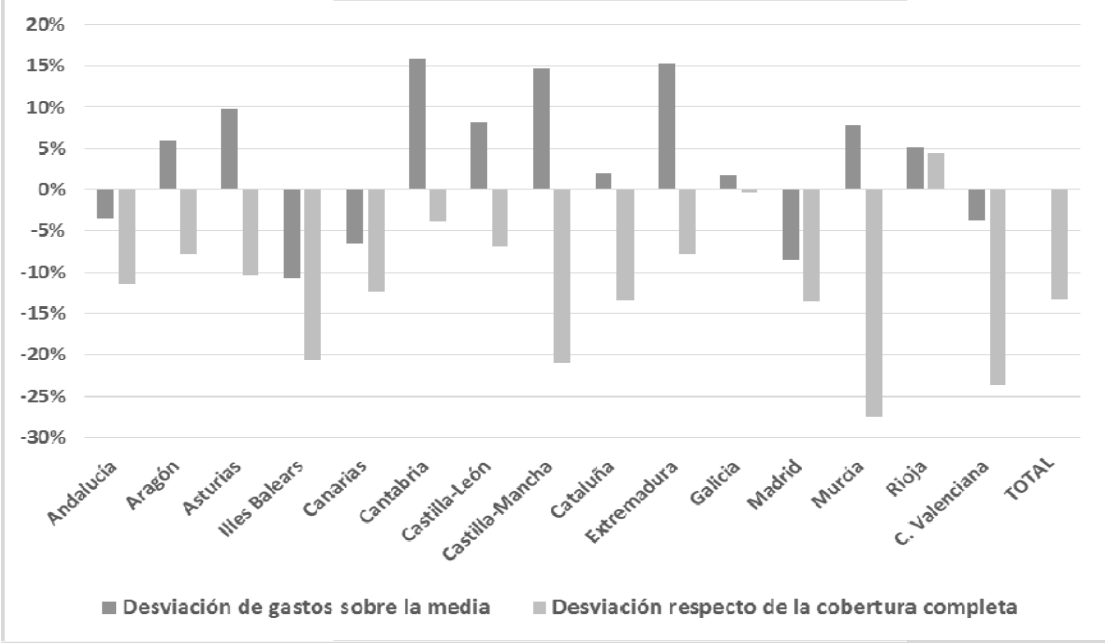
GRÀFIC 2. **Gastos en SPF i ingressos *per càpita* derivats del model de finançament en el període 2009-2013 (euros *per càpita*)**



Font: MINHAP.

En el gràfic s'observa immediatament que les barres de gasto en SPF superen en tots els casos menys un (La Rioja) les de recursos. Per tant, des d'esta perspectiva, en la mitjana dels anys liquidats del model actual (2009-2013), els recursos del model no han sigut suficients ni tan sols per a la cobertura del gasto que representen els servicis públics fonamentals, llevat del cas citat. A més, en quatre comunitats (Illes Balears, Castella - la Manxa, Regió de Múrcia i Comunitat Valenciana) la cobertura és substancialment inferior al 80 %, i és important subratllar que això succeïx a pesar que la Comunitat Valenciana i les Illes Balears gasten menys que la mitjana (gràfic 3), ja que, en efecte, el significat de més insuficiència de la cobertura no és el mateix quan va acompanyat de més gastos que quan es produïx a pesar de gastar menys.

GRÀFIC 3. **Desviacions dels gastos en SPF respecte de la mitjana i dels recursos del model de finançament respecte de la cobertura completa dels SPF, 2009-2013. (en variació percentual)**



Font: MINHAP.

Evidentment, una situació en què hi ha CA amb gastos en servicis bàsics inferiors a la mitjana i percepció de recursos del model també inferiors a la mitjana és contrària al mencionat article 15 de la LOFCA.

1.3. Suficiència en el finançament del conjunt de competències autonòmiques

El preàmbul de la Llei 22/2009 establix que l'objectiu de suficiència queda garantit mitjançant el Fons de Suficiència Global, que té un objectiu doble:

- Assegurar el finançament de la totalitat de les competències de les comunitats autònomes.
- Respectar els resultats del model anterior de manera que cap perda amb el canvi de model.

El Fons de Suficiència opera com a recurs de tancament del sistema i assegura que les necessitats globals de finançament de cada comunitat en l'any base es cobrisquen. Per eixa raó es calcula com la diferència, positiva o negativa, entre les necessitats globals de finançament de la comunitat autònoma en l'any base i la suma de la seua capacitat tributària més la transferència —positiva o negativa— del Fons de Garantia. Ara bé, encara que es parla de necessitats globals de finançament en cap moment es calculen estes necessitats atenent el volum de competències. En realitat, es consideren necessitats globals de finançament els ingressos de cada comunitat en l'any base. Per conseqüent, és impossible que el Fons de Suficiència puga cobrir unes necessitats reals de finançament d'una comunitat que no calcula i el que realment fa és garantir un *statu quo* que pot ser

de suficiència en uns casos i d'insuficiència en altres.

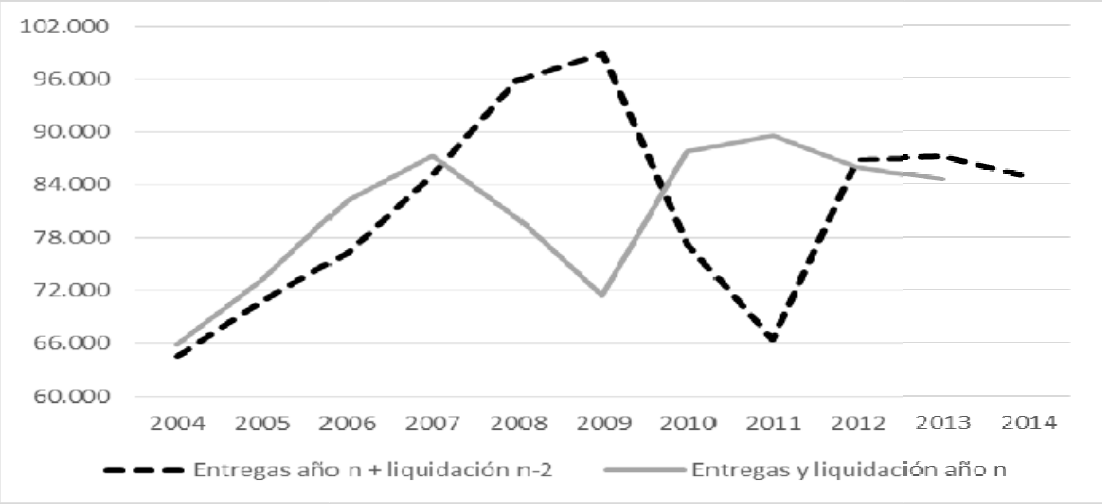
Si una comunitat autònoma rebia en l'any base un finançament per davall de les seues necessitats, el model continuarà oferint-li uns recursos que només seran suficients per a prestar este baix nivell de servicis. Al contrari, una comunitat millor finançada en l'any base continuarà disposant de recursos suficients per a eixe nivell de gasto. Així doncs, el Fons de Suficiència no tracta de cobrir el primer dels objectius (les necessitats reals de finançament derivades de les competències), sinó el segon: garantir els ingressos de l'any base i que ningú perda amb el canvi de model.

Per a entendre per què esta proposta de l'actual model va ser acceptada és important recordar l'important efecte financer diferit de les diferències entre entregues a compte i els drets reconeguts liquidats en els anys de la crisi. Com es pot comprovar en els quadros 1.1.3 i 1.3 del document de la liquidació del model de l'any 2009, totes les comunitats autònomes van vore teòricament incrementats els seus recursos respecte dels que correspondrien segons el model de la Llei 21/2001 des d'un punt de vista de caixa. No obstant això, els drets reconeguts nets liquidats realment es van reduir en eixe exercici a conseqüència de les caigudes dels ingressos tributaris que serien reconegudes en el moment de la liquidació de les entregues a compte, dos anys més tard.

Per tant, el nou model garantia l'*statu quo* alhora que prometia millorar la suficiència de recursos aportant més finançament, i semblava fer-ho segons les entregues a compte. Però en realitat este objectiu es va posar en qüestió una vegada es va reconéixer la forta caiguda dels recursos tributaris derivada de la crisi. Com es pot comprovar en el gràfic 4, encara que l'increment de recursos ingressats en 2009 millorava la suficiència segons un criteri de caixa, una vegada es tenen en compte les liquidacions els ingressos proporcionats efectivament pel nou model no resulten al principi superiors i en els anys posteriors —ja liquidats— a penes se supera el nivell de 2007. Estos resultats justifiquen que es pose en qüestió la suficiència de recursos de les CA, almenys des de la perspectiva de la millora dels nivells assolits prèviament.

En este context d'insuficiència financera generalitzada, el funcionament del Fons de Suficiència 2013 s'enfronta a un greu obstacle per al seu objectiu, atés que hi ha diverses CA (Illes Balears, Castella - la Manxa, Regió de Múrcia i Comunitat Valenciana) amb un fons de caràcter negatiu, és a dir, que no només no reben recursos d'este, sinó que se'ls lleven, a pesar que tenen problemes de cobertura dels seus gastos. Una altra qüestió summament criticable de la dinàmica d'este Fons és la seua evolució al llarg dels anys, assumpte que es tractarà en l'apartat 5.2, dedicat al model de finançament i l'Administració central.

GRÀFIC 4. **Evolució dels recursos del model de finançament en les CA de règim comú 2004-2014. Milers d'euros**



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

1.3.1. Suficiència i equilibri vertical en el finançament de les competències autonòmiques

Els articles 1 i 2 de la LOFCA (1980) establixen els principis que han de regir el finançament autonòmic, i entre estos s'atribuïx a l'Estat la capacitat d'adoptar les mesures oportunes tendents a aconseguir l'estabilitat econòmica interna i externa i l'estabilitat pressupostària, però al mateix temps se li encarrega proveir les comunitats autònomes de la suficiència de recursos necessària per a l'exercici de les competències.

El Govern central ha gestionat un gasto directe (excloses transferències entre administracions públiques) d'un 25 % del gasto públic per terme mitjà en els últims quatre exercicis. No obstant això, en eixe període ha utilitzat entre el 57 % i el 61 % del dèficit previst per al conjunt del sector públic, i eixa disponibilitat de més finançament s'ha utilitzat per a finançar transferències a altres administracions públiques i condicionar la liquiditat a través d'este instrument i imposar la seua política de gasto públic.

Les comunitats autònomes que han gestionat per terme mitjà un gasto directe (excloses transferències entre administracions públiques) d'un 32 % del gasto públic total, del qual dos terceres parts ha sigut gasto en sanitat, educació i prestacions socials, i han utilitzat entre un 36 % i un 29 % del dèficit públic disponible. Però si la distribució del dèficit ha sigut desproporcionada respecte del gasto directe de cada nivell de govern, la programació prevista en l'actualització del Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya 2015-2018 és encara més desequilibrada, com pot apreciar-se en el quadro adjunt.

TAULA 4. **Evolució del dèficit públic 2011 a 2014, i assignació per al període 2015 a 2018 pel Programa d'estabilitat**

Dèficit públic IGAE i Programa d'estabilitat 2015/2018								
	Compliment				Previsió Programa estabilitat 2015-2018			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dèficit agregat administracions públiques	**-9,0 %**	**-6,9 %**	**-6,3 %**	**-5,7 %**	***-4,2 %***	***-2,8 %***	***-1,4 %***	***-0,3 %***
Administració central	-5,1 %	-4,1 %	-4,2 %	-3,5 %	*-2,9 %*	*-2,2 %*	*-1,1 %*	*-0,2 %*
Comunitats autònomes	-3,3 %	-1,8 %	-1,5 %	-1,7 %	*-0,7 %*	*-0,3 %*	*-0,1 %*	*0,0 %*
Entitats locals Seguretat	-0,5 %	-0,2 %	0,5 %	0,5 %	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*
Social	-0,1 %	-0,9 %	-1,1 %	-1,1 %	*-0,6 %*	*-0,3 %*	*-0,2 %*	*-0,1 %*
% del gasto no financer directe gestionat per d l'Administració central (excloses transferències entre administracions)	23,0 %	28,4 %	24,0 %	23,8 %				
% del dèficit atribuït a l'Administració central	57,2 %	59,4 %	66,7 %	61,5 %	*69,0 %*	*78,6 %*	*78,6 %*	*66,7 %*
% del gasto no financer directe gestionat per les comunitats autònomes (excloses transferències entre administracions)	34,3 %	30,5 %	31,7 %	31,7 %				
% del dèficit atribuït a les comunitats autònomes	36,9 %	25,4 %	24,0 %	29,2 %	*16,7 %*	*10,7 %*	*7,1 %*	*0,0 %*

Font: IGAE (2015) i MINECO (2015)

Una distribució equitativa del dèficit públic, atribuint els objectius de dèficit en proporció al gasto gestionat per cada nivell de govern, originaria una programació ben diferent de l'executada i de la planificada. Si el repartiment considerara que el gasto en polítiques de l'estat del benestar, els servicis públics fonamentals, ha de finançar-se prioritàriament amb la recaptació tributària, i que són la resta de polítiques de gasto les que han de fer l'esforç de reducció per a corregir el dèficit, es plantejaria un escenari en què l'esforç de correcció del dèficit hauria de fer-lo l'Administració central en una gran proporció.

Estos criteris de distribució dels objectius de dèficit haurien sigut molt més concordes amb les responsabilitats que els diferents nivells de govern tenen cap als ciutadans, i haurien temperat notablement els rigors dels ajustos del gasto públic que estan afectant els més vulnerables: ciutadans obligats dels servicis públics de sanitat, educació i prestacions socials.

1.3.2. Suficiència i equitat en el finançament de les competències autonòmiques

El gràfic 4 mostra que el volum de recursos de les comunitats dels anys 2013 i 2014 continua sent similar en euros corrents a l'existent en 2007, és a dir, inferior en termes reals al considerat com a referència quan es va dissenyar el model de 2009. Per consegüent, no sembla plausible considerar que s'ha avançat en l'aproximació l'objectiu de suficiència del conjunt de les comunitats.

La taula 5 permet iniciar una aproximació més detallada a la valoració d'esta qüestió, i mostra la dimensió de les polítiques de gasto en el conjunt de les administracions públiques i en les comunitats autònomes en percentatge de PIB, en 2013. Si el gasto de 2013 definira el nivell de suficiència efectiu que caldria finançar per al conjunt de les polítiques de gasto de competència autonòmica, este representaria el 14 % del PIB i el 10,1 % si es consideren només els SPF. Tanmateix, l'actualització del Programa d'estabilitat d'Espanya 2015-2018 preveu disminucions significatives en quasi totes les polítiques de gasto en percentatge de PIB, i es passa d'un gasto públic del 43,8 % sobre el PIB de 2013 a l'objectiu del 38,5 % sobre el PIB en 2018, una disminució de 5,3 punts percentuals equivalent al 15,0 % del pes actual del gasto públic en el PIB. En eixe context, les polítiques de les CA disposarien de menys recursos que actualment, excepte que el creixement del PIB nominal compensara la reducció perseguida en el pes del gasto públic.

TAULA 5. **Polítiques de gasto en les administracions públiques i les comunitats autònomes. 2013**

Polítiques de gasto	Pes del gasto de les AP en el PIB (1) 2013	Pes del gasto de les CA en el PIB 2013	Nivell de suficiència de les polítiques de gasto en les C A. (2) Milions d' euros 2013
1. Servicis públics generals	6,9	1,5	15.434
2. Defensa	0,9	0,0	0
3. Orde públic i seguretat	2,0	0,4	4.755
4. Assumptes econòmics	4,0	1,4	14.329
5. Protecció del mitjà ambient	0,8	0,2	2.027
6. Vivenda i servicis comunitaris	0,5	0,2	2.051
7. Salut	6,0	5,5	57.961
8. Activitats recreatives, cultura i religió	1,1	0,3	2.982
9. Educació	4,0	3,7	38.677
10. Protecció social	17,6	1,0	10.412
Gasto total administracions públiques	**43,8**	**14,0**	**148.628**
Subtotal polítiques gasto SPF (7, 9 i 10)	**27,6**	**10,1**	**107.050,0**

(1) No inclou ajudes financeres de reestructuració bancària.
(2) Gasto directe aplicat per les administracions regionals excloses transferències a altres administracions públiques
Font: Ministeri d'Economia i Competitivitat 2015 i elaboració pròpia.

En este marc de referència, el nivell de suficiència que proporciona l'actual sistema de finançament autonòmic a les diferents comunitats autònomes pot analitzar-se avaluant la cobertura dels servicis que oferixen els recursos disponibles per cada comunitat atés el nivell general de suficiència de les polítiques de gasto desplegades en 2013, és a dir, en termes relatius respecte de la situació mitjana existent en eixe any.

Per a avaluar el citat grau de cobertura dels servicis hem de basar-nos en indicadors de necessitat. Per a les polítiques de sanitat, educació i prestacions socials utilitzem com a indicador de necessitat la població "ajustada" i per a la resta de polítiques de gasto, la

població de dret. La taula 6.a mostra la capacitat de gasto que haurien d'haver pogut desplegar les diferents comunitats autònomes en 2013 per a atendre amb el mateix nivell de cobertura els diferents servicis de la seua competència, i considerant que el conjunt de les CA disposen del volum de recursos que han gastat en eixe exercici (148.628 milions d'euros). Si eixa haguera sigut, en efecte, la capacitat de gasto de cada comunitat, podria considerar-se que, atés el nivell de suficiència global general aconseguit, el finançament de les seues competències responia al criteri d'equitat que determina el compliment de la Llei orgànica 8/1980, en desenrotllament de l'article 158 de la Constitució Espanyola.

