

Financiación CV

Circulo Bellas Artes

Madrid, 5 de octubre de 2016

Francisco Pérez

1. Muchas gracias por la oportunidad de dirigirme a todos ustedes en nombre de la Comisión de Expertos nombrada por las Cortes Valencianas, para intentar transmitirles el diagnóstico del origen de los problemas financieros de la GV, su dimensión y gravedad, sus causas y consecuencias que, a día de hoy, comparten numerosos especialistas con distintas sensibilidades y muchos valencianos. Al final de mi intervención me gustaría hablarles brevemente de las propuestas de solución a dichos problemas en las que estamos trabajando. En este sentido, les adelantaré que los problemas son graves pero las soluciones existen y deberían abordarse a pesar de las dificultades que comportan, porque el coste de no hacerlo viene siendo muy superior al de intentarlo.
2. Quiero manifestarles que, desde mi punto de vista, las soluciones a los problemas valencianos deben formar parte de las respuestas a problemas más generales que afectan al conjunto de las AAPP españolas y, por eso no pueden llegar sin que nuestras razones y argumentos sean compartidos por el resto de España. Para eso estamos algunos hoy aquí: para transmitir a todos ustedes la realidad valenciana basándonos en datos objetivos y reiterar que el origen de las gravísimas dificultades de la GV es que recibe desde hace décadas una financiación claramente insuficiente. Es importante subrayarlo porque durante bastante tiempo la opinión más extendida ha sido que nuestros desequilibrios financieros eran debidos al gasto excesivo y al despilfarro. Pues bien, sin negar que hay ejemplos de malgasto, que los hay, la principal causa de los problemas valencianos es que los recursos son muy inferiores a los de las demás CCAA.

3. Para mostrárselo, permítanme ofrecerles algunas cifras, aunque intentaré no abusar de ellas. La GV tiene en 2016 un presupuesto de gastos no financieros de 13.513 millones de euros, equivalente a 2.728 euros por habitante. En promedio, en este ejercicio el conjunto de las comunidades gastará un 14% más, y algunas comunidades con un nivel de renta similar al nuestro, como Asturias y Cantabria, un 24% y un 37% más, respectivamente. Estos menores gastos de la CV no se deben a que tenga menos competencias que las demás comunidades sino a que tiene bastantes menos recursos, como consecuencia del defectuoso e injusto diseño de los sucesivos modelos de financiación, en particular del aprobado, vaya broma, el día de los inocentes del año 2009. Como prueba de los disparatados resultados de dicho sistema de financiación basta mencionar que, pese a gastar menos, la CV tiene mucho más déficit que otras comunidades. En efecto, el año, 2015 el gasto de la GV fue muy similar al de este ejercicio, y un 15,3% del mismo hubo de financiarse con déficit. Y como llevamos así muchos años, hemos acumulado mucha deuda. Más que otros, sin duda, pero a pesar de gastar menos. Como ustedes habrán advertido de inmediato, ese desequilibrio solo es posible si nuestros ingresos por habitante son menores. Y lo son, sustancial y permanentemente.

4. Son menores los ingresos por habitante que provienen del modelo de financiación aprobado por la ley 22/2009 y eran menores los de los modelos anteriores. Y son menores, además, los recursos que llegan a las comunidades por otras vías distintas del modelo, como los fondos estructurales europeos, el Fondo de Compensación Interterritorial o los convenios de cooperación con la Administración Central. En conjunto, en 2015, último ejercicio para el que se dispone de cifras comparables, la CV ingresó el 89% de los recursos medios por habitante de las comunidades. Ese porcentaje implica disponer de 1.807 millones de euros menos que si estuviera en la media, un cifra equivalente a 2 veces y media el presupuesto de la GV para universidades y estudios superiores, a 3

veces el gasto en autonomía personal y dependencia, y a más de 2 veces la suma de las políticas de infraestructuras y de apoyo a los sectores económicos valencianos.

