



# Concert Econòmic Responsable

Proposta de Compromís  
per un finançament just

**Josep Melero i Martí**

Economista  
Àrea Finances Coalició Compromís

## **1. EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC A L'ESTAT ESPANYOL: PRINCIPIS, CRITERIS, FUNCIONAMENT I PRIMERES CONCLUSIONS**

La Constitució espanyola de 1978 va crear un nou nivell de govern, les Comunitats Autònomes, que amb el pas dels anys, han passat a gestionar un volum creixent de la despesa pública, incloent alguns dels serveis que més directament afecten al benestar dels ciutadans, com ara la sanitat, l'educació i els serveis socials; així com també dels ingressos públics. El procés de descentralització ha estat molt ràpid pel que fa a la despesa, mentre que pel costat dels ingressos el ritme ha estat molt més lent per les reticències a aplicar el principi de responsabilitat fiscal que ha mostrat i mostra l'Estat Espanyol.

El procés de descentralització de l'Estat es va iniciar amb l'aprovació de la Constitució de 1978. Tant l'article 2, que reconeix l'autonomia de les nacionalitats i regions, com l'article 137, que estableix que «l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixen, gaudint totes aquestes entitats d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos» van suposar els pilars per a la creació i desenvolupament de l'Estat de les Autonomies. Les directrius de funcionament de la hisenda autonòmica es van arreplegar als articles 156, 157 i 158, pertanyents al Títol VIII de la Constitució, dedicat a l'organització territorial de l'Estat, i a l'article 148 del mateix Títol en què s'arrepleguen les competències que pot assumir una Comunitat Autònoma, així com al text de la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA) aprovada en 1980. Aquesta normativa assenyalava com a orientadors del sistema de finançament autonòmic els principis d'autonomia, suficiència, solidaritat i coordinació.

El principi de suficiència requereix que totes les comunitats disposen dels ingressos necessaris i, per tant, suficients que els permeten finançar els serveis transferits per l'Administració Central. La suficiència implica que s'ha de garantir que els governs autonòmics gaudisquen d'un nivell de recursos que els permeti finançar els serveis transferits en el moment que es realitzen els traspassos, mitjançant la cessió d'unes competències fiscals adequades i complementat per un sistema de transferències intergovernamentals que garantisca la solidaritat interterritorial. Tanmateix, el sistema de finançament ha de preveure mecanismes d'ajustament que garantisquen que l'evolució dels recursos tributaris i procedents de transferències permeti finançar els canvis que es produïsquen en les necessitats de despesa al llarg del temps.

El principi d'autonomia financera es refereix a la capacitat per a prendre decisions per un determinat nivell de govern, tant en la vessant de les despeses

que li permeten desenvolupar les seues competències, com en la vessant dels ingressos necessaris per a finançar les esmentades despeses. Cal dir que el model de finançament autonòmic desenvolupat per la LOFCA contempla la capacitat dels governs autonòmics per a prendre decisions, tant en la vessant de les despeses com en la dels ingressos, que li permeten finançar i desenvolupar les competències assumides. Així doncs, el principi d'autonomia financera implica que els governs autonòmics han de disposar de capacitat per a millorar la quantitat i qualitat dels serveis transferits i crear-ne de nous que atenguen les demandes de la societat; així com per a modificar el patró distributiu dels programes d'ingressos i despeses públiques.

En conseqüència, les comunitats autònomes han de tindre capacitat per a proveir de més i millors serveis públics, i per a això han de poder alterar l'esforç fiscal dels seus ciutadans i suportar els possibles costos i beneficis electorals que es puguem derivar d'augmentar o reduir els impostos. Per tant, per a poder acomplir amb la premissa descrita és imprescindible que disposen de poders normatius sobre els tributs cedits i de competències en la gestió i administració dels mateixos. Un Estat descentralitzat exigeix una Hisenda pública descentralitzada amb autonomia tant en l'àmbit de la despesa com dels ingressos públics. No només per coherència política, també des del punt de vista econòmic, un sistema de finançament descentralitzat que permeta enfrontar els beneficis de la despesa amb els costos del seu finançament és l'única forma d'ajustar l'oferta dels serveis públics a les preferències de la ciutadania-cos electoral.

El principi de solidaritat contingut en la Constitució i en la LOFCA estableix la necessitat que el govern central efectue redistribucions interterritorials de recursos, amb l'objectiu de reduir les diferències existents en els nivells de renda, desenvolupament i serveis públics. De fet, tots els sistemes descentralitzats compten amb instruments que permeten corregir els efectes que les diferències en els nivells d'activitat econòmica i de capacitat per a generar recursos tributaris poden tindre sobre el benestar dels ciutadans. En concret, els governs centrals, a través d'aquests instruments, distribueixen transferències per tal de transvasar recursos des dels territoris amb un major nivell de renda i desenvolupament cap a les autonomies o estats federats amb menor desenvolupament econòmic.

Els instruments clàssics a través dels quals es fa aquesta anivellació interterritorial són els fons per al desenvolupament, que són transferències l'objectiu de les quals és reduir les diferències interterritorials en els nivells de renda i desenvolupament, i, per altra banda, les subvencions d'anivellació, que són transferències que pretenen reduir la desigualtat en l'accés als serveis

públics, amb independència del lloc de residència dels ciutadans. Ja que es tracta de garantir nivells similars de serveis en totes les circumscripcions, aquest tipus d'instruments han d'assignar proporcionalment més recursos a les circumscripcions amb una menor capacitat per a generar recursos fiscals i amb un major cost per a proveir els serveis a causa de les particulars condicions en les quals aquests es presten. En aquest sentit, l'objectiu de les transferències d'anivellació és eliminar les diferències interterritorials en la prestació i qualitat dels serveis públics. En cap cas un model, ja siga federal o autonòmic com en el cas de l'Estat Espanyol, pot justificar sistemes d'anivellació que practiquen una discriminació positiva a favor de les circumscripcions més pobres, col·locant-les en última instància en una situació financera millor que a les autonomies o estats federats des dels quals es produeixen les transferències.

### **Garanteix el sistema de finançament 2009-2014 aquests principis?**

Per a poder contestar aquesta pregunta és necessari que fem una anàlisi de les principals variacions del sistema de finançament en vigor des del 2009 (Llei 22/2009) respecte del seu predecessor i del seu funcionament pràctic. En aquest sentit, en el sistema anterior a l'actualment vigent, les hisendes autonòmiques regulaven i recaptaven directament les taxes afectes als serveis traspassats a les comunitats autònomes i els anomenats impostos cedits tradicionals: patrimoni, successions i donacions, transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, i taxes sobre el joc. També s'havien cedit ja totalment l'impost de matriculació i els que graven el consum d'electricitat i la venda minorista d'hidrocarburs (l'anomenat "cèntim sanitari"). Finalment, es contemplava també la cessió a cada comunitat d'un 33% dels rendiments de l'IRPF generats en el seu territori (juntament amb competències normatives per a modificar la tarifa corresponent al tram cedit de l'impost i establir deduccions addicionals), així com un 35% de la recaptació per IVA i un 40% dels rendiments dels impostos especials sobre begudes alcohòliques, tabac i hidrocarburs. En els dos últims casos les autonomies no tenien competències normatives sobre aquests tributs.

Els ingressos autonòmics per tributs cedits i compartits es complementaven amb una transferència de l'Administració Central que rebia el nom de Fons de Suficiència. L'import d'aquest Fons es calculava sostraint del finançament inicial assignat a cada Comunitat Autònoma els rendiments dels tributs cedits i compartits. El volum de finançament real de cada Comunitat Autònoma en un any determinat durant el període de vigència del sistema, s'obtenia sumant la recaptació real en eixe any dels tributs cedits i compartits que corresponia a la comunitat i les transferències estatals del Fons de Suficiència. Les transferències del Fons de Suficiència creixien al mateix ritme en totes les

Comunitats Autònomes receptores, amb independència del que ocorreguera amb la seua població o amb els seus ingressos tributaris. Una conseqüència molt criticada d'aquest model va ser que no es garantia que el finançament de cada Comunitat Autònoma evolucionara en paral·lel a les seues necessitats de despesa.

