

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen Ejecutivo

Qué se propone este Informe

El objetivo central de este Informe es responder a una pregunta que suscita gran preocupación actualmente en la sociedad valenciana: ¿cuáles son las razones que explican el déficit permanente y el elevado endeudamiento de la Generalitat Valenciana, que tanto limitan en la actualidad su margen de maniobra para contribuir a salir de la crisis?

En efecto, las cifras sitúan a la Comunitat Valenciana a la cabeza de las comunidades autónomas (CC.AA.) en deuda por habitante y en relación al PIB, y han acabado por convertir a las finanzas de la Generalitat Valenciana en una de las causas de los problemas de viabilidad económica de muchas actividades públicas y privadas. La razón de ese desequilibrio financiero puede ser que gastemos más de lo que gastan otros, que ingresemos menos que otros, o una combinación de ambas causas. Este Informe analiza esas distintas posibilidades y discute si existen razones que justifiquen los niveles de gastos e ingresos observados.

El Informe analiza también los ingresos y gastos en la Comunitat Valenciana de las demás administraciones, y valora si existen desequilibrios en la actuación de la Administración General del Estado en nuestro territorio. Por último, evalúa los efectos de estas actuaciones sobre los niveles de renta presentes y futuros de los valencianos, sobre el desarrollo de nuestra economía y sobre el progreso social.

Las conclusiones del Informe se exponen muy sintéticamente a continuación:

1. La Comunitat Valenciana tiene un elevado endeudamiento público, que ha crecido a un ritmo muy preocupante desde la aparición de la crisis, como consecuencia de un déficit estructural insostenible.

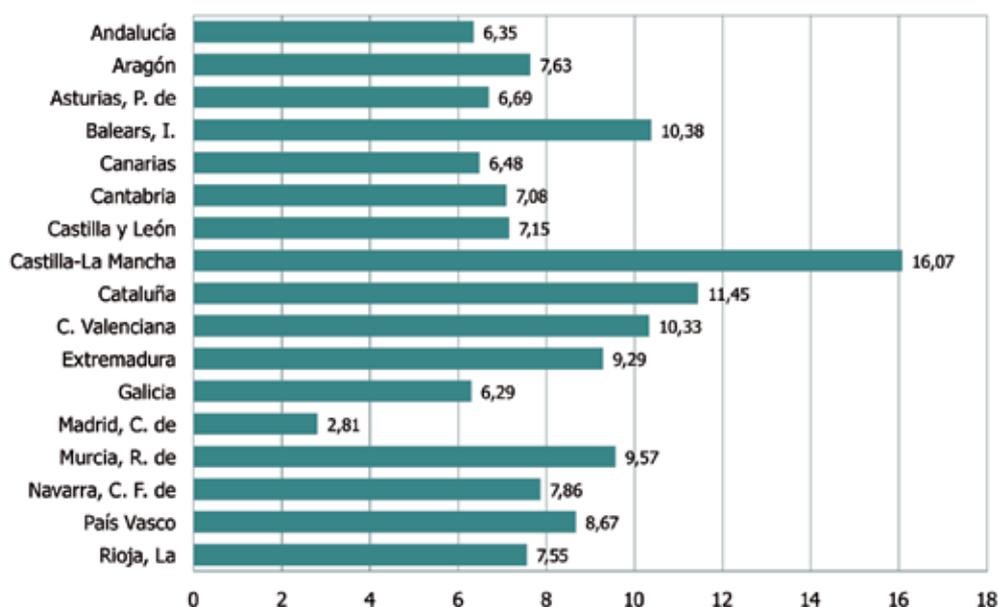
Los datos demuestran que las comunidades autónomas no son las principales responsables de los problemas de déficit y endeudamiento del sector público español, pese a ello la Comunitat Valenciana se encuentra en una situación financiera muy comprometida, con problemas de liquidez acuciantes a muy corto plazo y un severo desequilibrio presupuestario estructural.

Las CC.AA. tienen bajo su responsabilidad -como mínimo desde hace una década- la gestión de un tercio del gasto público, dedicándose sobre todo a prestar al ciudadano los servicios públicos de sanidad, educación y protección social. Pese a ello, hasta 2007 el endeudamiento acumulado por las comunidades era moderado, representando el 5,7% del Producto Interior Bruto (PIB). El de la Administración central, en cambio, alcanzaba en 2007 el 27,7%, pese a que gestiona un gasto menor y no provee a ningún ciudadano el servicio sanitario desde 2002 (a los valencianos desde 1987). Pero en los años recientes ambas administraciones han padecido una fuerte pérdida de ingresos y han tenido problemas para ajustar sus gastos, incrementándose sustancialmente el déficit. Entre 2007 y 2011 el endeudamiento público ha crecido en España el 29,8% del PIB. La Administración central ha contribuido a ese incremento con un 22,3% del PIB y las comunidades autónomas con el 6,9% del PIB.

