

PROPUESTAS PARA EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

—

**Segundo Informe de la Comisión de Expertos
nombrada por las Cortes Valencianas**

Diciembre de 2017

COMISIÓN DE EXPERTOS NOMBRADA POR LAS CORTES VALENCIANAS

Francisco Pérez García	Catedrático de la Universitat de València y director de investigación del Ivie
Rafael Beneyto Cabanes	Analista financiero
José Ismael Fernández Guerrero	Catedrático de la Universitat de València
Eusebio Monzó Martínez	Asesor en Innovación de la Universitat Politécnica de València
José Antonio Pérez García	Gerente de la Universitat Politécnica de València

AGRADECIMIENTOS

La Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas ha contado para el desarrollo de sus trabajos y la preparación de los múltiples materiales estadísticos, bibliográficos y documentales en los que se ha basado, con la importante colaboración de un amplio y activo grupo de trabajo integrado por especialistas de cuatro instituciones: Silvia Mollá y Juan Pérez (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), Amadeo Fuenmayor y Rafael Granell (Universitat de València), Nicolás Jannone e Irene Santamaría (Conselleria d'Hisenda y Model Econòmic) y Vicent Cucarella (Sindicatura de Comptes).

Los miembros de la Comisión agradecen a todos ellos sus valiosas aportaciones a lo largo de muchos meses de trabajo, pues han sido decisivas para elaborar un documento al que atribuimos mucho más valor porque, como ya ocurrió con el primer informe de 2013, se basa en el consenso de todos los participantes en su elaboración.

ÍNDICE

SÍNTESIS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES	9
INTRODUCCIÓN	25
Bloque I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN.....	29
I.1. LOS PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL.....	31
I.1.1. INSUFICIENCIA GLOBAL.....	31
I.1.2. EQUIDAD Y EQUILIBRIO VERTICAL.....	44
I.1.3. AUTONOMÍA FINANCIERA, CAPACIDAD NORMATICA Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN TRIBUTARIAS.....	49
I.1.4. COOPERACIÓN INSTITUCIONAL	52
I.2. LA SITUACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA	54
I.2.1. INSUFICIENCIA FINANCIERA.....	54
I.2.2. INEQUIDAD HORIZONTAL	56
I.2.3. DÉFICIT Y ACUMULACIÓN DE DEUDA.....	58
I.2.4. SALDO FISCAL NEGATIVO.....	61
I.2.5. IMPACTO SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	62
I.2.6. IMPACTO SOBRE LA TRAYECTORIA DE LA ECONOMÍA VALENCIANA.....	64
Bloque II. PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....	67
II.1. ELEMENTOS CLAVE DEL NUEVO MODELO	68
II.1.1. SUFICIENCIA ESTÁTICA Y DINÁMICA	68
II.1.2. REFUERZO DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA	71
II.1.3. CÁLCULO OBJETIVO DE NECESIDADES.....	74
II.1.4. NIVELACIÓN HORIZONTAL: MÁXIMO Y MÍNIMO.....	76
II.1.5. FIN DEL STATU QUO	77
II.2. NUEVA ESTRUCTURA E INSTRUMENTOS	78
II.2.1. ESTRUCTURA DE FONDOS Y FUENTE DE INGRESOS	78
II.2.2. PARÁMETROS Y ORIGEN DE LOS RECURSOS.....	80
II.2.3. REGLAS DE GASTO	82
II.2.4. FONDO DE RESERVA.....	83
II.2.5. VIABILIDAD FINANCIERA Y ENDEUDAMIENTO.....	83
II.3. INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS.....	87
II.3.1. GESTIÓN TRIBUTARIA	87
II.3.2. REGÍMENES ESPECIALES.....	89
II.3.3. COORDINACIÓN Y LEALTAD INSTITUCIONAL	90
II.3.4. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	93
NOTA SOBRE EL EQUIPO DE TRABAJO.....	97

SÍNTESIS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

Este Informe de la Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas para analizar los problemas financieros de la Generalitat Valenciana expone, en su primera parte, el diagnóstico de la situación, constatando el mantenimiento de las causas que la provocaban y que la revisión a fondo del modelo de financiación autonómica vigente desde 2009 es de la máxima urgencia.

La segunda parte del documento presenta una propuesta de nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común que responde a criterios que permitirían a todas las CC.AA. acceder a una financiación equilibrada con sus competencias, asegurar que los servicios se pueden prestar en las mismas condiciones a todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia y permitir el ejercicio real de la autonomía de cada comunidad en el desarrollo de sus políticas de ingresos y gastos.

El marco general propuesto es más sencillo y transparente, y más equilibrado, equitativo y estable que el actual. Su adopción permitiría poner fin a la discriminación financiera que vienen padeciendo algunas comunidades autónomas, en particular la valenciana, desde que se puso en marcha el Estado de las Autonomías. También ofrecería un horizonte de sostenibilidad a las importantes funciones del Estado del Bienestar que tienen encomendadas las Comunidades Autónomas.

En las páginas siguientes se presenta un resumen del diagnóstico realizado y las propuestas de modelo de financiación elaboradas.

Bloque I.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

El modelo aprobado en 2009 ha sido aplicado sin revisiones durante nueve años consecutivos, cuatro más de los que la Ley 22/2009 preveía, pese a que su funcionamiento ha sido inadecuado, en especial durante los cinco primeros años de profunda crisis económica y también fiscal. Como consecuencia de la caída de los ingresos públicos y de los criterios seguidos en la aplicación del modelo, las CC.AA. han tenido que enfrentarse a graves problemas de insuficiencia de recursos, ajustes en todos los servicios que deben atender, severos déficits y fuertes incrementos del endeudamiento.

El diagnóstico del funcionamiento del modelo aprobado en 2009 puede hacerse a partir de las liquidaciones del mismo en el período 2009-2015 y de una amplísima colección de documentos aportados por especialistas académicos, de la administración y profesionales en estos años. Por su proximidad en el tiempo, por la variedad de puntos de vista que incorpora y por tratarse de un informe consensuado, merece la pena destacar el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica* (en adelante, ICE), publicado en Julio de 2017, que hemos tomado como referencia.

I.1 LOS PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL

Insuficiencia global

El primer problema del modelo de 2009 y el más determinante de la situación de las CC.AA. de régimen común en estos años ha sido la insuficiencia global de sus recursos para cubrir sus gastos. La consecuencia ha sido doble: un ajuste en el gasto y las condiciones de provisión de los servicios, incluidos los Servicios Públicos Fundamentales (SPF) del Estado del bienestar (sanidad, educación y protección social); y un aumento del déficit y el endeudamiento.

- **Caída de los ingresos fiscales.** El descenso de la recaudación tributaria se produjo desde el inicio de la aplicación del modelo, debido al no reconocimiento de la crisis en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2008 y 2009. La sobreestimación inicial de los ingresos de las CC.AA. se corrige con dos años de retraso, a partir de 2010, en la liquidación definitiva de esos ejercicios presupuestarios.
- **Ajustes en los gastos.** La reducción en los gastos de las CC.AA. de régimen común ha sido intensa desde entonces, y en los servicios públicos fundamentales mucho mayores que la de las demás administraciones. La caída de ingresos tuvo una repercusión mayor en el gasto en SPF de las CC.AA. porque la Seguridad Social pudo mantener sus prestaciones gracias al Fondo de Reserva y a las transferencias recibidas de la Administración Central.
- **Divergencia del gasto en SPF de las CC.AA. de régimen común durante la crisis.** Como consecuencia de los mayores ajustes, el gasto de las comunidades de régimen común se ha

alejado más del de las comunidades forales, que es un 31% superior por habitante ajustado, y también de los gastos medios en SPF de los países de nuestro entorno, siendo los de la Euro Área un 23% mayores, en términos de PIB.

- **Aumento del déficit de las CC.AA.** El déficit autonómico creció por la caída de los ingresos y las dificultades de aplicar ajustes a servicios que muestran una importante resistencia a la baja, sobre todo en periodos de crisis en los que son más demandados. La Administración Central ha impuesto un desigual reparto del déficit autorizado en beneficio de las Administraciones Centrales, comportándose como juez y parte, obligando a las comunidades a ajustarse más rápidamente. Las Administraciones Centrales han dispuesto en 2016 del 83,4% del déficit y las CC.AA. del 16,6%, unas proporciones alejadísimas de su peso en el gasto, y en especial en el gasto en SPF (59,7% y 37,3%, respectivamente).
- **Endeudamiento de las CC.AA.** La deuda de las CC.AA. de régimen común se ha triplicado, alcanzando el incremento los 174.059 millones de euros entre 2009 y 2016. La cifra es muy abultada, pero queda por debajo de las estimaciones de la insuficiencia global del sistema de financiación en estos años, si se calculan los recursos que hubieran permitido mantener los niveles de gasto real por habitante, o por habitante ajustado, de 2009.

Equidad y equilibrio horizontal

El segundo bloque de problemas relacionados con el funcionamiento del modelo de 2009 se refiere a las desigualdades de ingresos por habitante ajustado, las deficiencias en la justificación de los índices utilizados para evaluar las diferencias de necesidades por habitante y la falta de contribución de las comunidades forales a la nivelación horizontal.

- **Desigualdades de recursos, *statu quo* y complejidad de fondos.** El modelo de 2009 intentó clarificar los criterios de nivelación horizontal con el Fondo de Garantía que aspiraba a nivelar los recursos para los SPF. Pero los otros Fondos y el resto de recursos tributarios no nivelados, consolidaron el *statu quo* anterior (Fondo de suficiencia) y utilizaban criterios de oportunidad en la negociación política del modelo (Fondos de convergencia y Fondo de competitividad). El sistema siguió siendo discriminatorio (generando diferencias de recursos de hasta 35 puntos porcentuales por habitante ajustado), complejo y poco transparente.
- **Indicadores de necesidad.** La variable de referencia para comparar los recursos de las comunidades podrían ser los ingresos por habitante (población de derecho), pero el modelo de financiación incluye otras variables demográficas (estructura por edades de la población) y geográficas (dispersión, superficie e insularidad) con la justificación de que influyen en la intensidad de las necesidades por segmentos de la población (educación y sanidad) y el coste unitario de los servicios. El fundamento de los criterios seguidos, en especial en las variables geográficas es escaso y, además, los recursos por la unidad de necesidad (habitante ajustado) mantienen diferencias que no deberían existir por el efecto de los Fondos de suficiencia y convergencia. El resultado de todo ello son unas desigualdades injustificadas.

- **Los privilegios de las comunidades forales.** Las diferencias de recursos y de gasto por habitante ajustado entre las comunidades forales y las de régimen común son muy elevadas, como consecuencia de que siendo territorios de alto nivel de renta no contribuyen a la nivelación de los recursos necesaria para que los servicios fundamentales puedan prestarse en condiciones similares en todos los territorios. En efecto, el gasto en SPF por habitante ajustado de las comunidades forales supera en 30pp el gasto medio de las de régimen común.

Autonomía financiera, capacidad normativa y participación en la gestión tributaria

La insuficiencia financiera y la persistencia de la crisis pusieron de manifiesto que las comunidades de régimen común carecían de instrumentos adecuados de política fiscal para dar respuestas a sus problemas financieros, tanto mediante el uso de su capacidad normativa como a través de la gestión tributaria.

- **Autonomía financiera.** La capacidad de las comunidades de régimen común para decidir sobre sus ingresos se encuentra limitada porque no disponen de instrumentos para responder a las caídas de recaudación en la imposición indirecta, poniéndose de relieve que sus posibilidades de afrontar los problemas por sí solas son escasas y muy dispares. Para que los SPF se ofrezcan a un nivel similar en todos los territorios si los ingresos públicos caen, es necesario que las comunidades tengan capacidad para responder al problema y que esté previsto garantizar el cumplimiento de los objetivos de nivelación acordados para todas.
- **Uso de la capacidad normativa.** Aunque con frecuencia se ha difundido que las CC.AA. solo han utilizado su capacidad normativa para reducir el esfuerzo fiscal, esa valoración no se corresponde con la realidad de los últimos años. Según estimaciones de la AIREF en 2016, ocho comunidades de régimen común utilizaron su capacidad normativa al alza y seis a la baja.
- **La gestión de los tributos y la capacidad normativa.** Desde el inicio de la crisis y sobre todo desde 2010, tanto la AC como las CC.AA. ejercieron sus competencias normativas para mejorar sus ingresos. Pero mientras las de la AC eran amplias las CC.AA. se enfrentaron a la penuria de sus instrumentos normativos en imposición indirecta, que representan la mitad de sus ingresos. La AC utilizó su capacidad normativa en este ámbito en su beneficio exclusivo, neutralizando la distribución de los incrementos de ingresos en IVA e II.EE. a través del Fondo de Suficiencia. La consecuencia ha sido la minoración de los recursos de las CC.AA. a lo largo de este período en más de 40.000 millones de euros.
- **Calculo defectuoso de la recaudación normativa.** Ha sido sobrevalorada en 3.166 millones de euros según algunos estudios, lo que implica que se computen recursos que no llegan a hacerse efectivos en la recaudación real.

- **Participación en la gestión tributaria.** Aunque nominalmente se reconoce a las comunidades una presencia en los órganos de gobierno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), su participación efectiva es muy limitada, viéndose obligadas a ocupar una posición pasiva frente a los resultados de una dirección de la Agencia dirigida en exclusiva por la AC.

Cooperación institucional

En esas condiciones las respuestas a los problemas financieros sobrevenidos solo hubieran sido posibles de manera adecuada mediante una eficaz cooperación institucional, que no ha existido por lo general. En un estado descentralizado la cooperación entre los gobiernos es necesaria para coordinar las múltiples funciones desempeñadas por las distintas administraciones y dar respuesta a los problemas de funcionamiento sobrevenidos, en especial ante cambios de circunstancias intensos. Por esa razón, durante la crisis la cooperación institucional habría resultado más necesaria y las consecuencias de su carencia han sido más evidentes.

