

Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Documento elaborado por la
Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas

16 de septiembre de 2013

Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas

- ▶ **Francisco Pérez** Catedrático de la Universitat de València y director de investigación del Ivie
- ▶ **Rafael Beneyto** Analista financiero
- ▶ **José Antonio Pérez** Gerente de la Universitat Politècnica de València
- ▶ **José Ismael Fernández** Catedrático de la Universitat de València

Secretario:

- ▶ **Vicent Peiró** Director General de Tributos y Juego de la Generalitat Valenciana

Colaborador:

- ▶ **Vicent Cucarella** Técnico de investigación del Ivie

Índice de contenidos

- ▶ Introducción
- ▶ SÍNTESIS DEL INFORME Y PRINCIPALES CONCLUSIONES
- ▶ I. DIAGNÓSTICO
- ▶ II. PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO
- ▶ III. ANEXO
 - ▶ Análisis de coherencia y compatibilidad del Programa de estabilidad 2013-2016 y la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica

INTRODUCCIÓN: LOS PROBLEMAS

- ▶ La grave situación financiera de la Generalitat Valenciana está teniendo repercusiones en el bienestar de los ciudadanos y la trayectoria de la economía valenciana.
- ▶ Los ciudadanos valencianos y españoles deben saber que la insuficiencia financiera que padece la Generalitat desde hace treinta años es determinante para explicar el endeudamiento alcanzado.
- ▶ La revisión del modelo de financiación es fundamental para poner fin a esta situación, pero el deterioro financiero es tan grave que serán necesarias actuaciones complementarias.
- ▶ Sin corregir las actuales debilidades, los valencianos no podrán disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y será más difícil recuperar el crecimiento y el empleo.

INTRODUCCIÓN: LOS PROBLEMAS

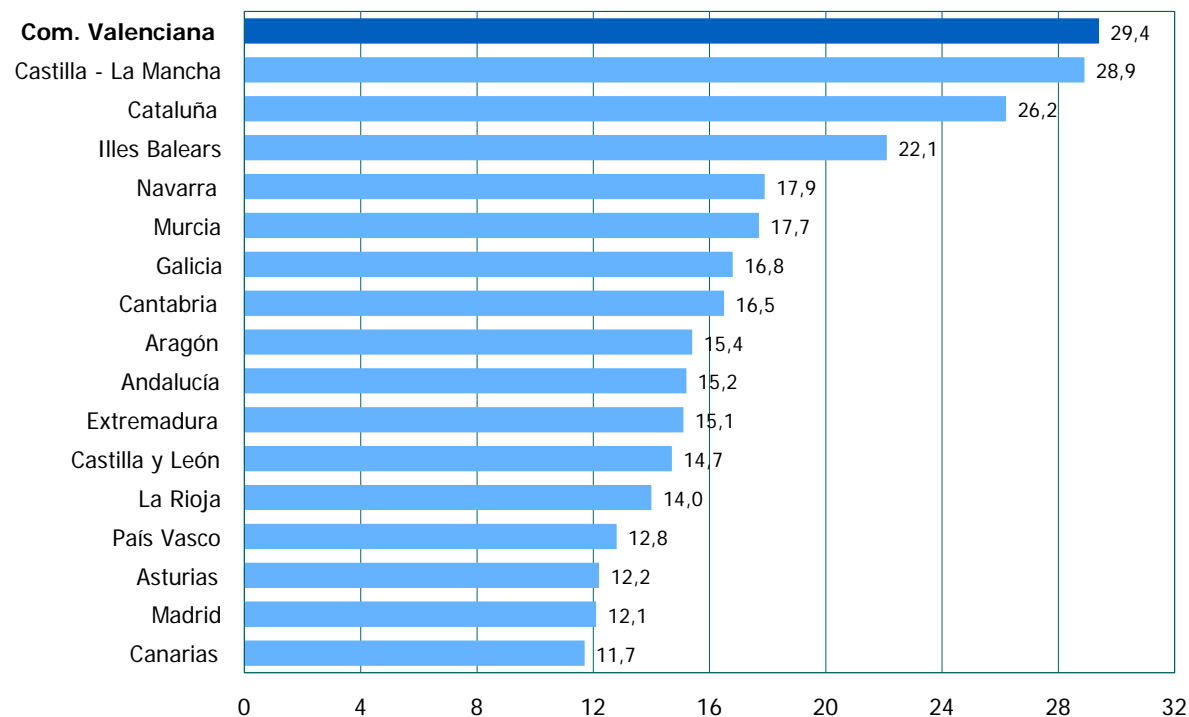
- ▶ El nuevo modelo de financiación ha de resolver nuestros problemas y corregir dos graves carencias del Estado de las Autonomías: su inequidad interterritorial y su inestabilidad financiera.
- ▶ La propuesta de nuevo modelo que presentamos aborda todos estos objetivos y tiene presentes el marco del Programa de Estabilidad 2013-2016.
- ▶ La Comisión considera que sin un consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales valencianas será más difícil solucionar unos problemas que condicionan el acceso de los valencianos a los servicios públicos fundamentales y su progreso económico y social.