El sistema de finançament autonòmic del 2009 va introduir algunes novetats importants en relació amb el sistema de 2001. Una d'elles va ser un increment en el pes de les cessions tributàries en relació a les transferències estatals com a font de finançament, acompanyat d'un augment de les competències de les comunitats autònomes per a regular alguns aspectes de certs tributs cedits. L'acord també augmentà el volum total de recursos del sistema i modificà els instruments i els criteris que s'utilitzen per a repartir-los entre territoris. La principal novetat en aquest sentit va ser la creació de tres nous Fons que, juntament amb el Fons de Suficiència que conservà la seua estructura anterior, han canalitzat les transferències estatals cap a les comunitats autònomes i han redistribuït ingressos tributaris entre elles.

El més important dels nous Fons introduïts pel sistema de finançament del 2009 és l'anomenat Fons de Garantia. Aquest Fons s'ha nodrit d'un 75% dels ingressos tributaris de les comunitats autònomes i una aportació addicional de l'Estat. Sumant totes dues aportacions, el Fons de Garantia ha representat un poc menys del 70% dels recursos totals del sistema, que s'han repartit cada any entre les autonomies, en proporció a les seues necessitats de despesa. Els recursos derivats del Fons de Garantia i del 25% dels ingressos tributaris autonòmics que no s'integren en el mateix es complementaren a través d'un Fons de Suficiència similar a l'existent en el sistema anterior i de dos nous Fons de Convergència que s'han finançat amb recursos de l'Estat. Com ja succeïa en el sistema anterior, l'import del Fons de Suficiència en el sistema del 2009 es fixa de manera que el finançament de cada Comunitat Autònoma (abans de l'aplicació dels Fons de Convergència) coincidisca amb una quantitat pactada, que en cap cas pot ser inferior a la que hauria resultat de l'aplicació del sistema anterior, principi del respecte de l'estatu quo. Finalment, els Fons de Convergència han servit per a introduir alguns retocs finals en la distribució de recursos. El seu objectiu declarat va estar el de promoure la convergència entre comunitats autònomes en termes de renda per càpita i de finançament per habitant. La primera tasca s'encomanà al Fons de Cooperació i la segona al Fons de Competitivitat.

El sistema de finançament de l'any 2009 va suposar un increment en les participacions autonòmiques en l'IRPF, l'IVA i els Impostos Especials. El percentatge d'impostos cedits a les comunitats autònomes s'incrementà des

## CONCERT ECONÒMIC RESPONSABLE

del 33% i 35% respectivament fins al 50% en el cas dels dos primers tributs i des del 40% fins al 58% en el cas del tercer. En el cas de l'IRPF es varen reduir les restriccions que existien sobre la tarifa autonòmica en el model del 2001 i es permetia per primera vegada a les Comunitats Autònomes modificar el mínim exempt. Amb aquesta modificació es perseguia que el cost de les administracions autonòmiques fóra més transparent per als ciutadans, el que hauria de contribuir, en teoria, a una millor rendició de comptes per part d'aquestes administracions i a un increment en la coresponsabilitat fiscal. El model del 2009 també va suposar un increment del 13% en el volum total de recursos del finançament autonòmic. Els recursos addicionals s'han injectat en el sistema a través dels Fons de Convergència i d'altres aportacions que s'han integrat en els Fons de Garantia i de Suficiència i que han ascendit a uns 11.600 milions d'euros que s'han incorporat al sistema d'una forma gradual entre 2009 i 2012.

Així doncs, respecte del Principi d'Autonomia, podem dir que la situació actual respecte al compliment del principi ha variat substancialment respecte al començament del procés descentralitzador. Els nivells d'autonomia financera i tributària de les comunitats autònomes han anat avançant i el grau de dependència financera respecte a les transferències del govern central s'ha anat reduint discretament. Altra cosa són els resultats d'aquesta autonomia financera i tributària, que no han donat encara els efectes esperats respecte a la coresponsabilitat fiscal, l'exercici efectiu de l'autonomia tributària, la visibilitat davant els ciutadans, o un adequat funcionament de la competència fiscal.

El trànsit cap a un sistema amb major autonomia tributària i menor dependència financera de les transferències del govern central ha d'incidir en una major responsabilitat dels governs autonòmics. En la situació actual, les comunitats autònomes disposen de recursos financers i, sobretot, de cert poder normatiu tributari per a ser responsables davant els seus ciutadans de les polítiques que van desenvolupant i de les que pretenen desenvolupar. L'exercici que les comunitats han fet de les competències normatives atribuïdes ha estat més bé escàs i irregular, de manera que la tendència ha anat, com en el cas valencià, cap a una disminució de la pressió fiscal en els impostos cedits directes (IRPF, Patrimoni i Impost de Successions i Donacions), de vegades modificant les tarifes, aprovant deduccions i bonificacions, així com l'eliminació, com en el cas de l'Impost de Patrimoni, i en un increment de la pressió fiscal en alguns impostos cedits indirectes (Imposts de Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats, Imposts sobre les Vendes Minoristes de Determinats Hidrocarburs i Tributs sobre el joc).

Entre les raons que explicarien aquesta manera d'exercir el poder tributari assignat, cal assenyalar els alts costos d'oportunitat polítics vinculats al seu ús; és a dir, que és molt més rendible políticament reduir els impostos i, per tant, la capacitat de generar ingressos, que no pas ajustar-los al cost real dels serveis prestats a la ciutadania, el que pot considerar-se com un exercici pervers de la capacitat normativa tributària, conseqüència de les perspectives dels governs autonòmics per a poder endeutar-se o millorar el seu status en futures negociacions de nous sistemes de finançament. Cal dir que amb la situació actual d'obligació de disminució del dèficit públic aquests incentius desapareixeran amb la qual cosa es d'esperar un major grau de coresponsabilitat fiscal a nivell normatiu i una tendència a recuperar els impostos eliminats i a eliminar deduccions i bonificacions fiscals.

El compliment del Principi de Suficiència en el marc del finançament autonòmic implica que l'Administració General de l'Estat garanteix a totes les comunitats autònomes un volum de recursos suficients que els permeta mantenir el subministrament dels serveis transferits. Això significa que les transferències procedents del govern central han de compensar la diferència entre el cost efectiu i el rendiment de l'espai fiscal cedit. Per tant, per a saber si s'acompleix el principi, cal saber si amb el sistema actual s'ha calculat correctament el cost efectiu dels serveis cedits que es presten en cada comunitat autònoma. Cal dir, en aquest respecte, que la quantia definitiva del cost efectiu del servei ha estat el resultat d'una negociació política i no de l'aplicació de variables objectives, el que implica que aquells territoris amb una superior capacitat per a pressionar al govern central han obtingut un volum major de recursos que aquells amb un inferior poder de negociació. Al marge d'aquestes connotacions de caràcter polític, les magnituds que s'inclouen i s'exclouen en l'estimació del cost de mantenir els serveis traspassats revela alguns problemes a l'hora de garantir el principi de suficiència, si tenim en compte que el cost efectiu es calcula agregant els costos directes i indirectes de manteniment, així com les despeses de reposició de les inversions realitzades abans del traspàs, però no es preveu l'existència de necessitats de despesa en inversió nova.

Tenint en compte que no tots els territoris han rebut els equipaments públics en quantitats i qualitats equivalents, mitjançant el mètode del cost efectiu podrien haver-se estat perpetuat les diferències en l'estoc de capital existents i, per tant, en la qualitat i quantitat del servei prestat al ciutadà al llarg del temps.