- **Insuficiente desarrollo de las instancias de colaboración.** Cuando surgen problemas graves que requieren respuestas de varias instituciones es imprescindible disponer de instancias de colaboración eficientes, que faciliten la formación de consensos en materias que afectan al conjunto del Estado. Algunas de esas instituciones están creadas -Senado, Conferencia de Presidentes, Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)— pero su funcionamiento no es el que sería necesario y la capacidad de respuesta a los problemas se resiente.
- **Imposición de criterios de la Administración Central.** El funcionamiento del CPFF, el único que se reúne con frecuencia para abordar estos temas, viene marcado por la imposición de los criterios de la AC, aunque lo haga en base a facultades que tiene reconocidas por la ley. El sistema de votaciones no reconoce a las comunidades ninguna posibilidad de decidir según un criterio compartido distinto del de la AC. Tampoco tienen en cuenta el tamaño de las CC.AA., otorgándoles a todas el mismo peso. También contribuye a la percepción de que las propuestas son impuestas que no se presenten con la fundamentación técnica necesaria y no se apoyen en análisis independientes.
- **Falta de lealtad institucional.** Algunas experiencias durante la crisis justifican cuestionar la lealtad institucional en las decisiones adoptadas por la AC, pues hacen dudar que haya tenido en cuenta las circunstancias financieras en las que se encontraban las CC.AA. Dos ejemplos de ello son la neutralización de los incrementos de recursos derivados de los cambios normativos en IVA e Impuestos Especiales y el reparto del déficit autorizado por el Programa de Estabilidad decidido por la AC, que se ha reservado un porcentaje mayor del que justificaría su peso en el gasto, obligando a las CC.AA. a reducir sus desequilibrios financieros más rápidamente. En ambos casos la AC ha hecho uso de sus atribuciones abusando de su posición dominante en años muy difíciles.
- **Mecanismos extraordinarios de financiación vs reforma.** A diferencia de lo comentado en el apartado anterior, la AC sí ha colaborado con las CC.AA., promoviendo mecanismos extraordinarios de financiación (FLA, FPP, FFCA). Pero la gestión de estos mecanismos no ha

sido tampoco todo lo transparente y ágil que habría sido deseable y, sobre todo, se han prolongado durante más tiempo del aconsejable al no haberse revisado el modelo a los cinco años establecidos en la legislación, sustituyendo la solución de la insuficiencia financiera del modelo por más endeudamiento.

I.2 LA SITUACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La financiación de la Comunitat Valenciana ha reflejado de manera particularmente grave las deficiencias de los modelos aplicados en cuanto al cumplimiento de los principios de suficiencia y equidad. Nadie que atienda a la evidencia que ofrecen los datos niega ya que la Generalitat Valenciana reciba menos ingresos que ninguna otra comunidad, ni que esa sea la causa principal de su mayor endeudamiento y no unos mayores gastos.

Insuficiencia financiera

Los recursos efectivos proporcionados por el sistema de financiación a la Comunitat Valenciana padecen el problema general de insuficiencia de las comunidades de régimen común. La insuficiencia se ha producido a lo largo de todo el periodo, alcanza los 30.033 millones de euros entre 2009 y 2015 y su media anual es de 4.290 millones de euros para las competencias gestionadas. La consecuencia directa de la insuficiencia de recursos ha sido el ajuste de los gastos. Para responder a los problemas, la Comunitat Valenciana redujo su gasto total real por unidad de necesidad (habitante ajustado) un 22,2% entre 2009 y 2013, y su gasto real en SPF por habitante ajustado en un 17,1%, concentrando los recortes en el resto de servicios para proteger en la medida de lo posible los servicios esenciales.

Inequidad horizontal

La distribución de recursos entre las comunidades no es equitativa y perjudica especialmente a la Comunitat Valenciana. Las diferencias en el conjunto del periodo 2009-2016 han sido del 8% por habitante ajustado respecto a la media de las comunidades y de 24pp respecto a la mejor financiada. Esas distancias suponen en 2015 unas minoraciones de los ingresos de la Generalitat de 878 millones de euros y de 3.619 millones de euros respecto a esas dos referencias, respectivamente.

La importancia de los criterios de cálculo de la necesidad es tal que si en 2015 los recursos totales se hubieran distribuido proporcionalmente a la población, a la Comunitat Valenciana le hubieran correspondido 11.530 millones de euros. Si el cálculo de las necesidades se hubiera limitado a reconocer la incidencia de variables que reflejan la estructura demográfica, la cifra de ingresos hubiera sido de 11.413 millones. Si el reparto se hubiera basado en los criterios de distribución del Fondo de garantía, que considera factores demográficos y geográficos, los ingresos de la Generalitat habrían sido 11.169 millones de euros. Pero la cifra real de recursos totales derivados del conjunto de los Fondos del modelo asciende a 10.351 millones de euros, de modo que el conjunto de

correcciones al criterio poblacional minoran los ingresos de la Generalitat en 1.179 millones de euros.

Déficit y acumulación de deuda

Los déficits valencianos ya eran evidentes debido a los problemas de inequidad de los modelos anteriores, pero al llegar la crisis y generalizarse a todas las comunidades se disparan, llegando a suponer el 6,7% del PIB valenciano en 2011, financiándose ese año mediante endeudamiento el 36% de los gastos no financieros. En periodo 2009-2016 se ha financiado con déficit el 19% de los gastos no financieros, pese a que estos se han situado en la Comunitat Valenciana por debajo de la media de las comunidades de régimen común y muy alejados de las que más gastan.

La deuda acumulada ya era superior a los 16.000 millones en 2009 pero se ha incrementado enormemente en el periodo de vigencia del actual modelo, debido en gran medida a la infrafinanciación. De los 44.663 millones de euros de deuda a finales de 2016, 15.150 millones (el 34%) tendrían este origen, a los que habría que añadir 4.589 millones correspondientes al pago de intereses asociados al mayor endeudamiento. La cifra sería mayor si se incluyera el endeudamiento que, por similares causas, se acumuló antes de 2002.

Saldo fiscal negativo

Las desventajas de la Comunitat Valenciana se agravan cuando se consideran las actuaciones de las demás administraciones en su territorio, en particular las de la AC. Así lo reflejan los saldos fiscales de las Cuentas Públicas Territorializadas que publica el Ministerio de Hacienda y el resto de estudios sobre las balanzas fiscales de las comunidades autónomas. La Comunitat Valenciana, con un PIB per cápita que solo alcanza el 88% de la media, es contribuyente neto a la solidaridad, una situación anómala que no se debe a un esfuerzo fiscal inferior a la media sino a que los gastos de las AA.PP. en el territorio valenciano son menores.

Impacto sobre los servicios públicos

Para mantener un nivel de gasto similar a la media en SPF, la Generalitat absorbe prácticamente el 80% de su presupuesto de ingresos no financieros, seis puntos porcentuales más que la media de las comunidades. En el ámbito de la educación, el gasto público por alumno se sitúa a mucha distancia de las comunidades del norte peninsular, cuyo gasto supera al valenciano entre el 20% y el 50%. En el sanitario, el gasto por habitante protegido equivalente (teniendo en cuenta la estructura de edades de la población) en la Comunidad se sitúa a una distancia significativa (10%-15%) de las que más gastan. Las diferencias son todavía mayores en el gasto público en servicios sociales pues el gasto por unidad de necesidad de las administraciones territoriales de la Comunitat Valenciana se sitúa a más de un 60% por debajo de las que más gastan.

Impacto sobre la trayectoria de la economía valenciana

El mayor esfuerzo que representa para el presupuesto valenciano mantener el nivel de gasto en SPF próximo a la media tiene como contrapartida un menor porcentaje de recursos para el resto de funciones, entre las cuales ocupan un lugar destacado las políticas que apoyan las actividades económicas de los sectores productivos o factores que contribuyen al desarrollo económico (I+D+i, infraestructuras, internacionalización). Los recursos por habitante dedicados a esas políticas son muy inferiores, situándose un 50% por debajo de la media, y algunas comunidades triplican el nivel de gasto valenciano en estas áreas. También son menores en la Comunitat Valenciana respecto a otras comunidades con PIB pc inferior a la media, los ingresos provenientes del FCI y de los Fondos Europeos.

Bloque II.

PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La solución a los problemas existentes en el actual modelo de financiación, así como a las disfunciones heredadas de modelos anteriores, exige llevar a cabo una reforma en profundidad del sistema de financiación autonómica. En este contexto se plantea una propuesta concreta para el nuevo modelo de financiación autonómica que, siguiendo la estructura propuesta por el ICE, incorpora algunas variaciones con el objetivo de fortalecer los principios de suficiencia y equidad, simplificar su funcionamiento y facilitar su comprensión por los ciudadanos.

II.1 ELEMENTOS CLAVE DEL NUEVO MODELO

Para poder resolver los problemas señalados, la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica (NMFA) que desarrolla este Informe tiene las características siguientes:

Suficiencia estática y dinámica

La suficiencia estática en el año base del modelo ha de responder a un criterio político sobre el volumen de servicios a prestar y financiar, y para establecerlo se requiere tener en cuenta los datos disponibles de todas las CC.AA., comunes y forales. Para determinar el volumen de recursos necesarios es razonable considerar dos referencias: a) el nivel de gasto liquidado en el nuevo año base (2015); b) el nivel de gasto por unidad de necesidad del año base del modelo anterior, 2007, evolucionado según los indicadores de necesidad contemplados en el modelo de 2009. Según nuestros cálculos, en este segundo caso los recursos ascenderían a 114.869 millones de euros.

La suficiencia dinámica es el nivel de recursos necesarios para financiar las necesidades de gasto de las CC.AA. de régimen común, de acuerdo con sus competencias, durante el periodo de aplicación

del modelo. La crisis económica y fiscal ha puesto de relieve que las haciendas autonómicas han carecido de instrumentos en el ámbito de los ingresos para asegurar la suficiencia dinámica de las CC.AA., acumulando un enorme endeudamiento entre 2009 y 2016, 174.059 millones de euros, durante la vigencia del modelo actual.

Para solventar estos problemas en el nuevo modelo de financiación autonómica es imprescindible actuar en cuatro direcciones:

1. **Recomponer el equilibrio vertical.** La pérdida del equilibrio tributario entre los subsectores del sector público español queda reflejada en la reducción del peso del gasto autonómico en el gasto total de las AA.PP., en beneficio de las AACC, en especial en los SPF. Para recomponerlo es necesario asignar a cada administración una base tributaria cercana a la dimensión de gasto en sus competencias, y con capacidad normativa sobre las figuras que se le asignen para que dispongan de un margen de autonomía efectiva sobre sus ingresos.
2. **Establecer reglas de gasto.** Estas reglas, con máximos y mínimos, tienen como objetivo promover la estabilidad de los gastos en SPF. Los mínimos deben garantizar la protección de las prestaciones y los máximos hacer el gasto financieramente sostenible, teniendo en cuenta la evolución del nivel de renta de la economía y el esfuerzo fiscal establecido.
3. **Dotar un Fondo de reserva.** Cada comunidad dotará este fondo en los periodos en los que la recaudación tributaria registre incrementos superiores al máximo establecido por la regla de gasto, para utilizarlo cuando la recaudación tributaria no garantice el mínimo establecido. La financiación del nivel de gasto mínimo mediante recurso al endeudamiento se autorizaría cuando los recursos del Fondo de reserva no sean suficientes.
4. **Fijar objetivos realistas de estabilidad presupuestaria.** El establecimiento de los objetivos de estabilidad, sostenibilidad financiera y déficit para cada subsector de las AA.PP. ha de seguir criterios justos, fijándose de manera coordinada y leal, y no por imposición de una única administración.

Refuerzo de la autonomía tributaria

La CECV asume las recomendaciones del ICE respecto a las cesiones, armonización y gestión de los tributos de la cesta de recursos autonómico, puntualizando que la participación actual de las CC.AA. de régimen común en los tributos estatales debe revisarse con el objetivo de hacer efectivo el equilibrio vertical. Para ello propone atribuir a las comunidades una cesión o participación en los recursos tributarios proporcional a su participación en el gasto no financiero de las AA.PP. financiado con tributos. A partir de esa nueva asignación de bases tributarias, cualquier comunidad, en ejercicio de su autonomía debe ejercer sus responsabilidades fiscales ante sus contribuyentes si desea revisar los niveles básicos de prestación de los servicios.

La CECV comparte la propuesta del ICE de que las CC.AA. gestionen de manera colegiada tramos autonómicos del IVA y los II.EE. por entender que es un compromiso entre el reconocimiento de la importancia de reforzar la capacidad normativa de las CC.AA. en la imposición indirecta y las

restricciones en ese sentido de la UE. Para que la propuesta tenga posibilidades de resultar efectiva, es necesario definir sistemas de decisión por mayorías cualificadas en el CPPF.

Cálculo objetivo de necesidades

Se propone que los servicios públicos fundamentales (políticas de salud, educación y protección social (art. 15, LOFCA)) gocen de una garantía superior de suficiencia dinámica. Se considera que el indicador de demanda de servicios idóneo en ambos bloques de gasto es la población, que es de comprensión inmediata por los ciudadanos y los contribuyentes. No obstante, debido al uso anterior del indicador de población ajustada y aun no existiendo evidencia de que los criterios en los que se basa mejoren la estimación de las necesidades de gasto, puede ser —en segunda instancia— un indicador de demanda para el Bloque de gasto en SPF. En ese caso, el de población se utilizaría solo para el resto de servicios.