La taula 6.b compara eixe nivell de gasto equitatiu de les diferents comunitats autònomes amb el nivell efectiu actual dels recursos no financers als quals tenen accés pel sistema de finançament autonòmic en 2013. A partir d'eixa comparació calcula els nivells de suficiència/insuficiència de cada comunitat respecte d'eixos nivells de gasto equitatius que es deriven de l'estàndard de suficiència general assolible amb l'actual restricció pressupostària del conjunt de les CA.

TAULA 6.A. **Assignació equitativa de la capacitat de gasto de les comunitats autònomes amb indicadors de necessitat: població i població ajustada. 2013**

Comunitats autònomes	1. Servicis públics generals	2. Defensa	3. Orde públic i seguretat	4. Assumpte s econòmics	5. Protecció del medi ambient	6. Vivenda i servicis comunitaris	7. Salut	8. Activitats recreatives, cultura i religió	9. Educació	10. Protecció social	Total de capacitat de equitativa en gasto
Dimensió del gasto en 2013	**15.434**	**0**	**4.755**	**14.329**	**2.027**	**2.051**	**57.961**	**2.982**	**38.677**	**10.412**	**148.628**
Distribució de la capacitat de gasto amb criteris d'equitat: població i població ajustada											
Andalusia	2.774	0	855	2.575	364	369	10.417	536	6.741	1.815	26.446
Aragó	443	0	136	411	58	59	1.663	86	1.186	319	4.361
Astúries	351	0	108	326	46	47	1.318	68	934	251	3.449
Balears	365	0	113	339	48	49	1.372	71	911	245	3.513
Canàries	696	0	215	646	91	93	2.615	135	1.775	478	6.743
Cantàbria	195	0	60	181	26	26	731	38	493	133	1.880
Castella - la Manxa	690	0	213	641	91	92	2.593	133	1.828	492	6.774
Castella i Lleó	828	0	255	769	109	110	3.110	160	2.259	608	8.209
Catalunya	2.483	0	765	2.305	326	330	9.323	480	6.133	1.651	23.795
Comunitat Valenciana	1.681	0	518	1.560	221	223	6.312	325	4.045	1.089	15.972
Extremadura	363	0	112	337	48	48	1.363	70	972	262	3.574
Galícia	909	0	280	844	119	121	3.414	176	2.455	661	8.979
Comunitat de Madrid	2.135	0	658	1.982	280	284	8.017	412	5.144	1.385	20.297
Regió de Múrcia	484	0	149	449	64	64	1.817	93	1.189	320	4.630
Comunitat Foral de Navarra	212	0	65	197	28	28	795		531	143	1.999
País Basc	720	0	222	669	95	96	2.705		1.805	486	6.797
La Rioja	106	0	33	98	14	14	397	20	274	74	1.030
Total Administració regional	15.434	0	4.755	14.329	2.027	2.051	57.961	2.982	38.677	10.412	148.628

Font: IGAE 2015. MINHAP 2015. INE 2015 i elaboració pròpia.

TAULA 6.B. **Nivell d'insuficiència en el finançament de la capacitat equitativa de gasto per l'actual nivell de recursos no financers totals i pel Sistema de Finançament Autonòmic de les comunitats autònomes. 2013**

Comunitats autònomes	Total de capacitat equitativa de gasto en polítiques SPF	Total de capacitat equitativa de gasto en resta polítiques	Total de capacitat equitativa de gasto en total polítiques	Recurs no financers totals 2013 (1)	Nivell d'insuficiència A = (d-c)	% nivell d'insuficiència A	Ingressos per l'SFA autonòmic 2013	Nivell d'insuficiència de l'SFA en SPF B = (e-a)	% nivell d'insuficiència B	Nivell d'insuficiència de l'SFA en total capacitat equitativa de gasto C = (c-d)	% nivell d'insuficiència a C
	a	b	c	d			e				
Andalusia	18.973	7.473	26.446	22.096	-4.350	-16,4 %	17.586	-1.388	-7,3 %	-8.860	-33,5 %
Aragó	3.169	1.193	4.361	3.944	-417	-9,6 %	3.397	229	7,2 %	-964	-22,1 %
Astúries	2.503	946	3.449	3.509	60	1,7 %	2.681	178	7,1 %	-768	-22,3 %
Balears	2.529	984	3.513	2.806	-707	-20,1 %	2.448	-80	-3,2 %	-1.065	-30,3 %
Canàries	4.868	1.876	6.743	5.388	-1.355	-20,1 %	4.252	-616	-12,7 %	-2.492	-37,0 %
Cantàbria	1.356	524	1.880	2.135	255	13,5 %	1.789	432	31,9 %	-92	-4,9 %
Castella - la Manxa	4.914	1.860	6.774	5.704	-1.070	-15,8 %	4.809	-105	-2,1 %	-1.965	-29,0 %
Castella i Lleó	5.978	2.231	8.209	7.607	-602	-7,3 %	6.358	380	6,4 %	-1.851	-22,5 %
Catalunya	17.107	6.688	23.795	22.520	-1.275	-5,4 %	17.942	835	4,9 %	-5.853	-24,6 %
Comunitat Valenciana	11.445	4.528	15.972	12.509	-3.463	-21,7 %	10.236	-1.209	-10,6 %	-5.737	-35,9 %
Extremadura	2.596	977	3.574	3.773	199	5,6 %	2.847	250	9,6 %	-727	-20,3 %
Galícia	6.530	2.449	8.979	8.478	-501	-5,6 %	6.936	406	6,2 %	-2.043	-22,7 %
Comunitat de Madrid	14.546	5.751	20.297	16.158	-4.139	-20,4 %	14.164	-382	-2,6 %	-6.133	-30,2 %
Regió de Múrcia	3.326	1.303	4.630	3.925	-705	-15,2 %	2.940	-387	-11,6 %	-1.690	-36,5 %
Comunitat Foral de Navarra	1.469	530	1.999	2.503	504	25,2 %					
País Basc	4.996	1.801	6.797	8.600	1.803	26,5 %					
La Rioja	745	285	1.030	1.041	11	1,1 %	919	174	23,4 %	-111	-10,7 %
Total Administració regional	107.050	41.398	148.448	132.696	-15.752	-10,6 %	99.303	-1.282	-1,2 %	-40.349	-33,1 %

(1) Excloses les transferències a altres administracions

Font: IGAE 2015. MINHAP 2015. INE 2015 i elaboració pròpia

Els resultats d'esta anàlisi posen en relleu algunes conclusions rellevants que necessàriament cal tindre en compte en l'avaluació de l'estat actual del finançament autonòmic:

a) La comparació de les columnes *a* i *b* confirma que el conjunt de recursos no financers de les comunitats no cobrix el volum de gasto ni tan sols a eixe nivell similar al de 2007. La diferència global —el dèficit— és de 15.932 milions d'euros, és a dir, un 10,7 % del gasto. Però la intensitat de la insuficiència relativa és molt diferent entre comunitats: supera el 20 % en Balears, Canàries i la Comunitat Valenciana, mentres que no es produïx en absolut en les comunitats forals, Cantàbria o Extremadura.

b) Si es consideren exclusivament els recursos que proporciona el Sistema de Finançament Autonòmic de les comunitats de règim comú en 2013, el volum de la insuficiència s'incrementa enormement (fins a 49.325 milions, ni més ni menys que un 33 %), ja que moltes de les comunitats complementen substancialment els seus recursos per altres vies, en particular amb els fons de desenrotllament. De nou, les diferències entre comunitats són substancials, i en set (Andalusia, Balears, Canàries, Castella - la Manxa, Comunitat Valenciana i Regió de Múrcia) la insuficiència relativa supera el 30 %.

c) El sistema de finançament és, doncs, manifestament insuficient per a cobrir les competències encomanades a estes als nivells de gasto de 2013. De fet, no dona cobertura ni tan sols al finançament de les polítiques de gasto en servicis públics fonamentals de les comunitats autònomes de règim comú: 99.303 milions d'euros, davant de 100.585 milions d'euros, una insuficiència de l'1,2 %.

d) Per a finançar la resta de polítiques de gasto (39.067 milions d'euros), el Sistema de Finançament Autonòmic confia eixe conjunt no menor de competències als tributs propis, que han patit enormes caigudes de recaptació durant la crisi, fet que ha obligat les comunitats autònomes a incórrer en uns nivells de dèficit inflats.

1.3.3. Suficiència, falta d'equitat i endeutament

Els efectes del finançament desigual *per càpita* en les comunitats han existit des que a mitjan dècada dels huitanta es van rebre transferències importants —com l'educació i la sanitat— sense un finançament i unes dotacions de capital proporcionals a la població que calia atendre. No obstant això, la informació més concloent sobre eixa disfunció només està disponible des del moment en què ja totes les comunitats gestionen competències similars, és a dir, a partir de 2002.

Durant el període 2004-2013 les comunitats s'han endeutat intentant aconseguir els nivells de gasto i el desplegament de servicis públics que tenien les millors finançades dins de les de règim comú, ja que la situació de les de règim foral era inassolible. L'endeutament ha crescut amb molta més intensitat a partir de 2008, quan els ingressos tributaris es van desplomar per la crisi del sector immobiliari i després van arrossegar la resta d'ingressos tributaris. A conseqüència de tot això, algunes comunitats s'han endeutat més a pesar de gastar menys i han hagut de renunciar a un desplegament de servicis similar al de les millor finançades.

En estes circumstàncies, atés que una part considerable del nivell d'endeutament d'algunes comunitats s'explica per l'infrafinançament *per càpita* que patixen, la revisió d'esta situació mitjançant un nou sistema requerix que l'Estat arbitre instruments d'assumpció de deute i la seua reestructuració que permeten situar totes les comunitats en una situació homologable de cara al futur.

En este marc, l'Administració central hauria d'assumir la part del deute autonòmic que han hagut de contraure les comunitats pitjor finançades perquè els residents en els seus territoris no hagueren de conformar-se amb uns nivells de prestacions públiques molt inferiors als que han pogut disfrutar els qui residien en les autonomies millor finançades. En conseqüència, és necessari que l'Estat arbitre instruments d'assumpció de deute i la seua reestructuració que permeten situar totes les comunitats en una situació de partida homologable.

TAULA 6.C. **Nivell d'ingressos *per càpita* del Sistema de Finançament Autonòmic, diferències acumulades en el període respecte de la mitjana i respecte del màxim i endeutament en el període 2002-2013**

Comunitats autònomes de règim comú	Recursos del Sistema de Finançament Autonòmic mitjana 2002-2013	Població mitjana en el període 2002-2013	Menor finançament acumulat en el període 2002-2013 respecte de la mitjana	Menor finançament acumulat en el període 2002-2013 respecte del màxim	Variació de l'endeutament el període 2002-2013
Regió de Múrcia	2.089	1.414.408	-3.783	-12.851	4.858
Canàries	2.094	2.056.788	-5.366	-18.552	4.148
Comunitat Valenciana	2.102	4.952.394	-12.433	-44.182	24.443
Balears	2.165	1.058.843	-1.863	-8.651	6.026
Comunitat de Madrid	2.214	6.245.989	-7.297	-47.340	13.045
Andalusia	2.247	8.176.296	-6.376	-58.794	16.981
CA règim comú	2.312	42.940.524		-275.289	151.457
Castella - la Manxa	2.362	2.021.412		-11.749	10.536
Catalunya	2.396	7.316.979		-39.468	47.261
Astúries	2.477	1.077.893		-4.776	2.172
Galícia	2.498	2.777.401		-11.607	6.026
Aragó	2.543	1.315.513		-4.777	4.259
Castella i Lleó	2.554	2.536.099		-8.897	7.091
Extremadura	2.592	1.096.440		-3.334	1.848
La Rioja	2.752	314.019		-352	959
Cantàbria	2.846	580.050		0	1.804

Font: MINHAP 2015. INE 2015, Banc d'Espanya 2015 i elaboració pròpia.

És important ressaltar que este recurs a l'endeutament forçat per a intentar arribar a nivells de suficiència que compensaren l'infrafinançament relatiu de les comunitats autònomes ha tingut addicionalment uns costos financers molt rellevants, que han de considerar-se una part indissolublement inherent del problema.

En el cas, per exemple, de la Comunitat Valenciana, el dèficit de finançament acumulat en el període 2002-2013 equival a un poc més de mitat de l'augment del deute registrat en eixos anys. Al seu torn, el creixement de l'endeutament suposa menys del 60 % dels recursos addicionals que hauria obtingut la Comunitat Valenciana si haguera ingressat, entre 2002 i 2013, uns recursos per habitant equivalents als que ha rebut l'autonomia millor finançada entre les de règim comú. De fet, este patró es repetix en totes les comunitats amb finançament inferior a la mitjana, i ens dona una idea de l'esforç que han hagut de fer estes comunitats per a aconseguir uns nivells de prestacions públiques pròxims als que tenen les altres, i de la seua repercussió sobre els nivells de deute públic que suporten.

1.4. Augment de l'autonomia i la corresponsabilitat

El preàmbul de la Llei 22/2009 establix com a instruments per a millorar l'autonomia i la corresponsabilitat l'increment dels percentatges de cessió dels tributs cedits parcialment a les comunitats autònomes i l'increment de les competències normatives.

Quant als tributs cedits, la Llei 22/2009 suposa, respecte de la Llei 21/2001, un

increment del percentatge de participació de la recaptació dels impostos cedits no gestionats per les CA. L'IRPF passa del 33 % al 50 %, l'IVA passa del 35 % al 50 % i els impostos especials (llevat del cas de l'impost sobre l'electricitat i l'impost sobre determinats mitjans de transport, que ja estaven cedits al 100 % anteriorment) passen del 40 % al 58 %.

Tanmateix, a conseqüència del criteri de respecte a l'*statu quo* i que la millora de finançament es basa exclusivament en els recursos addicionals del nou sistema, este increment dels percentatges de participació es produïx a costa d'un retrocés de la participació en el Fons de Suficiència. Per conseqüent, cal precisar que la corresponsabilitat no ha suposat un increment de recursos proporcional a l'increment de participació en la recaptació dels tributs.

En matèria de competències normatives de les CA, es modifiquen exclusivament en el cas de l'IRPF i generalment, amb alguna excepció, es tracta més de retocs tècnics fruit de l'experiència de l'exercici normatiu de les comunitats autònomes que d'increments substancials del poder tributari autonòmic.

Este sentit tècnic té, per exemple, la supressió del límit del 50 % en els augments i les disminucions del tram autonòmic de la deducció estatal per inversió en vivenda habitual (límit que havia portat algunes comunitats autònomes a crear deduccions autonòmiques pròpies per a inversions en vivenda per a evitar l'aplicació d'este límit). O l'habilitació d'un nou concepte de deduccions autonòmiques en la quota per subvencions o ajudes públiques, sempre que no afecten el desenrotllament d'activitats econòmiques o les rendes que s'integren en la base de l'estalvi. Esta opció es deriva de l'experiència normativa prèvia d'algunes comunitats autònomes, que havien establit deduccions relacionades amb ajudes per vivenda o per altres conceptes evitant la prohibició general de la Llei 21/2001 d'afectació a categories determinades de renda mitjançant el seu establiment com a deduccions d'import fix i no percentual.

Altres noves possibilitats normatives de la Llei 22/2009, com la possibilitat d'establir un nombre diferent de trams en l'escala autonòmica de l'impost respecte de l'escala estatal o l'establiment d'un marge del +/-10 % per a la fixació de mínims personals i familiars autonòmics, sí que suposen, en principi, més espais formals per a l'actuació normativa de les comunitats autònomes i doten de més potència recaptatòria les possibles mesures a adoptar, encara que la seua utilització haja sigut desigual per estes. Les comunitats han creat escales autonòmiques pròpies amb trams diferenciats de l'estatal, però, amb l'excepció de Madrid i les Illes Balears, cap comunitat ha utilitzat fins ara la possibilitat d'alterar els mínims personals i familiars. Atesa la configuració actual dels mínims com a tram a "tipus zero", estos proporcionen estalvis creixents amb les càrregues familiars, però independents de la renda, per la qual cosa tenen més importància relativa per a les rendes baixes i mitjanes. Així doncs, qualsevol alteració d'estos que no fora a l'alça tindria efectes regressius.

En tot cas, l'actual sistema de finançament —igual que en els sistemes anteriors— no està preparat per a una resposta flexible a canvis tan radicals com els patits en els anys recents per les bases imposables sobre les quals es calculen els tributs cedits, ni hi ha una

experiència de coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes per a explotar al màxim les possibilitats d'increment recaptatori dels tributs amb més potencial.

En este sentit, a pesar de les possibilitats formals d'increment de l'escala autonòmica, poc marge real queda a les comunitats autònomes quan l'Estat pren decisions com ara suprimir la deducció per inversió en vivenda habitual, establir tipus més alts per a dos nous trams superiors de base o crear un gravamen complementari. En este context, uns eventuals increments impositius per part de les comunitats autònomes aconseguirien nivells marginals de tributació quasi confiscatoris.