DIAGNÓSTICO

- ▶ El informe analiza 3 tipos de problemas
 - ▶ La situación de la Generalitat Valenciana
 - ▶ Las disfunciones de los sucesivos modelos de financiación
 - ▶ Los problemas financieros derivados de la crisis

DIAGNÓSTICO

Deuda Pública en relación con el PIB (porcentaje en el II trimestre de 2013)

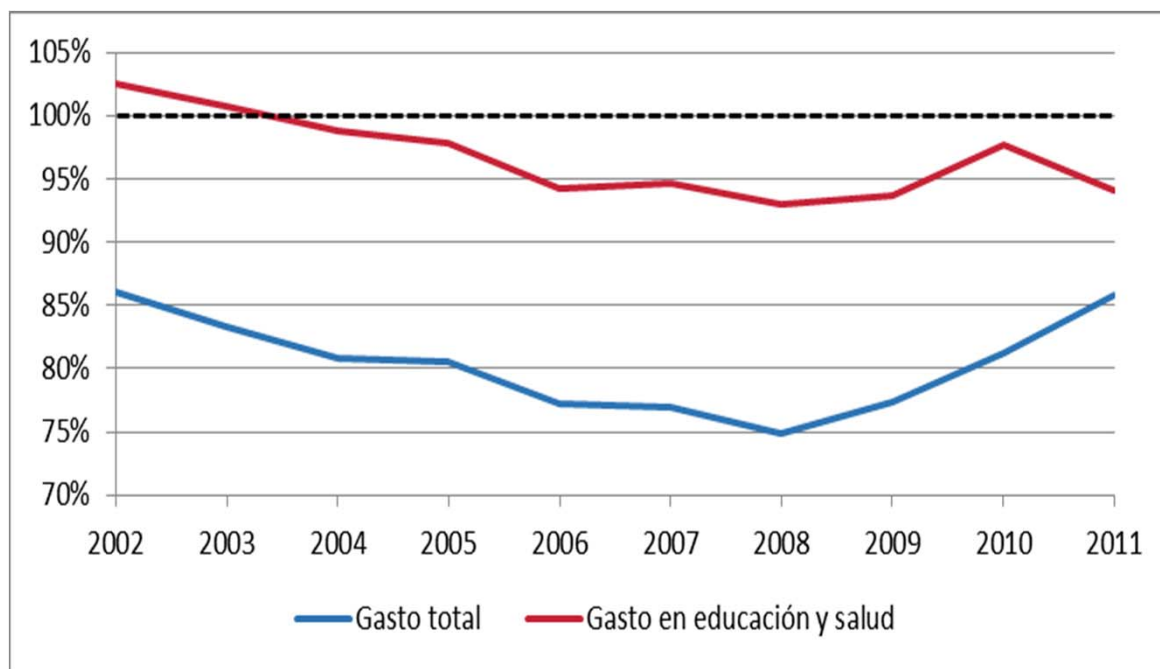


Fuente: Banco de España.

