



Concierto Económico Responsable

Propuesta de Compromís
para una financiación justa

Josep Melero i Martí

Economista
Área Finanzas Coalició Compromís

1. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN ESPAÑA: PRINCIPIOS, CRITERIOS, FUNCIONAMIENTO Y PRIMERAS CONCLUSIONES

La Constitución española de 1978 creó un nuevo nivel de gobierno, las Comunidades Autónomas, que con el paso de los años, han pasado a gestionar un volumen creciente del gasto público, incluyendo algunos de los servicios que más directamente afectan al bienestar de los ciudadanos, como la sanidad, la educación y los servicios sociales; así como también de los ingresos públicos. El proceso de descentralización ha sido muy rápido en cuanto al gasto, mientras que por el lado de los ingresos el ritmo ha sido mucho más lento por las reticencias a aplicar el principio de responsabilidad fiscal que ha mostrado y muestra el Estado Español.

El proceso de descentralización del Estado se inició con la aprobación de la Constitución de 1978. Tanto el artículo 2, que reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones, como el artículo 137, que establece que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, disfrutando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» supusieron los pilares para la creación y desarrollo del Estado de las Autonomías. Las directrices de funcionamiento de la hacienda autonómica se recogieron en los artículos 156, 157 y 158, pertenecientes al Título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado, y el artículo 148 del mismo Título donde se recogen las competencias que puede asumir una Comunidad Autónoma, así como al texto de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) aprobada en 1980. Esta normativa señala como orientadores del sistema de financiación autonómico los principios de autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación.

El principio de suficiencia requiere que todas las comunidades dispongan de los ingresos necesarios y por tanto suficientes, que les permitan financiar los servicios transferidos por la Administración Central. La suficiencia implica que se debe garantizar que los gobiernos autonómicos gocen de un nivel de recursos que les permita financiar los servicios transferidos en el momento que se realizan los traspasos, mediante la cesión de unas competencias fiscales adecuadas y complementado por un sistema de transferencias intergubernamentales que garantice la solidaridad interterritorial. Sin embargo, el sistema de financiación ha de prever mecanismos de ajuste que garanticen que la evolución de los recursos tributarios y procedentes de transferencias permita financiar los cambios que se produzcan en las necesidades de gasto a lo largo del tiempo.

El principio de autonomía financiera se refiere a la capacidad para tomar decisiones para un determinado nivel de gobierno, tanto en la vertiente de los gastos que le permiten desarrollar sus competencias, como en la vertiente de los ingresos necesarios para financiar dichos gastos. Hay que decir que el modelo de financiación autonómica desarrollado por la LOFCA contempla la capacidad de los gobiernos autonómicos para tomar decisiones, tanto en la vertiente de los gastos como en la de los ingresos, que le permiten financiar y desarrollar las competencias asumidas. Así pues, el principio de autonomía financiera implica que los gobiernos autonómicos deben disponer de capacidad para mejorar la cantidad y calidad de los servicios transferidos y crear otros nuevos que atiendan las demandas de la sociedad; así como para modificar el patrón distributivo de los programas de ingresos y gastos públicos.

En consecuencia, las comunidades autónomas deben tener capacidad para proveer de más y mejores servicios públicos, y para ello deben poder alterar el esfuerzo fiscal de sus ciudadanos y soportar los posibles costes y beneficios electorales que se puedan derivar de aumentar o reducir los impuestos. Por tanto, para poder cumplir con la premisa descrita es imprescindible que dispongan de poderes normativos sobre los tributos cedidos y de competencias en la gestión y administración de los mismos. Un Estado descentralizado exige una Hacienda pública descentralizada con autonomía tanto en el ámbito del gasto como de los ingresos públicos. No sólo por coherencia política, también desde el punto de vista económico, un sistema de financiación descentralizado que permita enfrentar los beneficios del gasto con los costes de su financiación es la única forma de ajustar la oferta de los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos-votantes.

El principio de solidaridad contenido en la Constitución y en la LOFCA establece la necesidad de que el gobierno central efectúe redistribuciones interterritoriales de recursos, con el objetivo de reducir las diferencias existentes en los niveles de renta, desarrollo y servicios públicos. De hecho, todos los sistemas descentralizados cuentan con instrumentos que permiten corregir los efectos que las diferencias en los niveles de actividad económica y de capacidad para generar recursos tributarios pueden tener sobre el bienestar de los ciudadanos. En concreto, los gobiernos centrales a través de estos instrumentos distribuyen transferencias para trasvasar recursos desde los territorios con un mayor nivel de renta y desarrollo hacia las autonomías o estados federados con menor desarrollo económico.

Los instrumentos clásicos a través de los cuales se hace esta nivelación interterritorial son los fondos para el desarrollo, que son transferencias el

objetivo de las cuales es reducir las diferencias interterritoriales en los niveles de renta y desarrollo, y por otro lado las subvenciones de nivelación que son transferencias que pretenden reducir la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, con independencia del lugar de residencia de los ciudadanos. Ya que se trata de garantizar niveles similares de servicios en todas las circunscripciones, este tipo de instrumentos deben asignar proporcionalmente más recursos a las circunscripciones con una menor capacidad para generar recursos fiscales y con un mayor coste para proveer los servicios debido a las particulares condiciones en las que estos se prestan. En este sentido, el objetivo de las transferencias de nivelación es eliminar las diferencias interterritoriales en la prestación y calidad de los servicios públicos. En ningún caso un modelo, ya sea federal o autonómico como en el caso de España, puede justificar sistemas de nivelación que practican una discriminación positiva a favor de las circunscripciones más pobres, colocándolas en última instancia en una situación financiera mejor que en las autonomías o estados federados desde donde se producen las transferencias.

¿Garantiza el sistema de financiación 2009-2014 estos principios?

Para poder contestar esta pregunta es necesario que hagamos un análisis de las principales variaciones del sistema de financiación en vigor desde 2009 (ley 22/2009) respecto de su predecesor y de su funcionamiento práctico. En este sentido, en el sistema anterior a la actualmente vigente, las haciendas autonómicas regulaban y recaudaban directamente las tasas afectas a los servicios traspasados a las comunidades autónomas y los llamados impuestos cedidos tradicionales: patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y tasas sobre el juego. También se habían cedido ya totalmente el impuesto de matriculación y los que gravan el consumo de electricidad y la venta minorista de hidrocarburos (el llamado céntimo sanitario). Por último, se contemplaba también la cesión a cada comunidad de un 33% de los rendimientos del IRPF generados en su territorio (junto con competencias normativas para a modificar la tarifa correspondiente al tramo cedido del impuesto y establecer deducciones adicionales), así como un 35% de la recaudación por IVA y un 40% de los rendimientos de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, tabaco y hidrocarburos. En los dos últimos casos las autonomías no tenían competencias normativas sobre estos tributos.

Los ingresos autonómicos por tributos cedidos y compartidos se complementaban con una transferencia de la Administración Central que recibía el nombre de Fondo de Suficiencia. El importe de este Fondo se

calculaba sustrayendo de la financiación inicial asignado a cada Comunidad Autónoma los rendimientos de los tributos cedidos y compartidos. El volumen de financiación real de cada Comunidad Autónoma en un año determinado durante el período de vigencia del sistema, se obtenía sumando la recaudación real en ese año los tributos cedidos y compartidos que correspondía a la comunidad y las transferencias estatales del Fondo de Suficiencia. Las transferencias del Fondo de Suficiencia crecían al mismo ritmo en todas las Comunidades Autónomas receptoras, con independencia de lo que ocurriera con su población o con sus ingresos tributarios. Una consecuencia muy criticada de este modelo fue que no se garantizaba que la financiación de cada Comunidad Autónoma evolucionara en paralelo a sus necesidades de gasto.