Des de l'any 2009 està previst que el càlcul de la transferència d'anivellació a través del Fons de Garantia, finançat pel conjunt de comunitats, es recalculi en cada exercici, tenint en compte l'evolució de la capacitat fiscal i les

## CONCERT ECONÒMIC RESPONSABLE

necessitats de despesa de cada territori i encara que la transferència de cada comunitat al Fons de Suficiència se segueix actualitzant com en el sistema anterior, sembla que s'ha produït una millora des del punt de vista de la suficiència del sistema, ja que el Fons de Garantia distribueix al voltant del 75% dels recursos proporcionats pel conjunt del sistema d'una manera més equitativa i acostada a la realitat de les necessitats de cada comunitat autònoma. Tot i aquesta millora introduïda, la realitat, com abans esmentàvem, és que la majoria dels recursos introduïts en el sistema han tingut més a veure amb les pressions polítiques que no pas amb el cost efectiu del servei traspasat, de manera que és un aspecte que s'haurà de millorar en el nou sistema de finançament que s'anuncia per part del Govern Central.

En allò que fa referència al Principi de Solidaritat cal recordar que, d'una banda, ha de tractar de reduir les diferències en els nivells de riquesa de les diferents comunitats autònomes, mitjançant l'assignació de transferències per al desenvolupament; i, per altra, ha de procurar garantir que l'accés dels ciutadans als serveis públics siga similar, amb independència del seu lloc de residència, mitjançant la distribució de transferències d'anivellació de la despesa per càpita.

De la mateixa que el Principi de Suficiència, el Principi de Solidaritat continua tenint un fort vincle amb les valoracions del cost efectiu dels serveis traspasats de cada comunitat autònoma i en la mesura en què totes les negociacions de reforma s'han efectuat garantint que cap territori podia perdre recursos respecte del sistema anterior o statu quo, el cost efectiu ha funcionat com una garantia de mínims, de manera que la seua distribució territorial ha condicionat en bona mesura el repartiment dels recursos, fins i tot després que s'introduïren variables més objectives en la quantificació de les necessitats de despesa.

L'aspecte més problemàtic de les transferències té a veure amb l'existència de reordenacions a posteriori en la distribució dels recursos d'anivellació que han tingut com a resultat que algunes de les Comunitats Autònomes amb major capacitat fiscal finalitzen, com ha estat el cas del País Valencià, en una situació financera pitjor que la de altres territoris de l'Estat amb una capacitat fiscal més reduïda, de manera que, mentre s'anivellava per un costat, es desequilibrava el sistema per un altre, en la mesura que per a garantir la solidaritat en aquests últims territoris es perjudicava la posició relativa de la ciutadania d'altres, i tot açò agreujat per la manca de la participació financera en pro de la solidaritat que pertocaria a les comunitats forals si participaren del règim comú.



La introducció del Fons de Competitivitat i de Garantia en el model del 2009 ha corregit parcialment aquest efecte esmentat anteriorment, però no l'ha eliminat, atesa la pràctica de discriminació positiva que es practica en el sistema de finançament autonòmic en l'Estat Espanyol i la manca d'utilització efectiva dels instruments de desenvolupament regional pròpiament dits que serien els que s'haurien d'utilitzar per aconseguir la solidaritat interterritorial.

En la taula que es presenta a continuació es pot veure a la segona columna i sempre en milers d'euros, el volum de recursos tributaris del que disposa cada Comunitat Autònoma, a la tercera columna la posició relativa que ocupen per aquest concepte, mentre que a la quarta columna s'inclou el finançament total que el sistema garanteix a cada territori, i en la cinquena la posició relativa en la que queden cadascuna d'elles després d'aplicar els criteris d'anivellació. En aquest sentit, es pot veure les variacions en la posició relativa de cada Comunitat Autònoma en què destaca el fet que el País Valencià passa de ser la vuitena en recursos tributaris per habitant a, després de l'anivellació, ocupar el lloc 14 en finançament total garantit per habitant ajustat, una circumstància que no es produeix a altres països amb sistemes semblants i que desaconsella la teoria hisendística bàsica i el principi d'ordinalitat.

	Trib/Hab.Aj	Posició	Fin.Tot.Gar/Hab.Aj	Posició
Madrid	2,30	1	2,28	8
Catalunya	1,90	2	2,25	9
Illes Balears	1,83	3	1,66	15
Aragó	1,61	4	2,32	6
Cantabria	1,58	5	2,68	1
La Rioja	1,57	6	2,62	2
Astúries	1,49	7	2,37	4
País Valencià	1,46	8	1,94	14
Castella-Lleó	1,34	9	2,33	5
Murcia	1,25	10	1,97	13
Galicia	1,22	11	2,32	7
Andalusia	1,21	12	2,24	10

	Trib/Hab.Aj	Posició	Fin.Tot.Gar/Hab.Aj	Posició
Castella-LaMan.	1,16	13	2,14	11
Extremadura	0,98	14	2,47	3
Canàries	0,64	15	1,97	12
MITJANA	1,52		2,22	

## Conclusions

La Llei 22/2009 va introduir millores significatives en alguns aspectes importants del model de finançament autonòmic. Potser la més important ha estat la creació del Fons de Garantia i la introducció del concepte de població ajustada que s'utilitza per al seu repartiment. Recordem que el Fons de Garantia és un fons comú al qual les autonomies aporten bona part dels seus recursos tributaris per a redistribuir-los després (juntament amb una aportació significativa de l'Estat) d'acord amb un criteri raonable de necessitat que, per primera vegada, comença a aplicar-se any a any en compte de només en l'any base de cada sistema. Aquest mecanisme genera un flux de transferències redistributives entre les comunitats autònomes que eliminen bona part de les disparitats que existeixen entre les mateixes en termes de recursos tributaris per habitant ajustat, però no alteren l'ordenació original per aquest criteri. El Fons, a més, permet a les comunitats compartir una part important dels riscos, assegurant-se així en part contra la possible evolució adversa de les variables que determinen el seu finançament i les seues necessitats de despesa. En aquest sentit, el sistema ha impedit que s'incremente encara més la diferència entre les necessitats de finançament i les necessitats de despesa, garantint millor que els sistemes anteriors els principis de suficiència i d'autonomia financera, però sense arribar a corregir l'esclatxa causada pel sistema anterior, i sense aconseguir, en el cas valencià, el seu acompliment en cap cas, com veurem en apartats posteriors.

Els problemes vénen amb la resta del sistema i, en particular, amb el repartiment del gruix de les transferències de l'Estat a les comunitats autònomes. Un obstacle important per al disseny racional d'aquesta part del model ha estat l'acceptació tàcita per part de pràcticament totes les administracions implicades d'una clàusula de statu quo molt restrictiva que ha tendit a congelar el repartiment territorial dels recursos del sistema. El resultat final ha estat molt poc satisfactori en general i gens satisfactori per al País

Valencià, que no ha vist solucionats els seus problemes històrics de finançament en termes absoluts i per càpita.

En un primer moment, la reforma va reduir de forma apreciable la dispersió del finançament per unitat de necessitat observada, en relació amb el sistema anterior. Aquesta millora, no obstant això, s'ha anat evaporant amb la implementació del segon bloc dels ajustos previstos en la nova llei, deixant-nos amb un nivell de desigualtat similar a l'observat sota el sistema anterior i amb un repartiment de recursos mancats de tota lògica. Així doncs, malgrat l'important volum de recursos que el Govern ha injectat amb la reforma (al voltant dels 11.000 milions), el sistema no ha estat capaç de resoldre els problemes d'equitat que, en bona part, van obligar la reforma del model de finançament precedent a l'actual.

A açò cal afegir una sèrie de problemes addicionals que fan que el balanç global de la reforma no siga en absolut positiu des del punt de vista de la solidaritat, atès que ha permès que comunitats autònomes amb nivells de renda i despesa pública per càpita per sota de la mitjana espanyola, financen altres comunitat autònomes amb indicadors econòmics de renda i despesa millors. A més a més, el sistema pactat en l'any 2009 s'ha mostrat com més complex i opac que el seu antecessor, introduint un mecanisme d'anivellació parcial de dubtosa constitucionalitat i que no ha estat capaç de resoldre satisfactòriament el dèficit de responsabilitat fiscal que ha caracteritzat tots els seus predecessors, de manera que és una assignatura pendent que el proper sistema de finançament haurà de resoldre de manera definitiva.