D'altra banda, un defecte estructural del sistema de finançament en l'àmbit de la corresponsabilitat fiscal és que el sistema de bestretes a compte de l'IRPF i liquidació definitiva al cap de dos anys impedix la immediatesa necessària dels efectes recaptatoris derivats de les decisions normatives adoptades pels governs autonòmics.

En la resta dels tributs cedits, les comunitats autònomes no han experimentat increments efectius de les competències normatives, i els canvis afecten exclusivament aspectes tècnics dels impostos.

En l'àmbit dels tributs cedits gestionats, com ara l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, l'impost sobre successions i donacions o els tributs sobre el joc, les comunitats han utilitzat amb profusió les capacitats normatives ja amb anterioritat al model actual. El resultat d'este exercici normatiu constituïx una de les principals fonts de recursos suplementaris per a les comunitats autònomes, si no la principal, i la corresponsabilitat fiscal ha sigut verdaderament efectiva i amb repercussions fiscals importants.

No obstant això, l'àmbit de les operacions societàries, que constituïx una modalitat de l'impost sobre la qual les comunitats autònomes no tenen competències normatives, ha constituït el revers de la moneda. L'establiment d'una exempció estatal en la major part de les operacions subjectes a este concepte ha buidat la seua funció com a font d'ingressos autonòmica, amb un clar perjuí immediat que la compensació queda confiada als mecanismes diferits previstos per a salvaguardar el principi de lleialtat institucional, del qual es parlarà posteriorment en este informe.

En conclusió, l'autonomia normativa de les comunitats autònomes sobre determinats tributs, instaurada per la Llei 21/2001 i confirmada per la Llei 22/2009 respon a diversos objectius teòrics, com ara:

- Dotar amb instruments les administracions autonòmiques per a desenrotllar una política de foment fiscal pròpia.
- Servir d'element clau per al reconeixement de les comunitats autònomes pels ciutadans com a poders tributaris en el sentit ampli de la paraula, i percebre'ls com a corresponsables d'estos tributs tant en la seua gestió com en la destinació dels recursos que proporcionen, ja que la corresponsabilitat fiscal es basa, en el fons, en el fet que els residents en una comunitat autònoma puguen valorar el nivell de servicis prestats per esta en funció de l'aportació fiscal que realitzen.
- Prestar la flexibilitat necessària als recursos tributaris per a desenrotllar les seues potencialitats adaptant-los, des del punt de vista de la consolidació fiscal, a increments marginals de gasto o a disminucions de les fonts de finançament.

Des de l'any 2002, el primer dels objectius citats s'ha vist àmpliament desenrotllat amb l'establiment per les comunitats autònomes de beneficis fiscals en diversos impostos i en diferents àmbits de foment, com la família, l'accés a la vivenda, el foment de jóvens, discapacitats, l'emprenedoria, etc.

El segon dels objectius només s'ha complit en part, i determinades mesures normatives autonòmiques que pretenien territorialitzar els seus efectes han hagut d'enfrontar-se a criteris de constitucionalitat i de dret comunitari. Encara que l'asimetria reguladora resulta consubstancial al règim autonòmic i a la pluralitat de poders tributaris que suposa l'aplicació del bloc de constitucionalitat (Constitució i LOFCA), els principis d'igualtat i unitat de mercat o la llibertat d'establiment es continuen utilitzant com a argument per a limitar l'exercici de la facultat normativa autonòmica.

D'altra banda, cal insistir de nou en el fet que també per a valorar el nivell de servicis prestats en funció de l'aportació fiscal que realitzen els ciutadans, és necessari que el punt de partida de totes les CA siga el mateix. D'una altra manera, un nivell de prestació d'un determinat servici en una comunitat amb menys pressió fiscal sobre els contribuents es pot deure a un millor finançament de partida que una altra comunitat que establix més pressió fiscal però compta amb menys recursos del model de finançament. En este escenari estaríem aconseguint un resultat completament oposat al perseguit: la percepció pel ciutadà que la seua aportació fiscal és mal utilitzada quan, en realitat, el menor nivell de prestació és, en gran manera, independent d'esta, ja que prové de les diferències de finançament originades pel model.

Finalment, l'experiència dels cinc últims anys ha demostrat l'escassa flexibilitat de la cistella de competències normatives sobre els tributs cedits per a instrumentar reaccions anticícliques (compensar pèrdues de recaptació per disminució de les bases de tributació, incentivar l'activitat econòmica, etc.). La major part d'estes competències normatives correspon a tributs de caràcter cíclic, la majoria de meritació no periòdica i molt vinculats en les seues bases a l'evolució del sector immobiliari, precisament el més afectat per la present crisi i de recuperació incerta en el nostre país a curt, mitjà i llarg termini, almenys als nivells que tenien fins a 2006.

L'últim gran àmbit d'autonomia normativa de les CA és el dels tributs propis i és el que ha eixit més reforçat de les modificacions del 2009. Pel que fa al cas, la modificació de l'article 6.3 de la LOFCA, amb l'objecte d'homogeneïtzar el tractament de l'eventual superposició de tributs autonòmics amb els tributs locals amb l'establit, en l'apartat 2 del mateix article, per a la produïda entre tributs autonòmics i els tributs estatals, que substituïx la prohibició de coincidència de matèries imposables per la de coincidència de fets imposables, està permetent a les CA ocupar més espais d'imposició pròpia. En tot cas, també en este àmbit les facultats formals teòriques per a establir nous tributs autonòmics troben fortes resistències en l'Estat, amb arguments basats en la unitat de mercat o el principi d'igualtat de tots els espanyols que no sembla tindre's compte, en canvi, a l'hora de garantir ingressos a les comunitats a un nivell similar.

1.5. Millora de la dinàmica i l'estabilitat del sistema i la seua capacitat d'ajust a les necessitats dels ciutadans

Durant el període de vigència del model anterior, la principal preocupació era que un creixement molt accelerat de la població suposava un increment dels gastos associats a esta per damunt de l'augment d'ingressos. El preàmbul de la Llei 22/2009 establix que la capacitat d'ajust d'estos a les necessitats dels ciutadans són assolibles mitjançant l'actualització anual de les variables que determinen la necessitat de finançament i un pes superior dels recursos tributaris, a més de prevore una avaluació quinquennal dels resultats del sistema.

El sistema actual va suposar una millora respecte de l'anterior perquè preveu una adaptació regular de la població considerada a l'existent en cada moment, però, en canvi, la valoració inicial dels resultats esperats del model va ignorar que l'escenari d'ingressos creixents dels anys precedents havia canviat amb l'arribada de la crisi i això tindria conseqüències greus sobre la dinàmica del sistema.

Amb el canvi de tendència a la baixa dels ingressos, les mesures d'austeritat adoptades des del Govern central davant de la crisi i la dificultat de reduir en la mateixa mesura un gasto públic vinculat principalment a la prestació de servicis públics fonamentals, el model actual no ha permés donar resposta a les necessitats socials.

A conseqüència d'això, el model no ha proporcionat l'estabilitat financera suficient al llarg del temps, i provoca que les comunitats autònomes no puguen prestar servicis bàsics en les mateixes condicions i s'enfronten a greus problemes de dèficit i endeutament.

2. Anàlisi des de la perspectiva dels ingressos públics

2.1. L'evolució dels tributs cedits

L'anàlisi de l'evolució dels ingressos públics ha de distingir entre els tributs subjectes a liquidació (IRPF, IVA i IE) i els no subjectes a la liquidació del model, tenint en compte les diferents formes de còmput d'estos a l'hora de satisfer les necessitats globals de finançament de les CA.

2.1.1. Tributs no subjectes a liquidació

Des de l'any 2007 la recaptació real dels tributs no subjectes a liquidació ha presentat una caiguda important, que resulta especialment accentuada en el cas de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITP-AJD) i és lleugerament inferior, però igualment pronunciada en l'impost sobre successions i donacions (ISD), que, per la seua naturalesa, cal esperar que presente més estabilitat en el temps.

TAULA 7. **Evolució dels tributs no subjectes a liquidació (milers d'euros)**

	2007	% respecte del total 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	% respecte del total 2013	Percentatge d'ingressos respecte de 2007	Variació període 2007-2013
ITPAJD	16.445.888	**77,9 %**	9.534.846	7.592.877	7.156.024	5.860.845	5.190.553	5.084.124	**61,9 %**	**30,9 %**	**-69,1 %**
ISD	2.745.723	**13,0 %**	2.730.481	2.470.750	2.169.319	1.964.493	2.042.709	2.108.197	**25,7 %**	**76,8 %**	**-23,2 %**
Joc	1.914.701	**9,1 %**	1.735.894	1.581.129	1.468.737	1.238.290	1.090.151	1.015.453	**12,4 %**	**53,0 %**	**-47,0 %**
Total	**21.106.312**	**100,0 %**	**14.001.221**	**11.644.756**	**10.794.080**	**9.063.628**	**8.323.413**	**8.207.774**	**100,0 %**	**38,9 %**	**-61,1 %**

Font: Ministeri d'Economia i Hisenda. Inspecció General.

Com s'observa en la taula 7, l'ITP-AJD ha sigut la principal font recaptatòria per a les comunitats autònomes entre els tributs la gestió dels quals estava totalment cedida. Com que és també la figura que ha presentat una caiguda més gran de recaptació —se situen en diverses CA en un terç de la que es produïa fa uns pocs anys—, l'impacte d'esta reducció ha sigut especialment rellevant per a la hisenda autonòmica.

2.1.2. Tributs subjectes a liquidació

Els tributs subjectes a liquidació, compartits amb l'Estat, han mostrat una evolució molt més estable a pesar que la crisi també ha impactat en estos. La taula 8 arreplega les quanties assignades en cada un dels models de liquidació a on es pot comprovar que els imports presenten més estabilitat en el temps. La disminució en la recaptació en el període 2007-2013 és tan sols del 7 %.

TAULA 8. **Evolució dels tributs subjectes a liquidació (milers d'euros)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Percentatge d'ingressos respecte de 2007	Variació període 2007-2013
IRPF	36.717.382	38.446.855	35.709.529	34.740.338	34.977.644	33.008.691	33.355.933	**90,8 %**	**-9,2 %**
IVA	27.924.685	24.010.384	16.783.313	24.543.207	24.651.037	25.231.733	25.965.385	**93,0 %**	**-7,0 %**
IE	11.922.696	11.847.855	11.754.918	12.057.188	11.583.462	11.191.410	11.831.114	**99,2 %**	**-0,8 %**
Total	**76.564.762**	**74.305.094**	**64.247.760**	**71.340.734**	**71.212.144**	**69.431.834**	**71.152.433**	**92,9 %**	**-7,1 %**

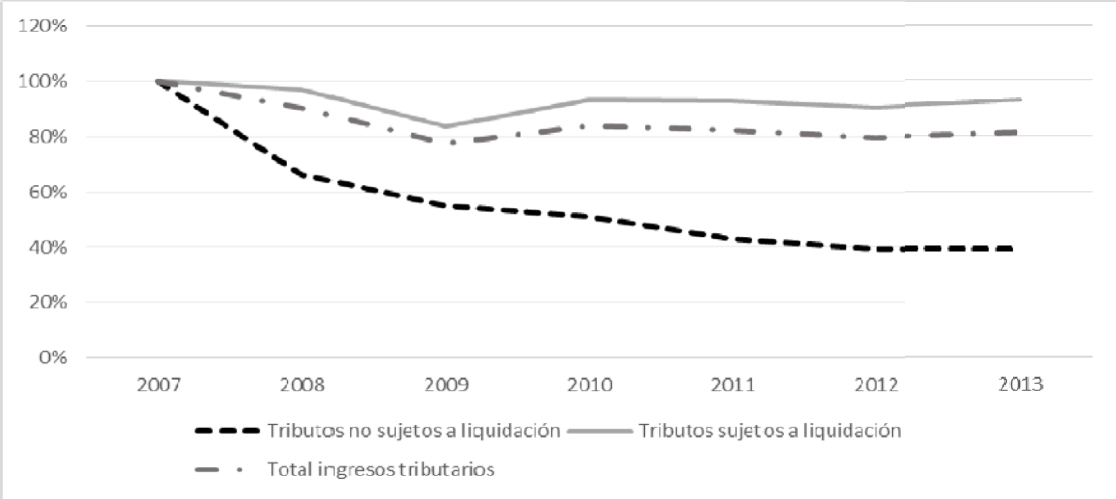
** Atés que en els anys 2007 i 2008 el percentatge de cessió dels tributs era diferent, este s'ha elevat per a homogeneïtzar les dades amb els anys següents.*

Font: liquidacions del model de finançament publicades pel MINHAP.

Esta relativa estabilitat dels tributs compartits —en comparació amb els no subjectes a liquidació— i el seu volum superior han atenuat la caiguda de la recaptació tributària total de les comunitats, que, en tot cas, ha sigut significativa entre 2007 i 2013, ja que el retrocés dels ingressos fiscals ha sigut del 18,75 %, com pot observar-se en el gràfic 5.

GRÀFIC 5. **Evolució de tributs subjectes i no subjectes a liquidació respecte de l'any base**

(Percentatge)



Font: MINHAP.

En conclusió, el comportament dels ingressos tributaris en els anys de vigència de la Llei 22/2009 indica que els impostos subjectes a liquidació han mostrat un retrocés durant la greu crisi econòmica, però s'han comportat de manera molt més estable que els tributs no subjectes a liquidació. Estos han mostrat un intens perfil cíclic que ha agreujat la situació financera de les CA al produir-se un afonament en estos molt per damunt de la caiguda del PIB nominal.

2.2. La sostenibilitat dels ingressos públics

Els ingressos no financers han mostrat una elasticitat elevada a les variacions negatives de l'activitat durant el desenrotllament de la crisi. Mentres les caigudes del PIB nominal acumulades en el període 2008-2014 s'eleven al 5,2 %, les dels ingressos no financers de les comunitats autònomes són del 12,3 i la dels principals tributs no subjectes a liquidació, en el període 2007-2013, del 61,1 %.

Hi ha diferències significatives entre les trajectòries dels ingressos no financers de l'Administració central i de les comunitats autònomes, tant en intensitat com en el 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, que van augmentar la importància de les devolucions en les liquidacions posteriors.

Les comunitats només experimenten retrocessos en els seus ingressos consolidats a partir de 2010, quan comencen a liquidar els acomptes rebuts en 2008 amb base en uns pressupostos generals de l'Estat excessivament optimistes. La caiguda d'ingressos acumulada des de llavors fins a 2014 és molt intensa i superior a la mitjana de les A. P. A pesar de recuperar-se part d'esta a partir de 2012, en 2014 els ingressos de les comunitats continuen sent inferiors en un 12,3 % als de 2008.

L'Administració central va experimentar una caiguda molt intensa dels ingressos consolidats en 2009, tant que després de complir els seus compromisos de transferències va haver de finançar amb dèficit la pràctica totalitat dels altres gastos. La recuperació posterior dels ingressos consolidats deriva de la reducció de les transferències compromeses i les mesures fiscals adoptades, però els seus ingressos en 2014 són ja només un 4 % inferiors als de 2008.

Estes reduccions tan intenses —i duradores fins a 2014— dels ingressos no financers a Espanya, i en les CA en particular, posen de manifest un comportament cíclic molt rellevant en els ingressos públics. Este perfil estava escassament present en les coordenades financeres previstes pels governs autonòmics i, en general, per les A. P., quan es va definir el model actual de finançament. Al coincidir en la primera dècada d'este segle 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 es va incórrer en dèficits estructurals que no es van considerar com a tals. Va ser un període en què les rebaixes impositives van resultar compatibles amb augments de la recaptació.

TAULA 9. **Evolució dels recursos no financers consolidats de les administracions públiques i del PIB**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Milions d'euros							
Comunitats autònomes	149.105	155.938	133.513	113.983	133.533	132.696	130.779
Administració central	68.739	5.796	50.314	70.227	55.433	57.896	65.988
Corporacions locals	55.912	61.188	58.684	51.005	54.815	56.215	56.430
Adm. de la Seguretat Social	136.153	152.706	149.150	152.138	146.604	146.661	146.536
Total A. P.	409.909	375.628	391.661	387.353	390.385	393.468	399.733
PIB nominal	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.075.147	1.055.158	1.049.181	1.058.469
Total recursos no fin. / PIB	36,72 %	34,81 %	36,23 %	36,03 %	37,00 %	37,50 %	37,77 %
Índex 2008=100							
Comunitats autònomes	100,0	104,6	89,5	76,4	89,6	89,0	87,7
Administració central	100,0	8,4	73,2	102,2	80,6	84,2	96,0
Corporacions locals	100,0	109,4	105,0	91,2	98,0	100,5	100,9
Adm. de la Seguretat Social	100,0	112,2	109,5	111,7	107,7	107,7	107,6
Total A. P.	100,0	91,6	95,5	94,5	95,2	96,0	97,5
PIB nominal	100,0	96,7	96,8	96,3	94,5	94,0	94,8

Font: IGAE, INE i elaboració pròpia.