El sistema de financiación autonómica de 2009 introdujo algunas novedades importantes en relación con el sistema de 2001. Una de ellas fue un incremento en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación, acompañado de un aumento de las competencias de las comunidades autónomas para regular algunos aspectos de ciertos tributos cedidos. El acuerdo también aumentó el volumen total de recursos del sistema y modificó los instrumentos y los criterios que se utilizan para repartirlos entre territorios. La principal novedad en este sentido fue la creación de tres nuevos Fondo que, junto con el Fondo de Suficiencia que conservó su estructura anterior, han canalizado las transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y han redistribuido ingresos tributarios entre ellas.

El más importante de los nuevos Fondos introducidos por el sistema de financiación del 2009 es el llamado Fondo de Garantía. Este Fondo se ha nutrido de un 75% de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas y una aportación adicional de el Estado. Sumando ambas aportaciones, el Fondo de Garantía ha representado un poco menos del 70% de los recursos totales del sistema, que se han repartido cada año entre las autonomías, en proporción a sus necesidades de gasto. Los recursos derivados del Fondo de Garantía y del 25% de los ingresos tributarios autonómicos que no integran en el mismo se complementaron a través de un Fondo de Suficiencia similar a la existente en el sistema anterior y de dos nuevos Fondo de Convergencia que se han financiado con recursos del Estado. Como ya sucedía en el sistema anterior, el importe del Fondo de Suficiencia en el sistema del 2009, se fija de forma que la financiación de cada Comunidad Autónoma (Antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) coincida con una cantidad pactada, que en ningún caso puede ser inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior, principio del respeto del estatus quo. Finalmente, los Fondos de Convergencia han servido para introducir algunos retoques finales en la

CONCIERTO ECONÓMICO RESPONSABLE

distribución de recursos. Su objetivo declarado fue el de promover la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante. La primera tarea se encomendó al Fondo de Cooperación y la segunda al Fondo de Competitividad.

El sistema de financiación del año 2009 supuso un incremento en las participaciones autonómicas en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. El porcentaje de impuestos cedidos a las comunidades autónomas se incrementó desde el 33% y 35% respectivamente hasta el 50% en el caso de los dos primeros tributos y desde del 40% hasta el 58% en el caso del tercero. En el caso del IRPF se redujeron las restricciones que existían sobre la tarifa autonómica en el modelo de 2001 y se permitía por primera vez a las Comunidades Autónomas modificar el mínimo exento. Con esta modificación se perseguía que el coste de las administraciones autonómicas fuera más transparente para los ciudadanos, lo que debería contribuir en teoría una mejor rendición de cuentas por parte de estas administraciones ya un incremento en la corresponsabilidad fiscal. El modelo de 2009 también supuso un incremento del 13% en el volumen total de recursos de la financiación autonómica. Los recursos adicionales se han inyectado en el sistema a través de los Fondos de Convergencia y de otras aportaciones que se han integrado en los Fondos de Garantía y de Suficiencia y que han ascendido a unos 11.600 millones de euros que se han incorporado al sistema de una forma gradual entre 2009 y 2012.

Así pues, respecto del Principio de Autonomía podemos decir que la situación actual respecto al cumplimiento del principio ha variado sustancialmente respecto al comienzo del proceso descentralizador. Los niveles de autonomía financiera y tributaria de las comunidades autónomas han ido avanzando y el grado de dependencia financiera respecto a las transferencias del gobierno central se ha ido reduciendo discretamente. Otra cosa son los resultados de esta autonomía financiera y tributaria, que no han dado todavía los efectos esperados respecto la corresponsabilidad fiscal, el ejercicio efectivo de la autonomía tributaria, la visibilidad ante los ciudadanos, o un adecuado funcionamiento de la competencia fiscal.

El tráfico hacia un sistema con mayor autonomía tributaria y menor dependencia financiera de las transferencias del gobierno central debe incidir en una mayor responsabilidad de los gobiernos autonómicos. En la situación actual, las comunidades autónomas disponen de recursos financieros y, sobre todo, de cierto poder normativo tributario para ser responsables ante sus ciudadanos de las políticas que van desarrollando y de las que pretenden desarrollar. El ejercicio que las comunidades han hecho de las competencias normativas atribuidas ha sido más bien escaso e irregular, por lo que la

tendencia ha ido, como en el caso valenciano, hacia una disminución de la presión fiscal en los impuestos cedidos directos (IRPF, Patrimonio e Impuesto de Sucesiones y Donaciones), a veces modificando las tarifas, aprobando deducciones y bonificaciones, así como la eliminación, como en el caso del Impuesto de Patrimonio, y en un incremento de la presión fiscal en algunos impuestos cedidos indirectos (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuestos sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y Tributos sobre el juego).

Entre las razones que explicarían este modo de ejercicio el poder tributario asignado, cabe señalar los altos costes de oportunidad políticos vinculados a su uso, es decir, que es mucho más rentable políticamente reducir los impuestos y por tanto la capacidad de generar ingresos, que no ajustarlos al coste real de los servicios prestados a la ciudadanía, lo que puede considerarse como un ejercicio perverso de la capacidad normativa tributaria, consecuencia de las perspectivas de los gobiernos autonómicos para poder endeudarse o mejorar su status en futuras negociaciones de nuevos sistemas de financiación. Hay que decir que con la situación actual de obligación de disminución del déficit público estos incentivos desaparecerán con lo cual es de esperar un mayor grado de corresponsabilidad fiscal a nivel normativo y una tendencia a recuperar los impuestos eliminados ya eliminar deducciones y bonificaciones fiscales.

El cumplimiento del Principio de Suficiencia en el marco de la financiación autonómica implica que la Administración General del Estado garantiza a todas las comunidades autónomas un volumen de recursos suficientes que les permita mantener el suministro de los servicios transferidos. Esto significa que las transferencias procedentes del gobierno central deben compensar la diferencia entre el coste efectivo y el rendimiento del espacio fiscal cedido. Por lo tanto, para saber si se cumple el principio hay que saber si con el sistema actual se ha calculado correctamente el coste efectivo de los servicios cedidos que se prestan en cada comunidad autónoma. Hay que decir, a este respecto, que la cuantía definitiva del coste efectivo del servicio ha sido el resultado de una negociación política y no de la aplicación de variables objetivas, lo que implica que aquellos territorios con una superior capacidad para presionar al gobierno central han obtenido un volumen mayor de recursos que aquellos con un inferior poder de negociación. Al margen de estas connotaciones de carácter político, las magnitudes que se incluyen y excluyen en la estimación del coste de mantener los servicios traspasados revela algunos problemas a la hora de garantizar el principio de suficiencia, si tenemos en cuenta que el coste efectivo se calcula agregando los costes directos e indirectos de mantenimiento, así

CONCIERTO ECONÓMICO RESPONSABLE

como los gastos de reposición de las inversiones realizadas antes del traspaso, pero no se prevé la existencia de necesidades de gasto en inversión nueva.

Teniendo en cuenta que no todos los territorios han recibido los equipamientos públicos en cantidades y calidades equivalentes, mediante el método del coste efectivo podrían haberse sido perpetuado las diferencias en el stock de capital existentes y por lo tanto en la calidad y cantidad del servicio prestado al ciudadano a lo largo del tiempo.

Desde el año 2009 está previsto que el cálculo de la transferencia de nivelación en través del Fondo de Garantía, financiado por el conjunto de comunidades, se recalcula en cada ejercicio, teniendo en cuenta la evolución de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de cada territorio y aunque la transferencia de cada comunidad en Fondo de Suficiencia se sigue actualizando como en el sistema anterior, parece que se ha producido una mejora desde el punto de vista de la suficiencia del sistema, ya que el Fondo de Garantía distribuye en torno al 75% de los recursos proporcionados por el conjunto del sistema de una manera más equitativa y acercada a la realidad de las necesidades de cada comunidad autónoma. A pesar de esta mejora introducida, la realidad, como antes mencionábamos, es que la mayoría de los recursos introducidos en el sistema han tenido más que ver con las presiones políticas que con el coste efectivo del servicio traspasado, por lo que es un aspecto que deberá mejorar en el nuevo sistema de financiación que anuncia por parte del Gobierno Central.