Sin embargo, **la dinámica de endeudamiento de la Comunitat Valenciana es más preocupante que la del conjunto de las CC.AA.** Desde 2002 hasta 2007, la Comunitat Valenciana ha recurrido al déficit para financiar aproximadamente un 9% de sus gastos anuales. A partir del inicio de la crisis el déficit ha alcanzado cifras que representan, como media en el periodo 2008-2011, el 21% del gasto anual de la Generalitat.

Gráfico 1. Déficits acumulados en el periodo 2008/11

(porcentaje del PIB regional 2010)



Fuente: Banco de España, FEDEA (2012), INE y elaboración propia.

El endeudamiento autonómico valenciano es en la actualidad el 19,9% del PIB y supera los 20.000 millones de euros. Es el más elevado de todas las comunidades autónomas españolas, y representa más del 140% del presupuesto de gastos de la Generalitat Valenciana en 2011. Pero si su dimensión es muy preocupante todavía lo es más su crecimiento reciente, observado con gran desconfianza por los mercados financieros. Esa dinámica se deriva de un desequilibrio estructural entre los gastos y los ingresos autonómicos que se ha agravado mucho con la caída de ingresos tributarios que tiene lugar al finalizar el *boom* inmobiliario y no solucionar el modelo de financiación aprobado en 2009 las insuficiencias de la hacienda pública valenciana.

Una administración no puede financiar permanentemente una parte sustancial de sus gastos mediante deuda, como ha hecho la Generalitat. Y si lo hace asume una dependencia del sistema financiero que representa una amenaza para la sostenibilidad de las políticas públicas. Las consecuencias de ese riesgo se han hecho realidad en la Comunitat Valenciana en el último año.

2. La Comunitat Valenciana es la que menos gasta por habitante.

5

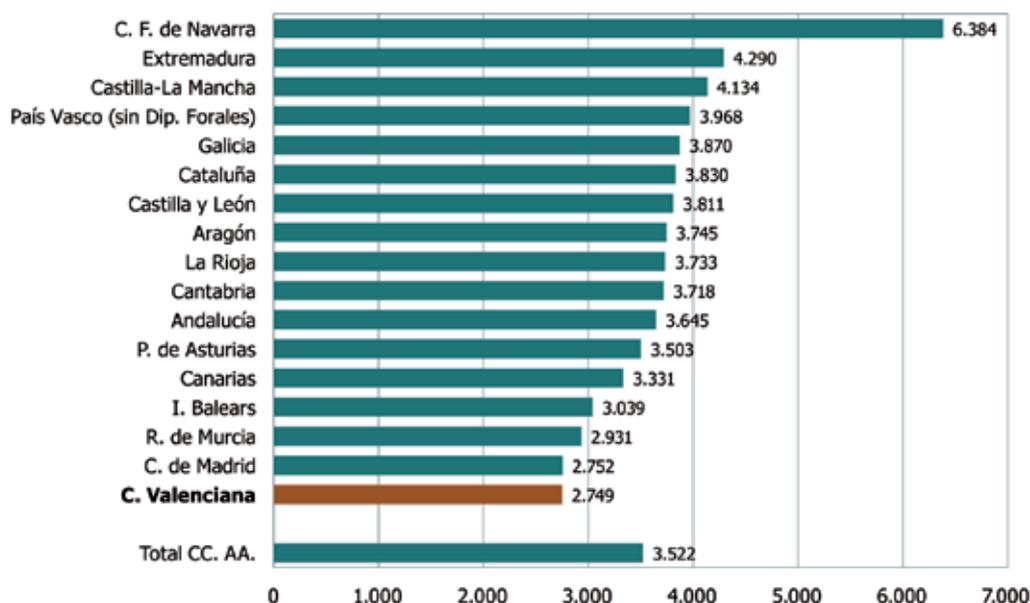
Es importante advertir, no obstante, que la **Comunitat Valenciana gasta, por habitante, aproximadamente un 20% menos que la media de las comunidades autónomas**. La desviación es parecida incluso si el cálculo se realiza por «habitante ajustado» (la población ponderada por grupos de edad y otras variables que determinan las necesidades de prestación de los principales servicios públicos). Así pues, **pese a gastar con déficit, no ha podido evitar que el despliegue de los servicios públicos sea inferior para los valencianos**.

Ninguna condición especial de un territorio (dispersión, densidad, insularidad, coste de los factores, etc.) justifica unas diferencias tan extremas en el gasto por habitante como las observadas. La explicación de las mismas no es que existan unas distintas necesidades por habitante, sino la diferente amplitud y calidad de los servicios públicos prestados por cada comunidad autónoma, derivada fundamentalmente de la disponibilidad de recursos de cada gobierno.