En el sistema en marxa des del 2009 es va imposar la exigència que cap comunitat autònoma perdera posicions respecte al model anterior, i que totes tingueren un millor finançament en termes absoluts, però la realitat és que aquest sistema de finançament ha deixat el País Valencià pràcticament en les mateixes posicions que estava amb el model de 2001, segons dades liquidades pel Ministeri.

El País Valencià va obtenir en 2009 un total de 1.413 milions d'euros addicionals, dels més de 11,000 milions que el Govern Central va injectar a les Comunitats Autònomes amb el nou model. Aquesta millora va permetre al País Valencià reduir la diferència respecte a les autonomies millor finançades. Si amb el model anterior els valencians van rebre un finançament per càpita del 87% en 2008, amb el nou model el percentatge es va quedar en el 92,8% en terme de població censada, mentre que en termes de població ajustada —un índex corrector que té en compte conceptes com la dispersió, la insularitat o el percentatge de persones ancianes- la posició del País Valencià va millorar fins

al 94,6% de la mitjana estatal, una posició totalment inacceptable atenent als indicadors macroeconòmics que presenta el nostre país.

En conclusió, podem dir que tant amb el sistema de 2001, com amb el de 2009, es produeixen resultats arbitraris davant l'absència d'un criteri explícit d'anivellació fiscal, encara que amb l'últim sistema s'ha produït un procés de convergència cap a la mitjana i s'ha reduït la desviació que presentaven les autonomies més desafavorides; així i tot, els valencians han rebut des de l'entrada en vigor de l'Estat de les autonomies menys diners per habitant que la mitjana dels espanyols. Aquestes serien les conseqüències dels successius models de finançament autonòmics, tot ells lesius per al País Valencià des de tots els punts de vista: solidaritat, autonomia financera, suficiència i coresponsabilitat fiscal. En aquest balanç tan negatiu, ha tingut molt a veure l'escassa influència que els diferents responsables del Consell han tingut en la política espanyola, i una societat civil molt complaent amb els distints governs autonòmics en general i amb l'Estat Espanyol en particular.

## **2. EL PAÍS VALENCIÀ I LES BALANCES FISCALS A L'ESTAT ESPANYOL**

Tant en PIB per càpita, com en productivitat per ocupat i renda disponible per càpita, en els últims anys s'observa un menor creixement de l'economia valenciana amb percentatges de variació inferiors a la mitjana espanyola. Al País Valencià alguns economistes atribueixen aquest menor creixement a un excés d'aportacions que ve realitzant l'economia valenciana a la resta de l'Estat, d'acord amb el que es denomina «dèficit fiscal amb l'Estat espanyol»: o el que és el mateix, la creixent diferència entre els impostos i recursos que recapten anualment al País Valencià el sector públic central (Estat i Seguretat Social) i la despesa pública que al País Valencià rep del mateix. Aquesta situació s'ha convertit en una font de descapitalització de l'economia, que està posant en perill l'estat del benestar valencià i el desenvolupament de la seua economia.

L'Estat democràtic espanyol actual, des dels seus inicis, s'ha caracteritzat per la falta d'informació estadística oficial respecte de les balances fiscals entre territoris; és a dir, el que aporta cada Comunitat Autònoma a l'Estat i el que aquest en retorna en serveis, subvencions, transferències, prestacions i infraestructures al territori en què s'han recaptat.

Aquest fet, que es consideraria una situació inacceptable en un Estat democràtic normal, ha estat fins a 2008 una pràctica habitual a Espanya, i no justament per falta d'informació, ja que l'Agència Tributària Espanyola posseeix un dels sistemes informàtics més potents del món, sinó per una

decisió política a la qual han donat suport els partits majoritaris; però també, per acció o per omissió, altres partits que amb el seu suport als pressupostos han donat carta de naturalesa a aquesta situació inacceptable.

Un primer pas previ a la publicació de les balances fiscals consistiria que els Ministeris publicaren, amb caràcter anual i obligatori, una memòria territorialitzada relativa a la inversió i a la despesa pública finalment realitzada i no la pressupostada a partir de la informació relativa a les seues obligacions reconegudes.

Aquesta informació hauria d'estar disponible i ser coneguda amb antelació a la data de la seua difusió. Als EUA les balances fiscals són publicades anualment per la Universitat de Harvard en la seua pàgina web i l'Eurostat compleix escrupolosament el seu calendari de publicació d'estadístiques oficials. Algunes de les excuses que s'han pogut escoltar per a justificar aquesta anomalia en la transparència democràtica han estat "*la utilització política que els nacionalistes farien d'aquestes publicacions*" i "*les diferències que poden donar-se en els resultats en funció de les metodologies que s'empren*".

La primera excusa no fa més que reflectir el caràcter predemocràtic d'alguns representants de la sobirania popular espanyola, com si qualsevol ciutadà no tinguera dret a utilitzar políticament qualsevol informació. Respecte de la segona excusa, cal destacar que existeixen dues metodologies bàsiques per al càlcul de les balances fiscals: el criteri del benefici i el del flux monetari. A Espanya les balances publicades en 2008 han utilitzat el criteri del benefici a diferència de la resta d'Estats federals del món i de la pròpia UE, que utilitzen el criteri del flux monetari. Per què?

El criteri del benefici implica «centrifugar» a les altres autonomies una gran part de la despesa pública que es realitza en el territori de la Comunitat Autònoma de Madrid. Per exemple, les grans inversions en infraestructures públiques de la capital, o en la despesa dels sous dels 400.000 funcionaris que hi ha a Madrid, però que són funcionaris de l'Estat.

Perquè s'entenga el criteri, una reforma en el Museu del Prado, o l'Aeroport de Barajas, o de les carreteres M30, M40 o A3 de Madrid, s'imputen proporcionalment a la població dels territoris de l'Estat encara que qui utilitza quasi en exclusiva aquestes infraestructures siga la ciutadania de Madrid i de la seua comunitat autònoma.

No imputar tota aquesta despesa pública en la Comunitat Autònoma de Madrid (que és on efectivament es gasta una major part) i repartir-la entre les altres comunitats és el que permet obtenir un dèficit fiscal madrileny major o igual que el català, mallorquí o valencià.

Cal tenir present que el criteri del benefici precisa de l'establiment d'hipòtesis sobre els beneficiaris de la despesa pública, que són necessàriament subjectives, com hem explicat, i la seua aplicació dificulta la interpretació dels saldos fiscals, augmenta la subjectivitat de l'anàlisi i distorsiona els resultats.

Per tant, el mètode del benefici no té en compte la capitalitat de l'Estat. Així, comptabilitza com despesa generada en totes les comunitats autònomes, partides o conceptes que únicament es fan a Madrid, distorsionant per complet els resultats obtinguts i, especialment, el referent a la Comunitat de Madrid.

La segona metodologia és la de l'enfocament del flux monetari, en funció del qual els ingressos tributaris s'imputen al territori en el qual es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen, que pot ser la renda, la riquesa o el consum, i els ingressos no tributaris al territori en el qual té lloc el pagament, mentre que les despeses s'imputen en el cas de les operacions de béns i serveis (consum final; consum intermedi i formació bruta de capital) al territori en el qual té lloc la despesa i, en el cas de les operacions de distribució, al territori en el qual s'efectuen (remuneració d'assalariats, subvencions, prestacions socials, transferències corrents i de capital).

### **3. L'ESPOLI ALS VALENCIANS**

Els valencians paguem a l'Estat espanyol 23 mil milions d'euros i en rebem 20 mil milions, segons les estimacions del Ministeri d'Economia i aplicant el criteri del Benefici, això suposa un dèficit de 3 mil milions d'euros i del 3,62% respecte del nostre producte interior brut (PIB). Utilitzant la mateixa font, però aplicant el criteri del flux monetari, els valencians pagaríem 24 mil milions d'euros i en rebriem 19 mil milions, amb un dèficit de 5.500 milions d'euros i del 6,3% respecte del PIB valencià. Com es pot observar les diferències aplicant un o altre criteri són significatives.