En lo que hace referencia al Principio de Solidaridad hay que recordar que, por un lado, debe tratar de reducir las diferencias en los niveles de riqueza de las diferentes comunidades autónomas, mediante la asignación de transferencias para el desarrollo, y por otra, procurará garantizar que el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos sea similar, con independencia de su lugar de residencia, mediante la distribución de transferencias de nivelación del gasto por cápita.

Al igual que el Principio de Suficiencia, el Principio de Solidaridad sigue teniendo fuerte vínculo con las valoraciones del coste efectivo de los servicios traspasados de cada comunidad autónoma y en la medida en que todas las negociaciones de reforma se han realizado garantizando que ningún territorio podía perder recursos respecto del sistema anterior o status quo, el coste efectivo ha funcionado como una garantía de mínimos, por lo que su distribución territorial ha condicionado en buena medida el reparto de los recursos, incluso después de que se introdujeron variables más objetivas en la cuantificación de las necesidades de gasto.

El aspecto más problemático de las transferencias tiene que ver con la existencia de reordenaciones a posteriori en la distribución de los recursos de nivelación que han tenido como resultado que algunas de las Comunidades Autónomas con mayor capacidad fiscal finalizan, como ha sido el caso del País Valenciano, en una situación financiera peor que la de otros territorios del Estado con una capacidad fiscal más reducida, por lo que, mientras se nivela por un lado, se desequilibraba el sistema por otro en la medida en que para garantizar la solidaridad en estos últimos territorios se perjudicaba la posición relativa de ciudadanos de otros y todo esto agravado por la falta de la participación financiera en pro de la solidaridad que correspondería a las comunidades forales si participaran del régimen común.

La introducción del Fondo de Competitividad y de Garantía en el modelo de 2009

han corregido parcialmente este efecto mencionado anteriormente pero no la ha eliminado, dada la práctica de discriminación positiva que se practica en el sistema de financiación autonómica en España y la falta de utilización efectiva de los instrumentos de desarrollo regional propiamente dichos que serían los que deberían utilizarse para lograr la solidaridad interterritorial. En la tabla que se presenta a continuación se puede ver en la segunda columna y siempre en miles de Euros, el volumen de recursos tributarios de lo que dispone cada Comunidad Autónoma, en la tercera columna la posición relativa que ocupan por este concepto, mientras que en la cuarta columna se incluye la financiación total que el sistema garantiza a cada territorio, y en la quinta la posición relativa en la que quedan cada una de ellas después de aplicar los criterios de nivelación. En este sentido, se puede ver las variaciones en la posición relativa de cada Comunidad Autónoma donde destaca el hecho de que el País Valenciano pasa de ser la octava en recursos tributarios por habitante en, tras la nivelación, ocupó el puesto 14 en financiación total garantizado por habitante ajustado, una circunstancia que no se produce en otros países con sistemas similares y que desaconseja la teoría hacendística básica y el principio de ordinalidad.

	Trib/Hab.Aj	Posición	Fin.Tot.Gar/Hab.Aj	Posición
Madrid	2,30	1	2,28	8
Cataluña	1,90	2	2,25	9
Islas Baleares	1,83	3	1,66	15
Aragón	1,61	4	2,32	6

	Trib/Hab.Aj	Posición	Fin.Tot.Gar/Hab.Aj	Posición
Cantabria	1,58	5	2,68	1
La Rioja	1,57	6	2,62	2
Asturias	1,49	7	2,37	4
País Valenciano	1,46	8	1,94	14
Castilla-León	1,34	9	2,33	5
Murcia	1,25	10	1,97	13
Galicia	1,22	11	2,32	7
Andalucía	1,21	12	2,24	10
Castilla-LaMan.	1,16	13	2,14	11
Extremadura	0,98	14	2,47	3
Canarias	0,64	15	1,97	12
MEDIA	1,52		2,22	

Conclusiones

La ley 22/2009 introdujo mejoras significativas en algunos aspectos importantes del modelo de financiación autonómica. Quizás la más importante ha sido la creación del Fondo de Garantía y la introducción del concepto de población ajustada que se utiliza para su reparto. Recordemos que el Fondo de Garantía es un fondo común al que las autonomías aportan buena parte de sus recursos tributarios para redistribuirlos después (junto con una aportación significativa del Estado) de acuerdo con un criterio razonable de necesidad que, por primera vez, comienza a aplicarse año a año en lugar de sólo en el año base de cada sistema. Este mecanismo genera un flujo de transferencias redistributivas entre las comunidades autónomas que eliminan buena parte de las disparidades que existen entre las mismas en términos de recursos tributarios por habitante ajustado, pero no alteran la ordenación original para este criterio. El Fondo, además, permite a las comunidades compartir una parte importante de los riesgos, asegurándose así en parte contra la posible evolución adversa de las variables que determinan su financiación y sus necesidades de gasto. En este sentido el sistema ha impedido que se incremente aún más la diferencia entre las necesidades de financiación y las necesidades de gasto, garantizando mejor que los sistemas anteriores los

principios de suficiencia y de autonomía financiera pero sin llegar a corregir la brecha causada por el sistema anterior, y sin alcanzar, en el caso valenciano, su desempeño en ningún caso, como veremos en apartados posteriores.

Los problemas vienen con el resto del sistema y, en particular, con el reparto del grueso de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas. Un obstáculo importante para el diseño racional de esta parte del modelo ha sido la aceptación tácita por parte de prácticamente todas las administraciones implicadas de una cláusula de statu quo muy restrictiva que ha tendido a congelar el reparto territorial de los recursos del sistema. el resultado final ha sido muy poco satisfactorio en general y nada satisfactorio para el País Valenciano que no ha visto solucionados sus problemas históricos de financiación en términos absolutos y per cápita.

En un primer momento, la reforma redujo apreciablemente la dispersión del financiación por unidad de necesidad observada, en relación con el sistema anterior. Esta mejora, sin embargo, se ha ido evaporando con la implementación del segundo bloque de los ajustes previstos en la nueva ley, dejándonos con un nivel de desigualdad similar al observado bajo el sistema anterior y con un reparto de recursos carentes de toda lógica. Así pues, a pesar del importante volumen de recursos que el Gobierno ha inyectado con la reforma (entorno de los 11.000 millones), el sistema no ha sido capaz de resolver los problemas de equidad que, en buena parte, obligaron la reforma del modelo de financiación precedente a la actual.

A esto hay que añadir una serie de problemas adicionales que hacen que el balance global de la reforma no sea en absoluto positivo desde el punto de vista de la solidaridad, dado que ha permitido que comunidades autónomas con niveles de renta y gasto público per cápita por debajo de la media española, financian otras comunidades autónomas con indicadores económicos de renta y gasto mejores. Además, el sistema pactado en el año 2009 se ha mostrado como más complejo y opaco que su antecesor, introduciendo un mecanismo de nivelación parcial de dudosa constitucionalidad y que no ha sido capaz de resolver satisfactoriamente el déficit de responsabilidad fiscal que ha caracterizado a todos sus predecesores, por lo que es una asignatura pendiente que el próximo sistema de financiación deberá resolver de manera definitiva.

El sistema en marcha desde el 2009 se impuso la exigencia de que ninguna Comunidad Autónoma perdiera posiciones respecto al modelo anterior, y que todas tuvieran una mejor financiación en términos absolutos, pero la realidad es que este sistema de financiación ha dejado en Valencia, prácticamente en

las mismas posiciones que estaba con el modelo de 2001, según datos liquidados por el Ministerio.