Para incorporar en el futuro nuevas variables correctoras y de demanda, se propone establecer un *Observatorio permanente del coste de provisión de los servicios y políticas públicas*, dependiente del CPPF, dirigido por expertos de reconocido prestigio, e independientes del Gobierno central y los autonómicos, con el fin de aportar evidencias fiables y realizar propuestas.

Nivelación horizontal: mínimo y máximo

El grado de nivelación de los recursos por unidad de necesidad de los que disponen las distintas CC.AA. puede ser total o parcial, reflejando el compromiso sobre la intensidad de la solidaridad interterritorial acordada políticamente. En todo caso, la aplicación del criterio de equidad es de base constitucional y viene recogido en toda la legislación vigente de aplicación a la financiación autonómica. Su efectividad requiere que todos los ciudadanos españoles —residan donde residan— puedan acceder a los mismos niveles de provisión de los servicios públicos, al menos en los fundamentales (art 15, LOFCA), con el mismo esfuerzo fiscal. Para evitar que la exigencia sea desigual, la CECV propone que el nuevo modelo de financiación autonómica contemple como objetivo la nivelación plena (100%) en el año base y los sucesivos años en los recursos que se asignen a la financiación de los servicios públicos fundamentales (Bloque SPF).

Fin del statu quo

La permanencia del *statu quo* ha sido la principal causa de la discriminación objetiva en la financiación de los servicios públicos autonómicos entre ciudadanos españoles que residen en las diferentes CC.AA. de régimen común y de todos ellos con los de las comunidades forales. Para que no se prolongue por más tiempo, se propone corregir esta discriminación entre las CC.AA. de régimen común el primer año de aplicación del NMFA y abordar, al mismo tiempo, la actualización de la contribución de las comunidades forales a la financiación de los SPF en el conjunto del Estado mediante una contribución proporcional a su capacidad tributaria en los tributos compartidos.

El nivel de ingresos del que disponen las comunidades forales, a través de un régimen especial, no debería producir desigualdades de trato para los ciudadanos para un nivel de competencias homogéneo. En ese sentido, ninguna de las CC.AA. de régimen común tiene un exceso de recursos y las desigualdades de financiación existentes respecto a los indicadores de necesidad entre estas últimas deben ser resueltas mediante la corrección de la insuficiencia global del nuevo sistema, de forma que sea factible que las más infrafinanciadas alcancen a las mejor financiadas en relación con los indicadores establecidos. Ese criterio permitirá corregir las inequidades existentes y respetar el nivel nominal de recursos de todas las comunidades en el año base del modelo.

II.2 NUEVA ESTRUCTURA E INSTRUMENTOS

Estructura de los fondos y fuentes de ingresos

La CECV propone adoptar la estructura del modelo propuesto por el ICE, introduciendo algunas variaciones para simplificarla y fortalecer la aplicación de los principios de suficiencia y equidad. El NMFA se estructura en tres fondos y un conjunto de recursos tributarios asignados a las CC.AA. y no integrados en los fondos.

1. Fondo Básico de Financiación (FBF)

Para financiar la capacidad de gasto de las CC.AA. de régimen común en los servicios públicos fundamentales (Bloque SPF), se dota un Fondo Básico de Financiación (FBF) con la recaudación normativa del tramo autonómico del IRPF (50%) y la recaudación que corresponda a las CC.AA. de régimen común de los tramos autonómicos del IVA (70%) y de los II.EE. (70%). Además, se integran en este fondo los II.EE. sobre alcohol y bebidas derivadas, cerveza, productos intermedios, labores de tabaco, vino y bebidas fermentadas, hidrocarburos estatal, incluido el REF canario (sin medios de transporte).

Adicionalmente, el FBF se nutrirá de dos aportaciones:

- La contribución de las comunidades forales a la solidaridad para la prestación equitativa en SPF en todo el territorio del Estado o, en su defecto, una aportación sustitutoria de la misma financiada por el Estado.
- Si fuera necesario, la aportación estatal necesaria para equilibrar los recursos del FBF con el objetivo de gasto a financiar en el Bloque SPF en el año base, igualando el gasto que se acordó financiar en el año base del SFA 2009 (previsto en los artículos 2 a 6 de la Ley 22/2009), actualizado según la evolución de la población por habitante ajustado hasta el año base del NMFA.

El FBF se distribuirá anualmente en proporción a la población, o alternativamente a la población por habitante ajustado de cada comunidad autónoma.

La evolución del FBF será la que determinen la recaudación de los tributos que lo integran y las aportaciones estatales, actualizadas de acuerdo con el índice mixto ITE/PIB que propone el ICE.

2. Tributos cedidos y Fondo de Nivelación Vertical (FNV)

Para financiar el gasto de las CC.AA. de régimen común en el resto de funciones de competencia autonómica (Bloque RF) se ceden a las comunidades los tributos citados a continuación: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Tasas sobre el juego; Impuesto sobre medios de transporte; Impuesto sobre actividades de juego; Impuesto sobre hidrocarburos CC.AA.; Resto REF canario (incluyendo medios de transporte). Estos tributos, junto a la capacidad de financiación propia de las comunidades, —incluidas tasas y precios públicos afectos a los servicios— permitirán igualar el gasto efectivo en el año base.

Adicionalmente, se dotará un Fondo de Nivelación Vertical (FNV) con la recaudación íntegra de los siguientes tributos especiales: Impuesto sobre hidrocarburos especial; Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito; Impuesto sobre la electricidad; Impuesto sobre primas de seguro; Impuestos medioambientales y gases fluorados estatales.

El FNV se distribuirá anualmente en proporción a la población de cada comunidad autónoma.

Si se acordara que las diferencias de capacidad de gasto en el Bloque RF derivadas de la recaudación de los tributos cedidos y el FNV no excedan determinado umbral de dispersión, o que la nivelación sea completa, se realizará una aportación estatal adicional al FNV que será distribuida de acuerdo con los objetivos de nivelación que se determinen.

La evolución de la financiación de la capacidad de gasto en RF para las CC.AA. de régimen común será la que resulte de la recaudación de los tributos cedidos y los que integran el FNV. Si existiera una aportación estatal de nivelación, se actualizará con el ITE/PIB.

3. Fondo Complementario de Financiación (FCF)

Con el objetivo de financiar el gasto de las CC.AA. de régimen común en las competencias transferidas no homogéneas se dotará un Fondo Complementario de Financiación (FCF) mediante la correspondiente aportación estatal, en sustitución de la que se realizaba actualmente a través del Fondo de Suficiencia del SFA.

La evolución de la financiación de la capacidad de gasto del FCF se actualizará con el ITE/PIB.

Adicionalmente a los anteriores, son recursos propios de las CC.AA. los tributos propios, las tasas, los precios públicos y los mecanismos de copago que tenga establecidos o puedan establecer las mismas. En relación con esta última fuente de ingresos, la CECV propone, como el ICE, dar una nueva redacción a los artículos correspondientes de la LOFCA para otorgar mayor seguridad jurídica a las iniciativas de las CC.AA.

Parámetros y origen de los recursos

La estructura que se propone no requiere establecer coeficientes de aportación de los ingresos tributarios autonómicos a un fondo u otro ni determinar índices dinámicos de evolución de la financiación tributaria dado que, en todos los casos, la evolución será la correspondiente a la recaudación real.

La estructura del NMFA propuesta implica una ampliación de la suficiencia de las Comunidades Autónomas de unos 13.000 millones de euros en el año base 2015. La obtención de estos recursos para aplicar la propuesta puede provenir de diversas fuentes: modificación en los porcentajes de participación en los impuestos indirectos —junto a la posibilidad de incrementar los tipos de forma colegiada por parte de las CC.AA.—, incorporación de figuras tributarias estatales y autonómicas en el modelo, y aportación de las Comunidades Forales para el acceso equitativo a los SPF.

Esta reordenación de los recursos entre administraciones públicas supondrá una variación de los objetivos de déficit de cada una de ellas, pero tendrá un efecto neutral sobre el objetivo del conjunto de las AA.PP.

Reglas de gasto

Se propone definir una regla de gasto mínimo para el Bloque de políticas SPF y una regla de gasto máximo para ambos bloques de políticas de SPF y RF.

La regla de gasto mínimo en el Bloque de políticas SPF, para proteger un nivel de gasto autonómico básico en sanidad, educación y protección social, será de aplicación cuando la variación de la recaudación tributaria del FBF más los recursos del FNV no proporcionen recursos suficientes para cubrir la evolución, en términos reales, del indicador de necesidad definido. En ese caso se entenderá justificada la utilización de los Fondos de reserva autonómicos, si existen, o el recurso al endeudamiento.

La regla de gasto máximo del conjunto de políticas operará para garantizar la sostenibilidad del gasto autonómico a medio y largo plazo y la compatibilidad del mismo con el esfuerzo fiscal que se determine. Cuando la recaudación tributaria crezca más, en términos reales, que los indicadores de necesidad, el límite de gasto aprobado en los presupuestos no podrá superar la evolución de los indicadores de demanda en más de un porcentaje acordado, destinándose los recursos no utilizados a la acumulación de Fondos de reserva para garantizar el futuro de los SPF. Esta regla de gasto responde al principio de responsabilidad fiscal y a los compromisos y objetivos de estabilidad presupuestaria.

Fondo de reserva

Se considera deseable que las CC.AA. doten fondos de reserva que promuevan el ahorro y ofrezcan liquidez en circunstancias adversas de la economía, en las que pueden existir restricciones de acceso al endeudamiento, con el fin de proteger del ciclo a los servicios fundamentales.

Los elementos nucleares del sistema (número de fondos, dotación, capitalización y utilización) deben definirse con detalle en el seno del CPFF. Una vez diseñado técnicamente el sistema, su contenido y funcionamiento, debería incorporarse a la LOEPSF.

Los fondos de reserva generan su dotación mediante la aportación de los recursos excedentes de la recaudación tributaria tras la aplicación de la regla de gasto máxima, para lo que habría que modificar la regla de destino del superávit presupuestario contemplada.

Viabilidad financiera y endeudamiento

La CECV comparte el análisis y las propuestas que se recogen en el párrafo 71 del Capítulo 5º del ICE, así como el contenido del *Voto particular del representante de la Comunitat Valenciana sobre sostenibilidad de la deuda*.

Las razones que apoyan la compensación de una parte de la deuda son tres: primera, que en buena medida en su origen no hay un exceso de gasto sino una insuficiencia de ingresos, circunstancia muy relevante para evaluar el riesgo moral de la condonación; segunda, que algunas comunidades discriminadas financieramente en el pasado arrastrarán los efectos de la injusticia padecida si no se mutualizan sus deudas; y tercera, que no es realista pensar que sin ningún tipo de reducción de deuda las Comunidades más endeudadas puedan volver al mercado a medio plazo, teniendo en cuenta cómo funciona la industria financiera.

La propuesta de quita o compensación de deuda debe evitar o mitigar los riesgos que comporta y también los obstáculos que pudieran plantearse en una negociación, debiendo por ello ser justa y objetiva para todas las Comunidades. La compensación será eficaz solamente si el modelo de financiación autonómico se diseña de manera que existan garantías de suficiencia dinámica para cada una de las Comunidades, sin discriminación alguna. Si el diseño se cierra en falso, se volvería a generar un nuevo stock de deuda derivado de las nuevas insuficiencias.

La propuesta de la CECV es que, como se ha hecho en otros países europeos, el Estado transfiera fondos adicionales durante los años que se acuerde, cuyo uso exclusivo sea la reducción del stock de deuda de las Comunidades afectadas. En el momento inicial el importe a recibir debería situar el stock deuda/ingresos corrientes por debajo de 270%, para tener rating de inversión de las agencias más relevantes.

El importe total a transferir para reducir el volumen vivo de la deuda a nivel individual tendría dos componentes. El primero sería un porcentaje igual para todas las Comunidades como consecuencia de la insuficiencia de recursos padecida para financiar los SPF en el periodo 2009-2016; y el segundo cubriría en su totalidad la deuda derivada de las insuficiencias relativas de financiación padecidas

por algunas comunidades en el pasado. La compensación debería concentrarse en las comunidades con niveles de financiación por población ajustada por debajo de la media y con un gasto per cápita por debajo de la media.

El procedimiento propuesto permitiría que el Estado o una Autoridad independiente verificara que el proceso de ajuste y normalización se pone en marcha de manera efectiva. La CECV considera conveniente evitar activamente el riesgo moral de la compensación y reforzar la reputación de la Comunitat Valenciana ante los mercados con medidas orientadas a reforzar la calidad de su gestión financiera. Para ello se deberían desarrollar iniciativas de programación presupuestaria a medio plazo y control del gasto público que contribuyan a alcanzar los objetivos de las políticas, gastando de manera eficiente y compatible con la estabilidad financiera.

II.3 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Gestión tributaria

Con los órganos de coordinación creados por la Ley 22/2009, ubicados formalmente en la estructura organizativa de la AEAT (Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria –CSDCGT; y los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria –CTDCGT), el nivel de coordinación efectiva ha sido bastante limitado y esta puede ser una de las causas del bajo cumplimiento tributario en España.

Se comparte la propuesta del ICE de Administración tributaria integrada, que haga corresponsables de la aplicación del sistema fiscal a la Administración Central y a las Administraciones Autonómicas, en la que habría que dar cabida, con los ajustes necesarios, a las comunidades forales. El modelo de gestión fraccionada, donde cada CA sea competente para gestionar todos los tributos generados en su territorio, supondría la quiebra del sistema fiscal español, e impediría el aprovechamiento de las importantes economías de escala y de especialización.

Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

La CECV comparte plenamente el análisis y las propuestas que realiza el ICE, considerando que, para que dicho instrumento cumpla las funciones que le asigna la LOFCA, su dotación debe tener una dimensión mínima claramente mayor que la actual, en porcentaje del PIB.

La CECV propone que los criterios de reparto del FCI sean exclusivamente población y la inversa de la renta per cápita.

INTRODUCCIÓN

El 16 de septiembre de 2013 se hizo público el informe *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, elaborado por la Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas (en adelante, CECV). Aquel documento sirvió de punto de partida de los relevantes avances de los últimos años en la toma de conciencia de los valencianos sobre las causas reales de nuestros problemas y las vías para la solución de los mismos. La sociedad valenciana ha dado pasos muy importantes en estos años al alcanzar acuerdos amplios sobre las causas y consecuencias del problema de infrafinanciación que padecemos y se ha mantenido unida en la defensa de nuestro derecho a exigir una financiación justa. Solo consiguiéndola y gestionando los recursos eficientemente será posible equiparar el nivel de los servicios públicos fundamentales con el de otros territorios e impulsar el progreso económico y social con políticas adecuadas.

Nuestro objetivo es que este segundo informe contribuya a actualizar el diagnóstico de los problemas y ofrezca propuestas realistas para la solución de los mismos. Y nuestro deseo que, sobre esa base, el documento elaborado ayude a mantener la unidad alcanzada y a seguir avanzando en la dirección que los valencianos necesitan. Es necesario seguir trabajando en la misma dirección porque sigue sin producirse ningún cambio significativo en el modelo de financiación aplicado desde 2009. Es un hecho extraordinariamente preocupante porque la revisión debería haberse producido en 2014 y sigue pendiente. Esto sucede a pesar de que la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, preveía una revisión quinquenal del mismo *“para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema”*, en su disposición adicional séptima.

Como consecuencia de este incumplimiento, la Generalitat Valenciana sigue encontrándose en una grave situación financiera que se deriva de las insuficiencias de recursos que padece desde hace décadas. Las mismas tienen su origen remoto en el criterio del coste efectivo de los servicios transferidos, que fue aplicado sin tener en cuenta el desigual despliegue territorial de los servicios en el momento de los traspasos. Estas insuficiencias no han sido corregidas por los sucesivos modelos de financiación pese a ser conocidas. Esta circunstancia y la caída de ingresos padecida por

todas las comunidades durante la gran recesión son claves para explicar el nivel alcanzado por el endeudamiento de la Generalitat Valenciana y su insostenible situación económico-financiera actual.

Pese a gastar menos que el resto de las comunidades, el déficit y el endeudamiento de la Generalitat Valenciana son mayores. También es mayor su dependencia del apoyo financiero del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), el Fondo de Pago a Proveedores (FPP) y en la actualidad el Fondo de Financiación de las Comunidades Autónomas (FFCA). Estos mecanismos extraordinarios de financiación han significado un alivio para los problemas de liquidez de las comunidades, pero su permanencia durante más años de los necesarios ha favorecido unos incrementos del volumen de la deuda que no se hubieran producido si el modelo hubiera sido revisado para corregir sus insuficiencias en 2014.

Los retrasos en la revisión del modelo de financiación están significando la pérdida de un tiempo precioso en unos años en los que los efectos de la crisis están remitiendo y los niveles de recaudación mejorando, aproximándose al escenario de suficiencia que preveía el diseño del modelo del 2009 y nunca se alcanzó. Pero esas mejoras de recursos siguen asignándose con unas reglas que respetan un *statu quo*. De esas reglas de reparto, y muy especialmente del Fondo de suficiencia, se derivan diferencias de financiación por habitante y por habitante ajustado incompatibles con la equidad interterritorial que reclama la Constitución Española para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos, con independencia del lugar de residencia de los ciudadanos.

Las discriminaciones que soportan los residentes en algunas comunidades autónomas muestran su perfil más exacerbado en la Comunitat Valenciana, situada en la última posición en recursos por habitante y por habitante ajustado. Las finanzas públicas valencianas están teniendo graves repercusiones sobre el acceso de los ciudadanos valencianos a algunos servicios públicos y la trayectoria de la economía valenciana durante buena parte del siglo XXI. Alejada más de 10 puntos porcentuales de la media española en renta por habitante, está necesitada de políticas de desarrollo regional que la Generalitat Valenciana ha de desplegar con medios muy inferiores a los de las demás comunidades.

Mientras no se ponga fin a las causas que generan ese resultado, revisando en profundidad el modelo que sigue vigente, los valencianos no podrán disfrutar de las mismas oportunidades de acceso a servicios públicos esenciales que el resto de los españoles. Además, seguirán sufriendo las consecuencias de la falta de músculo financiero de las políticas públicas para recuperar el crecimiento y el empleo.

Pese a gastar menos, la Comunitat Valenciana tiene que realizar más esfuerzo para cumplir objetivos de déficit que se le señalan sin tener en cuenta su situación y sigue acumulando deuda. Hasta que no se revise el modelo de financiación que está en el origen del déficit y se realice una adecuada reestructuración de la deuda que tenga en cuenta cuáles son sus verdaderas causas, la Generalitat y los valencianos seguirán lastrados por la pesada mochila derivada de un largo período de insuficiente e injusta financiación.

Este nuevo informe de la CECV actualiza y amplía diagnósticos precedentes sobre las razones por las que la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común presenta los rasgos señalados. Tras analizar en detalle los resultados del modelo de financiación aplicado desde 2009 hasta 2015 —último ejercicio liquidado— y detallar los rasgos del problema valenciano se realiza una propuesta de nuevo modelo con capacidad de superarlos.

Este documento de la CECV tiene en cuenta que este año se ha producido una novedad importante, al elaborarse y hacerse público el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autónoma* (en adelante, ICE), por iniciativa de la Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017. El ICE ha sido elaborado con la participación de veintinueve especialistas nombrados por la Administración Central, la mayoría de las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, y tiene un doble valor. En primer lugar, porque la mayor parte de sus contenidos reflejan amplios consensos sobre la naturaleza de los problemas y las vías para solucionarlos. Segundo, porque valida sustancialmente el diagnóstico y las conclusiones que habíamos expuesto en nuestro informe de 2013, en los términos generales de los problemas y también en el reconocimiento de la mayoría de los aspectos relacionados con las especiales dificultades de la Comunitat Valenciana.

Por estas razones, nuestro informe toma en consideración muchas de las propuestas y sugerencias del ICE, e intenta mejorarlas teniendo presentes las particularidades de la Comunitat Valenciana. Nuestras propuestas han sido concebidas desde una perspectiva general, con la finalidad de responder a graves carencias existentes en el funcionamiento del Estado de las Autonomías puestas de manifiesto en estas décadas: de inequidad interterritorial, de insuficiencia e inestabilidad financiera, de autonomía tributaria, y de cooperación y lealtad institucional. Consideramos que las propuestas que realizamos permitirían poner fin a las desigualdades de trato entre comunidades autónomas derivadas de los sistemas de financiación precedentes. También contribuiría a prevenir en el futuro la inestabilidad financiera que ahora padecen las comunidades y, en general, las administraciones públicas españolas. Asimismo, las propuestas resultan compatibles con los planteamientos del Programa de Estabilidad del Reino de España, al dejar abiertos los parámetros de evolución del modelo a las decisiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera en este sentido.

Este documento se estructura en dos grandes bloques:

Primero, el Diagnóstico, que aborda los problemas de la aplicación del modelo de 2009 mantenido en vigor durante los últimos nueve años, y los problemas a los que ha tenido que hacer frente la Comunitat Valenciana en ese marco normativo y financiero.

Segundo, la Propuesta de un nuevo Modelo de Financiación Autónoma, articulado mediante cuatro elementos básicos: la suficiencia financiera para el mantenimiento del Estado del bienestar en las funciones del mismo que son competencias autonómicas; una estructura de los fondos capaz de servir equilibradamente a los principios de suficiencia, autonomía, equidad y solidaridad; los instrumentos para garantizar una financiación sostenible de los servicios públicos fundamentales a lo largo del tiempo; y las garantías de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de los presupuestos autonómicos.

Bloque I.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

El Informe de la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas (CECV), *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, entregado en septiembre de 2013, realizaba un diagnóstico de la situación de la financiación autonómica centrado en la identificación de las deficiencias del modelo actual y en destacar la incidencia en el mismo de los problemas surgidos durante la crisis. Transcurridos cuatro años desde entonces, el diagnóstico debe ser revisado a la luz de tres nuevas referencias importantes.

La primera novedad es que la información sobre los resultados del sistema se ha ampliado sustancialmente, disponiéndose en la actualidad de datos de los siete ejercicios liquidados del modelo aprobado en 2009 que van desde ese año hasta 2015. El segundo cambio importante es que a partir de 2014 la economía española y la valenciana han vuelto a crecer, y con ello la evolución de los recursos del sistema ha seguido otro curso. La tercera referencia adicional a considerar es que los datos y análisis disponibles para evaluar el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común se han ampliado considerablemente. En este sentido, tiene una relevancia especial el *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* (ICE), entregado en julio de 2017, por tratarse de un documento que recoge una valoración ampliamente consensuada entre los representantes nombrados por las distintas administraciones, tanto del diagnóstico de los resultados del modelo como de las posibles reformas y mejoras del mismo¹.

¹ Este documento reproduce, completándolos cuando es posible, numerosos gráficos del ICE, basándose en las mismas fuentes estadísticas que aquel.

En el marco de estas coordenadas el diagnóstico de este nuevo informe de la CECV se estructura en dos apartados:

Apartado I.1. Se analizan los problemas más importantes del modelo actual, a la luz de sus resultados a lo largo de los nueve años de aplicación del mismo, de 2009 a 2017. Los cuatro bloques de temas analizados serán:

- La suficiencia financiera global de las comunidades y el desequilibrio vertical en el reparto de los recursos entre administraciones, y la relación de ambos problemas con el funcionamiento del Estado de bienestar.
- La distribución de recursos entre las comunidades, el limitado alcance de la nivelación en el reparto de los fondos y la existencia de problemas de equidad.
- La falta de suficiente autonomía financiera de las comunidades, su limitada capacidad normativa en materia fiscal y escasa participación en la gestión tributaria.
- El insatisfactorio funcionamiento de la gobernanza del sistema autonómico, en particular en materia de cooperación entre administraciones y lealtad institucional.

Apartado I.2. Se dedica monográficamente a analizar los problemas a los que se enfrenta la Comunitat Valenciana en distintos ámbitos de la financiación, considerándose los siguientes aspectos:

- Alcance y singularidad de la insuficiencia financiera.
- Dotación relativa de recursos e inequidad.
- Déficit y endeudamiento acumulado.
- Impacto de la infrafinanciación sobre los servicios públicos.
- Infrafinanciación autonómica y su relación con el saldo fiscal negativo.
- Impacto de la infrafinanciación sobre la trayectoria de la economía valenciana.

I.1. LOS PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL

El sistema de financiación autonómica (SFA) aprobado por la Ley 22/2009 ha sido aplicado en los ejercicios que van de los años 2009 a 2017, disponiéndose de datos liquidados sobre sus resultados para el periodo 2009-2015. Los análisis del funcionamiento y los resultados del sistema son muy abundantes y han sido realizados por las administraciones implicadas —central y autonómicas— y un buen número de especialistas². Por la amplitud de los temas que contempla y por haber sido elaborado por una Comisión muy cualificada que representa múltiples puntos de vista, así como porque se trata de un trabajo muy reciente, merece la pena tomar el ICE (MINHAFP, 2017a) como referencia destacada para el diagnóstico que se presenta en las páginas que siguen. Cabe subrayar que en dicho informe se aprecian importantes coincidencias con los contenidos del trabajo elaborado para las Cortes Valencianas, en especial en lo que se refiere a los diagnósticos, que son en buena medida compatibles sin perjuicio de las singularidades que es necesario destacar desde la perspectiva valenciana.

I.1.1. INSUFICIENCIA GLOBAL

Por su trascendencia, el primer aspecto a destacar en el diagnóstico de la situación de la financiación autonómica en los años de aplicación del sistema aprobado en 2009 es el grave problema de insuficiencia global de recursos de las comunidades para cubrir sus gastos durante la vigencia del mismo. La primera de las implicaciones importantes de esta situación ha sido los ajustes que han tenido que realizarse en las funciones que las comunidades desempeñan en los tres pilares básicos del Estado de bienestar: sanidad, educación y protección social. Una segunda implicación muy relevante ha sido la generación de graves déficits y la consiguiente acumulación de un importante volumen de endeudamiento.

Desplome de ingresos e incumplimiento de la suficiencia inicial

Al llegar la crisis, los ingresos tributarios experimentaron en España una contracción muy intensa, superior a la padecida por otros países de nuestro entorno, cuyos sistemas fiscales no se resintieron tanto. Ya a partir de 2008 la Administración Central (AC) padeció un fuerte retroceso de la recaudación de los tributos que gestiona —la gran mayoría— y de los ingresos derivados de la misma. En cambio, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) no notaron la caída de sus recursos totales hasta 2010, aunque sus ingresos en los tributos cedidos tradicionales que gestionan directamente también se habían desplomado antes.