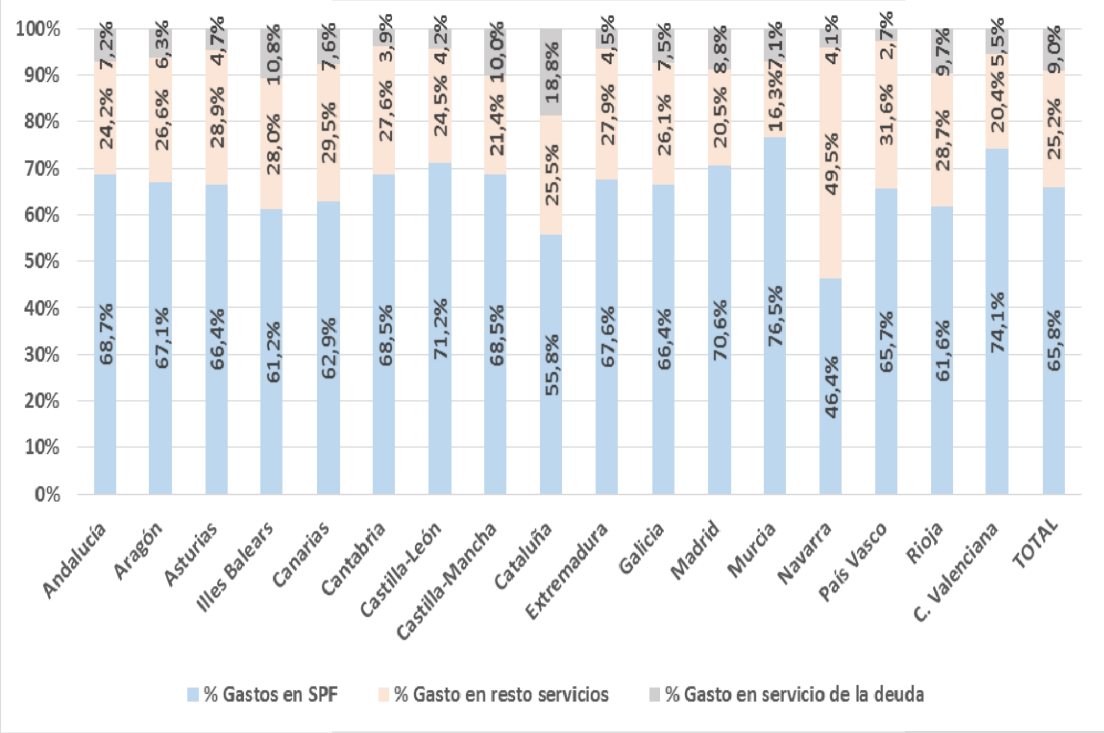
El disseny de l'actual model coincidix amb l'arribada de la crisi, però la caiguda d'ingressos derivada d'esta va ser ignorada inicialment i quan les administracions van afrontar les reduccions d'ingressos fiscals ho van fer des d'una resistència inicial a apujar impostos. L'Administració central els va apujar abans, pressionada per la gravetat de la seua situació, però l'elevació dels tipus impositius d'impostos que estaven compartits, com l'IRPF i l'IVA, es va realitzar sense coordinació amb les CA, que no van participar en la decisió ni tampoc en el rendiment financer d'esta (art. 21.2 Llei 22/2009).

3. Anàlisi de les polítiques de gasto finançades per les CA

3.1. Importància dels SPF

Si s'analitza la composició del gasto de les CA, a la vista de l'execució pressupostària publicada pel Ministeri (gràfic 6), es comprova que la part més important d'este correspon a la prestació de servicis públics fonamentals (SPF). En els anys 2009 a 2013 es destina una mitjana del 65,8 % del pressupost de les CA a esta finalitat, si bé en algunes comunitats les partides destinades als SPF poden superar el 70 % del gasto. Estos percentatges es calculen incloent en el total de gasto les partides destinades al servici del deute i serien encara superiors si s'exclogueren estes.

GRÀFIC 6. **Percentatge del gasto en operacions no financeres de les CA, 2009-2013**

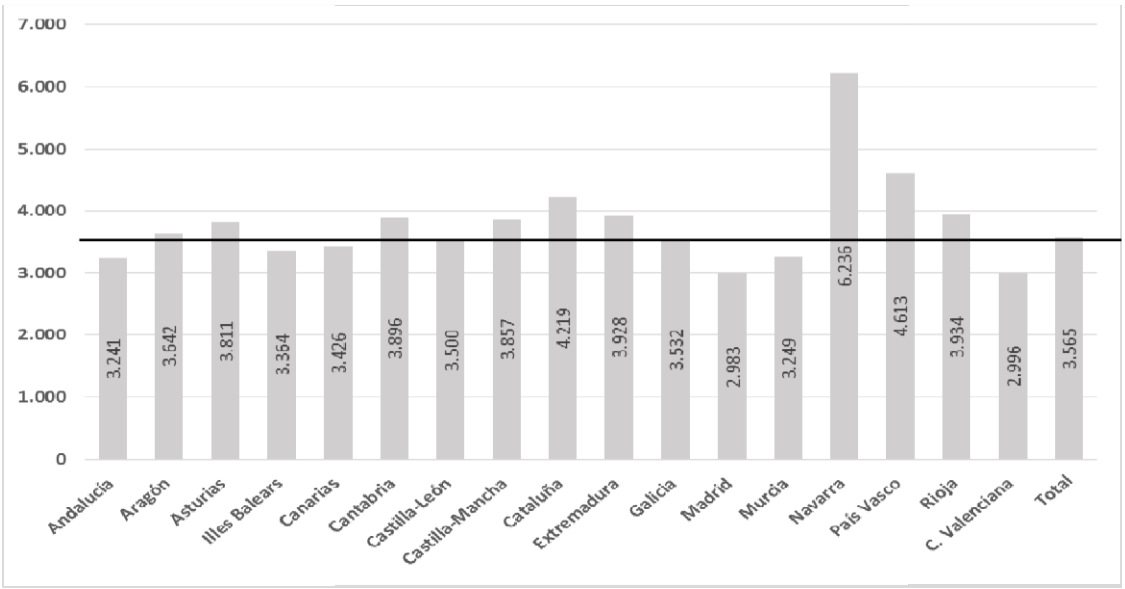


Font: MINHAP.

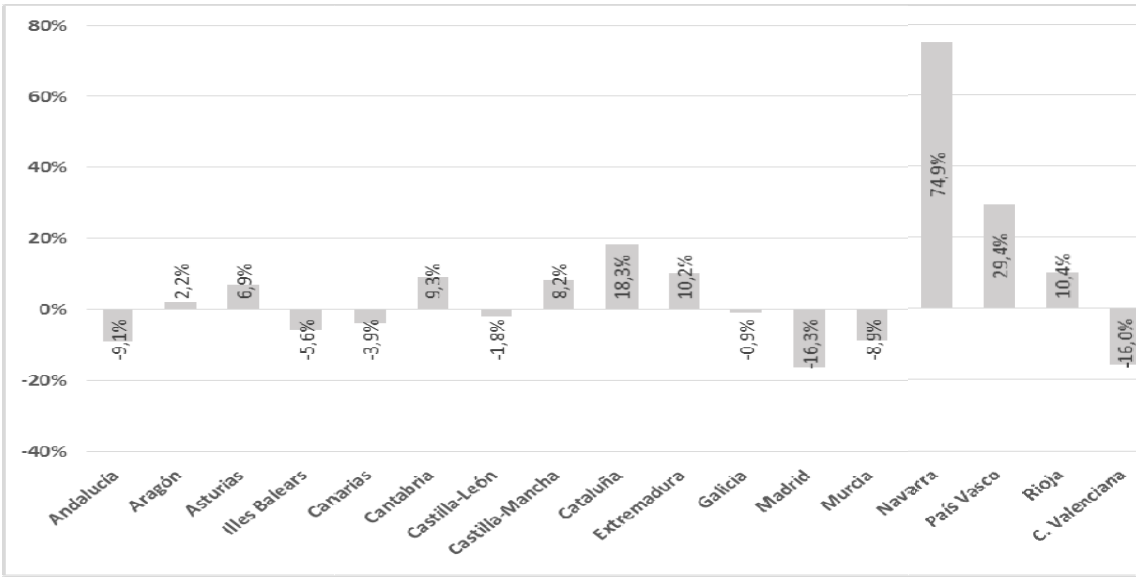
Més pes en el pressupost de gastos d'una comunitat dels SPF no implica necessàriament que el seu gasto per habitant en estos siga superior, ja que el nivell de gastos *per càpita* de les diferents comunitats és molt diferent, com s'advertix en el gràfic 7, que mostra les desviacions percentuals respecte de la mitjana. En este s'aprecia l'enorme distància a la qual se situen les comunitats forals —per damunt de la mitjana— i també les desviacions substancials entre comunitats de règim comú, superiors en bastants casos als 20 punts percentuals per damunt i per davall de la mitjana.

GRÀFIC 7. **Gasto no financer en cada comunitat autònoma. Mitjana 2009-2013**

a) Euros per habitant



b) Desviació respecte de la mitjana (percentatge)

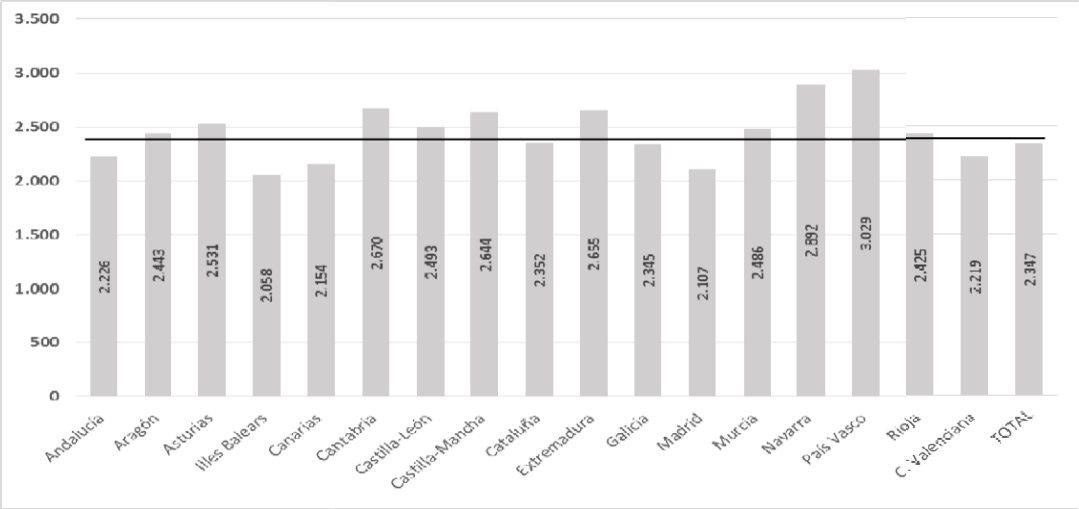


Font: MINHAP.
Nota: les dades corresponents a les comunitats forals no són comparables a les de règim comú. En el cas de Navarra, perquè gestiona competències més àmplies que la resta de les comunitats autònomes, mentres que al País Basc es dona l'exemple contrari, ja que part de les competències autonòmiques habituals les gestionen les diputacions forals.

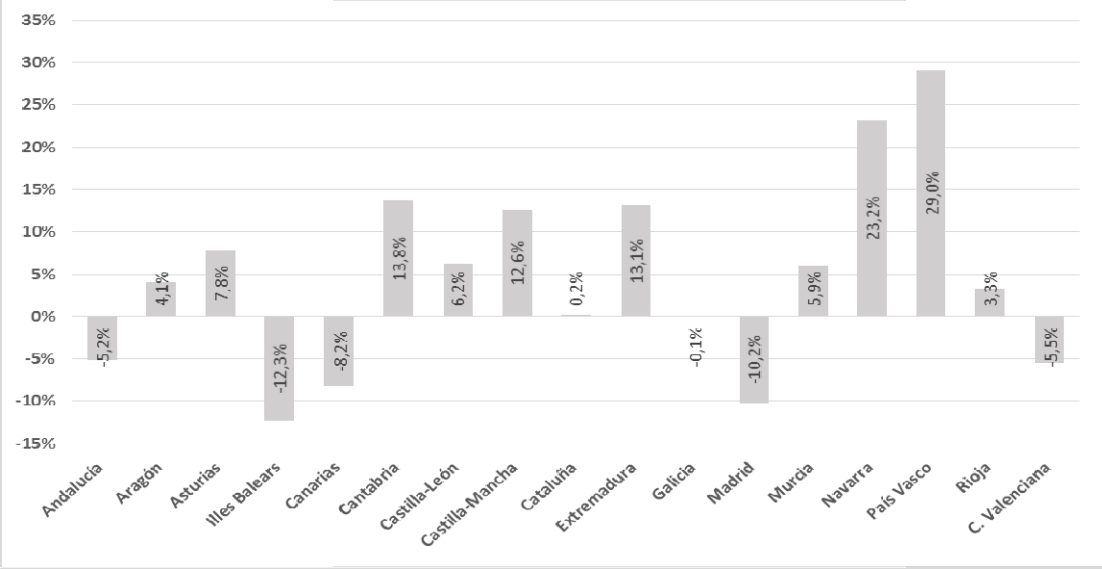
El gràfic 8 mostra la mitjana de gasto per habitant en SPF realitzat per les CA en el quinquenni 2009-2013 i la desviació de cada comunitat respecte de la mitjana. Les diferències són substancials —s'aproximen als 1.000 euros per habitant—, especialment si es té en compte que es tracta dels servicis en els quals la igualtat d'oportunitats és més rellevant. Algunes de les comunitats més desviades de la mitjana per davall figuraven en el gràfic 6 entre les que tenen un pes superior dels SPF en el seu gasto. Això últim succeïx a pesar que gasten menys per habitant en SPF i es deu al fet que el seu nivell de gasto total és també inferior.

GRÀFIC 8. **Gasto en SPF en cada comunitat autònoma. Mitjana 2009-2013**

a) Euros per habitant



b) Desviació respecte de la mitjana (percentatge)

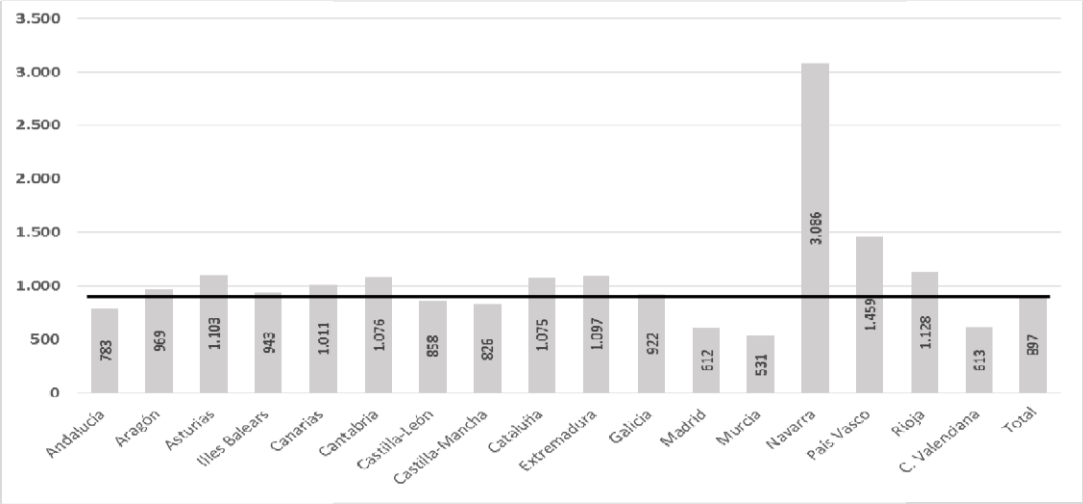


Font: MINHAP.

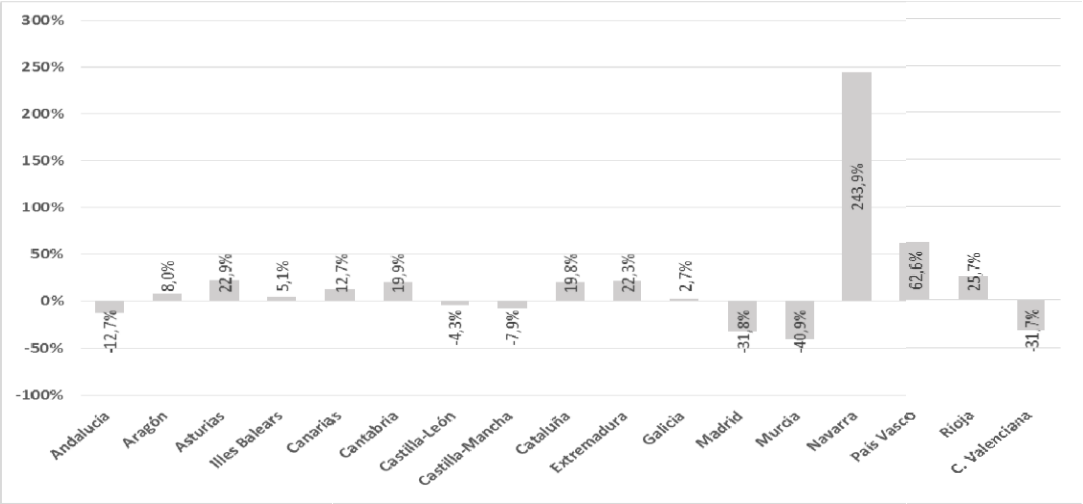
El gràfic 9 mostra el gasto mitjà per habitant en la resta de funcions, és a dir, les diferents dels SPF. En este cas és rellevant destacar que les diferències entre comunitats tornen a ser substantives —especialment en el cas de les comunitats forals— i també que els percentatges de desviació de la mitjana són ara molt superiors que en el cas dels SPF. Es pot comprovar com hi ha CA que es troben per davall de la mitjana tant en els gastos destinats als SPF com en la resta de gastos.