Como resulta difícil alejarse de la media en los niveles de prestación de los servicios de educación y sanidad, el ajuste recae sobre todo en otras partidas, como las prestaciones sociales, la dependencia o las inversiones. En efecto, **en la Comunitat Valenciana las diferencias de gasto por habitante no son exageradas en el caso de la educación**

y la **sanidad** (gasta un 2% menos por habitante en educación y un 5% menos por habitante en sanidad), **pero resultan enormes** (un 45% menos por habitante) **en el resto de funciones de gasto autonómico.**

Gráfico 2. Gasto total de las CC. AA. Media 2002-2009
(euros de 2009 por habitante)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Algunas de las partidas que actúan como variables de ajuste son las de apoyo a la actividad económica, en particular las dedicadas a la inversión pública y el apoyo a las empresas. Las cifras revelan que las comunidades dedican recursos muy distintos a impulsar el potencial de crecimiento y la competitividad de su tejido productivo, y emplean incentivos de muy diferente intensidad. Así, **las palancas que manejan las CC.AA. para fomentar el desarrollo económico de sus economías son muy desiguales y en el caso de la Comunitat Valenciana son débiles, debido a la escasez de recursos.**

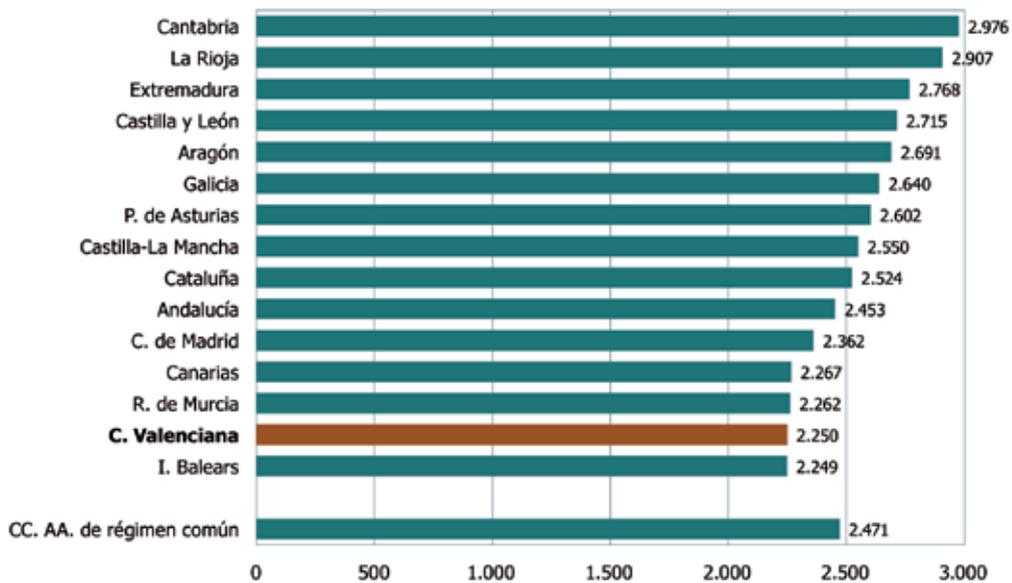
Sin embargo, el debate sobre el déficit y el endeudamiento en la Comunitat Valenciana no está poniendo el foco en la causa más importante -una estructural falta de ingresos- sino en otro lugar más mediático: la importancia y las implicaciones de los que genéricamente se han denominados gastos en grandes eventos. Es difícil objetivar este debate, pero el análisis de las cifras indica que **ni el peso que la deuda de las empresas públicas tiene en el total de deuda pública valenciana ni el gasto destinado a grandes eventos y proyectos temáticos permiten explicar más del 12% del endeudamiento total de la Comunitat Valenciana.**

Sin entrar a valorar la rentabilidad o pertinencia de estas políticas, e incluso suponiendo que el retorno fiscal y social de los grandes eventos y proyectos temáticos fuera nulo -hipótesis obviamente discutible-, es evidente que las causas principales del déficit y del endeudamiento han de buscarse en otros lugares. El gasto realizado en esos proyectos ascienden a una cifra sin duda importante pero -sin negar importancia al debate legítimo sobre la rentabilidad de cualquier tipo de gasto público, corriente o de inversión-, **la explicación del 88% del endeudamiento de la Generalitat ha de encontrarse en otra dirección, y no es otra que la insuficiencia de ingresos.**

3. En comparación con la media de las comunidades autónomas, la Comunitat Valenciana ingresa, desde hace más de 25 años, mucho menos de lo que le corresponde según cualquier indicador objetivo de necesidad.

La financiación autonómica cumplirá en breve treinta años, desde que se aprobó el *Estatut d' Autonomia* en 1982, pero el reparto relativo de recursos que refleja no ha sido capaz de cambiar esencialmente el que existía antes de que el Estado transfiriera la gestión de los servicios públicos a las CC.AA. Como en la Comunitat Valenciana el nivel de los servicios era bajo, eso se reflejó en las valoraciones de los traspasos iniciales; lo contrario sucedió en otras regiones que, desde entonces, han logrado preservar su ventajoso *statu quo* a lo largo de los distintos sistemas de financiación.

Gráfico 3. Rendimiento definitivo de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica para las CC. AA. de régimen común. Media 2002-2009
(euros de 2009 por habitante)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Como la expansión del Estado del Bienestar se ha producido en estas tres décadas al mismo tiempo que las competencias se descentralizaban, esta circunstancia podría haberse aprovechado para corregir los desequilibrios iniciales en el despliegue regional de los servicios. Pero no se hizo y, por ello, la distribución por habitante de la financiación autonómica continúa con diferencias de hasta treinta puntos porcentuales entre comunidades, con la Comunitat Valenciana siempre en los últimos lugares. La explicación de esas diferencias está en que la mayor parte de los recursos -un 90% en el último modelo aprobado en 2009- se distribuyen según el *statu quo* derivado del momento del traspaso de las competencias y de la introducción de mecanismos *ad hoc* en los diferentes modelos de financiación con el fin de mantener privilegios.