El País Valenciano obtuvo en 2009 un total de 1.413 millones de euros adicionales, de los más de 11,000 millones que el Gobierno Central inyectó a las Comunidades Autónomas con el nuevo modelo. Esta mejora permitió al País Valenciano reducir la diferencia respecto a las autonomías mejor financiadas. Si con el modelo anterior, los valencianos recibieron una financiación per cápita del 87% de 2008, con el nuevo modelo el porcentaje se quedó en el 92,8% en término de población censada, mientras que en términos de población ajustada -un índice corrector que tiene en cuenta conceptos como la dispersión, la insularidad o el porcentaje de personas ancianas- la posición del País Valenciano mejoró hasta el 94,6% de la media estatal, una posición totalmente inaceptable atendiendo a indicadores macro-económicos que presenta nuestro país.

En conclusión podemos decir que tanto con el sistema de 2001, como con el de 2009, se producen resultados arbitrarios ante la ausencia de un criterio explícito de nivelación fiscal, aunque con el último sistema se ha producido un proceso de convergencia hacia la media y se ha reducido la desviación que presentaban las autonomías más desfavorecidas; así y todo, los valencianos han recibido desde la entrada en vigor del Estado de las autonomías menos dinero por habitante que la media de los españoles. Estas serían las consecuencias de los sucesivos modelos de financiación autonómicos, todo ellos lesivos para el País Valenciano desde todos los puntos de vista: solidaridad, autonomía financiera, suficiencia y corresponsabilidad fiscal. En este balance tan negativo, ha tenido mucho que ver la escasa influencia que los diferentes responsables del Consell han tenido en la política española, y una sociedad civil muy complaciente con los distintos gobiernos autonómicos en general y con España en particular.

2. EL PAIS VALENCIANO Y LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA

Tanto en PIB per cápita, como en productividad por ocupado y renta disponible per cápita, en los últimos años se observa un menor crecimiento de la economía valenciana con porcentajes de variación inferiores a la media española. En el País Valenciano algunos economistas atribuyen este menor crecimiento a un exceso de aportaciones que viene realizando la economía valenciana en el resto del Estado, de acuerdo con lo que se denomina «déficit fiscal con el Estado español»: o lo que es lo mismo, la creciente diferencia entre los impuestos y recursos que recaudan anualmente en Valencia el sector público central (Estado y Seguridad Social) y el gasto público que en Valencia recibe del mismo.

Esta situación se ha convertido en una fuente de descapitalización de la economía, que está poniendo en peligro el estado del bienestar valenciano y el desarrollo de su economía.

El Estado democrático español actual, desde sus inicios, se ha caracterizado por la falta de información estadística oficial respecto de las balanzas fiscales entre territorios, es decir el que aporta cada Comunidad Autónoma en el Estado, y lo que este devuelve en servicios, subvenciones, transferencias, prestaciones e infraestructuras en el territorio donde se han recaudado.

Este hecho, que se consideraría una situación inaceptable en un Estado democrático normal, ha sido hasta 2008 una práctica habitual en España, y no justamente por falta de información, ya que la Agencia Tributaria Española posee uno de los sistemas informáticos más potentes del mundo, sino por una decisión política a la que han apoyado los partidos mayoritarios pero también, por acción o por omisión, otros partidos que con su apoyo a los presupuestos han dado carta de naturaleza a esta situación inaceptable.

Un primer paso previo a la publicación de las balanzas fiscales consistiría en que los Ministerios publicaron, con carácter anual y obligatorio, una memoria territorializada relativa a la inversión y al gasto público finalmente realizada y no la presupuestada a partir de la información relativa a sus obligaciones reconocidas.

Esta información debería estar disponible y ser conocida con antelación a la fecha de su difusión. En EEUU las balanzas fiscales son publicadas anualmente por la Universidad de Harvard en su página web y el Eurostat cumple escrupulosamente su calendario de publicación de estadísticas oficiales. Algunas de las excusas que se han podido escuchar para justificar esta anomalía en la transparencia democrática han sido "la utilización política que los nacionalistas harían de estas publicaciones", y "las diferencias que pueden darse en los resultados en función de las metodologías que emplean".

La primera excusa no hace más que reflejar el carácter pre-democrático de algunos representantes de la soberanía popular española, como si cualquier ciudadano no tuviera derecho a utilizar políticamente cualquier información. Respecto de la segunda excusa hay que destacar que existen dos metodologías básicas para el cálculo de las balanzas fiscales: el criterio del beneficio, y el del flujo monetario. En España las balanzas publicadas en 2008 han utilizado el

criterio del beneficio a diferencia del resto de Estados federales del mundo y de la propia UE, que utilizan el criterio del flujo monetario. ¿Por qué?

El criterio del beneficio implica «centrifugar» a las otras autonomías una gran parte del gasto público que se realiza en el territorio de la Comunidad Autónoma

de Madrid. Por ejemplo las grandes inversiones en infraestructuras públicas de la capital, o en el gasto de los sueldos de los 400.000 funcionarios que hay en Madrid, pero que son funcionarios del Estado.

Para que se entienda el criterio, una reforma en el Museo del Prado, o el Aeropuerto de Barajas, o de las carreteras M30, M40 o A3 de Madrid imputan proporcionalmente a la población de los territorios del Estado aunque quienes utilizan casi en exclusiva estas infraestructuras sean los ciudadanos de Madrid y de su comunidad autónoma.

No imputar todo este gasto público en la Comunidad Autónoma de Madrid (que es donde efectivamente se gasta una mayor parte de la misma) y repartirla entre las otras comunidades es lo que permite obtener un déficit fiscal madrileño mayor o igual que el catalán, mallorquín o valenciano.

Hay que tener presente que el criterio del beneficio precisa del establecimiento de hipótesis sobre los beneficiarios del gasto público, que son necesariamente subjetivas, como hemos explicado, y su aplicación dificulta la interpretación de los saldos fiscales, aumenta la subjetividad del análisis y distorsiona los resultados.

Por lo tanto el método del beneficio no tiene en cuenta la capitalidad del Estado. así, contabiliza como gasto generado en todas las comunidades autónomas, partidas o conceptos que únicamente se hacen en Madrid, distorsionando por completo los resultados obtenidos y, en especial, lo referente a la Comunidad de Madrid.

La segunda metodología es la del enfoque del flujo monetario, en función del que los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen, que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los ingresos no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago, mientras que los gastos en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final; consumo intermedio y formación bruta de capital) en el territorio donde tiene lugar el gasto y, en el caso de las operaciones de distribución, en el territorio donde se efectúan los mismos (remuneración de

asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital).

3.EL EXPOLIO A LOS VALENCIANOS

Los valencianos pagamos a España 23 mil millones de euros y recibimos 20 mil millones, según las estimaciones del Ministerio de Economía y aplicando el criterio del Beneficio, esto supone un déficit de 3 mil millones de euros y del 3,62% respecto de nuestro producto interior bruto (PIB). Utilizando la misma fuente, pero aplicando el criterio del flujo monetario, los valencianos pagaríamos 24 mil millones de euros y recibiríamos 19 mil millones, con un déficit de 5500 millones de euros y del 6,3% respecto del PIB valenciano. Como se puede observar las diferencias aplicando uno u otro criterio son significativas.