GRÀFIC 9. **Gasto en la resta de servicis en cada comunitat autònoma. Mitjana 2009-2013**

a) Euros per habitant



b) Desviació respecte de la mitjana (percentatge)



Font: MINHAP.
Nota: les dades corresponents a les comunitats forals no són comparables a les de règim comú. En el cas de Navarra perquè gestiona competències més àmplies que la resta de les comunitats autònomes, mentres que al País Basc es dona l'exemple contrari, ja que part de les competències autonòmiques habituals les gestionen les diputacions forals.

3.2. Rigidesa dels gastos

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 protecció social—, sobre el qual se sustenta una gran part de les prestacions en espècie de l'estat del benestar. El gasto associat a estes funcions està determinat en gran manera pel catàleg de servicis establit legalment —o consolidat per la pràctica de les administracions públiques—, per la grandària de la població i per la intensitat amb què els ciutadans demanden els servicis.

El comportament dels gastos relacionats amb la protecció social és molt rígid a curt termini i alguns servicis —sobretot els associats a l'envelliment, com els servicis sanitaris i d'atenció a la dependència— presenten tendències creixents en el temps en molts països i també a Espanya. La dificultat de modificar eixes tendències expansives del gasto es deriva tant de la complexitat organitzativa i la rigidesa de les institucions que presten els servicis com de la inèrcia 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.

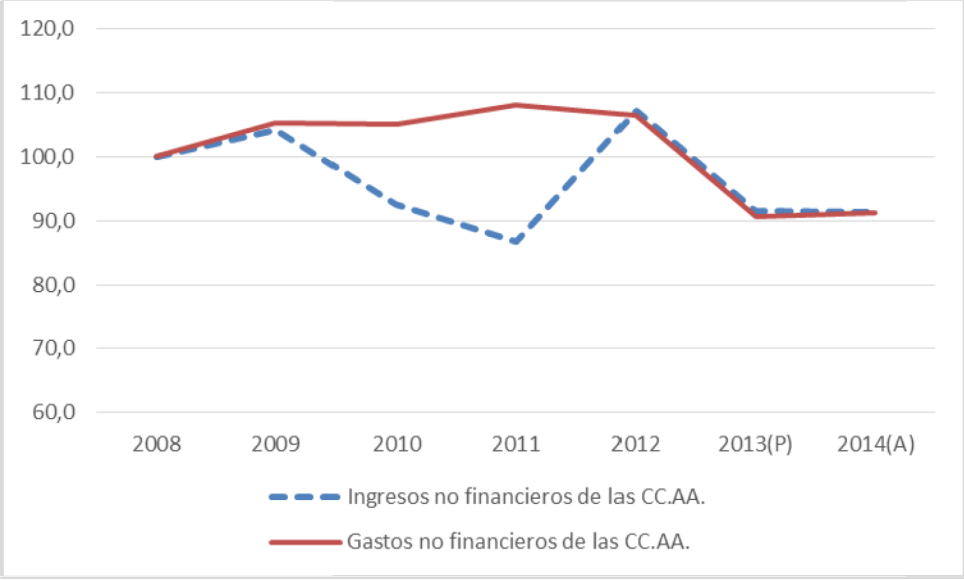
En canvi, a diferència del que succeïx amb els gastos, la caiguda d'ingressos fiscals pot reflectir una elevada elasticitat de la recaptació a les fluctuacions del PIB. Quan es produïx un retrocés dels ingressos de gran magnitud a conseqüència d'una greu crisi com la patida, es posa en qüestió la viabilitat financera d'un estat del benestar que oferix servicis a nivells com els desplegats per les comunitats abans de l'arribada de la crisi. La prova d'això han sigut els importants dèficits que s'han generat i les dificultats associades als substancials ajustos de gasto abordats. Davant d'esta situació, assegurar uns nivells determinats de prestacions de l'estat del benestar requerix una revisió del sistema fiscal en conjunt i de l'assignació de recursos als diferents nivells de govern, i també una avaluació de l'eficiència del gasto públic.

El gràfic 10 oferix les dades bàsiques per a il·lustrar este problema i compara l'evolució de les magnituds més rellevants d'ingressos i gastos de les CA. Com es pot observar, els ingressos cauen amb força en 2010 i 2011 i els gastos no es contrauen fins a diversos anys més tard. L'ajust en el gasto total es produïx en les funcions diferents dels gastos corresponents als SPF i són particularment intensos en els gastos d'inversió, que fins a 2014 havien acumulat reduccions del 40 % respecte de 2008, fins al punt que la inversió bruta no cobrix en molts casos la depreciació del capital públic acumulat.

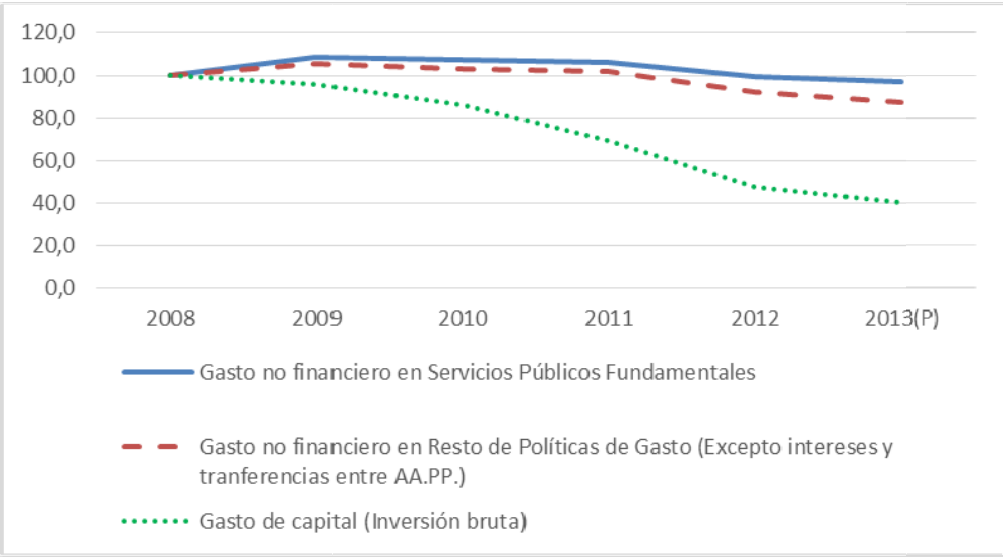
Eixe desajustament s'ha cobert amb endeutament i ha enfrontat les comunitats a greus problemes financers. D'altra part, encara que en el gasto total en termes nominals en SPF es manté, les seues caigudes en termes reals per habitant són substancials i superen el 20 % de reducció en educació i sanitat.

GRÀFIC 10. **Evolució d'ingressos i gastos de les CA**
(2008 = 100)

a) Ingressos i gastos totals



b) Detall de gastos



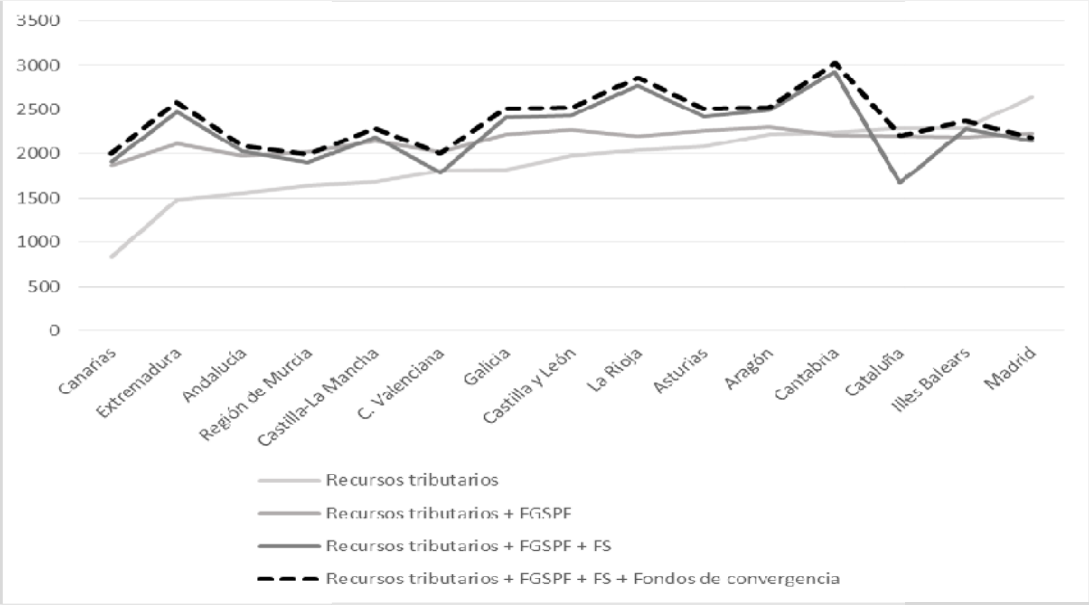
Font: IGAE, INE i elaboració pròpia.

4. Anàlisi del funcionament dels fons del sistema

L'anàlisi dels diferents fons del sistema requerix atenció perquè suposen el principal element distorsionador del model i la raó per la qual, en quasi la totalitat dels casos, no s'aconseguixen els objectius que assenyala el preàmbul de la Llei 22/2009 ni els fins per als quals cada un dels fons es va crear.

El principal efecte distorsionador dels fons es produïx en el finançament *per càpita*, com pot observar-se en el gràfic 11, construït amb les dades de la liquidació de l'any 2013. Com es pot comprovar, el model aconseguix una igualació important de recursos *per càpita* entre comunitats al mutualitzar el 75 % dels ingressos tributaris generats en cada una per a constituir el Fons de Garantia de Servicis Públics Fonamentals. No obstant això, esta igualtat entre comunitats desapareix arran de la incorporació del Fons de Suficiència i a partir d'eixe moment el sistema deixa de respondre a una lògica de finançar necessitats per a atendre com a objectiu principal el manteniment de l'*statu quo*. Els Fons de Convergència fan encara més confús i discutible el resultat, mantenint obert el ventall de recursos per habitant entre les diferents comunitats.

GRÀFIC 11. **Distribució dels recursos *per càpita* en funció de l'aplicació dels diferents fons del model de finançament de l'any 2013**



Font: MINHAP i elaboració pròpia.

4.1. Fons de Garantia de Servicis Públics Fonamentals

Segons l'article 9 de la Llei 22/2009, este fons té per objectiu assegurar que cada comunitat autònoma rep els mateixos recursos per habitant ajustat per a finançar els servicis públics fonamentals essencials de l'estat del benestar.

En el gràfic 11 es comprova que, encara que els recursos tributaris *per càpita* de les comunitats són molt desiguals degut als seus diferents nivells de renda i riquesa, després de la introducció del Fons de Garantia d'SPF es produïx una important homogeneïtzació en els recursos per habitant ajustat, amb unes diferències entre comunitats d'un rang de 23 punts percentuals en el 2013.

4.2. Fons de Suficiència Global

En el gràfic 11 es constata, així mateix, que l'aplicació del Fons de Suficiència acaba amb la distribució igualadora de recursos que es derivava del Fons de Garantia. Per tant, el Fons de Suficiència —que conceptualment era presentat com la gran aportació del nou model per a prevore les majors necessitats de finançament de les CA— s'aplica de manera que destruïx la regla d'equitat prevista en el Fons de Garantia i restituïx l's*tatu quo* resultant de l'aplicació del model de finançament anterior.

Un altre aspecte problemàtic destacable del Fons de Suficiència és que la caiguda d'ingressos derivada de la crisi anul·la l'efecte dels increments de recursos aportats per este fons, fet que posa en qüestió que els recursos hagen resultat suficients en estos anys, com ja s'ha exposat en l'apartat 1.3 d'este informe.

4.3. Fons de Convergència

La Llei 22/2009 crea dos fons de convergència:

- El fons de competitivitat.
- El fons de cooperació.

4.3.1. Fons de Competitivitat

El Fons de Competitivitat té com a objectiu reforçar l'equitat i l'eficiència en el finançament de les necessitats dels ciutadans i reduir les diferències en finançament *per càpita* entre CA. Este objectiu s'hauria pogut aconseguir de manera més eficaç evitant les distorsions que introduïx el Fons de Suficiència o les que es voran que introduïx el Fons de Cooperació.

Els principals problemes que presenta el Fons de Competitivitat són:

- A pesar de les desigualtats de finançament entre CA que reflectix l'apartat 1.2 d'este informe, el Fons de Competitivitat no es repartix totalment. Com s'observa en la taula 10, només en el primer any d'aplicació del model este fons es va repartir totalment, però en els anys posteriors no ha sigut així perquè l'article 23 de la llei que regula el fons té punts condicionants que permeten que queden importants quanties per distribuir. Esta situació no té sentit ateses les greus diferències de finançament entre CA.

TAULA 10. **Evolució de la distribució del Fons de Competitivitat**

	2009	2010	2011	2012	2013
Dotació del Fons	2.572.500	4.084.058	3.841.857	3.684.340	4.183.658
Fons distribuït	2.572.500	3.037.823	2.972.423	2.207.540	2.432.613
Fons sense distribuir	0	1.046.235	849.841	1.476.800	1.751.045

Font: MINHAP.

- El Fons establix una definició de finançament mitjana per habitant ajustat que exclou del càlcul l'aplicació dels Fons de Convergència, fet que introduïx distorsions i impedix l'aproximació al finançament mitjà real.

- L'objectiu del Fons és reduir les diferències en finançament homogeni *per càpita* entre les CA, però les normes que determinen quines comunitats es beneficien d'este establixen criteris arbitraris sense una justificació clara. Per exemple, l'article 23.4 establix com a requisit que l'índex que representa el finançament per habitant ajustat respecte del finançament mitjà ha de ser inferior a l'índex de capacitat fiscal per habitant ajustat sense que este puga ser superior al límit que fixe la llei.[1] D'esta manera, s'està creant un doble límit:

  - Les CA amb menys capacitat fiscal tindran com a límit aquell per al qual el seu finançament homogeni per habitant ajustat iguale la mitjana, és a dir, que l'índex siga inferior a 1.
  - Les CA amb més capacitat fiscal tindran com a límit el resultat de multiplicar per 1,05 o 1,06 el finançament homogeni per habitant ajustat mitjà. Este segon criteri permet accedir al Fons a les comunitats amb més capacitat fiscal encara que els seus ingressos superen la mitjana, i lleva recursos que podrien dirigir-se a altres comunitats.

- Juntament amb el criteri que s'acaba de comentar que beneficia les CA més riques, la llei establix una disposició addicional tercera que establix una compensació

1. La disposició transitòria primera, en l'apartat 8, establix que este límit serà d'1,05 per als anys 2009 i 2010 i d'1,06 per a l'any 2011 i següents.

a favor de les regions a on, encara que hi haja simultàniament un Fons de Suficiència negatiu i un Fons de Garantia també negatiu, no arriben al nivell mitjà de finançament per habitant ajustat després de l'aplicació del Fons de Competitivitat.

Esta disposició resulta clarament discriminatòria perquè només beneficia part de les comunitats autònomes que queden per davall de la mitjana de finançament per habitant ajustat. En la pràctica, les beneficiàries d'estos recursos seran comunitats amb una renda *per càpita* per damunt de la mitjana, mentres que no ho seran aquelles comunitats que també tenen un finançament inferior a la mitjana però no complixen els requisits referits principalment per ser més pobres.

D'altra banda, esta disposició assigna els recursos sense els condicionants que s'apliquen a la distribució del Fons de Competitivitat quan el seu càlcul es combina amb el del Fons de Cooperació.

En conclusió, el Fons de Competitivitat resulta *ad hoc* i opera com un pedaç del model de finançament una vegada este queda desfigurat per la combinació resultant del disseny realitzat del Fons de Garantia de SPF i del Fons de Suficiència. Com a tal pedaç complix parcialment la comesa de mitigar la situació de les comunitats autònomes que queden molt per davall de la mitjana en la distribució de recursos, però la seua configuració i normes de funcionament impedixen que puga complir plenament este objectiu, ja que establix distincions entre les CA beneficiàries del fons que no són concordes amb la finalitat perseguida.

4.3.2. Fons de Cooperació

L'objectiu del fons és equilibrar i harmonitzar el desenrotllament regional estimulant el creixement de la riquesa i la convergència regional en termes de renda, però la seua existència és criticable per diferents raons:

- El model de finançament de les comunitats autònomes hauria de limitar-se a regular les fonts de finançament necessàries per a l'exercici de les competències que tenen atribuïdes les comunitats, sense incloure instruments que corresponen a polítiques actives de desenrotllament regional, per a les quals han d'utilitzar-se altres mitjans. La Constitució Espanyola, en l'article 158.2, ja preveu un Fons de Compensació Interterritorial amb el mateix fi al qual també es destinen els recursos de diferents fons europeus.
- Encara que la finalitat del Fons de Cooperació és equilibrar i harmonitzar el desenrotllament regional, es distribuïx atenent paràmetres com la densitat de població o el creixement d'esta que no sembla que tinguen res a vore amb l'objectiu del fons. Com a resultat d'això, participen d'este moltes comunitats que tenen una renda *per càpita* superior a la mitjana d'Espanya, mentres que queden fora altres amb renda *per càpita* i finançament per habitant ajustat per davall de la mitjana.