❖ **El desequilibrio financiero de la Generalitat es muy grave**

- ❖ En 2012 se financió con déficit el 25% del gasto
- ❖ El endeudamiento a mitad de 2013 se eleva al 29,4% del PIB, es el mayor de todas las comunidades autónomas y equivale a dos veces y media el presupuesto anual

Gasto relativo de la Comunitat Valenciana (media de las CC. AA. = 100%)



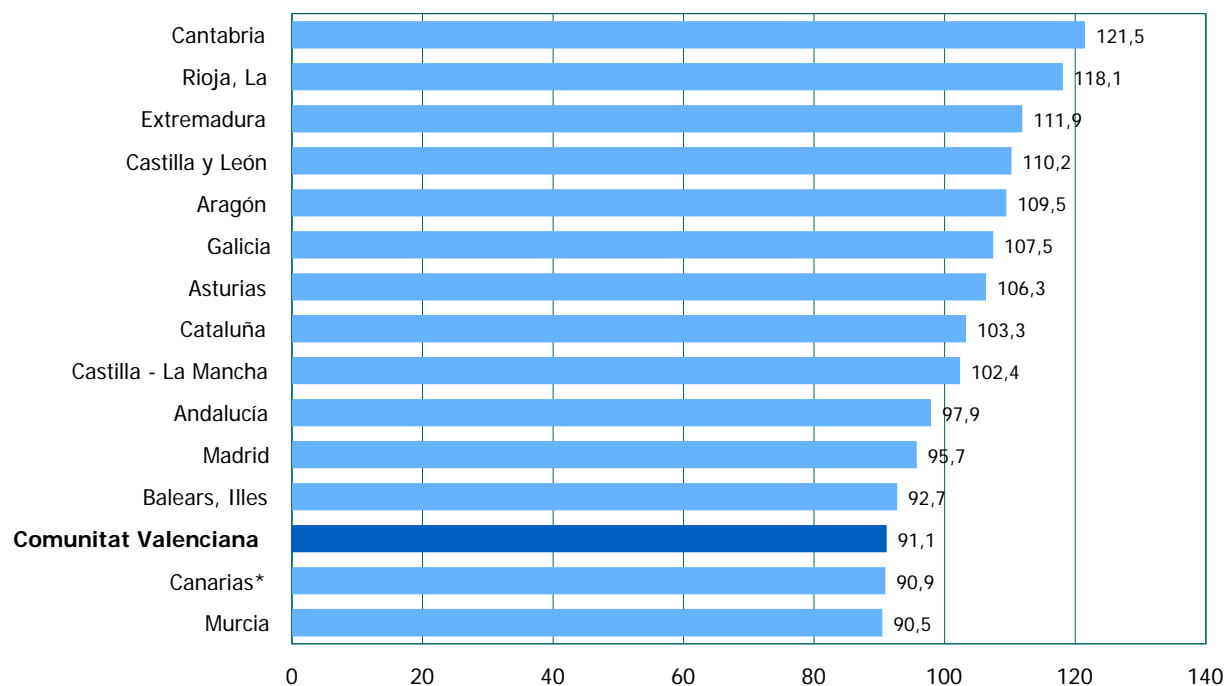
Fuente: INE, Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana y elaboración propia.

DIAGNÓSTICO

- ❖ **El déficit de la Generalitat es mayor a pesar de que el gasto por habitante es menor**
- ❖ Las diferencias de gasto por habitante con el resto de comunidades son elevadas, menores en educación y sanidad pero muy importantes en el resto de funciones, en especial en las de fomento del desarrollo económico.

Rendimiento del sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común

(media 2002-2011, suma de CC.AA. de régimen común = 100)