Los estudios realizados en países de carácter federal o confederal vienen a decir que el déficit óptimo de las regiones contribuyentes netas no debería superar el 3% de su PIB para que no se vea afectado significativamente su crecimiento y la viabilidad de su estado del bienestar. De esta manera depende, si aplicamos un criterio o un otro, que estemos en el umbral de lo que se considera aceptable contribuir, por no afectar estas dos variables. Si nos comparamos a otras regiones o naciones del mundo con déficit fiscal respecto de su Estado veremos que en nuestro seno aplicamos el criterio del flujo monetario, que es el que aplica en los estados federales y confederales y el que utiliza la Unión Europea para el cálculo de las balanzas fiscales de sus socios, estaríamos muy por encima de lo que se considera aceptable. Así Baviera tiene un déficit fiscal máximo, que está contemplado en la ley, que no puede superar en ningún caso el 4% de su PIB, California tiene un déficit del 1,8%, New York del 2,5% y así podríamos continuar. Sólo hay que recordar que estas magnitudes están calculadas en base al flujo monetario y por tanto, comparándolo con el nuestro se puede ver que aplicando el mismo criterio estaríamos significativamente por encima de lo que se considera aceptable en la teoría hacendística convencional en los estados federales o confederales, incluyendo incluyendo la Unión Europea.

El problema radica en que los valencianos hemos sido considerados hasta el año 2004, cuando se incorporaron a la UE los países más pobres de Europa, como objetivo 1, es decir como región europea con una renta inferior al 75% de la media europea, por lo que se nos consideraba desde Europa, como receptores netos de fondos mientras que el Estado español nos considera contribuyentes netos a las arcas del Estado.

CONCIERTO ECONÓMICO RESPONSABLE

Se da la paradoja de que mientras recibíamos fondos europeos para nuestro desarrollo, al final los acabábamos perdiendo total o parcialmente con nuestra contribución neta al estado. Más grave aún es el hecho de que de todas las comunidades autónomas que son contribuyentes netos al Estado, somos los únicos que tenemos una renta per cápita inferior a la media española.

Así la renta per cápita española alcanza los 23.874 euros, esta cifra está muy por debajo de la de nuestros vecinos europeos, que se sitúa en los 25.100 euros, o lo que es lo mismo, 1.226 euros menos, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Con esta media, son 8 las Comunidades que superan la renta per cápita española. De las cuales, 7 (País Vasco, Madrid, Navarra, Cataluña, Aragón, Baleares y La Rioja) se sitúan por encima de la media de la Unión Europea, mientras que la renta per cápita valenciana se sitúa en 20,000 euros, 3000 menos que la media española, y 5000 menos que la media de nuestros socios europeos.

Los valencianos somos la décima comunidad autónoma española en renta per cápita y somos superados por País Vasco, Madrid, Navarra, Cataluña, Baleares, Murcia, La Rioja, Aragón, Cantabria y Castilla y León. En cambio los valencianos somos los terceros contribuyentes netos en tanto por ciento del PIB pero los únicos contribuyentes netos con una renta per cápita inferior a la media española, mientras que comunidades autónomas como Aragón, La Rioja, Cantabria y Castilla y León son más ricos que los valencianos pero son perceptores netos de impuestos, subvenciones, prestaciones, inversiones y transferencias de España de por lo que en lugar de ir hacia la convergencia en renta, y debido al expolio fiscal, los valencianos cada vez estamos más lejos de la renta media española y europea y perdiendo posiciones.

Según el articulado de la LOFCA uno de los principios básicos es “la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40,1, 131 y 138 de la Constitución, que corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria”, art. 2.2.

A los valencianos como hemos podido ver no se nos aplica ni la Constitución, ni los principios generales de la LOFCA en materia fiscal, y tanto es así que deberíamos ser perceptores netos de fondos del Estado en concepto de solidaridad por no estar en la media de la riqueza estatal y en cambio somos contribuyentes netos en 5500 millones de Euros. Más sangrante aún es el hecho de que somos la segunda comunidad autónoma del Estado con un mayor volumen de deuda pública. Las Comunidades Autónomas con más deuda

autonómica por habitante son Cataluña (6.729,51 euros), País Valenciano (5.739,06 euros) y Baleares (5.159,29 euros), por otra parte la deuda de cuatro comunidades autónomas supera el 20% de su PIB: el País Valenciano que debe 29.437 millones de euros, un 29,3%, Castilla - La Mancha con un 27,8%, Cataluña un 25,9% y Baleares 21,9%. La deuda de las tres Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo supone más del 50% del total de la deuda de todas las Comunidades Autónomas del Estado Español estableciéndose una clara correlación entre mala financiación y balanzas fiscales negativas y deuda acumulada. Si los valencianos obtuvimos los recursos que nos corresponden, probablemente la deuda sería muy inferior. Incluso, lo sería si no nos dieran ningún euro en concepto de solidaridad pero se respetara nuestro peso poblacional y de aportación al PIB del Estado a la hora de establecer subvenciones, transferencias corrientes y de capital y la inversión en infraestructuras.

4.PROPUESTA DE FINANCIACIÓN

El nuevo modelo de financiación para la Comunidad Valenciana debe corregir necesariamente las carencias, injusticias y prácticas discriminatorias que los valencianos hemos sufrido en los últimos treinta años y que han sido sobradamente explicadas en los diferentes estudios y trabajos que han encargado tanto la Generalitat como la sociedad civil valenciana al respecto. El resultado de los efectos que los diferentes modelos de financiación autonómica han tenido sobre la economía valenciana y la viabilidad de su estado del bienestar también han sido objeto de estudio y los resultados han sido suficientemente concluyentes como para convocar a toda la sociedad valenciana en la reivindicación de un nuevo modelo de financiación que ponga fin de una y por todas a la actual situación.

En este sentido un nuevo modelo de financiación deberá corregir aspectos fundamentales que han informado durante este tiempo los diferentes modelos y que podríamos resumir en los siguientes: hay que acabar con la práctica del status quo a la hora de asignar los recursos, hay que reconocer la población efectiva a financiar, se debe valorar el coste del estado de bienestar valenciano de forma y manera que sea un indicador de mínimos a la hora de establecer los recursos necesarios y se debe tener en cuenta la renta per cápita de los valencianos para establecer si deben ser aportantes o receptores netos de recursos del Estado. Sólo en la medida en que estas premisas básicas se cumplan podremos decir que los valencianos disponemos finalmente de una financiación justa.

En la propuesta que se explicita a continuación se establecen los aspectos básicos e irrenunciables para Compromís, que un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas deberá tener, a fin de respetar los principios de autonomía financiera, solidaridad interterritorial, y corresponsabilidad.

4.1 CORRESPONSABILIDAD

La diferencia existente entre la descentralización del gasto y la descentralización de los ingresos ha generado un modelo de descentralización claramente asimétrico donde las Comunidades Autónomas poseen una notable capacidad para gastar en competencias transferidas, pero una falta de autonomía financiera, que ha ido corrigiendo a lo largo del tiempo de forma moderada, pero que no se ha afrontado de manera decisiva en ninguna de las reformas de los sistemas de financiación desarrolladas a lo largo del tiempo. Esto es lo que se ha venido a denominar falta de corresponsabilidad fiscal. Esta ausencia de corresponsabilidad fiscal se encuentra en el origen de los defectos que han caracterizado el funcionamiento del sistema de financiación: crecimiento de la ineficiencia asignativa del sistema, tendencia hacia la expansión del déficit público y la aparición de incentivos importantes en favor del endeudamiento.

Partiendo de la base de que la mejora de la asignación de los recursos públicos es uno de los principales argumentos a favor de la descentralización fiscal, la falta de corresponsabilidad fiscal favorece el crecimiento de organizaciones fuertemente burocratizadas que generan prácticas ineficientes en la asignación de los recursos públicos. En los postulados clásicos de las teorías del federalismo fiscal se aconseja que los principales instrumentos de política económica deben permanecer bajo el poder de la Administración Central, es decir, la política fiscal, monetaria, exterior, etc. De hecho, este es el postulado principal sobre el que descansa el corpus legislativo que ha informado el proceso de descentralización en España y que ha propiciado que con la excepción de educación y sanidad, las competencias transferidas han sido las que se conocen en la teoría económica como competencias "residuales".