5. Si no llevara tanto tiempo preguntándome cómo es posible que desequilibrios tan graves permanezcan año tras año me sentiría sorprendido como muchos de ustedes y sospecharía de la veracidad de las cifras que acabo de darles. Probablemente algunos se preguntan en estos momentos dónde está el error en ellas ¿No será que el gasto por habitante puede ser desigual, porque las necesidades pc son distintas en cada comunidad? En efecto, pueden serlo, pero créanme que hay múltiples estudios técnicos sobre las diferencias de necesidad por habitante de las comunidades y prácticamente todos coinciden en una conclusión: las enormes diferencias de recursos existentes no se pueden justificar por las necesidades. Incluso el modelo aprobado en 2009 lo reconoce abiertamente y cuando calcula las necesidades para asignar el Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales estima diferencias de financiación por habitante de un 10%. Pero luego introduce el Fondo de Suficiencia, para respetar el statu quo, y amplía mucho más esas diferencias permitiendo que las comunidades que recibieron las competencias mejor dotadas conserven sus ventajas –a veces superiores al 30%- e impide que las que las recibieron peor valoradas sean niveladas con las primeras.

6. Así pues, la financiación actual de las CCAA es desigual porque el Estado que se descentralizó estaba desplegado de forma desigual a pesar de estar centralizado, es decir, no ofrecía los servicios públicos en los distintos territorios en proporción a sus necesidades. Esta hipótesis es verosímil porque, de hecho, actualmente sigue haciéndolo en algunas de las competencias que gestiona, como es fácil de comprobar con la rica información estadística hoy disponible, analizando la desigual distribución territorial de los recursos de la Administración de Justicia o de la inversión media en infraestructuras en periodos largos. Esa evidencia es una razón de

peso para no creer que los problemas que observamos se derivan de la descentralización y se arreglarían centralizando de nuevo las decisiones. Ahora bien, la descentralización tampoco se ha hecho bien y los desequilibrios no se resolverán mientras no se aborde decididamente el objetivo de nivelar la financiación de las comunidades, basándola en indicadores de necesidad razonables y objetivos. Mientras eso no se haga resultará imposible encajar varias piezas básicas de nuestra arquitectura institucional, relacionadas con el funcionamiento del Estado de las Autonomías y también con la suficiencia y sostenibilidad financiera de nuestro Estado de Bienestar, la estabilidad presupuestaria y la confianza en las instituciones.

7. Esa desconfianza es actualmente mayor en la CV porque las diferencias de gasto por habitante en servicios esenciales con algunas comunidades son sustanciales: las del norte de España, comunes y forales, gastan por habitante un 14% más en sanidad, un 118% más en servicios sociales y un 38% más por alumno en educación. Son diferencias demasiado grandes para aceptar que, en España, el despliegue del Estado de Bienestar es homogéneo. Realmente no es así, hasta el punto de que algunas de las diferencias internas son mayores que las de España en su conjunto con otros países europeos. Esas diferencias ponen en cuestión la solidaridad interterritorial y no responden a un patrón claro: hay comunidades pobres que cuentan con recursos para prestar sus servicios y otras que no, y también comunidades ricas en ambas situaciones. No poner orden en este asunto alimenta sentimientos de agravio entre quienes se sienten discriminados con fundamento, y genera inestabilidad institucional, como es bien sabido. Y aunque el origen de la inestabilidad fuera fundamentalmente otro, difícilmente se puede negar que encuentra un caldo de cultivo en las asimetrías existentes, en especial en las ventajas financieras que ofrece la foralidad. Creo que es necesario decir, alto y claro, que esas ventajas son un resultado de la misma que no debería

producirse y que es perfectamente separable del respeto a la singularidad foral.

8. La permanencia de esta situación tan asimétrica tiene graves implicaciones para la CV, porque la mantiene con unos recursos que ponen en cuestión dos objetivos muy importantes del sector público: el primero, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos valencianos en el acceso a un mismo nivel de los servicios públicos fundamentales que los demás; y el segundo, la capacidad efectiva del gobierno valenciano de desplegar sus políticas sociales y de fomento del desarrollo económico como otras comunidades. Para poner en contexto esta afirmación debo recordar que, en estos momentos, la CV padece una tasa de paro del 21,3%, un punto superior a la media española, y alcanza una renta por habitante que solo representa el 88% de la media. Por tanto, las dificultades financieras de la GV inciden sobre una comunidad con evidentes debilidades socioeconómicas, que necesitaría apoyos para recuperar su dinamismo en el exigente escenario competitivo y no sangrías que la debilitan. En este sentido, la CV presenta una singularidad que no se repite en ninguna otra: es la única comunidad con una renta pc claramente inferior a la media que tiene un saldo fiscal negativo, según las Cuentas Públicas Territorializadas que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La última estimación de esas cuentas, publicada en agosto, cifraba ese saldo negativo en el 2013 en -1.416 millones de euros, lo que representa un drenaje anual de recursos equivalente al 1,4% del PIB valenciano. Pues bien, la mayor parte de ese saldo fiscal negativo puede explicarse por el absurdo papel desempeñado por el Fondo de Suficiencia en el modelo de financiación, que en el caso valenciano arroja un saldo también negativo de -1.318 millones de euros, o que equivale a aportar al mismo una cifra igual al 10% del gasto no financiero de la GV. Aunque estos recursos no se perdieran no alcanzaríamos un saldo fiscal positivo –como deberíamos, dado nuestro bajo nivel de renta-

pero dejaríamos de contribuir a financiar a las comunidades que sí lo disfrutaban, incluidas algunas más ricas que la CV.