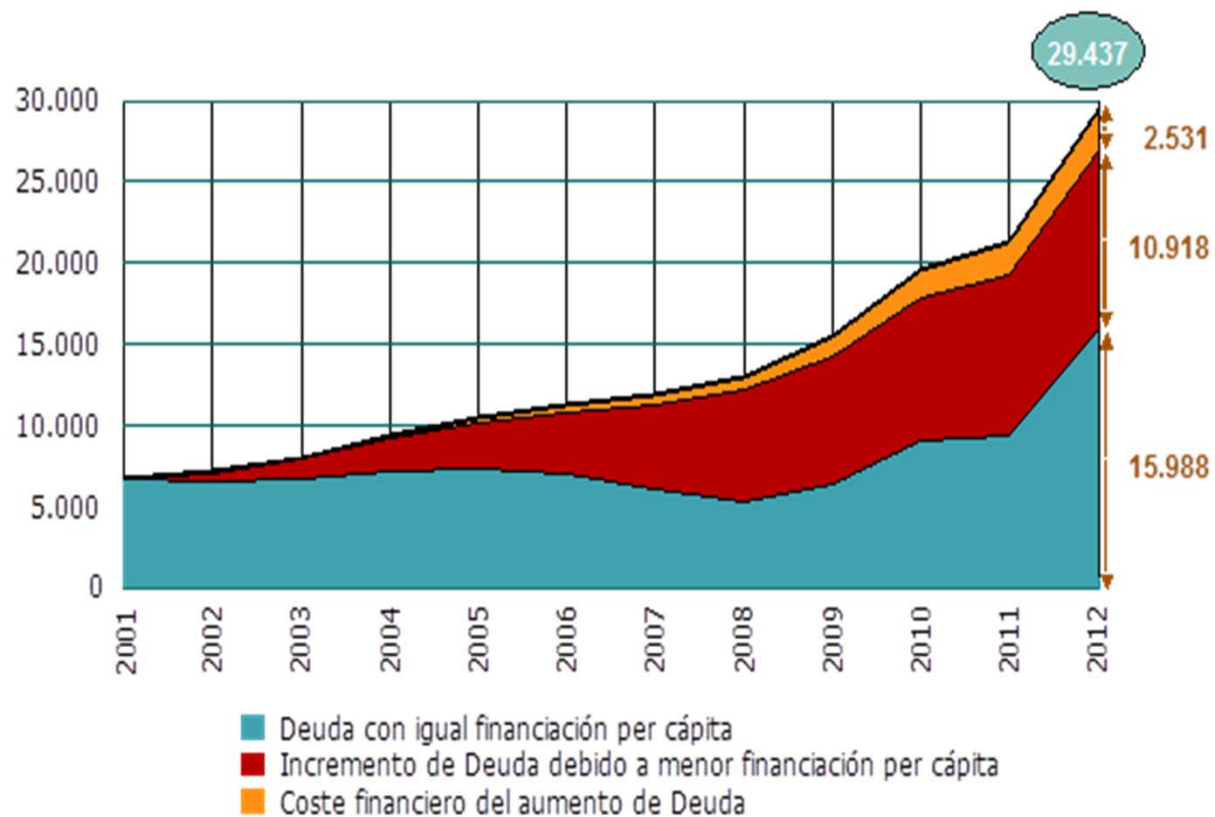
(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de CC.AA., por lo que la información contemplada en el gráfico no resulta homogénea en su caso.

Fuente: INE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

DIAGNÓSTICO

- ❖ **La causa fundamental del déficit continuado de la Generalitat no es que gasta más sino que ingresa menos que la media de las comunidades de régimen común**
- ❖ Una desviación de alrededor del 9%, como la padecida, representa cerca de 1.000 millones de euros anuales de infrafinanciación