Por competencias residuales entendemos aquellas que con anterioridad al proceso descentralizador ocupaban los últimos lugares en las prioridades de la política económica y su ámbito instrumental de la Administración Central, es decir, no eran significativas en sus modelos político-económicos o en sus funciones de popularidad electoral y captación de votos. En cambio, para la Administración Autónoma surgida del proceso descentralizador, estas competencias residuales constituyen la única posibilidad de captación de

popularidad, y pasan, pues, a ser variables-objetivo para los gobernantes de la administración descentralizada, se convierten en competencias prioritarias.

La ausencia de competencias en materia impositiva supone en la práctica la eliminación del límite psicológico a las políticas expansivas del gasto público, y por tanto, se incentiva el incremento del gasto público a través de la asunción de las competencias residuales mencionadas anteriormente y que ahora se han convertido en competencias prioritarias. El contribuyente de cada Comunidad Autónoma tiene la percepción de que los impuestos que paga van íntegramente a la Administración Central con lo que el incremento o disminución de impuestos no afecta políticamente al nivel autonómico.

Por otra parte, el contribuyente desconoce cómo se financian los gastos autonómicos, dificultando de esta manera su penalización a través del voto en caso de disconformidad. Este mecanismo descrito, es un mecanismo de ilusión fiscal, que se completa con una política de crecimiento del endeudamiento a nivel autonómico destinado a financiar aquellas competencias residuales que ahora son prioritarias, dada su capacidad de generar apoyo electoral.

Por tanto, en la base de cualquier reforma del modelo de financiación del País Valenciano debe figurar como cuestión previa la necesidad de delimitar a nivel práctico y material una auténtica corresponsabilidad fiscal, si queremos superar la paradoja de una amplia descentralización y poder de gasto y una carencia crónica en cuanto a la capacidad de obtener ingresos. Esta es una situación arraigada en el corpus jurídico español y tiene un marcado carácter político, que no es otro que el Estado conserve el control total y absoluto de los mecanismos de ingresos y su posterior reparto atendiendo a criterios que nada tienen que ver con la eficiente asignación de los recursos económicos existentes, sino a manejos políticos dados por la coyuntura política particular de cuando se produce la negociación y los equilibrios de poder del momento.

La corresponsabilidad fiscal tiene dos facetas que deben ser contempladas por la reforma de la financiación autonómica, por una parte la recaudación-gestión de los impuestos cedidos, y por otra la capacidad normativa sobre estos impuestos, aunque garantizando la eficiencia del sistema, la coordinación entre administraciones y la solidaridad interterritorial.

En referencia a la eficiencia del sistema es necesario que el País Valenciano apueste por un modelo acordado con el Estado que claramente asegure la autonomía de cada una de las haciendas autonómicas, de acuerdo con un sistema de soberanía fiscal compartida, por lo que se hace necesaria una Agencia Tributaria Valenciana encargada de gestionar, recaudar y liquidar

todos los tributos soportados por las personas físicas y jurídicas que desarrollan su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma, reconocidos por las leyes. En este punto se debe diferenciar entre la recaudación y la participación definitiva la Generalitat en los tributos recaudados, un extremo que se deberá negociar en los órganos de coordinación creados al efecto, respetando una serie de principios como el de ordinalidad y suficiencia para mantener el coste del estado del bienestar autonómico y que trataremos más adelante.

Para la creación de la Agencia Tributaria Valenciana deberán establecer los mecanismos y el calendario, que en ningún caso debería superar los dos años, para que la Agencia Tributaria traspase las competencias de recaudación, liquidación y gestión de los tributos recaudados en territorio valenciano. Durante el tiempo de transición se deberá crear un Consorcio de Traspaso entre ambas agencias que acabará transformándose en la Agencia Tributaria Valenciana. Por lo que respecta a la liquidación de los recursos impositivos con el Estado se articularán mecanismos que permiten la transparencia total y absoluta respecto de su disponibilidad, para garantizar una financiación justa y suficiente de la Generalidad aunque respetando el principio de solidaridad interterritorial, y la coordinación entre las administraciones central y autonómica.

4.2 SOLIDARIDAD

La solidaridad no debe desvirtuar el sistema de financiación autonómica, ni convertirse en el elemento central en torno al que se construya su corpus normativo. De hecho, los sistemas descentralizados cuentan con instrumentos que permiten corregir los efectos que las diferencias en los niveles de actividad económica y, por tanto, de capacidad para generar recursos tributarios, pueden tener sobre el bienestar de los ciudadanos. En concreto, los gobiernos centrales distribuyen transferencias que generan trasvases de recursos desde los territorios con un mayor nivel de desarrollo hacia los territorios con menor desarrollo económico.

El principio de solidaridad contenido en la Constitución y en la LOFCA establece la necesidad de que el gobierno central efectúe redistribuciones interterritoriales de recursos, con el objetivo de reducir las diferencias existentes en los niveles de renta y de servicios públicos. El cumplimiento de este principio puede articularse a través de dos tipos de instrumentos. Por un lado, se pueden distribuir los fondos para el desarrollo, que son transferencias cuyo objetivo es reducir las diferencias interterritoriales en los niveles de renta y desarrollo. En este caso se trata de fondos de carácter condicionado, que

deben destinarse a sufragar inversiones generadoras de crecimiento económico; se trata, pues, de cerrar la brecha de desarrollo entre los territorios más y menos avanzados.

Por otra parte, las subvenciones de nivelación son transferencias que pretenden reducir la desigualdad en el acceso a los servicios públicos con independencia del lugar de residencia de los ciudadanos. Este tipo de instrumentos deben asignar proporcionalmente más recursos a las regiones con una menor capacidad para generar recursos (menor capacidad fiscal) y con un mayor coste para proveerles (mayores necesidades de gasto). El objetivo de las transferencias de nivelación es reducir las diferencias interterritoriales de prestación de servicios públicos. Este objetivo no debe servir para justificar, como ha ocurrido hasta ahora en los diferentes modelos de financiación autonómica, sistemas de nivelación que practican una discriminación positiva a favor de las circunscripciones más pobres, colocándolas en una situación financiera mejor que algunas de las Comunidades Autónomas más ricas. Un principio inalienable que debe contemplar el modelo de financiación aprobado por el País Valenciano es que la aplicación de los mecanismos de nivelación entre comunidades no puede alterar la posición relativa en la ordenación de las autonomías preexistente según su renta per cápita. Este es el llamado principio de ordinalidad.

El principio de ordinalidad es un criterio aplicado en todos los países con sistemas de organización federales. De hecho, este principio está inspirado en el modelo alemán donde, después de la reunificación, los länders con una renta per cápita más alta (Hessen, Baviera y Baden-Württemberg) presentaron un recurso ante el Tribunal Constitucional. Éste, en una sentencia de 1999, dictaminó que el sistema de nivelación debía reducir las diferencias entre los diferentes länders, pero impidiendo al mismo tiempo que una vez aplicado el sistema de subvenciones los territorios más ricos dispusieron de menos renta per cápita que los más pobres.

Finalmente, en lo referente a la solidaridad el nuevo modelo de financiación autonómico deberá cumplir un principio de mínimos y que no es otro que para cualquier territorio con renta per cápita inferior a la media y un esfuerzo fiscal igual o superior a la media, la financiación por habitante deberá ser obligatoriamente superior a la media.

Por lo tanto no se debe confundir, como hasta ahora, la solidaridad con el reequilibrio territorial, entre otras razones porque son objetivos distintos y con un espectro temporal distinto. En primer lugar la solidaridad debe producirse entre poblaciones de unos territorios con los demás, mientras que el

reequilibrio territorial afecta a la geografía, cuya población es un elemento más. En segundo lugar, la solidaridad se expresará año a año en función de las circunstancias particulares, mientras que el reequilibrio territorial es un objetivo a más largo plazo y que requiere de instrumentos financieros distintos a los de la solidaridad.