Cinco modelos de financiación autonómica sucesivos no han sido capaces de resolver la desequilibrada situación de los territorios, ni de corregir una asignación de recursos que no sigue ningún patrón racional:

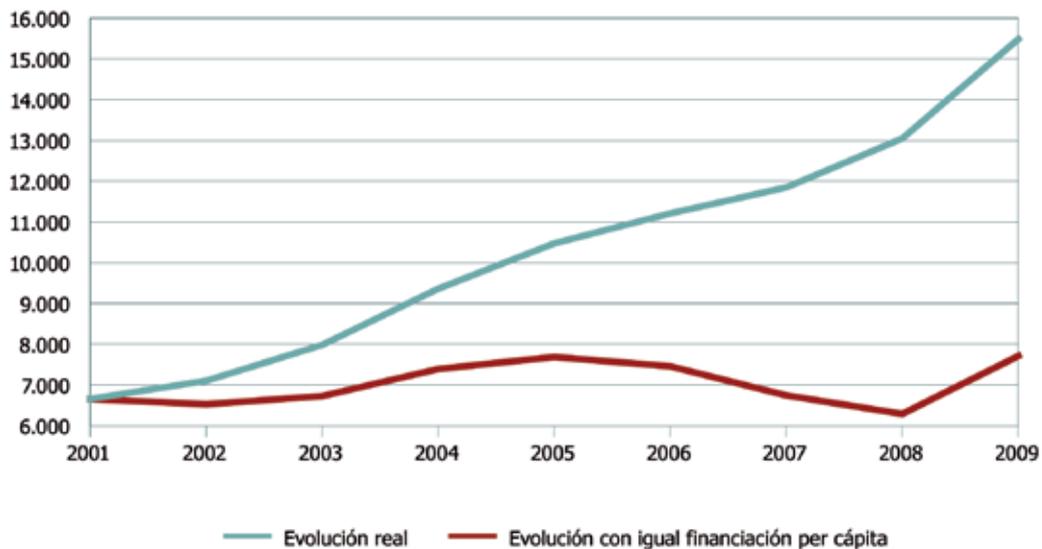
- **Ni es redistributiva** en favor de las CC.AA. con **menor nivel de renta por habitante**, suponiendo que tuvieran más necesidades por ese motivo.
- **Ni es equitativa** asignando los recursos **en función de la población ajustada**, que es el indicador fundamental de necesidades en las competencias que concentran el gasto de las comunidades autónomas (sanidad, educación y prestaciones sociales).
- **Ni es proactiva** fiscalmente, **ofreciendo más recursos a aquellos territorios que más presión fiscal soportan sobre sus bases imponibles**.

Se trata pues de un resultado inaceptable, porque el lugar donde viven los ciudadanos condiciona su acceso a servicios fundamentales y limita la igualdad de oportunidades. En este contexto, **la Comunitat Valenciana viene recibiendo menos recursos de los modelos de financiación desde hace veinticinco años**. Los ingresos por habitante obtenidos por esta vía se han situado de manera permanente en un nivel que se encuentra **más de un 10% por debajo de la media**. El resto de ingresos -Fondo de Compensación Interterritorial, Fondos Estructurales, etc.- no reducen la brecha de recursos por habitante respecto a la media, sino que la amplían. **Esta es la principal razón del mayor déficit y endeudamiento valenciano y no, como muchos suponen, un nivel de gasto por habitante más elevado. La realidad es que si la Generalitat hubiera ingresado como la media de CC.AA., su endeudamiento acumulado habría podido ser mucho menor**, manteniendo el mismo nivel de gasto. Concretamente, **entre 2001 y 2009** la

deuda autonómica valenciana hubiera aumentado en poco más de **1.000 millones en lugar de los casi 9.000 millones que se han incrementado.**

Pero **la deuda autonómica se ha disparado** durante los años de crisis en todas las comunidades **porque se han producido reducciones de ingresos del 25%**, como consecuencia de las intensas caídas de los ingresos fiscales. Este *shock* pone sobre la mesa una cuestión que no ha recibido la atención que merece: ¿pueden las comunidades autónomas absorber una reducción de ingresos de esa magnitud, habida cuenta que son ellas las que gestionan la sanidad y la educación y concentran en estos servicios el 55% de su gasto? Si la respuesta es negativa, la crisis actual requiere plantear los ajustes fiscales necesarios desde perspectivas distintas de las hasta ahora consideradas.