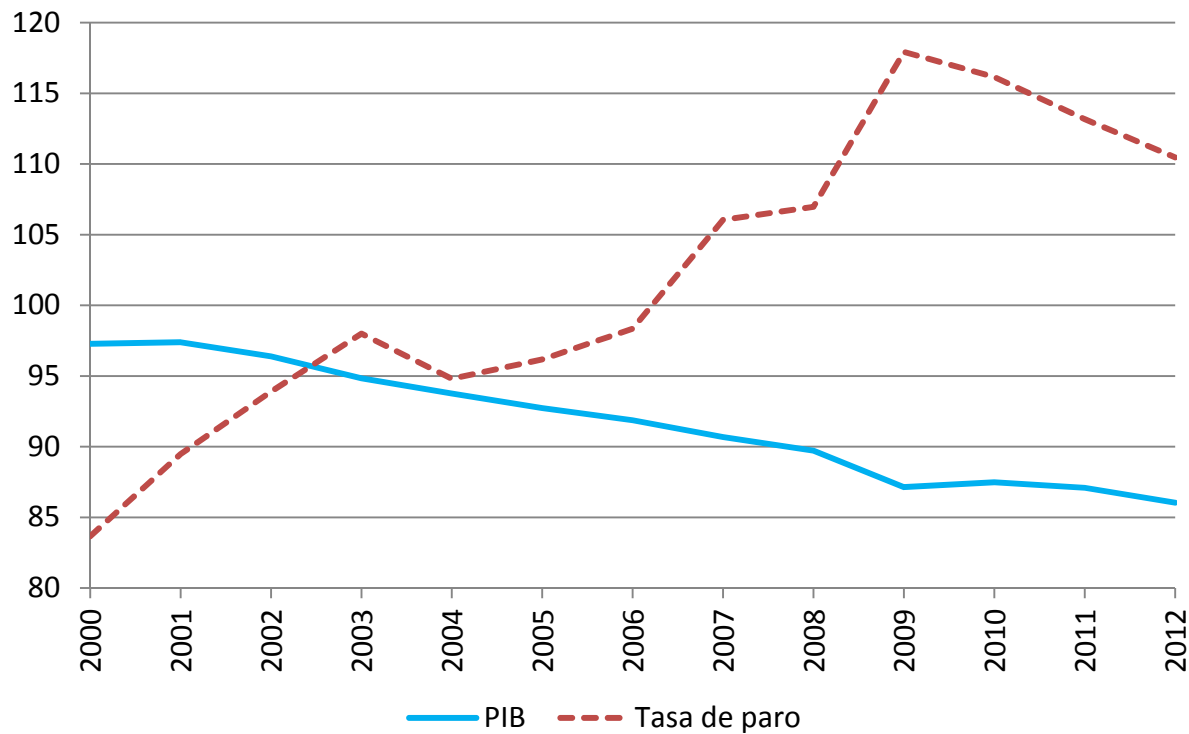
DIAGNÓSTICO



- ❖ **El efecto de la infrafinanciación sobre la deuda acumulada es muy importante y se acrecienta por la carga financiera del endeudamiento**
- ❖ Con el gasto realizado, una financiación igual a la media habría evitado –solo en la última década– 13.449 millones de euros de deuda, el 45% del total

Evolución relativa del PIB per cápita y de la tasa de paro en la Comunitat Valenciana

(en relación con España, %)

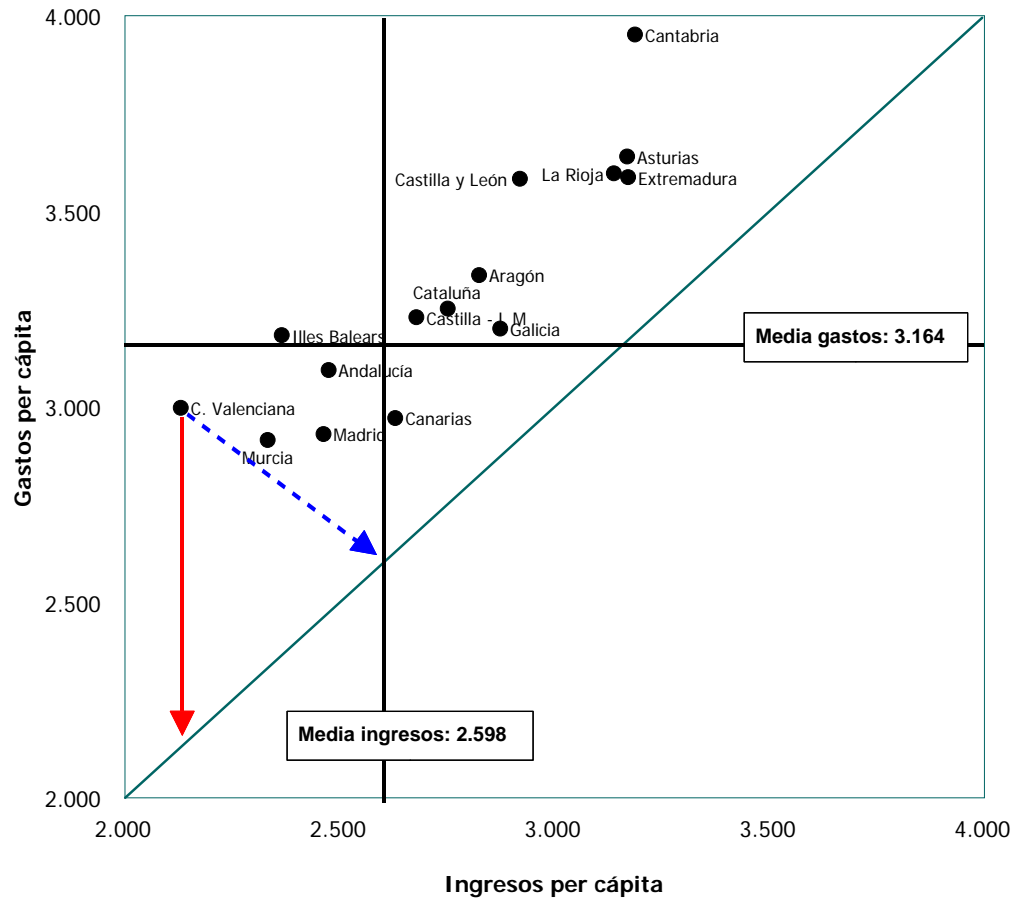


Fuente: INE y elaboración propia

DIAGNÓSTICO

- ❖ **La economía valenciana padece la crisis con mayor intensidad que España**
- ❖ La renta por habitante de la Comunitat Valenciana en 2012 es el 86% de la media española
- ❖ La situación financiera de la Generalitat agrava los problemas de la crisis y le impide aportar recursos para superarla