4.3 COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

Aunque las negociaciones del sistema de financiación de los territorios de régimen común se cierran de manera habitual con un pacto multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), lo cierto es que estos pactos sólo tienen lugar después de una serie de rondas de negociaciones bilaterales en las cuales se trata de dar respuesta a las necesidades y reivindicaciones de cada Comunidad Autónoma. El sistema de financiación siempre se ha diseñado bajo el principio de suficiencia, según el cual la Administración Central debe garantizar a todas las comunidades un nivel de recursos suficiente para mantener los servicios públicos, por lo que la valoración del coste del mantenimiento se hace en el seno de las comisiones bilaterales y estas negociaciones afectan de forma decisiva el posterior diseño del sistema de transferencias, y especialmente su cuantía, aunque la negociación final es de carácter multilateral.

Dado que la negociación bilateral es fundamental para llegar a las negociaciones finales en el seno del CPFF habrá que implementar un órgano de coordinación entre la Administración Central y la Autonómica valenciana para coordinar las liquidaciones anuales y velar por el cumplimiento de los pactos establecidos, así como hacer las modificaciones apropiadas anualmente si fuera necesario. En este sentido, se hace necesaria la creación de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat que sería el órgano fundamental de carácter bilateral encargado de canalizar las relaciones fiscales y financieras entre ambas administraciones. Las competencias más destacadas de este órgano bilateral serían: acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal; acordar la contribución a la solidaridad ya los mecanismos de nivelación; y establecer los mecanismos de colaboración entre la Agencia Tributaria Valenciana y la Administración tributaria del Estado. También sería competencia de esta Comisión aprobó la actualización quinquenal de las necesidades de gasto y, por tanto, la valoración de los efectos de las transferencias de nivelación con el fin de darle estabilidad al sistema de financiación y cumplir con el principio de solidaridad interterritorial.

Por otra parte, también se haría necesario reforzar el papel del CPFF otorgándole un carácter permanente y fiscalizador del cumplimiento de los pactos y de revisión de su buen funcionamiento. Finalmente, y para garantizar la fluidez entre las relaciones de las distintas Comunidades Autónomas y el Estado, se hace necesaria una reforma en profundidad del Senado de modo que pase a ser una cámara de representación territorial a imagen de los Estados con organización federal con la finalidad de dotar de estabilidad al sistema y dotarlo de un foro de discusión propio.

4.4 POBLACIÓN

El País Valenciano es la tercera autonomía donde más ha crecido la población en la última década. En los diez últimos años el número de censados ha pasado de 4.162.776 a 5.009.931 de habitantes, lo que supone un incremento de 847.155 personas, un 20,4% más; un dato muy relevante a la hora de distribuir el Presupuesto de la Administración Central en capítulos básicos del bienestar social, como la sanidad, educación y la dependencia.

La diferencia entre los ciudadanos que residían y los censados ha sido objeto de litigio constante entre el gobierno central y el autonómico alcanzando sus cotas más altas en la negociación del último modelo de financiación en 2009 donde el enfrentamiento fue especialmente sonoro al producirse entre el gobierno del Partido Popular valenciano y el central del socialista Rodríguez Zapatero. De hecho, esta reivindicación ha sido siempre el centro del discurso de todos los responsables sanitarios valencianos a la hora de reclamar a los gobernantes el aumento de financiación que en Valencia le correspondería por el número de habitantes asistidos.

Si tenemos en cuenta la liquidación del sistema correspondiente a 2010 vemos que el País Valenciano fue, con 2.233 euros, la tercera por la cola en recursos per cápita, mejorando un puesto con respecto a 2009. Así si consideramos la población reconocida en el actual modelo de financiación y si consideramos que por sus características socioeconómicas el País Valenciano debería recibir al menos los mismos recursos que la media de financiación per cápita, que se sitúa en 2561 euros, podemos decir que en 2009 se dejaron de ingresar 991 millones de euros, mientras que en 2010 se dejaron de ingresar 1.145 millones de euros. De hecho cada valenciano recibió 229,51 euros menos que el resto de españoles, y esta diferencia, multiplicada por la población reconocida en el modelo de 2009, da la citada pérdida de 1.145 millones.

El modelo de financiación favorecido por el gobierno de José María Aznar y el ex Presidente de la Generalitat Eduardo Zaplana hace más de diez años, y que

CONCIERTO ECONÓMICO RESPONSABLE

entró en vigor en 2002, se basaba en la población existente a 1 de enero de 1999 pero al haber experimentado el País Valenciano, desde esa fecha, un crecimiento demográfico muy superior a la media de España, que el modelo no recogía, produjo un resultado muy adverso para los intereses de los valencianos. En 2008, último año en el que estuvo vigente, recibimos un 14,3% menos de recursos por habitante que la media de España.

El modelo de 2009, reconoció parcialmente el aumento de población, lo que permitió rebajar esta diferencia hasta el 9,5%. En cualquier caso, el modelo actual es también discriminatorio para los valencianos ya que sigue colocándonos por debajo de la media tal y como hemos visto antes. En este caso, la razón es que el actual modelo se construye, en parte, sobre el de 2002, lo que conocemos y hemos explicado como status quo inicial, que representa el 90% del total de fondos a repartir entre las comunidades autónomas, lo que explica el déficit valenciano en financiación y la incapacidad del modelo en vigor desde 2009.

El modelo de financiación en vigencia en la actualidad reconoció un aumento de las necesidades a partir de los recursos adicionales que aporta el Estado, los cuales se distribuyen atendiendo a criterios de aumento de la población ajustada y de población reconocida como dependiente, pero incluye factores de ajuste no poblacionales como la dispersión, la insularidad y la superficie en el cálculo de la población ajustada perjudicando una vez más el País Valenciano, ya que son factores que no computan favorablemente a nuestros intereses, mientras que no se consideran factores como la inmigración y la población en riesgo de exclusión donde el peso del País Valenciano es superior al de la mayoría de Comunidades Autónomas. El resultado es que la población ajustada reconocida por el País Valenciano es de 100.000 valencianos menos que la población censada. Por otra parte, el reparto de los recursos adicionales incorporados al actual sistema, hecho en base al peso de las personas reconocidas como dependientes en 2009, supone para el País Valenciano un porcentaje del 5,7% frente al 11% que representan los valencianos en el total de población del Estado penalizando una vez más el acceso a los recursos que nos corresponderían si no se pusieron en práctica factores de ajuste que sólo responden a negociaciones políticas y equilibrios de poder del momento en que se produce la negociación y no a criterios objetivos y de suficiencia del sistema.

El País Valenciano ha registrado desviaciones en su financiación por habitante respecto a la media superiores al 10% durante tres décadas, sin reflejar proporcionalmente ningún criterio equitativo de necesidad, como las variaciones de población, ni ningún criterio redistributivo, como el nivel del PIB per cápita o de incentivo fiscal. Con la eliminación de la cláusula del statu quo,

y si todos los fondos se distribuyeron en función de la población ajustada, teniendo en cuenta el aumento demográfico, el País Valenciano habría recibido cada año un importante volumen de recursos adicionales. Si el aumento de población entre los años 2.002 hasta 20.008 hubiera tenido en cuenta, el País Valenciano habría recibido 3.400 millones de euros. Además, según estableció el informe encargado por la Generalitat a un comité de expertos nombrados por todos los grupos políticos con representación en las Cortes, y si durante los años 2002-2011 la financiación de los valencianos se hubiera situado en la media de España, el incremento de recursos disponibles para los valencianos se hubiera visto incrementado en más de 11.000 millones de euros. Se puede decir que los valencianos hemos perdido, de 2002 a 2012, 14,400 millones de euros, o lo que es lo mismo, un presupuesto entero piel no reconocimiento de la población censada en el País Valenciano y por las desviaciones a la baja respecto de la media la financiación autonómica.