Gráfico 4. Evolución de la deuda autonómica valenciana: real y bajo el supuesto de igual financiación per cápita a partir de 2002
(millones de euros)

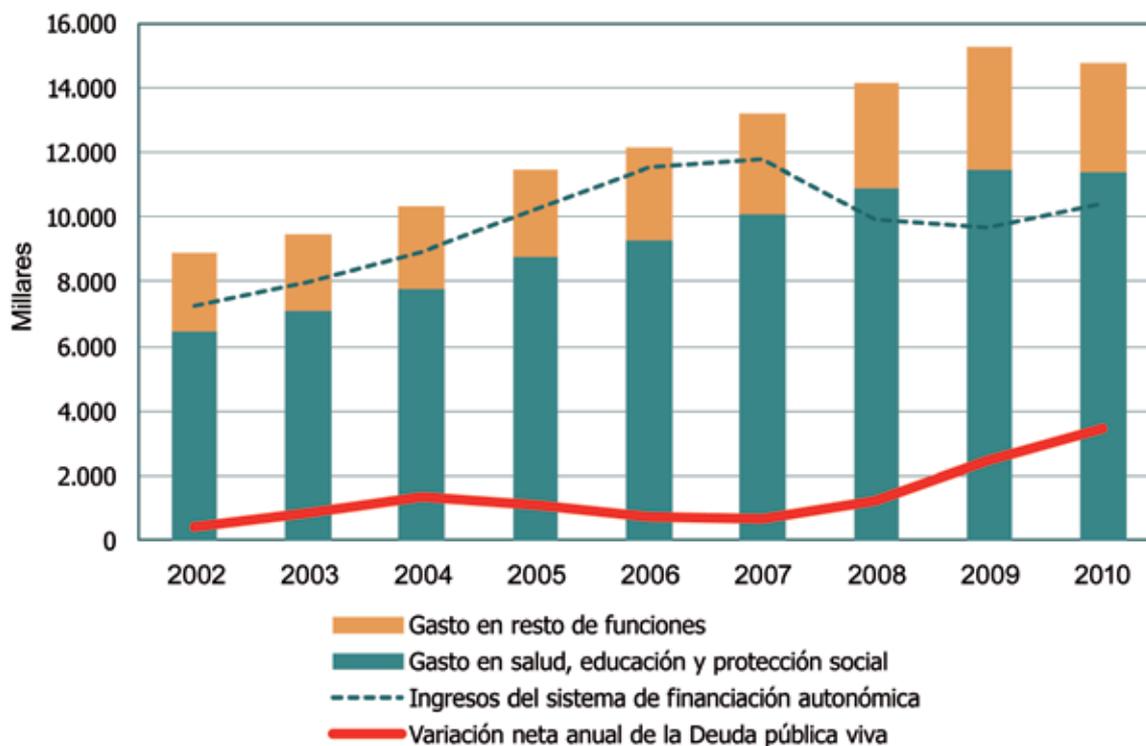


Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Esta pregunta es todavía más inquietante en el caso de aquellas autonomías que disponen de menores ingresos, porque en ellas estos servicios públicos esenciales absorben un porcentaje mayor del gasto total. Por ejemplo, **en la Comunitat Valenciana durante el periodo 2002-2009 la educación y la sanidad han representado el 69% del gasto autonómico y el 85% de los ingresos del modelo de financiación.** Tras la caída de ingresos de los últimos años, los recursos del modelo de financiación no cubren siquiera el gasto en esos dos servicios básicos. Ignorar estas circunstancias al diseñar el ajuste fiscal es poco realista y puede implicar que la reducción del tamaño del sector público que se pone en marcha coloque bajo mínimos ciertos servicios en determinados territorios donde el gasto ya es bajo.

En definitiva, como consecuencia de las caídas de los ingresos tributarios se está produciendo un desequilibrio estructural en el presupuesto de muchas comunidades autónomas. **En el caso de la Comunitat Valenciana, además, la baja financiación que el sistema de financiación le proporciona la ha colocado en una situación límite, con déficits estructurales que representan aproximadamente un 25% del gasto presupuestado.** Estos déficits no resultan financiados a medio plazo y, por ello, los mercados han acabado por plantear graves problemas de liquidez a la Generalitat. **El resultado es una amenaza simultánea sobre la solvencia financiera de la Comunitat Valenciana, los niveles mínimos de prestación de los servicios públicos fundamentales y los proveedores de la Generalitat y, por extensión, sobre buena parte del tejido productivo valenciano.**

Gráfico 5. Evolución del déficit de la Generalitat Valenciana y de sus factores explicativos. 2002/2010
(millones de euros)