Desequilibrios financieros y sendas de ajuste 2012 (euros per cápita)



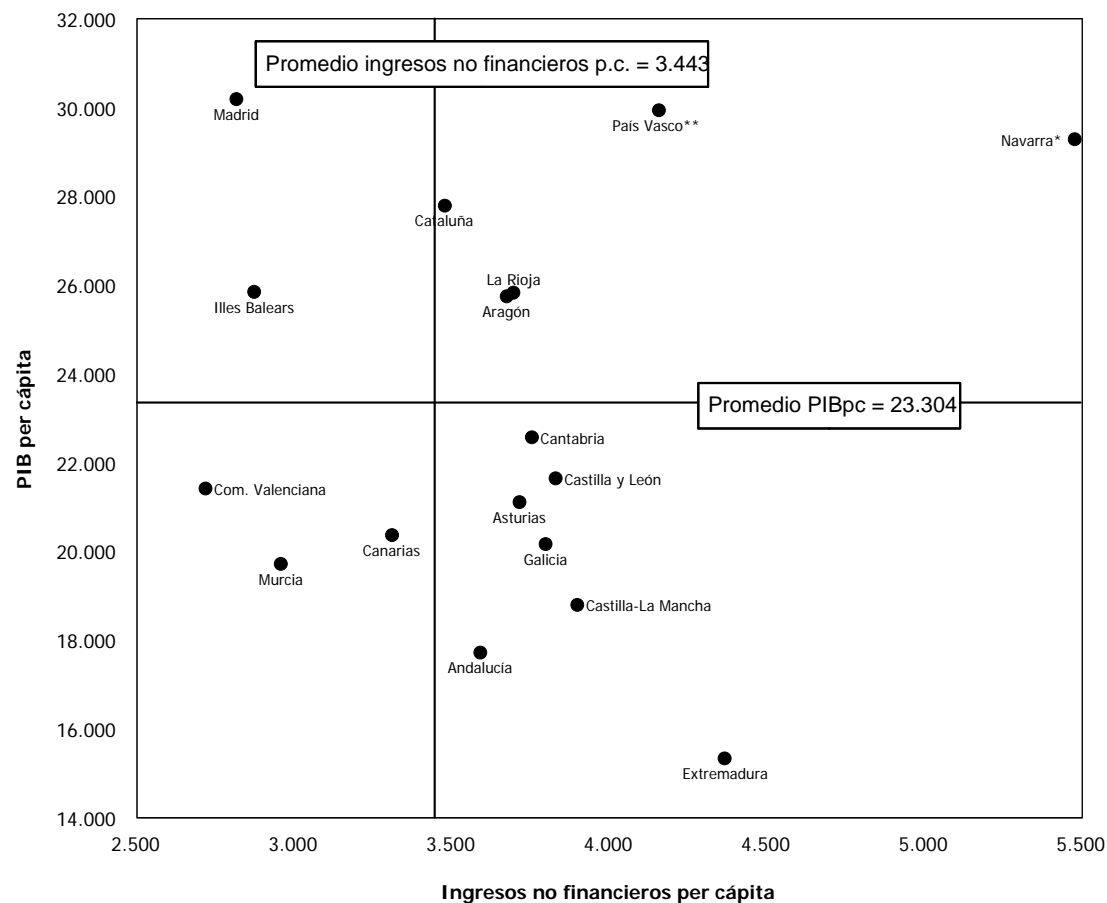
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

DIAGNÓSTICO

- ❖ La corrección de los desajustes fiscales es inevitable pero la velocidad de los mismos es excesiva para las comunidades
- ❖ Para una comunidad que cuenta con menores ingresos y gasta menos el problema es más grave
- ❖ La asimetría en la corrección del déficit se justifica porque la financiación por habitante tampoco es simétrica

Ingresos de las CC.AA. y PIB per cápita

(euros de 2012, media 2002-2012)



(*) En Navarra se han deducido las aportaciones al Estado.