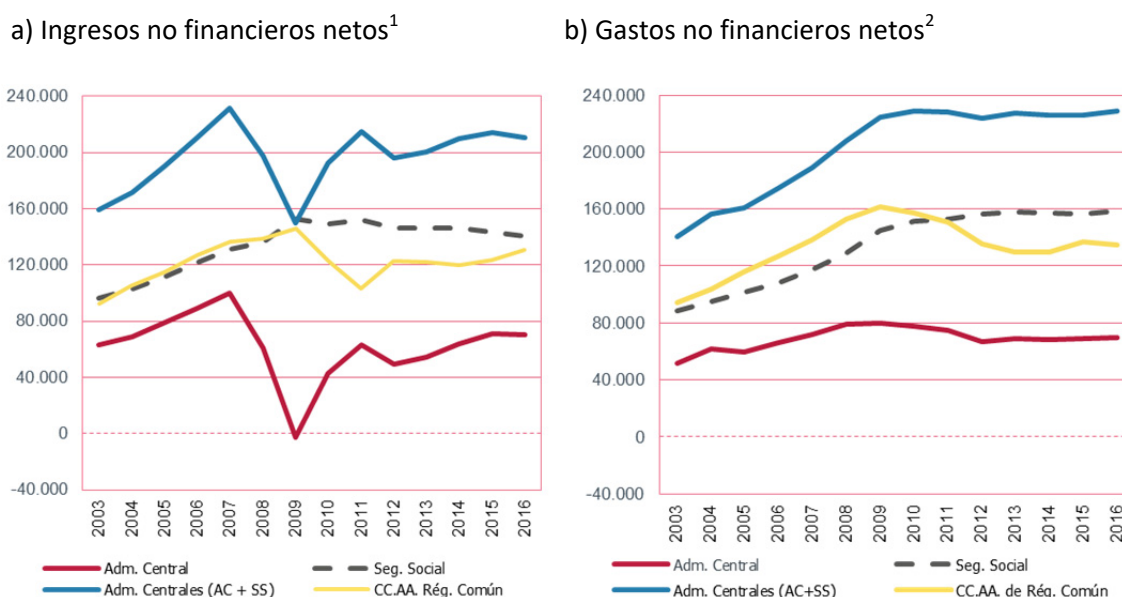
La razón de este retraso en la caída de los recursos de las comunidades fue que los ingresos provenientes de los impuestos compartidos que no gestionan —en particular IRPF, IVA e Impuestos Especiales— no los reciben cada ejercicio según la recaudación de ese año, sino por medio de unas entregas a cuenta calculadas en función de las estimaciones de la recaudación prevista en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) del ejercicio. Estas entregas a cuenta se liquidan si hay

² La literatura al respecto es muy extensa. Puede verse, por ejemplo, CHME (2017a), Ciclo de Encuentros de S'Agaró (Balletbó, A. y De la Fuente, Á., 2016; Balletbó, A. y otros, 2016) y Mediterráneo Económico Vol. 30 (2016).

diferencias entre lo anticipado y lo efectivamente recaudado dos años más tarde. Como las implicaciones de la crisis no fueron reconocidas en los PGE de 2008 y 2009, se produjo una sobreestimación de las entregas a cuenta y, consiguientemente, de los ingresos de las comunidades en esos años. Esa sobreestimación hubo de corregirse a partir de 2010, sumándose entonces el ajuste derivado de la liquidación de años anteriores a los menores ingresos ya presupuestados a partir de ese año.

El panel a) del gráfico 1 permite observar que tanto las CC.AA. como la AC hubieron de enfrentarse a importantes caídas de ingresos, aunque en momentos distintos del tiempo, por los motivos señalados en el párrafo anterior. Ninguna de las dos administraciones ha recuperado posteriormente los niveles máximos de ingresos que cada una había alcanzado, en 2007 y 2009 respectivamente. Esa reducción de ingresos tras la llegada de la crisis no se produjo en cambio en la Seguridad Social (SS), aunque a partir de 2009 sus recursos se fueron contrayendo suavemente, al acusar el impacto sobre las cotizaciones sociales de la caída del empleo y de las bases de cotización. Si se considera la trayectoria conjunta de las Administraciones Centrales (consolidando los ingresos de la Administración Central y la Seguridad Social, dado que las transferencias de la primera a la segunda son importantes y se han intensificado significativamente en estos años), se aprecia una nítida incidencia de la caída de ingresos al principio y una práctica recuperación en 2015 de la cifra anterior a la crisis.

Gráfico 1. Ingresos y gastos no financieros netos por administraciones. 2003-2016
(Millones de euros)



¹ Ingresos netos de transferencias entre AA.PP. y recursos propios de la UE

² Gastos netos de intereses, transferencias entre administraciones, de ayudas a instituciones financieras y de recursos propios de la UE.

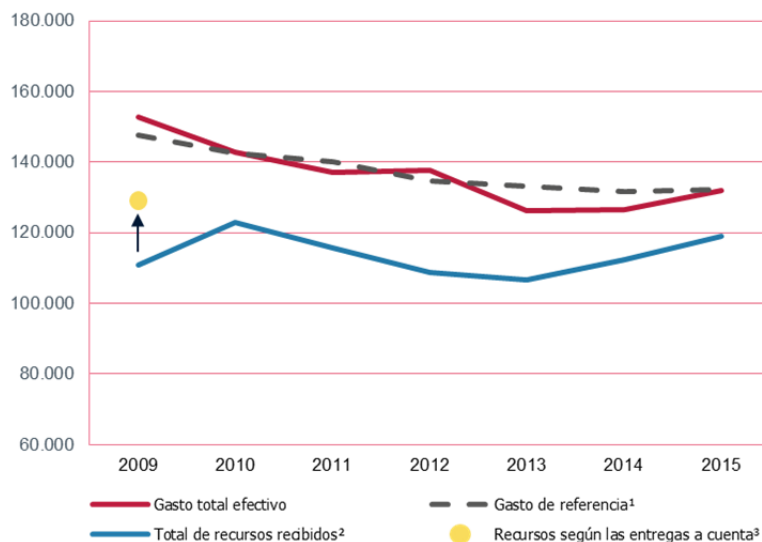
Fuente: IGAE (2017a) y elaboración propia.

Las trayectorias de los gastos de las administraciones resultaron influidas por las caídas de sus ingresos no financieros y también por las particularidades, tanto recaudatorias como competenciales, de cada una de ellas. Como refleja el panel b) del gráfico 1, las CC.AA. de régimen común y la AC ajustaron significativamente sus gastos no financieros netos en las funciones que tenían encomendadas, más las primeras que las segundas. El ajuste en términos reales de la AC y las CC.AA. alcanzó el 16,6% y el 20,1%, respectivamente, desde sus valores máximos hasta el momento de mayor ajuste, y ambas mantenían en 2016 unos gastos inferiores a los niveles nominales y reales alcanzados antes de los recortes. En cambio, la Seguridad Social lograba sostener sus gastos y evitar, afortunadamente, la tensión que hubiera supuesto reducir el gasto en pensiones.

En el caso de las CC.AA. de régimen común la evolución de los ingresos y los gastos ha significado que los recursos proporcionados por el sistema de financiación aprobado en 2009 hayan resultado menores de los anticipados. En los objetivos señalados en la declaración de motivos de la Ley 22/2009, se hablaba de mejoras de recursos en general y para la prestación de los servicios del Estado del bienestar en particular, que no se han producido. En el gráfico 2 se aprecia que con las entregas a cuenta de 2009 ya no se cubrían los gastos totales de las CC.AA. de régimen común, pero los recursos previstos por el modelo estaban más próximos al gasto de referencia que se tendría que haber realizado para cubrir las necesidades a un nivel similar al de 2007, evolucionado según las necesidades definidas en el propio modelo.

Gráfico 2. Evolución de los gastos y recursos del modelo de financiación autonómico de las CC.AA. de régimen común. 2007-2015

(Millones de euros)



¹ El gasto de referencia se define como el gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) de 2007 más los recursos añadidos por el modelo de financiación en 2009 para reforzar el Estado del Bienestar evolucionado según las necesidades (López Laborda, J. y Zabalza A., 2011) y el gasto observado en el resto de funciones de gasto.

² Los recursos percibidos comprenden el total de recursos del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente y el REF canario) junto con el total de transferencias finalistas realizadas por el Estado a las CC.AA., las transferencias recibidas de la UE y los tributos propios de las CC.AA.

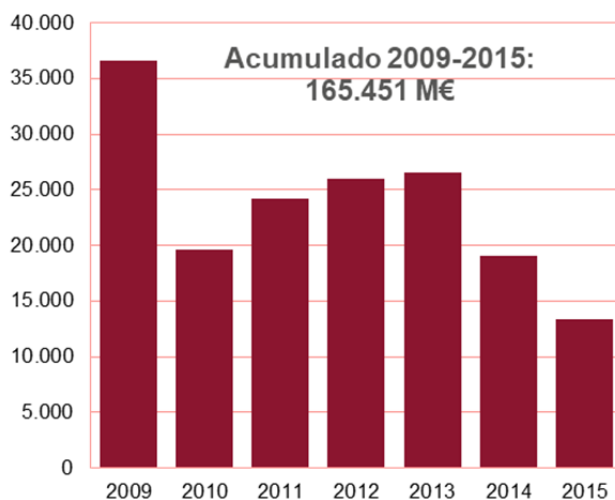
³ Se consideran las entregas a cuenta del IRPF, IVA, Impuestos Especiales y Fondo de suficiencia.

Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011) y elaboración propia.

El hecho de que la evolución de los ingresos del modelo se sitúe permanentemente por debajo del gasto de referencia, calculado en base a la evolución de las necesidades, indica que ha existido un claro problema de insuficiencia global (gráfico 3), pues no se han podido mantener las coberturas de los niveles reales de prestación de los servicios a los que aspiraba el acuerdo en el que se basó el sistema al ser aprobado en 2009. La insuficiencia global en el total de funciones de gasto asciende en el periodo 2009-2015 a 165.541 millones de euros, más de 20.000 al año, poniéndose de manifiesto fundamentalmente en el ámbito de los recursos para cubrir los servicios públicos fundamentales (SPF). Esas insuficiencias se han calculado sin tener en cuenta que el actual SFA debía permitir el despliegue del sistema de protección a la dependencia, lo que suponía una dinámica expansiva del gasto en esta materia.

Ciertamente, también las Administraciones Centrales se han enfrentado a problemas de insuficiencia, pero los instrumentos de los que han dispuesto para responder a ellos, tanto tributarios como financieros, han sido más amplios. Por esa razón, la insuficiencia de las CC.AA. de régimen común plantea la necesidad de debatir políticamente cuál es el volumen de recursos necesario para que estas administraciones presten sus servicios, y la importancia de abordar otras cuestiones en el terreno de la autonomía fiscal y la gobernanza del Estado de las autonomías, referidas a los instrumentos con los que las comunidades deben contar para conseguir dichos recursos.

Gráfico 3. Insuficiencia de recursos del modelo de financiación para las CC.AA. de régimen común¹. 2009-2015
(Millones de euros)



¹ Insuficiencia de recursos respecto al gasto evolucionado según el crecimiento de las necesidades (López Laborda, J. y Zabalza A., 2011). Los recursos percibidos comprenden el total de recursos del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente y el REF canario) junto con el total de transferencias finalistas realizadas por el Estado a las CC.AA., las transferencias recibidas de la UE y los tributos propios de las CC.AA.

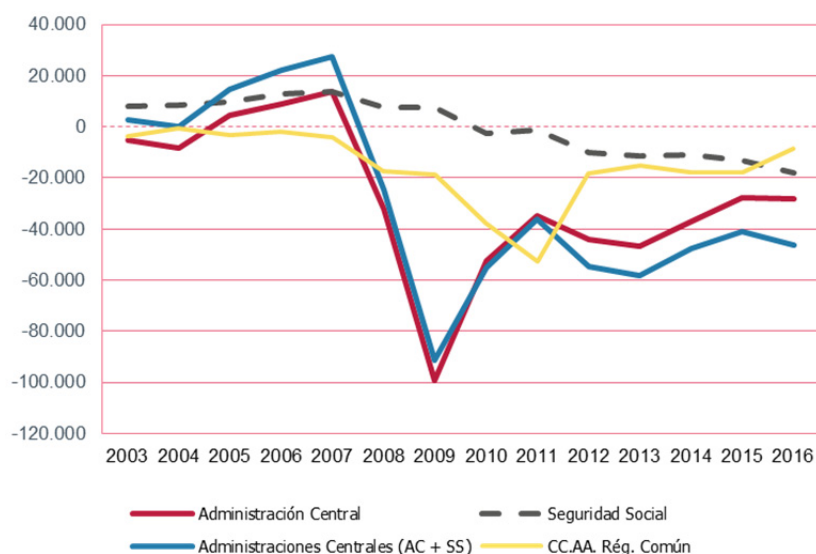
Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011) y elaboración propia.

Déficit y endeudamiento

Las trayectorias de gasto que muestra el gráfico 1 (panel b) indican que, una vez comienza el periodo de ajustes en 2009, las reducciones más intensas en los gastos las han llevado a cabo las CC.AA. Pese a esos esfuerzos los déficits no han desaparecido, pero se han reducido más que en las Administraciones Centrales (gráfico 4). A ello ha contribuido también que el reparto del déficit autorizado entre administraciones decidido por la AC —que en esto ha actuado como juez y parte— ha reservado para las AA.CC. porcentajes superiores al peso de estas administraciones en el gasto público en general o en los SPF en particular.

El déficit de las CC.AA. ha sido relevante durante toda la última década, pero el de la AC lo ha sido más todavía, situándose por encima del de las comunidades en casi todo el periodo. El déficit de la Seguridad Social³ ha ido creciendo paulatinamente, a pesar de contar con crecientes transferencias de la AC, y supera en la actualidad al de las CC.AA. de régimen común que se ha reducido mucho recientemente.