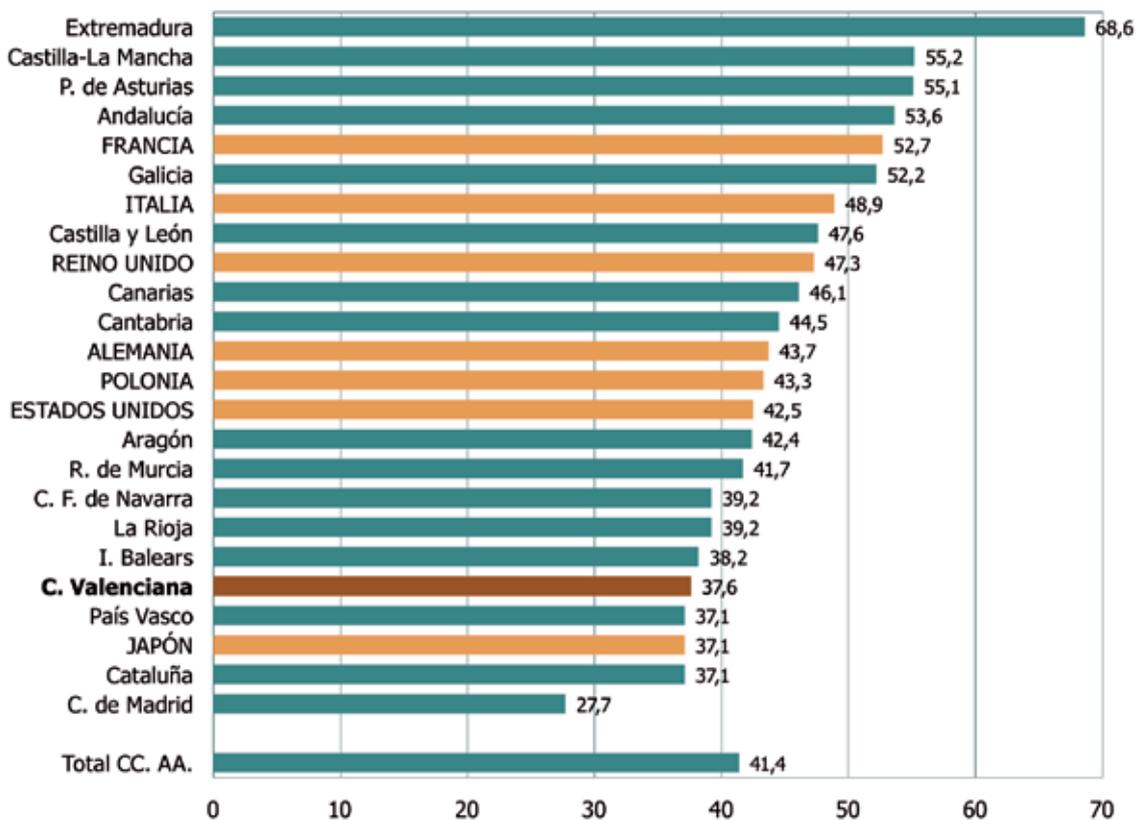
Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Informes Sindicatura de Comptes y elaboración propia.

4. El Estado gasta en la Comunitat Valenciana menos de lo que le corresponde por su dimensión y características socio-económicas.

La debilidad de las actuaciones del sector público en la Comunitat Valenciana va más allá de lo que refleja la situación de la Generalitat y alcanza al conjunto de las Administraciones Públicas. **Durante el período 2002-2008, es la única comunidad autónoma que, teniendo un nivel de renta per cápita relativo en retroceso y hoy claramente inferior a la media (-12%), soporta una presión fiscal superior a la media y recibe un gasto público total por habitante inferior a la media (-15%).**

En España hay territorios con rentas per cápita elevadas, baja presión fiscal y gasto público elevado, y territorios con reducida renta per cápita, presión fiscal superior a la media y gasto público reducido, como sucede en la Comunitat Valenciana. En ella todos los niveles gubernamentales llevan a cabo un gasto por habitante por debajo de la media. La desviación alcanza en promedio un -14,6%, siendo del -12,6% en las administraciones centrales, del -18,5% en la comunidad autónoma y un -12% en las administraciones locales.

Gráfico 6. Peso del gasto público en relación con el PIB. 2008



Fuente: Pérez *et ál.* (2011), OCDE y elaboración propia.

Esta desfavorable posición valenciana refleja que la distribución territorial de los ingresos y gastos públicos en España es difícil de explicar en términos de capacidad económica o de solidaridad. Por un lado, la presión fiscal no sigue en su distribución regional un patrón definido, ni proporcional a la renta ni redistributivo. Pero, además, la distribución regional del gasto público total (administraciones centrales + comunidades autónomas + corporaciones locales) es muy desigual y su intensidad tampoco responde a un patrón racional. De hecho, se observan mayores diferencias entre comunidades autónomas que entre España y otros países de nuestro entorno.

5. Las insuficientes actuaciones públicas, y en especial los desequilibrios financieros de la Generalitat, están teniendo consecuencias negativas sobre la economía y la sociedad valencianas.