(**) En el País Vasco las diputaciones forales asumen la recaudación tributaria, pero no están contempladas en este gráfico. Si se homogeneizara, el ingreso per cápita del País Vasco sería superior al indicado.

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

DIAGNÓSTICO

- ❖ Las diferencias entre comunidades en ingresos y gastos por habitante no se explican ni por su riqueza ni por criterios de solidaridad
- ❖ Las grandes diferencias existentes cuestionan la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos y discriminan a los de la Comunitat Valenciana

Peso del gasto público en educación en 2011

(en % del PIB)



Peso del gasto público en sanidad en 2011

(en % del PIB)



Fuente: Eurostat, INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, Gobierno de España y elaboración propia.

DIAGNÓSTICO

- ❖ **La Comunitat Valenciana tiene un sector público menor que otras comunidades autónomas**
- ❖ El gasto en educación y sanidad valenciano ya es similar al que el Programa de Estabilidad prevé para España en 2016
- ❖ El déficit valenciano debería corregirse incrementando los ingresos, no reduciendo los gastos

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ El sistema de financiación actual debe ser reformado en profundidad porque
 - ▶ No ha corregido las graves asimetrías de recursos entre comunidades
 - ▶ Es complejo en su planteamiento y la lógica que predomina en el mismo es la defensa del *statu quo*
 - ▶ A pesar de enunciar el principio de que las comunidades reciban recursos en proporción a sus necesidades, no respeta este criterio en la práctica

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ La propuesta presentada propone una revisión a fondo de la situación y contiene:
 - ▶ Los principios o criterios en los que debe basarse el nuevo sistema
 - ▶ El esquema básico de fondos que se propone
 - ▶ Los instrumentos complementarios que deben crearse
 - ▶ Los aspectos relacionados con la gestión tributaria y con la estabilidad que se deben contemplar
 - ▶ Un análisis de la viabilidad financiera de la propuesta y su compatibilidad con el Programa de Estabilidad 2013-2016

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ El esquema básico de fondos del modelo propuesto contempla **tres tramos de recursos**:
 - ▶ **Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales**: ofrece los mismos recursos por habitante (ajustado) a todas las comunidades para educación, sanidad y servicios sociales. y crea un fondo de reserva común que asegure la estabilidad temporal de los recursos dedicados a estos servicios.
 - ▶ **Tramo de suficiencia competencial autonómica**: ofrece recursos a las comunidades en proporción a sus necesidades en el año base, pero no garantiza su evolución a cada comunidad, que puede dotarse de un fondo de contingencia propio para estabilizar estos servicios.
 - ▶ **Tramo de autonomía**: ofrece a las comunidades capacidad normativa tributaria para financiar políticas diferenciadas en sus competencias.

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ **Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios fundamentales (SPF): características de la propuesta**
 - ▶ La dimensión del gasto en los SPF (seguridad, educación, sanidad y prestaciones sociales) se establece por amplio consenso parlamentario.
 - ▶ Se asigna a la financiación preferente de los SPF el porcentaje necesario de la recaudación de los principales impuestos (IRPF, IVA y Especiales y las cotizaciones sociales).
 - ▶ Para proteger del ciclo económico los recursos dedicados a financiar estos gastos se crea un fondo de reserva de los SPF.
 - ▶ Los recursos para financiar los SPF se distribuyen entre administraciones en función de sus competencias.
 - ▶ Los recursos para financiar los SPF correspondientes a las CC.AA. se distribuyen entre las mismas en función de la población protegida en cada uno de los servicios.

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ **Tramo de suficiencia competencial autonómica: características de la propuesta**
 - ▶ Financia las competencias autonómicas de servicios generales, asuntos económicos, fomento, medio ambiente, cultura y vivienda.
 - ▶ Se financia con los tributos cedidos a las CC. AA. y su participación en los tributos del Estado —IRPF, IVA y Especiales— en sus territorios.
 - ▶ Los recursos de cada comunidad garantizan la suficiencia financiera en el año base, estimada para el conjunto de las comunidades de manera que no se comprometa la financiación de garantía de los SPF.
 - ▶ Este tramo no incluye un fondo de aseguramiento común, pero cada comunidad puede desarrollar su propio fondo.
 - ▶ La distribución de recursos entre las CC.AA. se realiza en base al conjunto de indicadores de necesidad que se acuerde: población, PIB, extensión, densidad, dispersión, lengua autóctona, insularidad, etc.