4.5 EL COSTE DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LOS INGRESOS DE LA GENERALITAT

Las comunidades autónomas del Estado español tienen transferidas, como mínimo, las competencias en educación, sanidad y promoción social, lo que representa un 33% del total del gasto público del Estado, y en el caso valenciano en torno a un 75% del total del presupuesto anual de la Generalitat. Desde el año 2002 hasta el año 2007, los ingresos de la Generalitat para financiación autonómica y tributos propios superaban el costo de la educación, sanidad y promoción social, lo que permitía atender el resto de funciones y competencias transferidas con recursos propios y con un endeudamiento que podríamos calificar de aceptable. Es a partir de esta fecha ya consecuencia de la disminución en ingresos debido a la crisis, y del reparto de fondo del modelo de financiación en vigor desde 2009, que los ingresos totales ya no son capaces de financiar los servicios básicos en educación, sanidad y promoción social, y ni que decir que ni del resto de funciones y competencias ejercidas por la Generalitat. Esta circunstancia ha hecho que a partir de ese momento el endeudamiento de la Generalitat aumentara de manera exponencial para poder financiar el total de gasto presupuestario dado que ya no era capaz ni de atender el coste de los servicios básicos del estado de bienestar valenciano. A estas alturas el endeudamiento valenciano representa el 20% del PIB y supera los 21.000 millones de euros, siendo el más elevado de todas las comunidades autónomas, y el 140% del presupuesto de la Generalitat en 2011.

Los últimos datos disponibles referentes a la liquidación del presupuesto de 2012 revelan que la Generalitat gastó 14.981 millones de euros y ingresó 10.597 millones, es decir que gastó un 41% más de lo que ingresó. En comparación con

el Ejercicio 2011, los ingresos no financieros han disminuido en 175,8 millones en 2012, Mientras que los gastos han aumentado en 920,6 millones, una situación a todas luces insostenible y que pone en peligro la misma existencia de la Generalitat como ente autónomo dentro del Estado español. La actual situación se puede calificar, sin temor a equivocarse, de emergencia nacional por la inviabilidad económico-financiera de la Generalitat. En este contexto ni siquiera se podrá esperar al nuevo sistema de financiación, y mucho menos si éste no responde a las necesidades reales y aborde de una y por todas la insuficiencia financiera crónica que sufrimos los valencianos.

Teniendo en cuenta que el presupuesto de la Generalitat, para hacer frente a la estructura actual del estado del bienestar valenciano, se situará entre los 14.500 y 15.000 millones de euros, y teniendo en cuenta que la capacidad de financiación para la recogida de tributos, a estas alturas es de 2.100 millones de euros por impuestos cedidos total, 7.350 para la recaudación del IVA, IRPF e Impuestos Especiales cedidos, la Generalitat puede manejar un volumen de recursos de 9.450 millones de euros que una vez ajustados con los fondos de garantía, suficiencia y las variaciones en los impuestos cedidos, hace que la Generalitat pueda recibir un financiación por parte de la Administración Central que, como hemos visto, se puede situar alrededor de 10.500 millones de euros. Esta situación del todo insostenible, se ve agravada por el volumen de deuda pública, y el subsiguiente pago de intereses al que se tendrá que hacer frente anualmente y que se situará en el entorno de los 1.300 millones de euros anuales.

Además, hay que tener en cuenta que, lejos de lo que se pueda pensar, el gasto público per cápita de la Generalitat se sitúa en un 77% de la media del resto de Comunidades Autónomas, mientras que del total del gasto realizado por la Generalitat el 70% se dedica a las funciones de educación y sanidad, representando el porcentaje más elevado, en estas dos funciones, de todas las Comunidades Autónomas de régimen común. En particular, la Generalitat dedica alrededor de 3.700 millones de euros a la educación y unos 5.750 millones de euros en sanidad, es decir sólo en estas dos funciones se gasta 9.450 millones de euros, o lo que es lo mismo, el 90% del total de fondos que recibe en virtud de modelo de financiación autonómica, quedando disponibles alrededor de 1.100 millones para el resto de funciones. Por otra parte se ha demostrado, como hemos dicho, que el estado del bienestar valenciano cuesta alrededor de 15.000 millones de euros, a lo que hay que añadir el pago de intereses mencionado anteriormente, y un plan de pago de la deuda pública que libere la Generalitat de esta carga en la próxima década. En este contexto, la financiación autonómica valenciana no debería situarse en ningún caso por debajo de los 20.000 millones de euros anuales, una cifra que no se alcanzará

ni situando los recursos recibidos per cápita en el entorno de la media, ni tampoco con el reconocimiento de la población censada en el País Valenciano, dado que con estas dos circunstancias y con el modelo actual sólo que se podrían obtener alrededor de 1.000 millones de euros adicionales, lo que situaría la financiación valenciana en el entorno de los 11.500 millones de euros anuales, una cifra del todo insuficiente para hacer frente a un presupuesto anual en el entorno de los 15,000 millones de euros y un plan de saneamiento que permita a la Generalitat el pago de la integridad de la deuda en los próximos 10 años.

Además, hay que tener en cuenta que, lejos de lo que se pueda pensar, esta situación de insuficiencia financiera crónica descrita se verá agravada debido a que en estos momentos, las instituciones de la Unión Europea se encuentran inmersas en pleno proceso de negociación de los presupuestos para el período 2014-2020. La propuesta anunciada es que los recursos disminuyan un 8,4% respecto del total actual, un porcentaje que podría ser mucho más acusado para el caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, conocido como FEDER. El País Valenciano ha sido receptor neto de estos fondos destinados al desarrollo desde el ingreso de España en la Unión Europea; sin embargo, con los nuevos parámetros de negociación, que considerarán para el País Valenciano un Producto Interior Bruto per cápita, para el periodo comprendido entre los años 2007-2009, del 93,4% sobre la media europea; teniendo en cuenta que la situación real en estos momentos y con el mismo parámetro situado en el 90% de la media, el País Valenciano dejará de ser receptor neto de estos recursos, mientras que con la situación actual todavía sería considerado como objetivo 1, que permitiría el acceso a los distintos fondos de desarrollo, y por tanto acierta capacidad de inversión en las zonas más desfavorecidas del país.

Finalmente, otro de los agravios en el que ha tenido que hacer frente el País Valenciano es el del déficit en la inversión territorializada atendiendo al peso de la población, y el Producto Interior Bruto. Así, considerando que para el periodo 2001-2010 la inversión real liquidada por el Grupo Fomento y las transferencias de capital a entes territoriales fue de 123.500 millones de euros para el conjunto del Estado, y tomando en consideración que la inversión territorializada y las transferencias de capital en el País Valenciano han sido del 7% del total o de 8.645 millones de euros, podemos decir que si se hubieran recibido las inversiones en función de la población censada deberían haber recibido 13.585 millones de euros, lo que supone una pérdida respecto de lo efectivamente liquidado de 4.940 millones de euros, mientras que si se hiciera el mismo cálculo respecto del peso del PIB valenciano, la recepción de recursos debería haberse situado en 12.300 millones de euros suponiendo una pérdida

CONCIERTO ECONÓMICO RESPONSABLE

respecto de lo efectivamente liquidado de 3.655 millones de euros. En cualquiera de los casos una pérdida significativa de recursos que hubiera permitido a los valencianos financiar infraestructuras necesarias para nuestro desarrollo económico como el Corredor Mediterráneo, y que con las cifras actuales no han podido desarrollar dejando el País Valenciano en una situación de debilidad económica, social e institucional grave, en un momento de crisis sin precedentes.