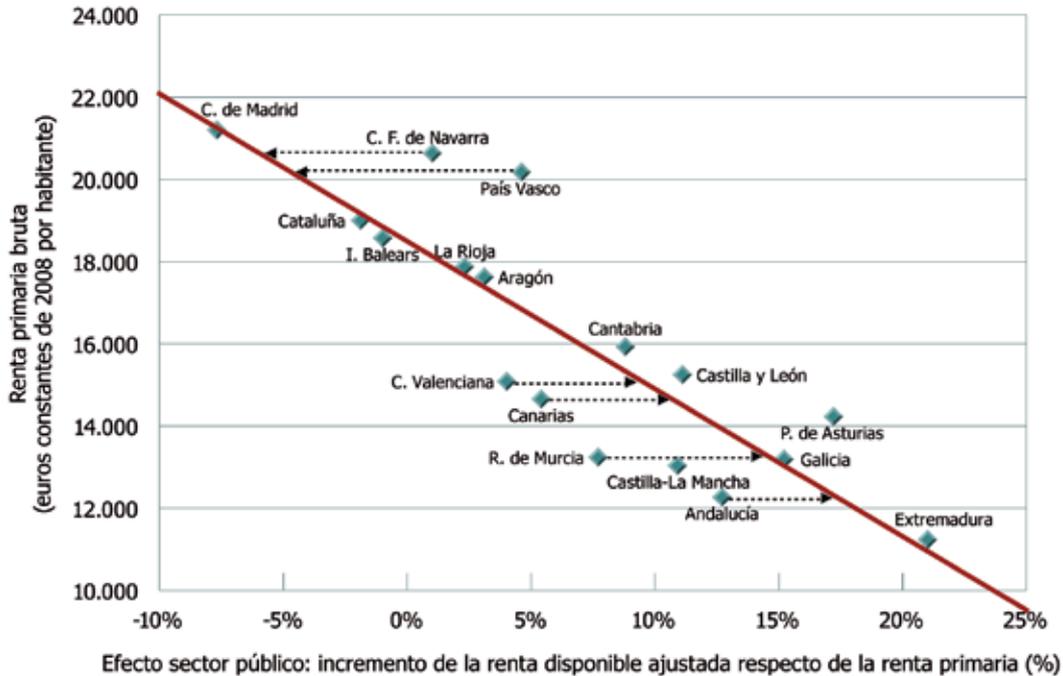
La actuación del sector público (central, autonómico y local) está condicionando el nivel de desarrollo económico y el progreso social de los valencianos, y la situación de las empresas que forman el tejido productivo de la Comunitat Valenciana.

12

Desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, la redistribución derivada de la acción combinada de la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público debería conducir a que, en conjunto, las regiones más ricas contribuyan con más de lo que reciben y las menos ricas reciban más de lo que aportan a las arcas públicas. Por esta razón, la solidaridad entre los individuos canalizada a través de las actuaciones públicas deberá tener también reflejo en las rentas medias disfrutadas por las familias que habitan en las distintas regiones.

En el caso de la Comunitat Valenciana los saldos para los hogares de este mecanismo son claramente menores a lo que cabría esperar, dado su nivel de renta por habitante. **El saldo para los hogares valencianos derivado de las actuaciones públicas debería ser mayor de lo observado en algo más de 3.700 millones de euros anuales.** En esa misma línea de razonamiento, las administraciones centrales no deberían obtener una balanza fiscal positiva como saldo de sus ingresos y gastos en una comunidad autónoma que tiene un nivel de renta per cápita inferior a la media, algo que sólo sucede en la Comunitat Valenciana.

Gráfico 7. Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares, media 2000-2008



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

Estos rasgos de las actuaciones públicas en la Comunitat Valenciana, tienen consecuencias relevantes: **el menor gasto público y el saldo fiscal negativo, además de limitar el acceso de la ciudadanía a los servicios básicos del estado del bienestar, reducen las oportunidades de empleo y de generación de renta en las empresas valencianas.** Primero, reducen la actividad de aquellas que ofrecen servicios al sector público porque este gasta menos; y por otra parte limitan las posibilidades de colaboración público-privada en iniciativas para el fomento del desarrollo como las que tienen lugar en otras regiones con más recursos. Así, por todo lo señalado, **se reduce la amplitud de la base económica de la actividad productiva en la Comunitat Valenciana, las oportunidades de nuestras empresas, su dimensión y empleo, y su nivel de competitividad.**

6. La sociedad valenciana necesita corregir estos desequilibrios para optar a un futuro más justo y con mayores oportunidades de desarrollo.

Este Informe ofrece datos que constatan objetivamente la realidad que vive la Comunitat Valenciana desde hace décadas y proporciona una interpretación de las causas de la misma. Esta explicación contiene suficientes elementos contrastados para servir de base a una discusión pública y rigurosa de los problemas descritos. Para dar respuesta a una situación tan grave lo primero que se requiere es reconocer la realidad. Lo segundo es generar un amplio consenso social en torno a un diagnóstico que permita iniciar acciones que puedan revertir esta situación de manera efectiva.

La solución de los problemas descritos condiciona la respuesta a la trayectoria de retroceso relativo que sufre la Comunitat Valenciana desde hace años, y a su debilidad competitiva. El sector público en su conjunto no contribuye como debiera a dinamizarla porque su presencia es menor de lo que corresponde al tamaño y nivel de desarrollo de la región. Y la insuficiencia de ingresos de la Generalitat Valenciana la ha colocado en una dinámica de endeudamiento insostenible, hasta convertirla en parte del problema en un momento en el que la economía y la sociedad valenciana necesitan que el sector público sea parte de la solución.