Els estudis fets a països de caire federal o confederal vénen a dir que el dèficit òptim de les regions contribuents netes no hauria de superar el 3% del seu PIB perquè no es veja afectat significativament el creixement i la viabilitat de l'Estat del benestar. D'aquesta manera, depèn, si apliquem un criteri o un altre, que estiguem en el llindar d'allò que es considera acceptable de contribució, per no afectar aquestes dues variables. Si ens comparem a altres regions o nacions del món amb dèficit fiscal respecte del seu Estat, veurem que al nostre, si apliquem el criteri del flux monetari, que és el que aplica als estats federals i confederals i el que utilitza la Unió Europea per al càlcul de les balances fiscals dels seus socis, estaríem molt per damunt del que es considera acceptable. Així, Baviera té un dèficit fiscal màxim, que està contemplat en la Llei, que no pot superar en cap cas el 4% del seu PIB; Califòrnia té un dèficit de l'1,8%; Nova York del 2,5%, i així podríem continuar. Només cal recordar que aquestes

magnituds estan calculades en base al flux monetari i, per tant, comparant-lo amb el nostre, es pot veure que, aplicant el mateix criteri, estariem significativament per damunt del que es considera acceptable en la teoria hisendística convencional als estats federals o confederals, incloent-hi la Unió Europea.

El problema radica en el fet que els valencians hem estat considerats fins l'any 2004, quan es van incorporar a l'UE els països més pobres d'Europa, com a objectiu 1; és a dir, com a regió europea amb una renda inferior al 75% de la mitjana europea, per la qual cosa se'ns considerava des d'Europa, com a receptors nets de fons mentre que l'Estat espanyol ens considera contribuents nets al tresor de l'Estat.

Es dona la paradoxa que, mentre rebíem fons europeus per al nostre desenvolupament, al final els acabàvem perdent total o parcialment amb la nostra contribució neta a l'estat. Més greu encara és el fet que, de totes les comunitats autònomes que són contribuents netes a l'Estat, som els únics que tenim una renda per càpita inferior a la mitjana espanyola.

Així, la renda per càpita espanyola arriba als 23.874 euros, xifra que està molt per sota de la dels nostres veïns europeus, que se situa en els 25.100 euros, o el que és el mateix, 1.226 euros menys, segons dades publicades per l'Institut Nacional d'Estadística (INE). Amb aquesta mitjana, són 8 les Comunitats que superen la renda per càpita espanyola. De les quals 7 (País Basc, Madrid, Navarra, Catalunya, Aragó, Balears i la Rioja) se situen per sobre de la mitjana de la Unió Europea, mentre que la renda per càpita valenciana se situa en 20.000 euros, 3.000 menys que la mitjana espanyola, i 5.000 menys que la mitjana dels nostres socis europeus.

Els valencians som la desena comunitat autònoma espanyola en renda per càpita i som superats per País Basc, Madrid, Navarra, Catalunya, Balears, Múrcia, la Rioja, Aragó, Cantàbria i Castellà i Lleó. En canvi, els valencians som els tercers contribuents nets en tant per cent del PIB, però els únics contribuents nets amb una renda per càpita inferior a la mitjana espanyola, mentre que comunitats autònomes com Aragó, la Rioja, Cantàbria i Castella-Lleó són més rics que els valencians, però són perceptors nets d'impostos, subvencions, prestacions, inversions i transferències de l'Estat espanyol, de manera que, en compte d'anar cap a la convergència en renda, i a causa de l'espoli fiscal, els valencians cada vegada estem més lluny de la renda mitjana espanyola i europea i perdent posicions.

Segons l'articulat de la LOFCA, un dels principis bàsics és *“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)* Als valencians, com hem pogut veure, no se'ns aplica ni la Constitució, ni els principis generals de la LOFCA en matèria fiscal; i tant és així que hauríem de ser perceptors nets de fons de l'Estat en concepte de solidaritat per no estar en la mitjana de la riquesa estatal i, en canvi, som contribuents nets en 5.500 milions d'Euros. Més sagnant encara és el fet que som la segona comunitat autònoma de l'Estat amb un major volum de deute públic. Les Comunitats Autònomes amb més deute autonòmic per habitant són Catalunya (6.729,51 euros), País Valencià (5.739,06 euros) i Balears (5.159,29 euros). Per altra banda, el deute de quatre comunitats autònomes supera el 20% del seu PIB: el País Valencià, que deu 29.437 milions d'euros, un 29,3%; Castella - La Manxa, amb un 27,8%; Catalunya, un 25,9%, i Balears, 21,9%. El deute de les tres Comunitats Autònomes de l'Arc Mediterrani suposa més del 50% del total de deute de totes les Comunitats Autònomes de l'Estat Espanyol, establint-se una clara correlació entre mal finançament i balances fiscals negatives i deute acumulat. Si els valencians obtinguérem els recursos que ens pertoquen, probablement el deute seria molt inferior. Fins i tot, ho seria si no ens donaren cap euro en concepte de solidaritat, però es respectara el nostre pes poblacional i d'aportació al PIB de l'Estat a l'hora d'establir subvencions, transferències corrents i de capital i la inversió en infraestructures.

#### **4. PROPOSTA DE FINANÇAMENT**

El nou model de finançament per al País Valencià ha de corregir necessàriament les mancances, injustícies i pràctiques discriminatòries que els valencians hem patit els últims trenta anys i que han estat sobradament explicades en els diferents estudis i treballs que han encarregat al respecte tant la Generalitat com la societat civil valenciana. El resultat dels efectes que els diferents models de finançament autonòmic han tingut sobre l'economia valenciana i la viabilitat del seu estat del benestar també han sigut objecte d'estudi i els resultats han estat suficientment concloents com per a convocar tota la societat valenciana en la reivindicació d'un nou model de finançament que pose fi d'una i per totes a l'actual situació.

En aquest sentit, un nou model de finançament haurà de corregir aspectes fonamentals que han informat durant aquest temps els diferents models i que podríem resumir en els següents: s'ha d'acabar amb la pràctica del status quo a l'hora d'assignar els recursos, s'ha de reconèixer la població efectiva a finançar, s'ha de valorar el cost de l'estat de benestar valencià de forma i manera que siga un indicador de mínims a l'hora d'establir els recursos necessaris i s'ha de tindre en compte la renda per càpita dels valencians per tal



d'establir si han de ser aportadors o receptors nets de recursos de l'Estat. Només en la mesura que aquestes premisses bàsiques s'acomplisquen podrem dir que els valencians disposem finalment d'un finançament just.

En la proposta que s'explicita a continuació s'estableixen els aspectes bàsics i irrenunciables per a Compromís que un nou model de finançament per a les Comunitats Autònomes haurà de tindre per tal de respectar els principis d'autonomia financera, solidaritat interterritorial, i coresponsabilitat.

#### **4.1 CORESPONSABILITAT**

La diferència existent entre la descentralització de la despesa i la descentralització dels ingressos ha generant un model de descentralització clarament asimètric en què les Comunitats Autònomes posseeixen una notable capacitat per a gastar en competències transferides, però una manca d'autonomia financera, que ha anat corregint-se al llarg del temps de manera moderada, però que no s'ha afrontat de manera decisiva en cap de les reformes dels sistemes de finançament desenvolupades al llarg del temps. Açò és el que s'ha vingut a nomenar manca de coresponsabilitat fiscal. Aquesta absència de coresponsabilitat fiscal es troba en l'origen dels defectes que han caracteritzat el funcionament del sistema de finançament: creixement de la ineficiència assignativa del sistema, tendència cap a l'expansió del dèficit públic i l'aparició d'incentius importants en favor de l'endeutament.

Partint de la base que la millora de l'assignació dels recursos públics és un dels principals arguments en favor de la descentralització fiscal, la manca de coresponsabilitat fiscal afavoreix el creixement d'organitzacions fortament burocratitzades que generen pràctiques ineficients en l'assignació dels recursos públics. En els postulats clàssics de les teories del federalisme fiscal s'aconsella que els principals instruments de política econòmica han de romandre sota el poder de l'Administració Central; és a dir, la política fiscal, monetària, exterior, etc. De fet, aquest és el postulat principal sobre el qual descansa el corpus legislatiu que ha informat el procés de descentralització a Espanya i que ha propiciat que, amb l'excepció d'educació i sanitat, les competències transferides han estat les que es coneixen en la teoria econòmica com a competències "residuals".