- Este fons té un efecte de "vasos comunicants" amb el de competitivitat, de manera que el que es perceba del primer deixa de percebre's del segon si es tenia dret a este. Però els objectius dels dos fons són diferents i al comunicar-se els resultats es diluïxen amb l'efecte que una comunitat autònoma obtinga un finançament inferior al que li correspondria per tindre recursos baixos i una renda per habitant inferior a la mitjana: el seu finançament continuarà estant per davall de la mitjana i, a més, no podrà optar a fons addicionals d'estímul econòmic.

A les crítiques teòriques que es poden realitzar al Fons de Cooperació pot afegir-se, des d'una perspectiva empírica, que l'objectiu d'afavorir la convergència de les comunitats situades per davall de la mitjana no s'ha aconseguit en el cas de cinc d'estes. L'evolució de la renda per càpita des de 2009 indica que eixes cinc comunitats han vist reduir-se la seua renda *per càpita* més ràpidament que la mitjana de les comunitats de règim comú en estos anys de crisi. Es tracta, a més, en tots els casos menys un, de comunitats que reben del model de finançament uns recursos per habitant inferiors a la mitjana.

TAULA 11. **Evolució de la renda *per càpita* de les CA de règim comú, 2009-2013**

Comunitat autònoma	2009			2010 (P)			2011 (P)			2012 (P)			2013 (1a E)			Variació 2009/2013
	Valor	Índex Espanya = 100	Taxa de variació interanual	Valor	Índex Espanya = 100	Taxa de variació Interanual	Valor	Índex Espanya = 100	Taxa de variació Interanual	Valor	Índex Espanya = 100	Taxa de variació interanual	Valor	Índex Espanya = 100	Taxa de variació interanual	
RIOJA, LA	25.008	109,7 %	-5,2 %	25.335	111,6 %	1,3 %	25.537	112,6 %	0,8 %	25.191	113,0 %	-1,4 %	25.277	113,5 %	0,3 %	**1,1 %**
CATALUNYA	26.489	116,2 %	-4,1 %	26.521	116,9 %	0,1 %	26.603	117,3 %	0,3 %	26.419	118,5 %	-0,7 %	26.666	119,7 %	0,9 %	**0,7 %**
CASTELLA I LLEÓ	21.795	95,6 %	-3,3 %	22.025	97,0 %	1,1 %	22.277	98,2 %	1,1 %	22.000	98,7 %	-1,2 %	21.879	98,2 %	-0,5 %	**0,4 %**
GALÍCIA	20.423	89,6 %	-3,3 %	20.603	90,8 %	0,9 %	20.476	90,3 %	-0,6 %	20.336	91,2 %	-0,7 %	20.399	91,6 %	0,3 %	**-0,1 %**
ARAGÓ	25.124	110,2 %	-5,3 %	25.330	111,6 %	0,8 %	25.318	111,6 %	0,0 %	24.812	111,3 %	-2,0 %	24.732	111,0 %	-0,3 %	**-1,6 %**
CANÀRIES	19.235	84,4 %	-6,0 %	19.345	85,2 %	0,6 %	19.325	85,2 %	-0,1 %	18.940	84,9 %	-2,0 %	18.873	84,7 %	-0,4 %	**-1,9 %**
CANTÀBRIA	22.016	96,6 %	-4,8 %	22.064	97,2 %	0,2 %	22.055	97,2 %	0,0 %	21.698	97,3 %	-1,6 %	21.550	96,7 %	-0,7 %	**-2,1 %**
ASTÚRIES, PRINCIPAT D'	21.140	92,7 %	-5,4 %	21.247	93,6 %	0,5 %	21.310	93,9 %	0,3 %	20.867	93,6 %	-2,1 %	20.591	92,4 %	-1,3 %	**-2,6 %**
BALEARS, ILLES	24.169	106,0 %	-5,7 %	23.829	105,0 %	-1,4 %	23.769	104,8 %	-0,3 %	23.596	105,8 %	-0,7 %	23.446	105,2 %	-0,6 %	**-3,0 %**
COMUNITAT VALENCIANA	20.171	88,5 %	-7,1 %	20.109	88,6 %	-0,3 %	19.869	87,6 %	-1,2 %	19.485	87,4 %	-1,9 %	19.502	87,5 %	0,1 %	**-3,3 %**
CASTELLA - LA MANXA	18.407	80,8 %	-5,6 %	18.178	80,1 %	-1,2 %	18.144	80,0 %	-0,2 %	17.693	79,4 %	-2,5 %	17.780	79,8 %	0,5 %	**-3,4 %**
MADRID, COMUNITAT DE	30.182	132,4 %	-2,5 %	29.471	129,9 %	-2,4 %	29.576	130,4 %	0,4 %	28.914	129,7 %	-2,2 %	28.915	129,8 %	0,0 %	**-4,2 %**
EXTREMADURA	15.859	69,6 %	-2,9 %	15.869	69,9 %	0,1 %	15.653	69,0 %	-1,4 %	15.133	67,9 %	-3,3 %	15.026	67,4 %	-0,7 %	**-5,3 %**
MÚRCIA, REGIÓ DE	19.035	83,5 %	-6,4 %	18.952	83,5 %	-0,4 %	18.470	81,4 %	-2,5 %	18.032	80,9 %	-2,4 %	17.901	80,3 %	-0,7 %	**-6,0 %**
Total nacional	**22.359**	**100,0 %**	**-4,5 %**	**22.231**	**100,0 %**	**-0,4 %**	**22.197**	**100,0 %**	**0,0 %**	**21.821**	**100,0 %**	**-1,7 %**	**21.811**	**100,0 %**	**-0,1 %**	**-2,5 %**

Font: INE i elaboració pròpia.

5. El model de finançament i l'Administració central

Fins ara s'han comentat els efectes que ha tingut el model actual en la distribució de recursos entre les CA, l'equitat d'esta distribució i les seues diferents deficiències. Complementàriament, és necessari analitzar com ha afectat el model referit l'Administració central i si els mecanismes de compensació previstos en el model són adequats i s'han aplicat correctament davant de decisions unilaterals adoptades per part d'esta.

5.1. Reassignació inicial de recursos entre l'Administració central i les CA

El primer aspecte que cal destacar és que el model actual de finançament va suposar una reassignació de recursos entre l'Administració central i les comunitats autònomes en el moment que es va posar en marxa, amb la qual estes disposaven teòricament d'11.600 milions d'euros addicionals. Esta nova distribució de recursos, necessària atés el repartiment de competències al que s'havia arribat entre l'Administració central i autonòmica, es va realitzar en circumstàncies de gran incertesa pressupostària i normativa, a causa de la crisi i a l'enorme complexitat derivada del nombre de fons creats i la dificultat de predir el seu funcionament.

Així, encara que l'article 5 de la Llei 22/2009 establix que s'incorporaran al Fons de Garantia 4.900 milions d'euros, estos no s'incorporen en el Fons de Garantia de l'any 2009, que seria lògic, sinó en el Fons de Garantia de l'any 2007. Este fet implica que per a calcular el Fons de Garantia de 2009 haja d'actualitzar-se amb l'evolució dels ITE corresponents, amb la qual cosa l'aportació inicial al Fons de Garantia va resultar *de facto* bastant inferior a eixos 4.900 milions d'euros a causa de la caiguda de la recaptació en 2008 i 2009. El mateix succeïx amb els 2.400 milions que havien d'incorporar-se l'any 2010.

En la liquidació de l'any 2009 es pot observar que s'establix una aportació de l'Estat en l'any base de 5.655 milions d'euros a incorporar al Fons de Garantia, però, a conseqüència de l'aplicació de l'ITE 2007-2009, la quantitat efectiva aportada finalment és de 3.315 milions d'euros, és a dir, 2.340 milions d'euros menys. Això no suposa una pèrdua de recursos per a les CA, però sí un transvasament de recursos del Fons de Garantia al Fons de Suficiència que es distribuïxen de manera diferent. Com que el Fons de Garantia és el que més contribuïx a l'equitat dins del model actual i ateses les distorsions que produïx el Fons de Suficiència, el mecanisme a través del qual es va realitzar esta incorporació dels fons ha tingut conseqüències.

Un segon aspecte discutible de l'aportació inicial de l'Estat és el criteri de repartiment de 1.200 milions dedicats a finançar les prestacions a dependents arreplegat en

l'article 6.A. És evident que la Llei de dependència aprovada per l'Estat va establir un important condicionant a les CA a l'establir una nova obligació que requeria recursos addicionals per a fer front a esta. El problema que això plantejava, tanmateix, té dos aspectes diferents:

- En el moment inicial no totes les CA estaven dotades amb el mateix nivell de recursos per a fer front a esta nova obligació, per la qual cosa el ritme de reconeixement de persones dependents va tindre una evolució dispar.
- La velocitat de la tramitació administrativa dels expedients també era diferent entre les CA, fet que tornava a incidir en el ritme de reconeixement.

El primer dels aspectes no és responsabilitat de les comunitats i el segon sí, però pot resultar influït pel primer. Ignorant estes circumstàncies, el criteri establit va ser que els recursos es distribuïxen en funció del nombre de persones reconegudes com a dependents amb dret a la prestació en el moment de càlcul del nou model. És evident que injectar 1.200 milions d'euros en funció del nombre de persones dependents efectivament reconegudes amb dret a prestació generava una desigualtat molt elevada entre les CA, i això afavoria aquelles amb més recursos i les que ja havien tramitat la major part dels expedients. Les de menys recursos que no tenien dotació econòmica suficient per al seu reconeixement quedaven en una situació de discriminació permanent, cosa que no hauria succeït si la partida s'haguera distribuït en funció de criteris que tingueren en compte el nombre de persones potencialment dependents.

5.2. La revisió del Fons de Suficiència

La revisió del Fons de Suficiència va estretament lligada al principi de lleialtat institucional que s'analitzarà en el punt 5.3 i que té una definició és en molts casos, com a mínim, difusa.

La llei, en l'article 21, establix tres causes de revisió del Fons de Suficiència que es consideraran a continuació:

- Traspàs de nous servicis, ampliació o revisions de valoracions de traspassos anteriors.
- Cessió de nous tributs.
- Variacions en els tipus impositius.

5.2.1. Traspàs de nous servicis, ampliació o revisions de valoracions de traspassos anteriors

Estos canvis hauran de ser acordats per la respectiva comissió mixta i aprovats per reial decret i constituïxen la causa de revisió del Fons de Suficiència que presenta uns límits més indefinits del principi de lleialtat institucional. Per exemple, la instauració de la nova FP Dual regulada per l'Administració central, ¿constituïx l'ampliació d'un servici anterior o simplement una decisió que incrementa el cost d'un servici ja existent?

En tot cas, en la pràctica esta delimitació és més teòrica que real perquè en els anys de vigència del model no s'ha aplicat el principi de lleialtat institucional, amb la premissa que es revisaria a la finalització del període quinquennal.

5.2.2. Cessió de nous tributs

En la cessió de nous tributs, el principal problema que presenta és la seua ambigüitat, ja que no se sap si fa referència a tributs ja existents en el moment de naixement del model o a qualsevol tribut que puga crear-se en el futur. En este segon cas, es produïx un problema addicional i és la *vis atractiva* que té per a l'Estat la regulació de qualsevol tribut.

En efecte, el camp en què les CA poden crear nous tributs és residual, ja que només poden regular les matèries que no hagen sigut regulades per l'Estat o pels ens locals. D'esta manera, com ha succeït per exemple amb l'impost sobre depòsits bancaris, si una comunitat autònoma regula un nou impost i posteriorment l'Estat regula el mateix tribut, este passa de ser autonòmic a estatal.

Esta possibilitat que l'Estat lleve tributs a les CA, arreplegada en l'article 6 de la LOFCA, planteja reus problemes tal com està configurada a pesar que es preveja una compensació a les CA per la pèrdua d'ingressos que es puga produir.

Un exemple clar l'oferix el que ha succeït amb l'impost sobre depòsits bancaris. Per una part, resulta discutible crear un tribut amb tipus de gravamen zero per a impedir a les CA que puguen regular sobre este, ja que constituïx un abús de les facultats que atorga el mencionat article 6. Però el principal problema es dona perquè l'Estat regula un impost nou que només havien regulat unes poques CA i en el qual podrien estar interessades la resta de comunitats, fet que desemboca en una carrera per a vore qui aprova la norma abans de la data que pot ser determinant per a obtindre una compensació. La diferència entre aprovar-la abans o després és fonamental, ja que, encara que després l'Estat cedisca l'impost, per la regulació del Fons de Suficiència el tribut que se cedisca es llevarà d'este fons, amb la qual cosa les comunitats autònomes no voran incrementats els seus ingressos encara que tinguen cedit un tribut addicional.

El model actual hauria d'haver precisat que el Fons de Suficiència només es revisarà quan es produïsca la cessió d'un tribut que ja existia en el moment del naixement d'este fons. D'una altra manera, la decisió de l'Estat de regular un tribut creat per les comunitats i després cedir-lo desvirtua l'exercici de la corresponsabilitat fiscal d'estes i anul·la el seu esforç per a incrementar els recursos dels quals disposen, fet que justifica posar en qüestió que es tracte d'un comportament lleial institucionalment.

5.2.3. Variacions en els tipus impositius dels impostos especials de fabricació i IVA

Amb la cessió del 50 % de l'IVA i del 58 % dels IE a les CA, es pretenia reforçar els principis d'autonomia i corresponsabilitat. En este context, limitar estos percentatges de cessió als tipus vigents en el moment de l'acord fa que esta perda part de contingut perquè la realitat és que, hui en dia, no se cedixen a les CA estos percentatges dels impostos. La raó és que a l'elevar-se els tipus d'estos per part de l'Estat, la recaptació addicional derivada d'eixa decisió la reté per a si l'Administració central, corregint l'efecte d'esta sobre les CA mitjançant una forta reducció del Fons de Suficiència.

En la taula 12 es pot comprovar el grau de cessió real de l'IVA i dels impostos especials sobre les labors del tabac, l'alcohol i les begudes derivades i els hidrocarburs en 2013: els percentatges efectius de cessió són del 42,25 % en el cas de l'IVA i del 56,94 %, el 56,95 % i el 51,34 % en el cas dels impostos especials, en lloc del 50 % i el 58 % mencionats.

TAULA 12. **Variació de la cessió real d'IVA i IE després de l'aplicació del Fons de Suficiència en l'any 2013**

	IVA	I. tabac	Begudes derivades	Hidrocarburs
Recaptació total	51.930.770	6.539.481	715.817	9.338.107
Import cedit	25.965.385	3.792.899	415.174	5.416.102
Ajust Fons de Suficiència	-4.025.000	-102.660	-7.540	-621.760
Import realment cedit	21.940.385	3.723.569	407.634	4.794.342
Percentatge real de cessió	**42,2 %**	**56,9 %**	**56,9 %**	**51,3 %**

Font: Liquidació del model de finançament de l'any 2013 publicada pel MINHAP.

Cal insistir en el fet que hi ha poca justificació teòrica a una limitació d'este caràcter. L'explicació que l'Administració central ha de gaudir de les conseqüències recaptatòries d'esta per haver de suportar el cost polític de la decisió de pujada d'impostos requerix matisos, ja que a mesura que creix la consciència entre la població del fet que l'IVA és un impost cedit parcialment a les CA en un 50 % també creix la pressió sobre estes perquè la major recaptació de l'IVA produïda per la pujada de tipus (que, com s'ha dit, no ha resultat ingressada per la comunitat autònoma) redunde en benefici dels servicis prestats per l'ens autonòmic.

Si el que es desitja és compartir el cost polític d'una determinada decisió incrementant així la corresponsabilitat fiscal, caldria buscar la via perquè fora així, com acordar que les

pujades de tipus es decidiren en el Consell de Política Fiscal i Financera. El mecanisme triat en la Llei 22/2009 suposa un cost polític en el moment de la presa de la decisió per a l'Administració central, però té un triple cost per als governs autonòmics en els anys successius molt més sostingut en el temps. Els dos primers costos són econòmics, perquè la comunitat autònoma no participa de la major recaptació derivada de l'augment del tipus impositiu, però sí que patix l'efecte de disminució del consum a conseqüència del canvi de tipus. El tercer cost és polític, perquè els contribuents consideren que paguen més impostos que no servixen per a millorar els servicis públics fonamentals.

5.3. El principi de lleialtat institucional

La disposició addicional 6a afirma que "en el marc del principi de lleialtat institucional, l'Administració general establirà tots els mecanismes que garantisquen que les normes estatals que suposen increments de gasto o reduccions dels ingressos tributaris de les comunitats autònomes continguen la valoració corresponent".

Com ja s'ha comentat, a vegades la línia divisòria que distingix entre una decisió del Govern central que suposa un increment del gasto i la que implica una ampliació d'un servici ja existent pot ser difícil de traçar. No oferixen tants dubtes, en canvi, les decisions que suposen una reducció d'ingrés.

En tot cas, cal assenyalar que, transcorreguts els cinc anys d'aplicació del model, encara no s'ha aplicat el criteri al qual es referix la disposició addicional citada, a pesar de les nombroses mesures adoptades des de l'Estat, tant en matèria de gastos com d'ingressos. A tall simplement d'exemple, es detallen a continuació diferents mesures que han suposat una reducció d'ingressos per a les CA:

- El Decret Llei 13/2010, article 3, va aprovar l'exempció de part de les operacions gravades per l'impost d'operacions societàries.
- La modificació de la Llei de mercat de valors en relació amb l'article 108.2 i la divisió IVA/TPO ha deixat pràcticament buida de contingut la tributació per TPO d'estes operacions.
- La disposició final quinzena de la Llei 9/2012 va introduir l'exempció en ITP en l'apartat 24 de l'article 45.I.B de les adquisicions realitzades per la SAREB.