Gráfico 4. Desequilibrio presupuestario por administraciones. 2003-2016
(Millones de euros)



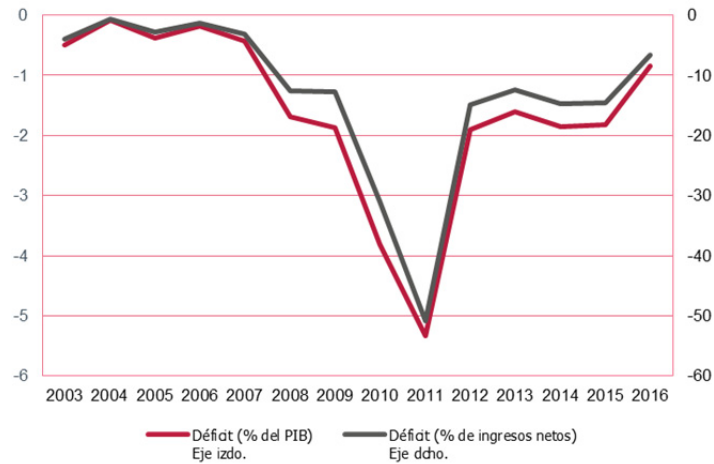
Fuente: IGAE (2017a) y elaboración propia.

El gráfico 5 muestra la importancia del déficit de las CC.AA. de régimen común tomando como referencia el PIB de las mismas, y también en relación a sus ingresos no financieros. Esta segunda cifra se utiliza menos pero es más relevante para valorar el desajuste financiero de las comunidades y sus necesidades relativas de financiación. Ambos indicadores muestran la gravedad del problema, pero es particularmente informativo que el déficit haya llegado a representar el 50% de los ingresos no financieros de las CC.AA., manteniéndose entre 2008 y 2015 por encima del 10%. También debe

³ El déficit de la Seguridad Social en términos de Contabilidad Nacional no se ve alterado por el recurso al Fondo de Reserva para hacer frente a sus necesidades de caja. El uso del Fondo de Reserva le ha permitido no incrementar sus niveles de deuda pese a sus déficits anuales. Sin embargo, la reducción de este fondo afecta ligeramente a su déficit no financiero en cuanto que supone una reducción de los ingresos por intereses generados por el mismo.

señalarse que a pesar de que los avances logrados en la corrección del mismo han sido importantes, no han permitido solucionarlo y, por esa razón, el endeudamiento ha seguido creciendo.

Gráfico 5. Déficit no financiero de las CC.AA. de régimen común. 2003-2016
(Porcentaje)



Fuente: IGAE (2017c), INE (2017b) y elaboración propia.

El endeudamiento de las CC.AA. de régimen común se ha triplicado entre 2009 y 2016, con un incremento de 174.059 millones de euros. Esa enorme cifra es inferior a las tres estimaciones de la insuficiencia que el cuadro 1 aporta: a) la calculada estimando los recursos adicionales que hubieran sido necesarios para financiar sin déficit el gasto en SPF al nivel observado; b) la calculada para mantener estable el gasto por habitante, partiendo de un nivel de gasto como el de 2009; y c) la necesaria para mantener estable el gasto por unidad de necesidad (habitante ajustado). Según cualquiera de las tres aproximaciones, la insuficiencia de recursos en el periodo para mantener el nivel de gasto inicial en SPF basta para explicar el incremento de la deuda, pues aquella es mayor que éste.

Cuadro 1. Deuda e insuficiencia de recursos de las CC.AA. de régimen común para servicios públicos fundamentales. 2009-2016
(Millones de euros)

	Deuda de las CC.AA. de Régimen Común	Insuficiencia de recursos para financiar los Servicios Públicos Fundamentales (SPF) en relación con:		
		(a) Gasto SPF efectivo	(b) Gasto SPF evolucionado según la población	(c) Gasto SPF evolucionado según las necesidades
2009	89.522	33.837	28.456	28.456
2010	117.479	19.243	18.472	18.948
2011	137.842	20.916	22.826	23.785
2012	179.076	28.044	23.800	25.176
2013	199.104	21.387	27.395	28.358
2014	225.829	19.235	22.034	24.078
2015	250.462	20.911	18.619	21.293
2016	263.581	18.280	17.241	20.316
Acumulado 2009-2016	174.059	181.853	178.842	190.410

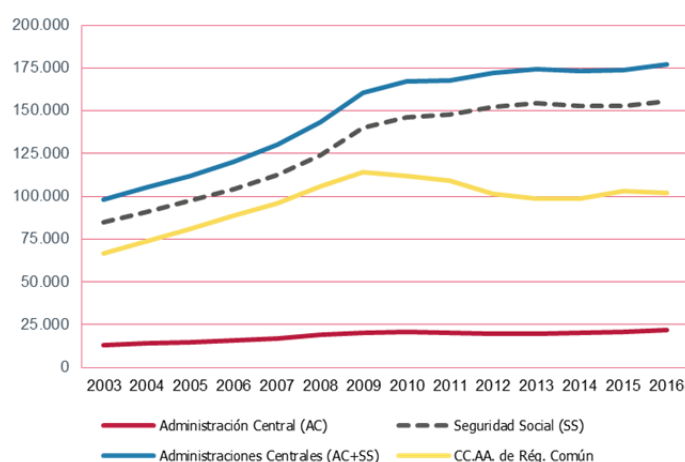
Fuente: Banco de España (2017), MINHAFP (2017b, 2017c, 2017d, 2017f), López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011) y elaboración propia.

Diferencias en la cobertura de los servicios públicos fundamentales en las administraciones centrales y autonómicas

El vínculo entre la insuficiencia financiera del sistema de financiación y los servicios públicos fundamentales (SPF) es muy relevante porque las CC.AA. tienen muy concentradas sus competencias y sus gastos en sanidad, educación y servicios sociales, hasta el punto de que en la actualidad estos tres servicios representan el 66% de su gasto total no financiero. En administraciones con esa especialización una caída de ingresos presiona más sobre gastos que son más difíciles de reducir, pues cubren necesidades que no se reducen por la llegada de una crisis sino que, por el contrario, en algunos casos se incrementan. En realidad, estos gastos siguen una trayectoria que depende sobre todo de tendencias demográficas y tecnológicas y, en ocasiones las necesidades se acentúan en periodos de dificultad, como es el caso de algunos servicios sociales, e incluso educativos o sanitarios. Al tratarse de servicios considerados esenciales para el Estado de bienestar (junto con las pensiones y el seguro de desempleo) los ajustes en estas materias son rechazados por la población, que los considera incumplimientos del contrato social en el que se basan la cohesión social y la confianza en las instituciones públicas.

La concentración de su gasto en los servicios básicos del Estado de bienestar es un rasgo compartido por las CC.AA. y la Seguridad Social que no caracteriza a las demás administraciones, en particular a la AC cuyo peso en estas funciones es escaso. La SS ha podido capear las reducciones en sus prestaciones y mantenido el gasto a lo largo de la década, al contar con el apoyo financiero de las transferencias de la AC y el recurso a un previsor Fondo de reserva. En cambio, las CC.AA. no fueron igualmente previsoras ni han contado con un apoyo similar de la AC, como luego se detallará, de modo que han tenido que realizar los importantes ajustes en su gasto en SPF que muestra el gráfico 6. Esa reducción del gasto en SPF de las CC.AA. de régimen común ha implicado notables ritmos de ajuste de dichos servicios, en términos reales por habitante ajustado, del -2,1% al año entre 2009 y 2016, con un efecto acumulado del -14,2%. Los ajustes acumulados en términos nominales ascienden al 9,2% en sanidad (5.702 millones de euros), el 12,9% en educación (5.364 millones) y el 12,8% en servicios sociales (1.388 millones).

Gráfico 6. Gasto en servicios públicos fundamentales por administraciones. 2003-2016
(Millones de euros)

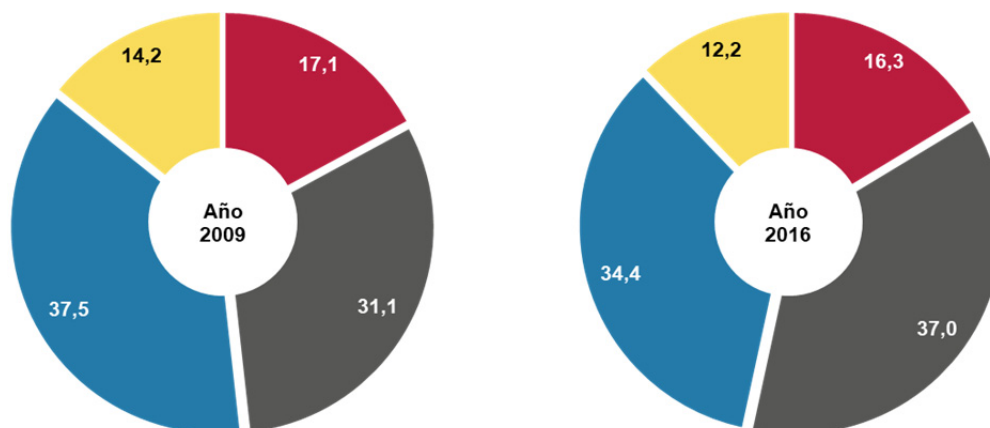


Fuente: IGAE (2017c, 2017e, 2017f) y elaboración propia.

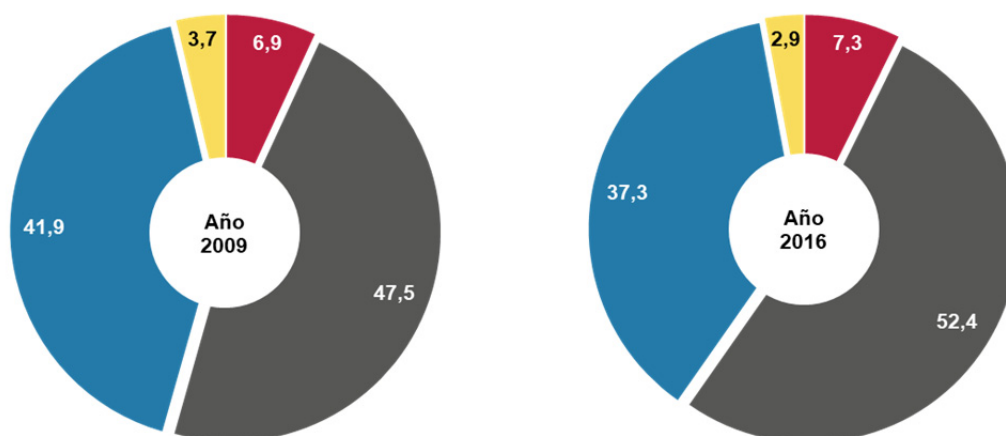
La diferente capacidad de las administraciones de financiar el gasto del que son responsables se refleja en la evolución del peso de las mismas en el gasto total que muestra el panel a) del gráfico 7: las Administraciones Centrales han tenido más capacidad de financiarse y han ganado peso, en especial la SS pero también la AC; y las Administraciones Territoriales han retrocedido, en especial las CC.AA. Esos cambios en el peso de las administraciones también se observan en el gasto en los SPF, reflejando distinta capacidad de protegerlos. En el panel b) del gráfico 7 se constata que las dos grandes administraciones responsables de los mismos han seguido trayectorias distintas: mientras la SS —responsable del gasto en pensiones y desempleo— ha ganado 4,9 pp, las CC.AA. —responsables de sanidad, educación y servicios sociales— han perdido 4,6 pp.

Gráfico 7. Participación de las administraciones en el gasto no financiero. 2009-2016
(Porcentajes)

a) Gasto no financiero neto¹



b) Gasto en servicios públicos fundamentales



■ Administración Central ■ Seguridad Social
■ Comunidades Autónomas ■ Corporaciones Locales

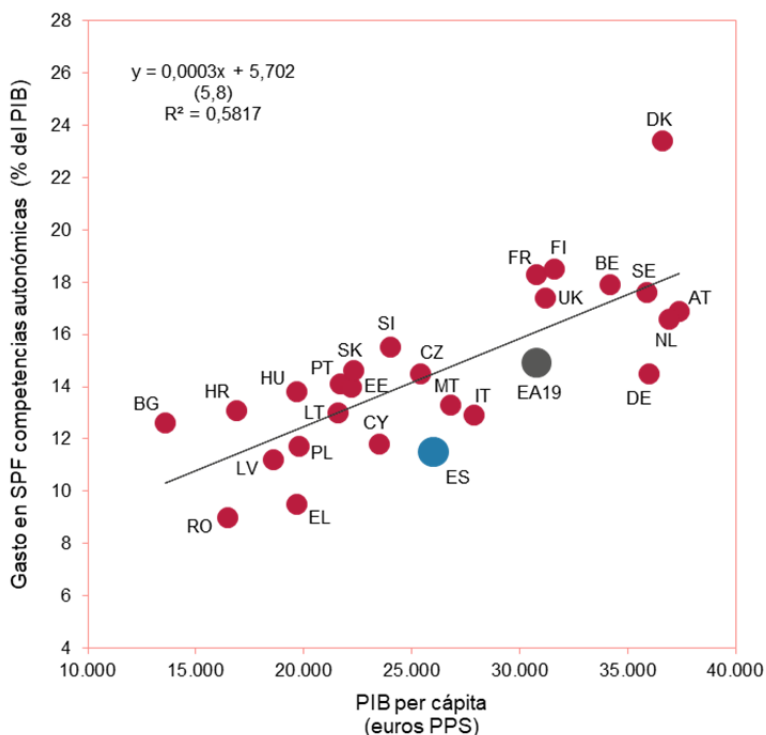
¹ Gastos netos de intereses, transferencias entre administraciones, de ayudas a instituciones financieras y de recursos propios de la UE.

Fuente: IGAE (2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f) y elaboración propia.