Per competències residuals entenem aquelles que, amb anterioritat al procés descentralitzador, ocupaven els últims llocs en les prioritats de la política econòmica i el seu àmbit instrumental de l'Administració Central; és a dir, no eren significatives en els seus models político-econòmics o en les seues funcions de popularitat electoral i captació de vots. En canvi, per a

## CONCERT ECONÒMIC RESPONSABLE

l'Administració Autònoma sorgida del procés descentralitzador, aquestes competències residuals constitueixen l'única possibilitat de captació de popularitat, i passen, doncs, a ser variables-objectiu per als governants de l'administració descentralitzada, esdevenen competències prioritàries.

L'absència de competències en matèria impositiva suposa en la pràctica l'eliminació del límit psicològic a les polítiques expansives de la despesa pública; i per tant, s'incentiva l'increment de la despesa pública a través de l'assumpció de les competències residuals esmentades anteriorment i que ara s'han convertit en competències prioritàries. El contribuent de cada Comunitat Autònoma té la percepció que els impostos que paga van íntegrament a l'Administració Central, amb la qual cosa l'increment o disminució d'impostos no afecta políticament al nivell autonòmic.

Per altra banda, el contribuent desconeix com es financen les despeses autonòmiques, dificultant d'aquesta manera la seua penalització a través del vot en cas de disconformitat. Aquest mecanisme descrit és un mecanisme d'il·lusió fiscal, que es completa amb una política de creixement de l'endeutament a nivell autonòmic, destinat a finançar aquelles competències residuals que ara són prioritàries, atesa la seua capacitat de generar suport electoral.

Per tant, en la base de qualsevol reforma del model de finançament del País Valencià ha de figurar com a qüestió prèvia la necessitat de delimitar a nivell pràctic i material una autèntica coresponsabilitat fiscal, si volem superar la paradoxa d'una àmplia descentralització i poder de despesa i una mancança crònica pel que fa a la capacitat d'obtenir ingressos. Aquesta és una situació arrelada en el corpus jurídic espanyol i té un marcat caràcter polític, que no és altre que l'Estat conserve el control total i absolut dels mecanismes d'ingressos i el seu posterior repartiment atenent a criteris que res tenen a veure amb l'eficient assignació dels recursos econòmics existents, sinó a tripijocs polítics donats per la conjuntura política particular de quan es produeix la negociació i els equilibris de poder del moment.

La coresponsabilitat fiscal té dues facetes que han de ser contemplades per la reforma del finançament autonòmic. Per una banda, la recaptació-gestió dels impostos cedits; i, per una altra, la capacitat normativa sobre aquests impostos, tot garantint l'eficiència del sistema, la coordinació entre administracions i la solidaritat interterritorial.

En referència a l'eficiència del sistema, cal que el País Valencià aposte per un model acordat amb l'Estat que clarament assegure l'autonomia de cadascuna

de les hisendes autonòmiques, d'acord amb un sistema de sobirania fiscal compartida, per la qual cosa es fa necessària una Agència Tributària Valenciana encarregada de gestionar, recaptar i liquidar tots els tributs suportats per les persones físiques i jurídiques que desenvolupen la seua activitat en el territori de la Comunitat Autònoma, reconeguts per les lleis. En aquest punt s'ha de diferenciar entre la recaptació i la participació definitiva de la Generalitat en els tributs recaptats, un extrem que s'haurà de negociar als òrgans de coordinació creats a l'efecte, respectant una sèrie de principis, com ara el d'ordinalitat i suficiència, per mantindre el cost de l'estat del benestar autonòmic i que tractarem més endavant.

Per a la creació de l'Agència Tributària Valenciana s'hauran d'establir els mecanismes i el calendari, que en cap cas hauria de superar els dos anys, per tal que l'Agència Tributària traspasse les competències de recaptació, liquidació i gestió dels tributs recaptats en territori valencià. Durant el temps de transició s'haurà de crear un Consorci de Traspàs entre ambdues agències que acabarà transformant-se en l'Agència Tributària Valenciana. Pel que respecta a la liquidació dels recursos impositius amb l'Estat, s'han d'articular mecanismes que permeten la transparència total i absoluta respecte de la seua disponibilitat, per tal de garantir un finançament just i suficient de la Generalitat, tot respectant el principi de solidaritat interterritorial i la coordinació entre les administracions central i autonòmica.

## **4.2 SOLIDARITAT**

La solidaritat no ha de desvirtuar el sistema de finançament autonòmic, ni convertir-se en l'element central al voltant del qual es construisca el seu corpus normatiu. De fet, els sistemes descentralitzats compten amb instruments que permeten corregir els efectes que les diferències en els nivells d'activitat econòmica i, per tant, de capacitat per a generar recursos tributaris, poden tindre sobre el benestar dels ciutadans. En concret, els governs centrals distribueixen transferències que generen transvasaments de recursos des dels territoris amb un major nivell de desenvolupament cap als territoris amb menor desenvolupament econòmic.

El principi de solidaritat contingut en la Constitució i en la LOFCA estableix la necessitat que el govern central efectue redistribucions interterritorials de recursos, amb l'objectiu de reduir les diferències existents en els nivells de renda i de serveis públics. El compliment d'aquest principi pot articular-se a través de dos tipus d'instruments. D'una banda, es poden distribuir els fons per al desenvolupament, que són transferències l'objectiu de les quals és reduir les diferències interterritorials en els nivells de renda i desenvolupament. En

## CONCERT ECONÒMIC RESPONSABLE

aquest cas es tracta de fons de caràcter condicionat, que han de destinar-se a sufragar inversions generadores de creixement econòmic; es tracta, doncs, de tancar la bretxa de desenvolupament entre els territoris més i menys avançats.

D'altra banda, les subvencions d'anivellació són transferències que pretenen reduir la desigualtat en l'accés als serveis públics amb independència del lloc de residència dels ciutadans. Aquest tipus d'instruments han d'assignar proporcionalment més recursos a les regions amb una menor capacitat per generar recursos (menor capacitat fiscal) i amb un major cost per a proveir-los (majors necessitats de despesa). L'objectiu de les transferències d'anivellació és reduir les diferències interterritorials de prestació de serveis públics. Aquest objectiu no ha de servir per a justificar, com ha ocorregut fins ara en els diferents models de finançament autonòmic, sistemes d'anivellació que practiquen una discriminació positiva a favor de les circumscripcions més pobres, col·locant-les en una situació financera millor que algunes de les Comunitats Autònomes més riques. Un principi inalienable que ha de contemplar el model de finançament aprovat per al País Valencià és que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament entre comunitats no pot alterar la posició relativa en l'ordenació de les autonomies preexistent segons la seua renda per càpita. Aquest és l'anomenat principi d'ordinalitat.

El principi d'ordinalitat és un criteri aplicat en tots els països amb sistemes d'organització federals. De fet, aquest principi està inspirat en el model alemany en el qual, després de la reunificació, els länder amb una renda per càpita més alta (Hessen, Baviera i Baden-Württemberg) van presentar un recurs davant del Tribunal Constitucional. Aquest, en una sentència de l'any 1999, va dictaminar que el sistema d'anivellament havia de reduir les diferències entre els diferents länder, però impedit al mateix temps que, una vegada aplicat el sistema de subvencions, els territoris més rics disposaren de menys renda per càpita que els més pobres.

Finalment, en allò referent a la solidaritat, el nou model de finançament autonòmic haurà de complir un principi de mínims, que no és altre que per a qualsevol territori amb renda per càpita inferior a la mitjana i un esforç fiscal igual o superior a la mitjana, el finançament per habitant haurà de ser obligatòriament superior a la mitjana.