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ Se proponen **tres instrumentos complementarios** del modelo:
 - ▶ **Instrumentos de desarrollo regional**, para financiar políticas de crecimiento y promover la convergencia con recursos aportados por el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado o los Fondos Estructurales Europeos
 - ▶ **Instrumento de reequilibrio financiero**, que permita a las comunidades que han acumulado deudas por la infrafinanciación padecida acordar con el Estado el reconocimiento de las mismas
 - ▶ **Revisión de las contribuciones forales a las cargas del Estado**, calculándolas de modo que hagan compatible su singularidad institucional con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

- ▶ Las propuestas relacionadas con la gestión son las siguientes:
 - ▶ La **gestión tributaria** deberá contemplar que cada comunidad autónoma pueda elegir entre el sistema actual de gestión estatal de los tributos compartidos y otro que implique mayor participación de la comunidad
 - ▶ La **agencia encargada de la gestión tributaria** deberá garantizar una presencia proporcionada en la misma a todas las administraciones para las que gestiona recursos, asegurándoles capacidad de decisión, liquidez y acceso transparente a la información
 - ▶ La **gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera** corresponde a un organismo participado por todos los niveles de gobierno, adoptándose las decisiones por mayoría cualificada y basándose en información objetiva

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

▶ **Un planteamiento realista y viable**

- ▶ Para que la propuesta sea viable en el complicado proceso de diseño del nuevo modelo es necesario que esté técnicamente bien fundamentada y tenga presentes las difíciles circunstancias financieras.
- ▶ La Comisión ha evaluado la compatibilidad entre los objetivos que debe contemplar el nuevo modelo y el marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- ▶ También ha evaluado la posibilidad de que la Comunitat Valenciana encuentre una posición que le permita solucionar sus problemas financieros.
- ▶ Los ejercicios de simulación analizados indican que el margen de maniobra es estrecho pero existen posibilidades, siempre que se revise el actual *statu quo*.
- ▶ Las soluciones se enfrentarán a importantes dificultades derivadas de la multiplicidad de puntos de vista e intereses existentes, pero debe quedar claro que los criterios defendidos en el modelo planteado encajan en el marco financiero plurianual definido por el actual Programa de Estabilidad 2013-2016.

COMENTARIOS FINALES

- ▶ Tras tres años de aplicación del actual modelo, sus deficiencias están claramente confirmadas.
- ▶ La Comunitat Valenciana continúa siendo discriminada financieramente por el modelo actual, cuya aplicación agrava año tras año los problemas de la Generalitat
- ▶ El endeudamiento acumulado y las insuficiencias del modelo aprobado en 2009 hacen inaplazable para la Comunitat Valenciana la revisión del sistema de financiación actual

COMENTARIOS FINALES

- ▶ Los desequilibrios de la Generalitat tienen repercusiones en el acceso a los ciudadanos a los servicios públicos y la trayectoria negativa de la economía valenciana, afectada por los retrasos en los pagos de la administración además de por otros muchos factores presentes en la crisis.
- ▶ Para que los valencianos puedan disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y recuperar el crecimiento y el empleo es preciso corregir esos desequilibrios.
- ▶ Revisar el modelo de financiación es fundamental para poner fin a esta situación, pero no basta. El deterioro financiero de la Generalitat hace necesarias otras actuaciones complementarias.

COMENTARIOS FINALES

- ▶ La gravedad de los problemas reclama una respuesta compartida por todas las fuerzas políticas y sociales valencianas.
- ▶ Hasta el momento, la falta de consenso ha debilitado la posición valenciana en la exigencia de cambios que acaben con una larga trayectoria de discriminación financiera.
- ▶ El consenso alcanzado por esta Comisión en el diagnóstico -apoyado en datos que objetivan las posiciones defendidas- y en sus propuestas pueden ser el punto de partida de una hoja de ruta que solucione los acuciantes problemas financieros de la Generalitat.
- ▶ La situación requiere un compromiso firme y compartido en la defensa de una reclamación histórica, de la que dependen el bienestar presente y futuro de todos los valencianos.

Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Documento elaborado por la
Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas

16 de septiembre de 2013