Una última referencia a considerar para valorar esta evolución de los SPF de las comunidades es el nivel de gasto. En ocasiones se afirma que era excesivo antes de la crisis y por eso ha debido ajustarse, pero esa valoración no resulta respaldada por la evidencia que ofrecen dos referencias próximas:

- La primera es el gasto en SPF por habitante ajustado de las comunidades forales: en 2015 era un 31% superior a la media de las comunidades de régimen común, habiéndose ampliado la diferencia en los años de vigencia del actual modelo, al evitar las comunidades forales ajustes tan intensos como los del resto de comunidades.
- La segunda referencia es el esfuerzo que representa el gasto en SPF español, en porcentaje de PIB, en comparación con el de los países de la Unión Europea, y en particular con los de similar nivel de renta (gráfico 8). España gasta un 11,5% del PIB en los servicios públicos fundamentales que dependen de las comunidades y la media de la Euro Área en esas funciones se eleva al 14,9% del PIB. A la vista de estos datos resulta difícil aceptar la tesis del exceso de gasto, cuando el esfuerzo realizado en España es un 23% inferior.

Gráfico 8. Renta per cápita y gasto en SPF¹ como porcentaje del PIB. Comparación Internacional. 2015



¹En la comparación internacional se ha considerado el gasto en SPF que es competencia de las CC.AA., esto es, las funciones de educación, sanidad y protección Social, excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas en España por la Seguridad Social.

Fuente: IGAE (2017c), Eurostat (2017a, 2017b) y elaboración propia.

Gestión de las reformas tributarias, recaudación normativa y reparto del déficit

La capacidad de cada administración para atender sus gastos durante el periodo de vigencia del actual sistema de financiación ha dependido de la evolución de sus ingresos tributarios y de su capacidad de recurrir al déficit. La situación de las administraciones en ambos sentidos ha sido distinta, tanto por su diferente capacidad de decisión en materia tributaria como por la asignación del déficit entre administraciones decidido por la AC al aplicar el Programa de Estabilidad.

En el primero de los aspectos, un buen número de CC.AA. y la AC han ejercido a partir de 2010 sus competencias normativas para incrementar su recaudación tributaria, pero el margen de maniobra a la AC en este terreno ha sido mucho mayor debido a sus facultades decisorias y, muy especialmente, a su capacidad normativa exclusiva en IVA e Impuestos Especiales (II.EE.) Esta última capacidad ha sido aplicada de manera que el saldo financiero de las reformas tributarias en esos impuestos compartidos se reflejara solo en los ingresos de la AC, a pesar de que la mitad de la recaudación de la imposición indirecta corresponde a las CC.AA. La forma de conseguir ese resultado ha sido la aplicación del artículo 21 de la Ley 22/2009, que prevé la compensación de la mayor recaudación resultante de las subidas mediante una minoración del Fondo de suficiencia. De ese modo, el efecto financiero de las reformas tributarias en IVA e II.EE. en el periodo 2010-2015 ha ido a parar casi de manera exclusiva a los presupuestos de la Administración Central (cuadro 2).

Cuadro 2. Impacto recaudatorio de los principales cambios normativos estatales¹. 2010-2015
(Millones de euros)

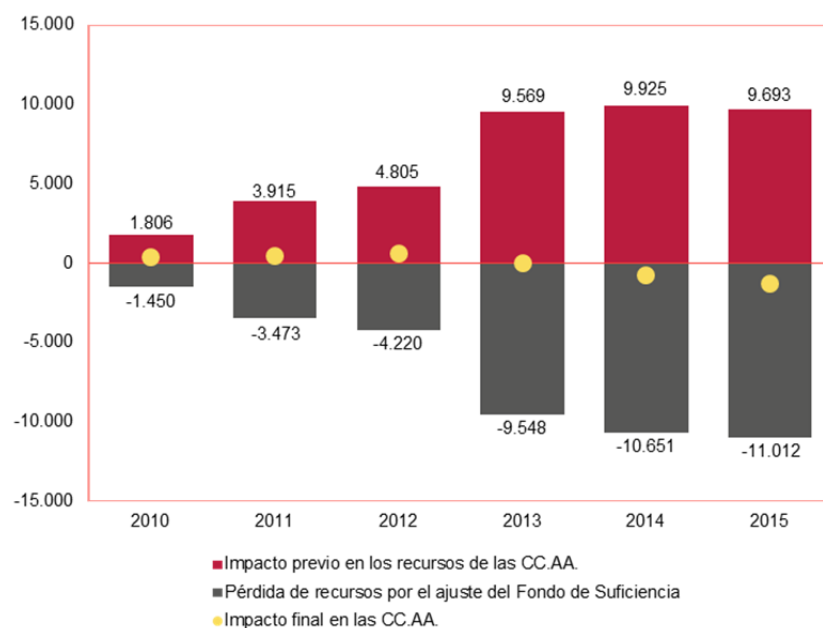
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. IMPUESTOS DIRECTOS	5.410	2.554	8.752	1.403	-1.139	-10.343
- IRPF	5.961	1.203	5.377	475	138	-7.220
- IRPF no residentes	0	0	104	27	0	-82
- Sociedades	-551	1.351	3.271	901	-1.277	-3.041
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	2.900	4.084	1.741	10.992	1.107	778
- IVA	2.900	3.251	1.505	8.050	288	387
- Impuestos Especiales	0	833	236	1.224	289	0
- Otros impuestos ²	0	0	0	1.718	530	391
3. IMPACTO RECAUDATORIO TOTAL	8.310	6.638	10.493	12.395	-32	-9.565
- Impacto en el Estado	6.504	4.529	9.603	7.631	-388	-9.334
- Impacto en las CC.AA.	1.806	2.109	890	4.764	356	-232
4. AJUSTE DEL FONDO DE SUFICIENCIA A LAS CC.AA.	-1.450	-2.109	-889	-4.757	-346	0
5. IMPACTO RECAUDATORIO FINAL	8.310	6.638	10.493	12.395	-32	-9.565
- Impacto en el Estado (tras ajuste del F. Suficiencia)	7.954	6.638	10.493	12.388	-42	-9.334
- Impacto en las CC.AA. (tras ajuste del F. Suficiencia)	356	0	0	7	10	-232

¹ Efecto en cada año de los cambios realizados respecto a la normativa del año anterior.

Fuente: CHME (2017c) y elaboración propia.

Debido a la neutralización realizada a través del Fondo de suficiencia de los distintos cambios normativos realizados respecto a la situación de partida en 2009, la minoración de recursos que han sufrido las CC.AA. en esos años asciende a más de 40.000 millones de euros, situándose la cifra en los últimos ejercicios por encima de los 10.000 millones anuales (gráfico 9). Esta gestión de las competencias normativas por la Administración Central ha tenido como consecuencia que, aunque formalmente las CC.AA. han recibido los porcentajes de IVA e II.EE. que establece el modelo (50% y 58%), si se descuentan las minoraciones citadas los porcentajes efectivos de participación resultan del 35% y el 48% respectivamente. Estas minoraciones han representado en los últimos años el 11% de los recursos del modelo de financiación de régimen común a competencias homogéneas, agravando las estrecheces financieras de las comunidades en momentos en los que se veían obligadas a hacer ajustes en SPF. Al mismo tiempo, esos ingresos aliviaban las restricciones de las Administraciones Centrales, que conseguían evitar los ajustes en las funciones esenciales que gestionan.

Gráfico 9. Impacto de los cambios normativos estatales¹ en los recursos de las CC.AA. de Régimen Común. 2010-2015
(Millones de euros)



¹ Efecto en cada año de los cambios realizados respecto a la normativa en 2009.

Fuente: CHME (2017c) y elaboración propia.

En esa misma dirección de minorar los recursos del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común ha operado un cálculo defectuoso de la recaudación normativa, que ha sido sobrevalorada en estos años por una cifra importante, que los estudios disponibles estiman en 3.166 millones de euros en 2015 (cuadro 3). Una estimación excesiva de la recaudación normativa puede implicar que se computen recursos a las CC.AA. que pueden no llegar a hacerse efectivos en la recaudación real, como efectivamente ha sucedido. Ese desajuste se ha producido con especial intensidad en el caso valenciano, pues en 2015 suponía una pérdida de ingresos equivalente al 3% de los recursos totales recibidos del modelo.

Cuadro 3. Sobrevaloración de la recaudación normativa en tributos cedidos tradicionales por el sistema de financiación autonómica. 2009-2015

(Millones de euros)

	Año 2015			Periodo 2009-2015		
	Recaudación normativa (1)	Recaudación homogénea (2)	Diferencia entre normativa y homogénea (3=1-2)	Recaudación normativa (4)	Recaudación homogénea (5)	Diferencia entre normativa y homogénea (6=4-5)
Andalucía	2.545	2.176	369	16.608	14.698	1.910
Aragón	597	382	215	3.845	3.009	836
Asturias	384	275	109	2.466	2.063	403
I. Balears	478	603	-125	3.062	3.512	-451
Canarias	567	524	43	3.521	3.524	-3
Cantabria	298	185	113	1.945	1.512	433
Castilla-La Mancha	615	523	92	4.153	3.947	206
Castilla y León	834	653	181	5.530	5.009	521
Cataluña	3.036	2.268	768	19.302	16.397	2.905
C. Valenciana	2.084	1.486	598	13.224	10.340	2.884
Extremadura	271	245	25	1.800	1.789	11
Galicia	787	652	135	5.149	4.640	509
Madrid	2.839	2.265	574	17.877	16.315	1.562
Murcia	438	377	61	2.884	2.830	54
La Rioja	118	110	7	762	894	-132
Total Reg. Común	15.889	12.723	3.166	102.126	90.479	11.647

Fuente: CHME (2017b) y De la Fuente, A. (2016, 2017).

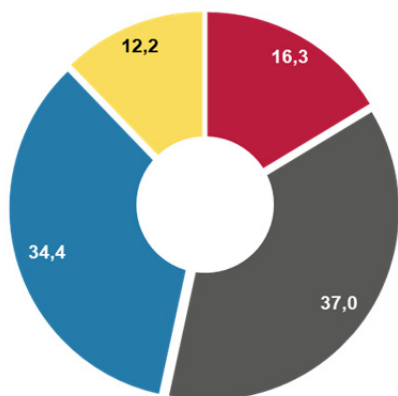
La tercera vía por la que las restricciones en los recursos de las administraciones han resultado diferentes ha sido consecuencia del reparto del déficit autorizado entre niveles de gobierno para el conjunto de las AA.PP. en el Programa de Estabilidad. La facultad de la AC de decidir sobre ese reparto ha sido utilizada para concentrar la mayor parte del mismo en las Administraciones Centrales, pese al desacuerdo de la mayoría de las CC.AA. y la advertencia de la AIReF de que la distribución debía responder a criterios transparentes y razonados. Como se advierte en el gráfico 10, las CC.AA. han tenido por esta razón una menor posibilidad de acudir al déficit y, en consecuencia, han debido realizar ajustes más intensos y más rápidos que la AC y la Seguridad Social, en especial en SPF.

Un reparto del déficit entre administraciones proporcional al gasto de las mismas en SPF hubiera significado para las comunidades disponer, en 2016, de 11.475 millones adicionales. Se justifica en ocasiones el reparto realizado con el argumento de que la AC debe disponer de mayor margen de maniobra para ejercer sus competencias estabilizadoras, en particular las que tienen que ver con el desempleo. Pero también las CC.AA. tienen gastos sociales que deben actuar como estabilizadores y otros que aumentan con la crisis, en particular en el ámbito de los servicios sociales. En realidad, las diferencias en la distribución del déficit —las Administraciones Centrales han dispuesto en 2016 del 83,4% del déficit y las CC.AA. del 16,6%, unas proporciones alejadísimas de su peso, por ejemplo en el gasto en SPF (59,7% y 37,3%, respectivamente)— no son explicables por esta razón.

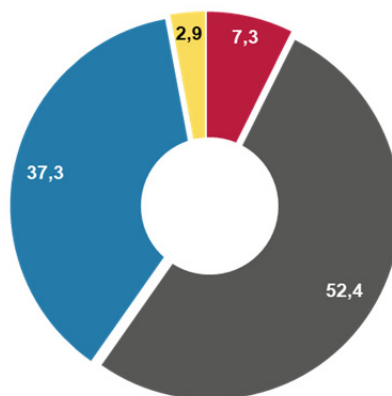
Gráfico 10. Asignación del déficit y participación de las administraciones en el gasto no financiero. 2016

(Porcentajes)

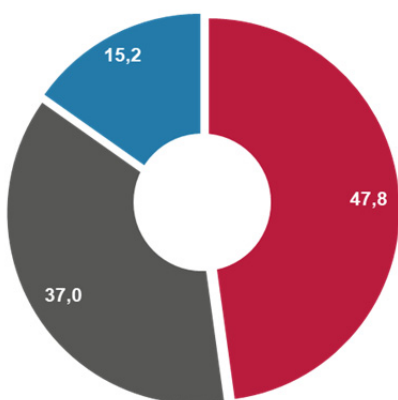
a) Gasto no financiero neto¹



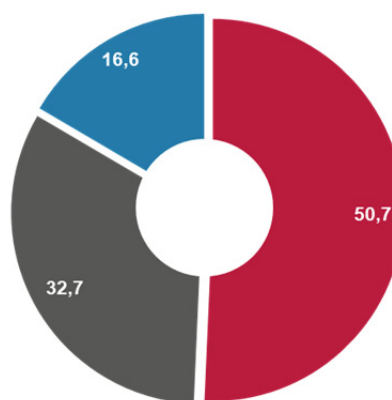
a) Gasto en servicios públicos fundamentales



c) Objetivo de déficit



d) Déficit no financiero



■ Administración Central ■ Seguridad Social
 ■ Comunidades Autónomas ■ Corporaciones Locales

¹ Gastos netos de intereses, transferencias entre administraciones, de ayudas a instituciones financieras y de recursos propios de la UE.