Per tant, no s'ha de confondre, com fins ara, la solidaritat amb el reequilibri territorial, entre altres raons perquè són objectius distints i amb un espectre temporal distint. En primer lloc, la solidaritat s'ha de produir entre poblacions d'uns territoris amb els altres, mentre que el reequilibri territorial afecta a la geografia, del qual la població n'és un element més. En segon lloc, la solidaritat

s'ha d'expressar any a any en funció de les circumstàncies particulars, mentre que el reequilibri territorial és un objectiu a més llarg termini i que requereix d'instruments financers diferents als de la solidaritat.

### **4.3 COORDINACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS**

Encara que les negociacions del sistema de finançament dels territoris de règim comú es tanquen de manera habitual amb un pacte multilateral al si del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF), la veritat és que aquests pactes només tenen lloc després d'una sèrie de rondes de negociacions bilaterals en les quals es tracta de donar resposta a les necessitats i reivindicacions de cada Comunitat Autònoma. El sistema de finançament sempre s'ha dissenyat sota el principi de suficiència, segons el qual l'Administració Central ha de garantir a totes les comunitats un nivell de recursos suficient per a mantenir els serveis públics, de manera que la valoració del cost del manteniment es fa al si de les comissions bilaterals i aquestes negociacions afecten de manera decisiva el posterior disseny del sistema de transferències, i especialment la seua quantia, encara que la negociació final és de caràcter multilateral.

Atès que la negociació bilateral és fonamental per arribar a les negociacions finals al si del CPFF, caldrà implementar un òrgan de coordinació entre l'Administració Central i l'Autonòmica valenciana per tal de coordinar les liquidacions anuals i vetlar pel compliment dels pactes establerts, així com fer les modificacions escaients anualment si fóra necessari. En aquest sentit, es fa necessària la creació d'una Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat que seria l'òrgan fonamental de caràcter bilateral encarregat de canalitzar les relacions fiscals i financeres entre ambdues administracions. Les competències més destacades d'aquest òrgan bilateral serien: acordar l'abast i condicions de la cessió de tributs de titularitat estatal; acordar la contribució a la solidaritat i als mecanismes d'anivellament; i establir els mecanismes de col·laboració entre l'Agència Tributària Valenciana i l'Administració tributària de l'Estat. També seria competència d'aquesta Comissió aprovar l'actualització quinquennal de les necessitats de despesa i, per tant, la valoració dels efectes de les transferències d'anivellament amb la finalitat de donar-li estabilitat al sistema de finançament i complir amb el principi de solidaritat interterritorial.

Per altra banda, també es faria necessari reforçar el paper del CPFF atorgant-li un caràcter permanent i fiscalitzador de l'acompliment dels pactes i de revisió del seu bon funcionament. Finalment, i per tal de garantir la fluïdesa entre les relacions de les distintes Comunitats Autònomes i l'Estat, es fa necessària una reforma en profunditat del Senat de manera que passe a ser una cambra de

representació territorial, a imatge dels Estats amb organització federal, amb la finalitat de dotar d'estabilitat el sistema i dotar-lo d'un fòrum de discussió propi.

### **4.4 POBLACIÓ**

El País Valencià és la tercera autonomia on més ha crescut la població en l'última dècada. En els deu últims anys, el nombre de censats ha passat de 4.162.776 a 5.009.931 habitants, el que suposa un increment de 847.155 persones, un 20,4 % més; una dada molt rellevant a l'hora de distribuir el pressupost de l'Administració Central en capítols bàsics del benestar social, com la sanitat, educació i la dependència.

La diferència entre els ciutadans residents i els censats ha estat objecte de litigi constant entre el govern central i l'autonòmic, arribant a les seues cotes més altes en la negociació de l'últim model de finançament en 2009, en què l'enfrontament va ser especialment sonor, en produir-se entre el govern del Partit Popular valencià i el central del socialista Rodríguez Zapatero. De fet, aquesta reivindicació ha estat sempre el centre del discurs de tots els responsables sanitaris valencians a l'hora de reclamar als governants l'augment de finançament que al País Valencià li correspondria pel nombre d'habitants assistits.

Si tenim en compte la liquidació del sistema corresponent a 2010, veiem que el País Valencià va ser, amb 2.233 euros, el tercer per la cua en recursos per càpita, millorant un lloc respecte a 2009. Així, si considerem la població reconeguda en l'actual model de finançament i si considerem que, per les seues característiques socio-econòmiques, el País Valencià hauria de rebre almenys els mateixos recursos que la mitjana de finançament per càpita, que se situa en 2.561 euros, podem dir que en 2009 es van deixar d'ingressar 991 milions d'euros, mentre que en 2010 es van deixar d'ingressar 1.145 milions d'euros. De fet, cada valencià va rebre 229,51 euros menys que la resta d'espanyols, i aquesta diferència, multiplicada per la població reconeguda en el model de 2009, dona la citada pèrdua de 1.145 milions.

El model de finançament afavorit pel govern de José María Aznar i l'ex-President de la Generalitat Eduardo Zaplana fa més de deu anys, i que va entrar en vigor en 2002, es basava en la població existent a 1 de gener de 1999, però, en haver experimentat el País Valencià, des d'aquella data, un creixement demogràfic molt superior a la mitjana d'Espanya, que el model no arreplegava, va produir un resultat molt advers per als interessos dels valencians. En 2008,

últim any en el qual va estar vigent, vam rebre un 14,3% menys de recursos per habitant que la mitjana d'Espanya.

El model de 2009 va reconèixer parcialment l'augment de població, i això va permetre rebaixar aquesta diferència fins al 9,5%. En qualsevol cas, el model actual és també discriminatori per als valencians, ja que segueix col·locant-nos per sota de la mitjana, tal com hem vist abans. En aquest cas, la raó és que l'actual model es construeix, en part, sobre el de 2002, el que coneguem i hem explicat com a status quo inicial, que representa el 90% del total de fons a repartir entre les comunitats autònomes, cosa que explica el dèficit valencià en finançament i la incapacitat del model en vigor des del 2009.

El model de finançament en vigència en l'actualitat va reconèixer un augment de les necessitats a partir dels recursos addicionals que aporta l'Estat, els quals es distribueixen atenent criteris d'augment de la població ajustada i de població reconeguda com a dependent, però inclou factors d'ajust no poblacionals com la dispersió, la insularitat i la superfície en el càlcul de la població ajustada, perjudicant una vegada més el País Valencià, atès que són factors que no computen favorablement als nostres interessos, mentre que no es consideren factors com la immigració i la població en risc d'exclusió en els quals el pes del País Valencià és superior al de la majoria de Comunitats Autònomes. El resultat és que la població ajustada reconeguda per al País Valencià és de 100.000 valencians menys que la població censada. Per altra banda, el repartiment dels recursos addicionals incorporats a l'actual sistema, fet en base al pes de les persones reconegudes com a dependents en 2009, suposa per al País Valencià un percentatge del 5,7% front a l'11% que representen els valencians en el total de població de l'Estat, penalitzant una vegada més l'accés als recursos que ens pertocarien si no es posaren en pràctica factors d'ajust que només responen a negociacions polítiques i equilibris de poder del moment en què es produeix la negociació, i no a criteris objectius i de suficiència del sistema.

El País Valencià ha registrat desviacions en el seu finançament per habitant respecte a la mitjana superiors al 10% durant tres dècades, sense reflectir proporcionalment cap criteri equitatiu de necessitat, com les variacions de població, ni cap criteri redistributiu, com el nivell del PIB per càpita o d'incentiu fiscal. Amb l'eliminació de la clàusula de l' statu quo, i si tots els fons es distribuïren en funció de la població ajustada, tenint en compte l'augment demogràfic, el País Valencià hauria rebut cada any un important volum de recursos addicionals. Si l'augment de població entre els anys 2002-2008 s'haguera tingut en compte, el País Valencià hauria rebut 3.400 milions d'euros més, segons va establir l'informe encarregat per la Generalitat a un comitè

d'experts nomenats per tots els grups polítics amb representació a les Corts. I si durant els anys 2002-2011 el finançament dels valencians s'haguera situat a la mitjana de l'Estat espanyol, l'increment de recursos disponibles per als valencians s'haguera vist incrementat en més d'11.000 milions d'euros. Es pot dir que els valencians hem perdut, del 2002 al 2012, 14.400 milions d'euros -o el que és el mateix, un pressupost sencer- pel no reconeixement de la població censada al País Valencià i per les desviacions a la baixa respecte de la mitjana del finançament autonòmic.