9. Antes de comentarles las vías para solucionar estos problemas permítanme que dedique unos minutos a plantear otra cuestión muy importante, que la próxima reforma del sistema de financiación no debe ignorar: actualmente no se puede descartar que todas las CCAA padezcan insuficiencias financieras, debido al desplome al llegar la crisis de los ingresos fiscales de todas las AAPP y en particular de las CCAA. Mientras esto sucedía las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales no se reducían, de modo que el nivel de cobertura de los servicios ha tenido que ajustarse a la baja. Así pues, en contra de lo que anunciaba el nuevo modelo al ser aprobado, las comunidades no han tenido desde entonces más recursos, sino bastantes menos. Entre 2009 y 2013 sus ingresos reales se redujeron un 12% y su gasto real per cápita en salud, educación y servicios sociales ha acumulado ajustes cercanos al 15%. No es cierto, por tanto, que el gasto social haya sido protegido en el caso de las CCAA. Sí se ha conseguido en cambio protegerlo en la Seguridad Social, gracias al acierto de acumular un Fondo de Reserva, pero no se ha logrado en otros servicios fundamentales en los que las administraciones no fueron igualmente previsoras. En todo caso, la situación real tras los ajustes es que España gasta actualmente en esos servicios dependientes de las CCAA 4 pp de PIB menos que la media de los países de la Eurozona, es decir, unos 40.000 millones de euros menos. Es un dato que encaja mal con los mensajes de que las CCAA son demasiado propensas al gasto, como a veces se dice, ignorando cuáles son sus competencias. Si pese a gastar menos que otros países las cuentas de las CCAA siguen desequilibradas, la conclusión ha de ser que existe un problema de insuficiencia financiera global de las comunidades –y del conjunto de las AAPP- que, obviamente, afecta más a las comunidades que menos recursos tienen. Si el problema de insuficiencia de las CCAA no existía de manera generalizada antes de la crisis –o al menos no se manifestaba en

forma de déficit- ahora sí existe y explica las dificultades de muchas comunidades para cumplir los objetivos de ajuste fiscal marcados por la Administración Central, siguiendo por cierto criterios de reparto del déficit discutibles, por no decir absurdos, cuestionados incluso por la propia AIREF.

10. Ciertamente, la existencia de una insuficiencia general de recursos en los últimos años no es un alivio para la CV, sino que la ha colocado en una posición mucho más delicada. Debido a sus carencias había comenzado a endeudarse más pronto y ha sufrido también las consecuencias de la caída de ingresos fiscales. Así pues, la CV sufre en la actualidad los efectos de un doble ajuste fiscal: el que padece de manera permanente por su baja financiación y el que ha tenido que abordar como todas las CCAA al llegar la crisis. Para valorar lo que este doble ajuste fiscal valenciano significa señalaré que el gasto por habitante de algunas comunidades tras los ajustes de los últimos años es mayor que el que la CV realizaba cuando mejor iban las cosas, antes de 2009.

11. Una de las consecuencias que la asimilación de esas enormes restricciones ha provocado es que, para no alejarse demasiado de la media en gasto sanitario y educativo pc, la GV ha reducido a niveles sustancialmente inferiores a la media el resto de gastos. Ha frenado el despliegue de la política de dependencia y gasta en servicios sociales un 41% menos que la media; y ha situado su gasto en políticas de fomento del desarrollo regional y la competitividad un 28% por debajo de la media. Pese a esas duras medidas restrictivas tiene más déficit, es la más endeudada de todas las CCAA y la más dependiente de la asistencia financiera del Estado a través del FLA y del plan de pago a proveedores. En definitiva, la situación es gravísima en tres sentidos: condiciona la igualdad de oportunidades de los valencianos en el acceso a servicios públicos esenciales; reduce a mínimos la potencia de las políticas de desarrollo regional mientras diverge en renta de la media española; y mantiene a la GV

en la UVI, conectada a los instrumentos de respiración financiera asistida.