- La reducció del rendiment d'activitats econòmiques es va introduir en l'article 32.2 de l'IRPF.
- La Llei 22/2013, en l'article 63, dona nova redacció a la disposició addicional vint-i-setena, que va introduir en la Llei de l'IRPF una reducció del rendiment net de les activitats econòmiques per manteniment o creació d'ocupació.

El fet que en cap d'estes mesures, i en altres no enumerades, s'haja aplicat la DA 6a posa en dubte el principi de lleialtat institucional i planteja una doble problemàtica en la regulació actual:

- La norma no establix clarament en quin moment s'ha de produir l'aplicació d'este principi i quan s'ha de produir la compensació a les CA.
- La norma no obliga a realitzar una quantificació cada vegada que s'aprova una norma de la reducció d'ingressos o de l'increment de gasto que puga afectar estes partides de les CA.

Entenem que la norma que regula el finançament de les CA hauria de deixar ben clars estos dos aspectes, per la qual cosa la regulació actual sembla clarament deficient.

6. Caràcter quinquennal del model

6.1. La quinquennalitat en l'articulat de la Llei 22/2009

Entre les CA s'ha plantejat la contradicció aparent entre la disposició addicional 7a i la disposició addicional 3a de la Llei 22/2009 en el que fa referència al caràcter quinquennal del model actual:

- La DA 7a establix que "El Comité Tècnic Permanent d'Avaluació, [...], valorarà els diferents aspectes estructurals del sistema de finançament amb **caràcter quinquennal**, per a informar sobre les possibles modificacions que es puguen sotmetre a consideració del Consell de Política Fiscal i Financera...".

- La DT 3a, per la seua part, afirma que "la primera avaluació dels resultats d'este es realitzarà amb referència a l'any 2013".

Els partidaris que el model no és quinquennal entenen que esta referència a l'any 2013 exigix esperar fins a tindre dades definitives d'este, fet que és una prova que la revisió no pot realitzar-se en l'any 2014. Tanmateix, la DT 3a establix a continuació una sèrie d'enunciats que semblen sostindre la idea d'un model quinquennal que finalitza el 31 de desembre de 2013:

- S'establix que les CA que no es van acollir al model de la Llei 22/2009 **aplicaran fins a l'any 2013** el model anterior, sense detallar què passa a partir d'eixe moment, per la qual cosa sembla estar donant-se per descomptat que a partir de l'1 de gener de 2014 hi haurà una norma de finançament diferent.

- Al final del primer paràgraf de la DT 3a es fa menció expressa al període 2009-2013, a l'afirmar que no hi haurà dret a compensació pels fons addicionals no percebuts en este període. Amb això es torna a reconéixer que la distribució de fons que arreplega la Llei 22/2009 està prevista, en principi, per a este període.

La disposició transitòria 4a també reforça el caràcter quinquennal de la llei a l'estipular les regles d'homogeneïtzació per a determinar la variació dels ITES durant l'aplicació del model de finançament. En este sentit, és revelador que estes normes d'homogeneïtzació només fan referència als anys 2009-2013 sense mencionar què passa a partir de 2013. Este punt es desenrotllarà en l'apartat següent del present informe.

Cal tindre en compte que la LO 3/2009 és la que dona empara al model actual arreplegat en la Llei 22/2009, com es reconeix en el mateix preàmbul d'esta última, en l'apartat primer, tercer paràgraf, quan diu:

> "[...] Esta llei escomet les reformes que no requerixen el rang de llei orgànica, complementa així la reforma de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes per la Llei orgànica 3/2009."

Doncs bé, el caràcter quinquennal del model l'arreplega la mateixa LOFCA en l'article 2, lletra *g*, en la redacció donada per la Llei Orgànica 3/2009, que indica que:

> "***g)*** La lleialtat institucional, que determinarà l'impacte, positiu o negatiu, que puguen suposar les actuacions legislatives de l'Estat i de les comunitats autònomes en matèria tributària o l'adopció de mesures que eventualment puguen fer recaure sobre les comunitats autònomes o sobre l'Estat obligacions de gasto no previstes a la data d'aprovació del sistema de finançament vigent, i que **hauran de ser objecte de valoració quinquennal** quant al seu impacte, tant en matèria d'ingressos com de gastos, pel Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes, i, si és el cas, compensació, **mitjançant modificació del sistema de finançament per al quinquenni següent**."

És important vore la diferència que hi ha respecte de la redacció anterior de la LOFCA d'este mateix article, que indicava:

> "*e*) La lleialtat institucional, que determinarà la valoració de l'impacte, positiu o negatiu, que puguen suposar les actuacions de l'estat legislador en matèria tributària o l'adopció de mesures d'interés general, que eventualment puguen fer recaure sobre les comunitats autònomes obligacions de gasto no previstes a la data d'aprovació del sistema de finançament vigent, i **que hauran de ser objecte de valoració anual** quant al seu impacte, tant en matèria d'ingressos com de gastos, pel Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes."

Si es comparen les dos redaccions, s'aprecien dos diferències importantíssimes:

- La redacció anterior parlava de valoració anual, mentres que la nova redacció parla de revisió quinquennal.
- La redacció anterior parlava únicament de valoració del Consell de Política Fiscal, mentres que la nova redacció introduïx el requisit de modificació del sistema de finançament per al quinquenni següent.

Així doncs, la LOFCA deixa clar el caràcter quinquennal del model i la necessitat de modificar-lo per a adaptar-lo a les noves circumstàncies, cosa que hauria de realitzar-se amb efectes a 1 de gener de 2014.

6.2. Aplicació a les entregues a compte d'uns ITES no arreplegats expressament en la llei

Com s'acaba de mencionar, la llei arreplega en la DT 4a les regles generals d'homogeneïtzació dels ITES per al període 2009-2013, i això reforça el criteri que el model actual es va aprovar per a un període de cinc anys, i no està previst que s'aplique en els seus termes estrictes per a l'any 2014.

L'article 20.3 de la llei regula els càlculs necessaris per a homogeneïtzar els ITES i establix unes normes generals. En l'últim paràgraf es diu que "El Ministeri d'Economia i Hisenda podrà realitzar les adaptacions en l'aplicació pressupostària dels recursos del sistema que permeten les homogeneïtzacions necessàries en compliment d'estes regles generals i de la

disposició transitòria quarta".

Com s'ha assenyalat, la DT 4ª no arreplega cap referència per l'ITE de 2014 i següents, consultada la Llei de pressupostos, hui en dia tampoc hi ha cap norma concreta que regule esta matèria. El dubte que això planteja és si aplicar les normes generals és suficient per a realitzar este càlcul en eixe any i posteriors. En este sentit, cal tindre present que els ITES s'utilitzen per al càlcul del Fons de Garantia i del Fons de Suficiència, que es tenen en compte a l'hora de determinar les entregues a compte.

L'article 20.3 de la Llei 22/2009 establix que el Ministeri d'Hisenda "realitzarà els càlculs necessaris per a homogeneïtzar els ITES la variació dels quals cal estimar, d'acord amb els criteris establits en esta llei, de manera que els canvis derivats de les diferents cessions d'impostos (Llei 21/2001 i Llei 22/2009) resulten neutrals en el mesurament d'esta variació".

A este efecte, este apartat establix, entre altres, les regles següents:

- Els ITES la variació dels quals es determine hauran de contindre els imports de les entregues a compte i les liquidacions dels recursos tributaris cedits.

    - ITE = Recaptació estatal per IRPF, IVA i IE – Recaptació cedida a les CA
    - Recaptació cedida a les CA = entregues a compte en l'exercici (n) + liquidació de l'exercici (n-2)

Variació de l'ITE entre l'any base i l'any 2014 i següents: el problema amb el càlcul dels ITES a partir de l'any 2014 és que l'article 20.3 no arreplega l'efecte de les quantitats ajornades per liquidacions negatives, fins i tot quan les quantitats ajornades de 2008 i 2009, úniques conegudes en el moment de l'elaboració de la llei, es pagaran fins a l'any 2016.

No obstant això, l'apartat 7 de la disposició transitòria primera de la Llei 22/2009, establix que "els fraccionaments de les liquidacions negatives dels recursos del sistema, a què es referix la disposició addicional quarta d'esta llei (que es referix a les liquidacions negatives de 2008 i 2009) es tindran en compte a efectes de... la variació de l'ITE".

En este apartat de la DT 1a no es fa cap limitació a exercicis, ni tampoc es desprén expressament esta limitació del títol de la disposició transitòria (Dret transitori), ni del que establix l'apartat 1 d'esta disposició, el qual només establix que "el sistema inclòs en esta llei regix des de l'1-1-2009... sense perjuí del que preveuen els apartats següents". La transitorietat de l'apartat 7 es derivaria de la limitació dels anys fraccionats (2008 i 2009).

El problema vindria si s'hagueren de fraccionar anys diferents del 2008 i 2009, ja que es necessitaria una norma que diguera expressament quins fraccionaments cal tindre en compte en el càlcul de l'ITE.

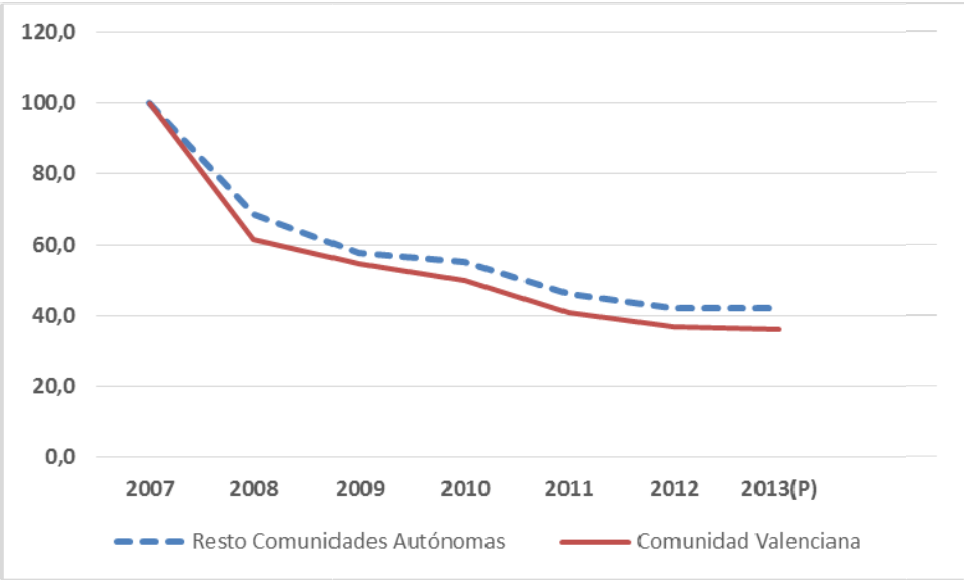
En l'any 2010, la comunitat autònoma de Canàries va tindre una liquidació negativa de més de 46 milions d'euros. Esta liquidació negativa, en el cas que s'ajorne, no es pot tindre en compte en el càlcul dels ITES, atés que no hi ha cap disposició que arreplegue esta circumstància. Per tant, el caràcter quinquennal del model pareix correspondre's amb esta previsió dels ITES que no arreplega les situacions que es puguen donar més enllà de l'any 2013. L'ITE del **2014**, com que no té en compte esta liquidació negativa, no és homogeni amb els càlculs d'anys anteriors per als quals sí que estaven previstes estes circumstàncies.

7. Referència especial a la situació de la Comunitat Valenciana

Fins ara el present informe ha realitzat una revisió general del model de finançament i les seues implicacions per a les CA, atenent els objectius del sistema, els nivells i l'estructura d'ingressos, els nivells de gastos i el paper exercit pels diferents fons del model. En este marc de referència general, és necessari destacar els trets més importants de la situació de la Comunitat Valenciana. Per a realitzar eixa valoració és necessari considerar, en primer lloc, la posició valenciana en relació amb el model de finançament. Però també és rellevant prestar atenció al nivell de gasto de la Comunitat Valenciana i a la situació actual de l'economia valenciana.

Quant als ingressos dels quals disposa la Generalitat Valenciana, les dades del quadro 2 d'este informe indiquen que els recursos derivats del model de finançament es troben a la cua del finançament per habitant, juntament amb Múrcia i Andalusia, molt allunyada de la mitjana de les CA i a enorme distància d'altres comunitats amb similar nivell de renda *per càpita*. D'altra banda, quant als recursos propis, en el gràfic 12 es pot comprovar que la seua evolució no ha sigut més positiva: la caiguda de la recaptació de l'ITP-AJD, ISD i els tributs sobre el joc ha sigut més accentuada en la Comunitat Valenciana.

GRÀFIC 12. **Evolució dels ingressos propis (ITP-AJD, ISD i Joc) de la Comunitat Valenciana i la resta de CA**



Font: Intervenció General de l'Estat i Ministeri d'Economia i Hisenda.

Els problemes d'infrafinançament de la Comunitat Valenciana venen de lluny, no cal dir-ho. Si s'observa el nivell dels ingressos totals per habitant, el de la Comunitat Valenciana és el més baix de totes les comunitats en tota l'última dècada, la corresponent al període d'homogeneïtat competencial 2002-2013. Esta situació de desavantatge no l'ha solucionada el model actual, i incidixen negativament en la Comunitat Valenciana diversos trets d'este ja comentats:

- L'assignació del 90 % dels fons seguint un criteri de respecte a l'*statu quo* que implica que el nivell de suficiència considerat en el cas valencià és molt baix.
- Una implementació dels Fons de Convergència —i, en particular, del Fons de Cooperació— que perjudica la Comunitat Valenciana a pesar que és una comunitat amb greus problemes econòmics actualment.

TAULA 13. **Evolució del PIB i l'ocupació durant la crisi**

	Evolució PIB real 2007-2014	Evolució PIB real *per càpita* 2007-2014	Evolució taxa d'ocupació 2007-2014	Taxa d'ocupació desocupació 2014
Andalusia	-7,32 %	-11,77 %	-17,17 %	34,23 %
Aragó	-5,24 %	-8,27 %	-16,60 %	18,65 %
Astúries, Principat de	-9,23 %	-8,85 %	-14,80 %	20,78 %
Balears, Illes	-1,89 %	-10,04 %	-4,03 %	18,88 %
Canàries	-3,49 %	-8,10 %	-14,72 %	31,08 %
Cantàbria	-8,10 %	-11,12 %	-15,02 %	18,42 %
Castella i Lleó	-5,33 %	-5,06 %	-15,77 %	20,28 %
Castella - la Manxa	-4,63 %	-9,97 %	-18,79 %	28,50 %
Catalunya	-6,05 %	-9,03 %	-15,83 %	19,88 %
Comunitat Valenciana	**-8,16 %**	**-10,47 %**	**-17,87 %**	**23,48 %**
Extremadura	-3,00 %	-4,50 %	-13,84 %	29,96 %
Galícia	-5,53 %	-5,89 %	-16,35 %	20,87 %
Madrid, Comunitat de	-0,95 %	-5,06 %	-11,46 %	18,00 %
Múrcia, Regió de	-4,33 %	-9,00 %	-17,73 %	27,26 %
Navarra, Com. Foral de	-2,49 %	-7,91 %	-10,98 %	14,92 %
País Basc	-4,47 %	-6,05 %	-13,41 %	16,60 %
Rioja, La	-5,06 %	-6,48 %	-15,51 %	17,17 %
Suma CA règim comú	**-5,05 %**	**-8,36 %**	**-15,20 %**	
Suma CA	**-4,98 %**	**-8,23 %**	**-15,40 %**	**23,70 %**

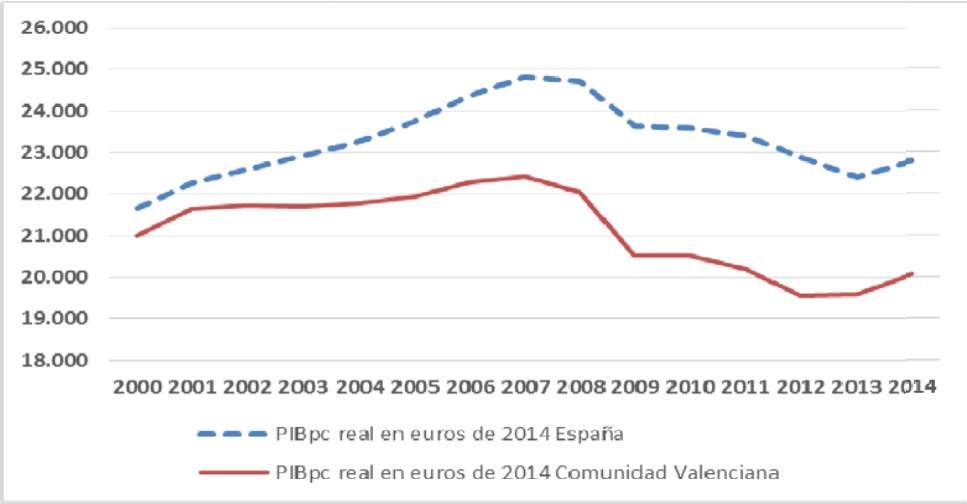
Font: INE i elaboració pròpia.