### **4.5 EL COST DE L'ESTAT DEL BENESTAR I ELS INGRESSOS DE LA GENERALITAT**

Les comunitats Autònomes de l'Estat espanyol tenen transferides, com a mínim, les competències en educació, sanitat i promoció social, el que representa un 33% del total de la despesa pública de l'Estat; i en el cas valencià al voltant d'un 75% del total del pressupost anual de la Generalitat. Des de l'any 2002 fins l'any 2007, els ingressos de la Generalitat per finançament autonòmic i tributs propis superaven el cost de l'educació, sanitat i promoció social, cosa que permetia atendre la resta de funcions i competències transferides amb recursos propis i amb un endeutament que podríem qualificar d'acceptable. És a partir d'aquesta data i a conseqüència de la disminució en ingressos a causa de la crisi, i del repartiment de fons del model de finançament en vigor des del 2009, que els ingressos totals ja no són capaços de finançar els serveis bàsics en educació, sanitat i promoció social, i no cal dir que ni de la resta de funcions i competències exercides per la Generalitat. Aquesta circumstància ha fet que, a partir d'aquell moment, l'endeutament de la Generalitat augmentara de manera exponencial per a poder finançar el total de despesa pressupostària, atès que ja no era capaç ni d'atendre el cost dels serveis bàsics de l'estat de benestar valencià. A hores d'ara, l'endeutament valencià representa el 20% del PIB i supera els 21.000 milions d'euros, sent el més elevat de totes les comunitats autònomes, i el 140% del pressupost de la Generalitat en 2011.

Les últimes dades disponibles referents a la liquidació del pressupost de 2012 revelen que la Generalitat va gastar 14.981 milions d'euros i en va ingressar 10.597 milions; és a dir, que va gastar un 41% més del que va ingressar. En comparació amb l'exercici 2011, els ingressos no financers han disminuït en 175,8 milions en 2012, mentre que les despeses han augmentat en 920,6 milions, una situació de totes totes insostenible i que posa en perill la mateixa existència de la Generalitat com a ens autònom dins de l'Estat espanyol. L'actual situació es pot qualificar, sense por a equivocar-se, d'emergència nacional, per la inviabilitat econòmico-financera de la Generalitat. En aquest context, ni tant sols es podrà esperar el nou sistema de finançament, i molt



menys si aquest no respon a les necessitats reals i aborda d'una i per totes la insuficiència financera crònica que patim els valencians.

Tenint en compte que el pressupost de la Generalitat, per a fer front a l'estructura actual de l'estat del benestar valencià, se situarà entre els 14.500 i 15.000 milions d'euros, i tenint en compte que la capacitat de finançament per la recollida de tributs, a hores d'ara és de 2.100 milions d'euros per impostos cedits totalment, 7.350 per la recaptació de l'IVA, IRPF i Impostos Especials cedits, la Generalitat pot gestionar un volum de recursos de 9.450 milions d'euros que, una vegada ajustats amb els fons de garantia, suficiència i les variacions en els impostos cedits, fa que la Generalitat pugui rebre un finançament per part de l'Administració Central que, com hem vist, es pot situar al voltant de 10.500 milions d'euros. Aquesta situació del tot insostenible, es veu agreujada pel volum de deute públic, i el subseqüent pagament d'interessos a què caldrà fer front anualment i que se situarà a l'entorn dels 1.300 milions d'euros anuals.

A més a més, cal tindre en compte que, lluny del que es pugui pensar, la despesa pública per càpita de la Generalitat se situa en un 77% de la mitjana de la resta de Comunitats Autònomes, mentre que, del total de la despesa feta per la Generalitat, el 70% es dedica a les funcions d'educació i sanitat, representant el percentatge més elevat, en aquestes dues funcions, de totes les Comunitats Autònomes de règim comú. En particular, la Generalitat dedica al voltant de 3.700 milions d'euros a l'educació i uns 5.750 milions d'euros a sanitat, és a dir només en aquestes dues funcions es gasta 9.450 milions d'euros, o el que és el mateix, el 90% del total de fons que rep en virtut del model de finançament autonòmic, quedant disponibles al voltant de 1.100 milions per a la resta de funcions. Per altra banda, s'ha demostrat, com hem dit, que l'estat del benestar valencià costa al voltant de 15.000 milions d'euros, al qual s'ha d'afegir el pagament d'interessos esmentat anteriorment, i un pla de pagament del deute públic que allibere la Generalitat d'aquesta càrrega en la pròxima dècada. En aquest context, el finançament autonòmic valencià no s'hauria de situar en cap cas per davall dels 20.000 milions d'euros anuals, una xifra que no s'abastarà ni situant els recursos rebuts per càpita en l'entorn de la mitjana, ni tampoc amb el reconeixement de la població censada al País Valencià, atès que amb aquestes dues circumstàncies i amb el model actual només que es podrien obtenir al voltant de 1.000 milions d'euros addicionals, el que situaria el finançament valencià al voltant dels 11.500 milions d'euros anuals, una xifra del tot insuficient per a fer front a un pressupost anual al voltant dels 15.000 milions d'euros i a un pla de sanejament que permeta a la Generalitat el pagament de la integritat del deute en els pròxims 10 anys.

## CONCERT ECONÒMIC RESPONSABLE

Aquesta situació d'insuficiència financera crònica descrita es veurà agreujada, si més no, pel fet que a hores d'ara les institucions de la Unió Europea es troben immerses en ple procés de negociació dels pressupostos per al període 2014-2020. La proposta anunciada és que els recursos disminuïsquen un 8,4% respecte del total actual, un percentatge que podria ser molt més acusat per al cas del Fons Europeu de Desenvolupament Regional, conegut com a FEDER. El País Valencià ha estat receptor net d'aquests fons destinats al desenvolupament des de l'ingrés de l'Estat espanyol en la Unió Europea; però, amb els nous paràmetres de negociació, que consideraran per a el País Valencià un Producte Interior Brut per càpita, per al període comprés entre els anys 2007-2009, del 93,4 % sobre la mitjana europea; tenint en compte que la situació real en aquests moments i amb el mateix paràmetre situat en el 90% de la mitjana, el País Valencià deixarà de ser receptor net d'aquests recursos, mentre que amb la situació actual encara seria considerat com a objectiu 1, la qual cosa permetria l'accés als distints fons de desenvolupament i, per tant, a certa capacitat d'inversió en les zones més desfavorides del país.

Finalment, un altre dels greuges a què ha hagut de fer front el País Valencià és el del dèficit en la inversió territorialitzada atenent al pes de la població i el Producte Interior Brut. Així, considerant que per al període 2001-2010 la inversió real liquidada pel Grupo Fomento i les transferències de capital als ens territorials va ser de 123.500 milions d'euros per al conjunt de l'Estat, i prenent en consideració que la inversió territorialitzada i les transferències de capital al País Valencià han estat del 7% del total o de 8.645 milions d'euros, podem dir que si s'hagueren rebut les inversions en funció de la població censada s'haurien d'haver rebut 13.585 milions d'euros, el que suposa una pèrdua respecte d'allò efectivament liquidat de 4.940 milions d'euros, mentre que si es fera el mateix càlcul respecte del pes del PIB valencià, la recepció de recursos s'hauria d'haver situat en 12.300 milions d'euros, tot suposant una pèrdua respecte d'allò efectivament liquidat de 3.655 milions d'euros. En qualsevol dels casos, una pèrdua significativa de recursos que haguera permès als valencians finançar infraestructures necessàries per al nostre desenvolupament econòmic, com ara el Corredor Mediterrani, i que amb les xifres actuals no s'han pogut desenvolupar, deixant el País Valencià en una situació de feblesa econòmica, social i institucional greu, en un moment de crisi sense precedents.