12.El conjunto de problemas valencianos –y de bastantes comunidades- son pues fundamentalmente de suficiencia financiera, pero también de equidad, de igualdad de trato, en definitiva, de justicia. Para nosotros son dramáticos, pero sabemos que se suman a otros muchos problemas importantes pendientes en nuestro país y que no tendrán solución sin un reconocimiento de su gravedad por el resto de España y la solidaridad de los españoles. En ese sentido, permítanme que insista en una idea que ya he mencionado anteriormente: sin un sistema más razonable y equitativo de financiación autonómica no será posible estabilizar financiera e institucionalmente el Estado del Bienestar ni el Estado de las Autonomías. Su presencia esta tarde aquí permite pensar que podemos compartir la preocupación por estas cuestiones y avanzar en el reconocimiento por la sociedad española, y en particular los responsables de sus instituciones, de que hablamos de asuntos que han de ser considerados prioritarios.

13.También debería ayudarnos a avanzar disponer de propuestas técnicas consistentes, que muestren cómo enfocar la reforma del sistema de financiación con posibilidades de solucionar el conjunto de los problemas contemplados, y sean válidas para el conjunto de administraciones implicadas. En eso venimos trabajando desde hace años y nuestro punto de vista a día de hoy es que es posible encontrar soluciones útiles para el conjunto de los problemas y de las comunidades. Las condiciones que ese modelo debe cumplir para alcanzar esos objetivos son basarse en criterios claros; contemplar simultáneamente las cuestiones de suficiencia y estabilidad, equidad y solidaridad, autonomía, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional; y superar de una vez el statu quo.

14. Las líneas maestras de ese nuevo modelo deberían ser las siguientes:

- 1) Partir de un objetivo de Estado para el conjunto de España, del nivel de gasto público en educación, sanidad y protección social, que responda a la prioridad reconocida a estas funciones y sea compatible con la estabilidad presupuestaria de las AAPP, asegurando a cada administración encargada de prestar esos servicios recursos suficientes para dicho objetivo.
- 2) Para disponer de recursos suficientes y estables para esa finalidad, dedicar a financiar esos servicios esenciales del Estado de Bienestar las principales fuentes tributarias (cotizaciones, IRPF, IVA e Impuestos Especiales), asignándolas entre las administraciones en proporción a los compromisos de gasto fijados y a las competencias de cada una.
- 3) Para nivelar la capacidad financiera de las comunidades de prestar los servicios públicos fundamentales que les competen, asignarlos entre las mismas atendiendo a indicadores de necesidad basados en la población y su estructura por edades, haciendo participar en la solidaridad que ello implica a todas las comunidades, incluidas las forales.
- 4) Para completar los recursos de las comunidades, asignar los actuales tributos cedidos a financiar el resto de competencias, complementando los ingresos de las comunidades con menor capacidad fiscal con fondos de desarrollo mejor diseñados que los actuales.
- 5) Para reforzar la autonomía y la corresponsabilidad fiscal de las comunidades, ampliar su capacidad normativa en el IRPF y su participación en los órganos de gobierno de la administración tributaria.

- 6) Para disponer de un horizonte realista y viable de regreso a la normalidad financiera, adaptado a las circunstancias de cada comunidad, evaluar la magnitud de la deuda acumulada por las mismas diferenciando las distintas causas de la misma.

15. Un planteamiento como el descrito es ambicioso, pero puede ser compatible con el marco financiero que propone el actual Programa de Estabilidad aunque, obviamente, implica hacer ajustes en el mismo. En todo caso, esos ajustes son asumibles y podrían mejorar sensiblemente el funcionamiento financiero del Estado del Bienestar y del Estado de las Autonomías. Una razón de peso para verlo así es que sin la recuperación de la confianza en ambos pilares de nuestra estructura institucional será difícil contar con la estabilidad política y social de nuestro país imprescindible para sostener una senda de prosperidad económica.

Ese es el marco en el que la Comunidad Valenciana puede y debe aspirar a solucionar el conjunto de problemas que lleva demasiado tiempo padeciendo y han incidido gravemente en su trayectoria reciente, debilitando su tradicional dinamismo.

Ojalá contemos con la ayuda de todos ustedes para hacer llegar estos mensajes y cancelar de una vez las hipotecas que condicionan el progreso de los valencianos, y también del conjunto de los españoles.

Muchas gracias por su atención