4

Para cambiar esta situación es necesario superar los siguientes **retos**:

1. Recuperar la viabilidad financiera de la Generalitat Valenciana a corto, medio y largo plazo.
2. Corregir la insuficiencia de recursos por habitante derivada del actual sistema de financiación autonómica, que amenaza los niveles de prestación de los servicios públicos fundamentales de sanidad, educación y prestaciones sociales.
3. Corregir el patrón de gasto del Estado en la Comunitat Valenciana, tanto en su ámbito competencial como en el de la financiación de las corporaciones locales.

Resolver el **primer reto, recuperar la viabilidad financiera de la Generalitat Valenciana**, es urgente, pues los mercados financieros no van a asumir el mantenimiento de la situación actual y, además, su prolongación hipotecaría el futuro de la institución autonómica hasta mermar severamente su capacidad institucional.

La solución del **segundo reto, corregir la insuficiencia de recursos por habitante derivada del actual sistema de financiación autonómica**, exige convencer al gobierno central y otras comunidades autónomas de que es necesario un modelo de financiación alternativo al actual. Si el primero de los retos es urgente, este no lo es menos, porque de ello depende la viabilidad misma de la institución autonómica, salvo que se produzca una recuperación milagrosa que pueda mitigar el deterioro económico actual y que no se vislumbra como inmediata. Es pues imprescindible **lograr una revisión del actual sistema de financiación autonómica que acabe con el maltrato financiero que sufren los valencianos desde hace, al menos, 25 años**. En este ámbito, es preciso que se reconozca que la mayor parte del endeudamiento de la Generalitat no tiene su origen en mayores gastos sino en menores ingresos, y exigir el reconocimiento de una deuda histórica del Estado con los valencianos.

Un nuevo modelo de financiación autonómica aceptable para los valencianos **deberá cumplir un requisito mínimo: 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 ha de ser necesariamente superior a la media**.

%

Es imprescindible señalar que no revisar el sistema de financiación y corregir el desequilibrio financiero de la Generalitat solo mediante ajustes del gasto significará asumir unos bajos niveles de prestación de servicios públicos o de inversión pública y situar de hecho a los valencianos como ciudadanos españoles de segunda. Por tanto, las respuestas a la situación que padecemos tienen que prestar atención inmediata a los problemas financieros pero deben ir más allá, atacando las raíces del problema.

En cualquier caso, **parece necesario reestructurar el sector público valenciano a nivel autonómico para reducir gastos, pero sin perder capacidad de prestación de los servicios públicos fundamentales**. Para ello:

- Parece ineludible **reducir al mínimo el sector público empresarial y fundacional**, siguiendo criterios de eficiencia, transparencia y viabilidad financiera. Debe sobrevivir estrictamente lo que pueda superar la prueba de la autofinanciación; el resto debe desaparecer o ser absorbido por la administración autonómica y gestionado con los medios de esta.

- Es igualmente ineludible **abrir un debate sobre la fiscalidad en la comunidad autónoma**, contemplando incluso como una acción transitoria y reversible, la generación de ingresos como una vía más para mantener la prestación de los servicios -en paralelo a la resolución del problema de la financiación autonómica-.
- Paralelamente, es necesario **abrir un debate riguroso sobre la financiación privada directa de algunos servicios prestados por el sector público**. La participación privada en el pago de los servicios públicos no tiene por qué ser socialmente regresiva. Además, el copago de servicios por los usuarios también puede ser una herramienta transitoria para salvaguardar de manera efectiva, a corto plazo, la dimensión de algunos servicios a los ciudadanos, siempre protegiendo a los más desfavorecidos.
- El **ajuste de gastos** en servicios públicos fundamentales debe hacerse abordando las mejoras de eficiencia pertinentes, que son muchas, pero **sin poner en peligro los niveles de prestación de los servicios educativos y sanitarios**, que no son mayores que en el resto del territorio español.

6

Superar el **tercer reto, corregir el patrón de gasto del Estado en la Comunitat Valenciana, y conseguir una corrección lo más rápida posible del bajo nivel de gasto de la Administración central en la Comunitat Valenciana** requiere **una acción parlamentaria coordinada** y conjunta de los representantes valencianos en las dos cámaras legislativas estatales y una **relación de colaboración fluida pero exigente del gobierno autonómico con el central, apoyadas** ambas por actuaciones decididas de la **sociedad civil valenciana y de sus representantes en diferentes ámbitos**.

Parece indudable que la solución de estos retos requerirá mucho esfuerzo, pero es condición necesaria para que mejore el trato que reciben los valencianos del sector público, que es más que probable que esté influyendo en la pérdida de posiciones relativas de la Comunitat Valenciana desde hace mucho tiempo. Para cambiar ese estado de cosas es necesario **que los valencianos desarrollen colectivamente las actuaciones pertinentes de manera efectiva y el punto de partida ha de ser compartir un diagnóstico sobre las causas de los problemas**. A este objetivo quiere contribuir el Informe elaborado pero, a partir del mismo, se necesitará dar pasos que conduzcan a desplegar una hoja de ruta que guíe las actuaciones imprescindibles en el ámbito de representación social, en el político y en el económico, para recuperar en el futuro la senda de progreso individual y colectivo que hoy vemos amenazada.