Des de l'inici de la crisi i fins a 2014, la Comunitat Valenciana ha patit la segona major caiguda del PIB de totes les CA i la tercera del PIB *per càpita* i presenta la segona evolució més desfavorable del nombre d'ocupats de totes les comunitats en estos anys, i patix una de les taxes de desocupació més elevades. A finals de 2014, la seua taxa de desocupació era igual a la mitjana, a causa que es va reduir la població activa més que la mitjana, ja que, com s'ha indicat, va ser la segona que va destruir més ocupació (taula 13 i

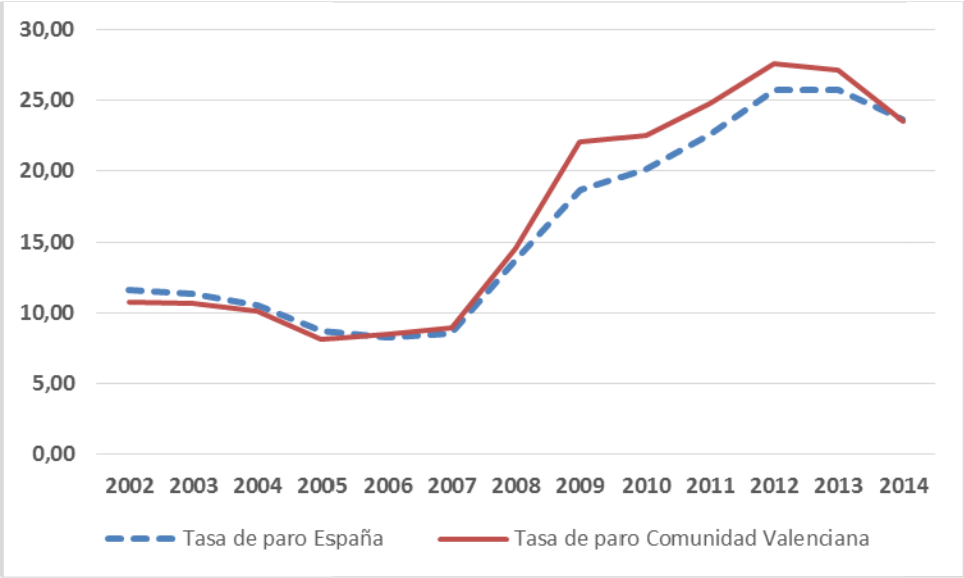
gràfic 13). Per a enfrontar-se a estos problemes no ha pogut comptar amb els mateixos recursos que altres comunitats, sinó amb menys, i per esta raó ha hagut de realitzar ajustos fiscals addicionals partint d'un dels gastos *per càpita* més baixos de les CA, per a corregir uns dèficits que són més elevats, però que s'han produït no per gastar més, sinó a pesar de gastar menys.

GRÀFIC 13. **Evolució del PIB i la desocupació. Espanya i Comunitat Valenciana**

a) PIB *per càpita* en euros de 2014

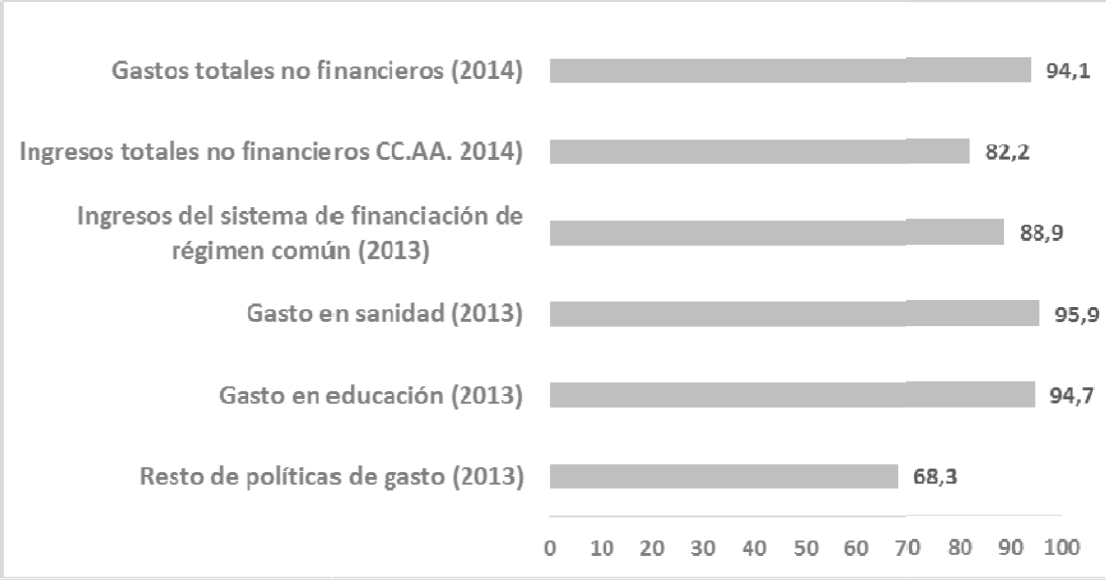


b) Taxa de desocupació (percentatge)



Font: INE i elaboració pròpia.

GRÀFIC 14. **Generalitat Valenciana: principals indicadors. 2013 i 2014 per habitant, en % del total de CA**



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

Convé recordar que els gràfics 7, 8 i 9 indicaven que el gasto total de la Comunitat Valenciana en el període 2009-2013 se situa un 16 % per davall de la mitjana. En matèria d'SPF, la C. Valenciana és la quarta amb un gasto *per càpita* més reduït, la tercera en el gasto *per càpita* en la resta de servicis —la distància a la mitjana és enorme (un 31,7 %)—, i esta dada és un indicador de les conseqüències derivades de les limitacions financeres de la Generalitat Valenciana per a abordar polítiques d'estímul de la seua economia i convergència amb el nivell de renda per habitant espanyol, del qual es trobava clarament allunyat en l'any 2014 (11,9 %).

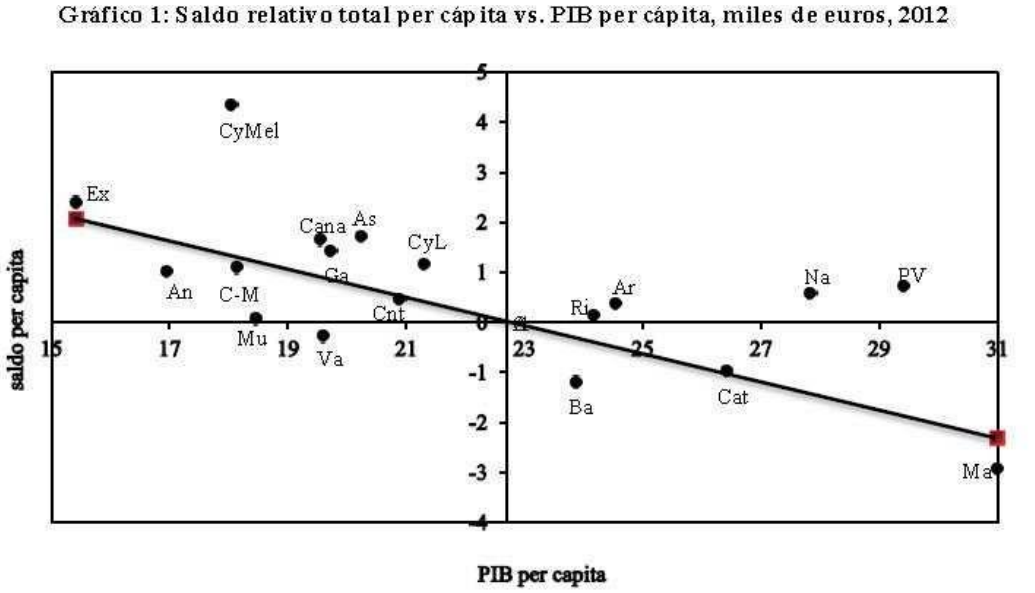
Esta situació, en la qual es combinen l'infrafinançament i un gasto públic per davall de la mitjana, fa que la Comunitat Valenciana haja presentat en l'últim any una de les xifres de dèficit més elevades i patisca un fort endeutament (el més elevat d'Espanya en relació amb el PIB). El seu origen no es deu únicament a l'infrafinançament derivat del model actual i la caiguda d'ingressos tributaris derivada de la crisi, sinó que deriva també de l'infrafinançament existent en el model anterior i en la valoració inicial de les transferències rebudes a mitjan anys 80.

Amb tots estos condicionants, per a garantir la viabilitat financera de la Comunitat Valenciana i la recuperació de la seua economia és vital comptar amb un nou model de finançament que corregisca la discriminació patida en el passat i proporcione ferramentes per a fer front als reptes originats per l'import del deute.

La publicació recent dels comptes públics territorialitzats de l'exercici 2012 ha posat de manifest, com ja va ocórrer amb els corresponents a l'any anterior, que la Comunitat Valenciana és l'única autonomia que té una renda per habitant inferior a la mitjana i registra un saldo fiscal negatiu, per import de 1.453 milions d'euros. Esta informació completa el retrat de la discriminació que patix la Comunitat Valenciana en el conjunt

d'ingressos i gastos públics espanyols.

GRÀFIC 15. **Correspon al gràfic 1 dels comptes públics territorialitzats de 2012**



- *Clave*: *An* = Andalucía; *Ar* = Aragón; *As* = Asturias; *Cana* = Canarias; *Cat* = Cataluña; *CyL* = Castilla y León; *CyMel* = Ceuta y Melilla; *Cnt* = Cantabria; *C-M* = Castilla-La Mancha; *Ex* = Extremadura; *Ga* = Galicia; *Ma* = Madrid; *Mu* = Murcia; *Na* = Navarra; *PV* = País Vasco; *Ri* = Rioja; *Va* = Valencia.

Font: MINHAP 2015.

El gràfic 15 mostra la relació entre el saldo total d'ingressos i gastos públics relatiu per habitant de cada comunitat autònoma i el seu PIB *per càpita*, amb les dos variables mesurades en milers d'euros. Vora els punts que representen les posicions dels diferents territoris, es mostra també la recta de regressió ajustada a la submostra integrada per les comunitats autònomes de règim comú, excloent per ser valors atípics les comunitats forals, Ceuta i Melilla.

Esta recta resumix el que caldria considerar la relació "normal" entre renda *per càpita* i el saldo fiscal agregat entre les comunitats de règim comú. Com caldria esperar, el saldo fiscal tendix a empitjorar a mesura que augmenta la renda *per càpita*, de manera que els territoris més rics generalment presenten dèficits fiscals, mentres que els de menys renda solen disfrutar de superàvits. Hi ha, en canvi, algunes excepcions, a més de les òbvies de les comunitats forals. La Comunitat Valenciana és l'única que apareix en el quadrant oposat a estes últimes, l'inferior esquerre. És a dir, l'única amb renda *per càpita* inferior a la mitjana i saldo fiscal negatiu.

L'expressió de la recta de regressió permet calcular la variació que hauria d'experimentar el saldo fiscal relatiu per habitant de cada autonomia per a situar-se en el corresponent al seu nivell de renda. En el cas de la Comunitat Valenciana, atés que el seu nivell de renda és actualment clarament inferior a la mitjana, hauria de ser receptora neta de recursos i no contribuent neta: seria necessària una millora de 5.877 milions d'euros per a passar d'un saldo negatiu de 1.453 milions d'euros a un positiu de 4.424 milions d'euros.

Certament, els comptes públics territorialitzats no mesuren solament l'impacte del sistema de finançament autonòmic sobre la distribució de recursos entre els territoris, sinó que consideren el conjunt dels fluxos econòmics que es produïxen cap a cada autonomia i des de cada autonomia. Tanmateix, l'informe sobre estos comptes que el Ministeri publica posa de manifest que el sistema de finançament autonòmic és, en general, un factor molt rellevant per a explicar les diferències que s'observen (taula 14). En cas de la Comunitat Valenciana, la totalitat del saldo fiscal negatiu es pot explicar pel finançament autonòmic (a competències homogènies i igual esforç fiscal). De fet, sense el desequilibri originat pel model de finançament (això és, si este oferira uns ingressos per habitant iguals a la mitjana del conjunt d'autonomies, incloses les forals), el saldo fiscal de la Comunitat Valenciana seria positiu en quasi 500 milions d'euros. Esta xifra se situaria encara molt per davall del que la nostra Comunitat hauria d'assolir perquè fora concorde amb el seu baix nivell de renda (com hem dit, hauria de ser de 4.424 milions d'euros), de manera que per a corregir el problema existent seria necessari millorar bastant més el cabal d'ingressos anuals proporcionat pel model de finançament i també el corresponent a altres actuacions públiques —en particular les inversions en infraestructures productives— que contribuïsquen a compensar la deterioració econòmica de la comunitat.

El mateix informe sobre els comptes públics territorialitzats posa de manifest l'enorme variància que hi ha entre els ingressos per habitant que reben les comunitats autònomes. Cal destacar la transcendència de les dades aportades pel mateix Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que realitza la comparació a competències homogènies, per habitant ajustat i a igual esforç fiscal. El resultat posa de manifest una enorme diferència entre les autonomies de règim comú i també entre estes i les comunitats forals. Destaca la Comunitat Valenciana com la pitjor finançada, amb uns recursos per habitant entre un 11 % i un 12 % per davall de la mitjana, i allunyada en més d'un 30 % de les comunitats de règim comú millor finançades. Si la comparació es realitza amb les comunitats forals, resulta ofensiva, ja que estes aproximadament dupliquen el finançament valencià.

TAULA 14. **Correspon al quadro 14 dels comptes públics territorialitzats de 2012**

Cuadro 14: Índices de financiación a competencias homogéneas per cápita y por habitante ajustado, 2012

	Fin per cápita a igual esfuerzo fiscal	*Financiación observada per cápita*	*Fin por hab ajustado a igual esfuerzo fiscal*	*Financ. observada por habitante ajustado*
Andalucía	92,6	92,7	94,7	94,8
Aragón	111,7	113,2	106,3	107,8
Asturias	110,3	114,5	105,9	109,9
Baleares	101,3	100,8	100,9	100,4
Canarias	96,7	93,8	92,9	90,0
Cantabria	121,7	122,5	121,9	122,6
Castilla y León	116,9	115,4	108,7	107,2
Cast. - La Mancha	104,8	104,3	99,8	99,4
Cataluña	98,6	102,3	99,6	103,2
Valencia	88,1	87,8	89,7	89,4
Extremadura	114,4	123,2	109,2	117,6
Galicia	112,5	112,2	105,7	105,4
Madrid	100,5	95,7	106,2	101,2
Murcia	90,3	90,7	92,5	92,9
Navarra	179,5	147,4	174,9	143,7
País Vasco	209,5	183,7	208,6	182,9
La Rioja	122,3	120,5	120,2	118,4
Ceuta y Melilla	211,1	205,7	231,2	225,2
España	106,6	104,9	106,5	104,9
Reg. común sin Ceuta y Melilla	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Comunidades forales	202,7	175,4	200,8	173,8

- *Nota:* El Índice de Financiación Observada por Habitante Ajustado consignado en este Cuadro se calcula con una metodología diferente de la prevista en el Artículo 23 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

Font: MINHAP 2015.

De fet, amb un finançament equivalent a la mitjana de les comunitats de règim comú (taula 15), la Comunitat Valenciana hauria obtingut en 2012 uns 255 euros addicionals per habitant (quasi 1.300 milions addicionals), mentres que amb uns recursos per habitant com els que va obtindre la millor finançada hauria percebut uns 744 euros addicionals per habitant (més de 3.700 milions addicionals). Amb estes xifres la Comunitat Valenciana no tindria els problemes actuals per a complir les exigències de dèficit pressupostari. Fins i tot si la comparació es realitza amb la mitjana de les comunitats forals, el finançament valencià es duplicaria amb la incorporació de 9.200 milions d'euros addicionals per any.

TAULA 15. **Diferències en el finançament *per càpita* respecte de diferents supòsits. Dades de 2012**

	Euros per habitant			
	F. observat a competències homogènies	**Diferència respecte de la mitjana de r. comú**	**Diferència respecte màxim de règim comú**	**Diferència respecte mitjana forals**
Andalusia	1.949	-154	-643	-1.741
Aragó	2.382	279	-210	-1.308
Astúries	2.408	305	-184	-1.282
Balears	2.119	16	-473	-1.571
Canàries	1.972	-131	-620	-1.718
Cantàbria	2.576	473	-16	-1.114
C. Lleó	2.427	324	-165	-1.263
C. - la Manxa	2.194	91	-398	-1.496
Catalunya	2.151	48	-441	-1.539
C. VALENCIANA	1. 848	-255	-744	-1.842
Extremadura	2.592	489	0	-1.098
Galícia	2.360	257	-232	-1.330
Madrid	2.013	-90	-579	-1.677
Múrcia	1.908	-195	-684	-1.782
Navarra	3.100	997	508	-590
P. Basc	3.863	1.760	1.271	173
La Rioja	2.535	432	-57	-1.155
Ceuta i Melilla	4.326	2.223	1.734	636
Espanya	2.207	104	-385	-1.483
Règim comú	*2.103*	*0*	*-489*	*-1.587*
C. forals	*3.690*	*1.587*	*1.098*	*0*

Font: MINHAP 2015 i elaboració pròpia.