Fuente: IGAE (2017a, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f), MINHAFP (2017e) y elaboración propia.

En resumen, en el escenario de la crisis y debido a la gestión realizada de la misma en materia de ingresos públicos y al reparto de competencias existente, el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común aprobado en 2009 ha ofrecido unos recursos claramente insuficientes, en particular para atender los servicios esenciales del Estado de bienestar dependientes de las comunidades. La consecuencia ha sido que estas han tenido que realizar ajustes que otras administraciones han evitado, soportando tensiones muy importantes. Pese a esos ajustes las CC.AA. han acumulado niveles de endeudamiento que han expulsado a la mayoría de ellas de los mercados, pasando a depender también en este sentido de la AC. El retraso en abordar la reforma de un modelo de financiación que había resultado evidentemente superado por las circunstancias ha prolongado esa situación de insuficiencia financiera durante muchos años y agravado los problemas.

I.1.2. EQUIDAD Y EQUILIBRIO VERTICAL

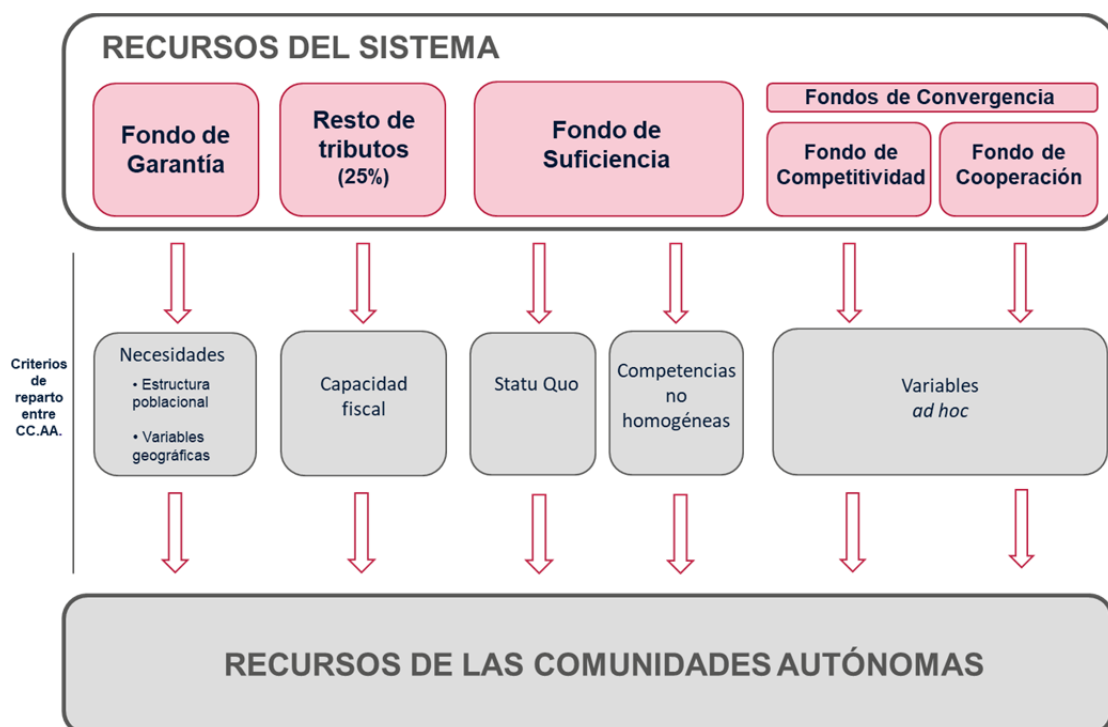
El segundo ámbito en el que el sistema de financiación aprobado en 2009 ha presentado graves problemas de funcionamiento es la equidad en la distribución de los recursos entre las CC.AA. Tres manifestaciones claras de sus deficiencias son las desigualdades de ingresos por habitante ajustado, la dudosa justificación de las diferencias de necesidades por habitante reconocidas y la falta de contribución de las comunidades forales a la nivelación horizontal de los recursos de las CC.AA. con menor capacidad fiscal.

Desigualdad de recursos, *statu quo* y complejidad de fondos

La principal debilidad de los sistemas de financiación anteriores, en los que había graves diferencias de recursos entre comunidades, era de equidad. Esa debilidad no ha quedado tampoco resuelta en el actual y a la misma se han superpuesto los problemas de insuficiencia ya analizados.

El modelo aprobado en 2009 dio un paso adelante para clarificar los criterios de nivelación horizontal al configurar un Fondo de garantía que, explícitamente, solo aspiraba a nivelar los recursos para financiar los SPF. Lamentablemente, a continuación dio varios pasos atrás en cuanto a transparencia al distorsionar el resultado del Fondo de garantía y del resto de recursos tributarios no nivelados con otros tres fondos. Mediante los mismos el sistema consolidaba una vez más el *statu quo* (a través del Fondo de suficiencia) y utilizaba de nuevo criterios *ad hoc* para retocar en la negociación política los resultados iniciales en materia de nivelación parcial (Fondos de convergencia). El sistema siguió siendo, por estas vías, complejo y poco transparente (esquema 1).

Esquema 1. Estructura del sistema de financiación autonómica de 2009



Fuente: BOE (2009) y elaboración propia.

El resultado de la batería de fondos del modelo de 2009 es un abanico enorme de recursos por habitante de las CC.AA. de régimen común, y lo que es más inadmisiblemente, diferencias de recursos por unidad de necesidad, según la medida de las mismas que el propio modelo utiliza. Dado que las necesidades se calculan usando criterios que el sistema establece, basándose en factores demográficos y geográficos que podrían influir sobre el coste de prestación de los servicios, esas diferencias implican que los recursos permiten cubrir las necesidades a distinto nivel en los distintos territorios.

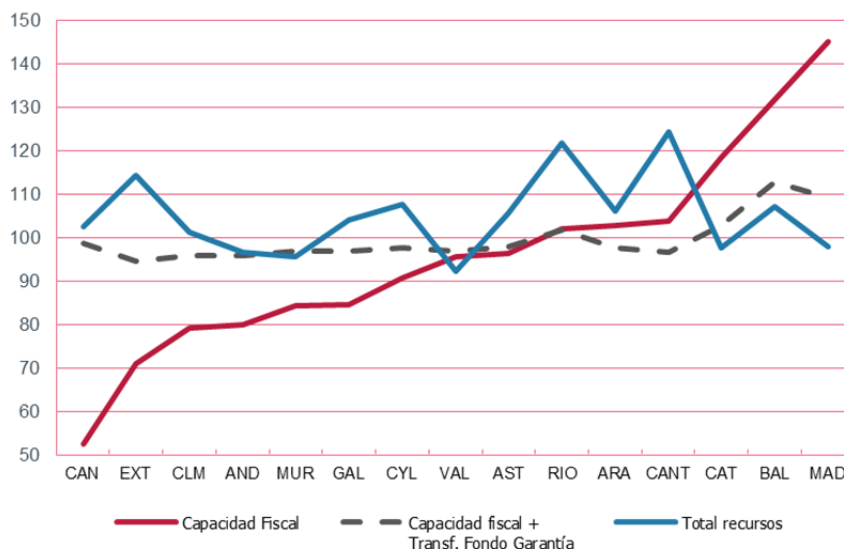
De partida, las distintas CC.AA. presentan diferencias en su capacidad fiscal que se derivan de su muy distinto tamaño poblacional y volumen de PIB. Si se tiene en cuenta el tamaño de la población, las diferencias de capacidad fiscal por habitante de las comunidades tienen su origen fundamentalmente en la diferencia en renta por habitante y el nivel de cumplimiento fiscal, así como en el ejercicio de la capacidad normativa decidido por cada una de ellas. Las comparaciones de recursos entre comunidades, por tanto, deben hacerse eliminando el efecto sobre los ingresos de su tamaño poblacional, del grado de cumplimiento fiscal y del ejercicio de la capacidad normativa, pues las consecuencias de estos dos últimos factores responden a factores que debe soportar cada comunidad.

De acuerdo con lo anterior, la variable de referencia para comparar los recursos de las comunidades podría ser sus ingresos por habitante calculados según una recaudación normativa estandarizada. Ese indicador permitiría comprobar el efecto sobre los ingresos de las diferencias en renta por habitante, pues si estas no existieran y a igual esfuerzo fiscal los ingresos per cápita serían probablemente los mismos. Así pues, un criterio para igualar las condiciones financieras de las CC.AA. podría ser dotarlas de los mismos recursos por habitante, dado que en ese caso se elimina el efecto de la principal fuente de diferencias de ingresos que son las diferencias de renta.

El sistema aprobado en 2009 permite, gracias al mecanismo de nivelación horizontal que representa el Fondo de garantía, corregir la mayor parte de las desigualdades de recursos que se derivan de la distinta capacidad fiscal de las comunidades —medida en términos normativos— en los tributos que sirven para financiarlas. Como se observa en el gráfico 11, tras mutualizar las CC.AA. la mayor parte de los recursos en el Fondo de garantía y recibir del mismo en función de sus necesidades, las diferencias de recursos por habitante ajustado son mínimas y se derivan de las diferencias en capacidad fiscal que reflejan los recursos que no se aportan al Fondo de garantía (línea discontinua). Esas diferencias no suponen que la ordenación de las comunidades después de la nivelación invierta el orden de las comunidades derivado de su capacidad fiscal original aunque reduzca las distancias entre ellas, es decir, respetan el criterio de ordinalidad.

Pero, tras operar los demás fondos, los resultados cambian en dos sentidos: vuelven a existir diferencias importantes de recursos por habitante ajustado (de hasta 35 puntos porcentuales) y ya no se respeta el principio de ordinalidad (línea azul). Lo primero es grave porque implica sentar las bases para que la oferta de servicios públicos sea desigual y no se pueda esperar que se garanticen oportunidades similares en los SPF a los ciudadanos que viven en diferentes territorios. Por su parte, la quiebra de la ordinalidad implica que, en nombre de una mal entendida solidaridad interterritorial ciudadanos de territorios con mayor capacidad fiscal puedan llegar a recibir menos servicios que otros que residen en territorios con menor capacidad fiscal.

Gráfico 11. Índice de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado resultante de distintos instrumentos del sistema de financiación. 2015 (Total CC.AA. de régimen común=100)



Fuente: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) y elaboración propia.

Cálculo de necesidades mejorable

Las diferencias de recursos por habitante de las comunidades españolas son muy importantes y no se deben al efecto de las diferencias de capacidad fiscal medida en términos normativos (véase gráfico 11), sino a los criterios aplicados por el modelo de financiación al distribuir los recursos. En esos resultados se mezclan dos tipos de factores: a) medidas de las necesidades no basadas solo en el volumen de población sino que contemplan otras variables demográficas —como la estructura por edades— y geográficas —como la dispersión, la superficie y al insularidad—; y b) otros elementos que resultan en general *ad hoc*, incorporados en los procesos políticos de negociación que preceden a la aprobación del modelo a través de los Fondos de suficiencia y de convergencia.

La presencia de las variables distributivas del primer tipo en el sistema de financiación se justifica porque se considera que influyen en el coste de prestación de los servicios por habitante a través de dos vías: aumentan la intensidad de las necesidades a atender en ciertos segmentos de población (la educación en los jóvenes o la sanidad en los mayores); y aumentan el coste unitario de prestación de los servicios en el caso de las variables geográficas. Pero, una vez corregidos por estos criterios, los recursos por unidad de necesidad de las comunidades deberían ser los mismos. Sin embargo, en realidad las diferencias de recursos por unidad de necesidad (por habitante ajustado) son sustanciales, y ello se debe al efecto de los criterios de reparto de los Fondos de suficiencia y convergencia.

Ante la evidencia de esas desigualdades existen dos interpretaciones. La primera es que las diferencias se deben a que el sistema de financiación actual —y también los anteriores— no distribuyen una parte de los recursos según un criterio de necesidad, sino como resultado de negociaciones políticas. Estas negociaciones han sido lejanas —en el momento de realizarse el traspaso de competencias a las CC.AA.— o más próximas —al acordarse los distintos fondos del

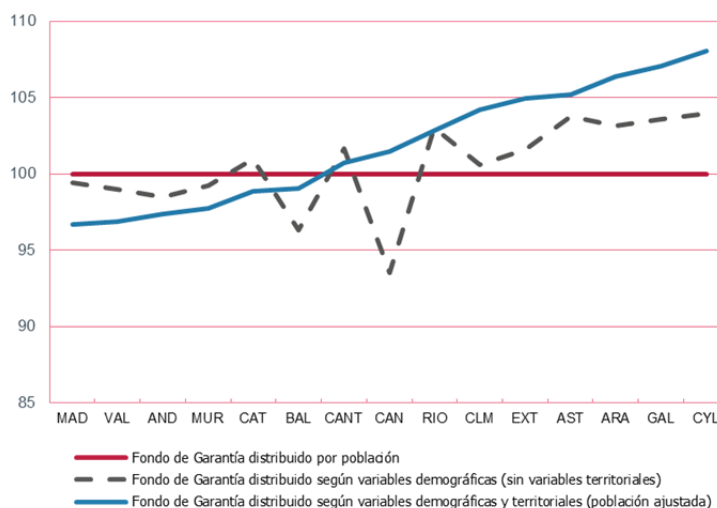
modelo—, pero sus efectos han llegado hasta nuestros días, constatándose una fuerte inercia en el reparto de recursos del sistema. La consecuencia de ello es que los mejor financiados en el pasado siguen estándolo en la actualidad, en la mayoría de los casos.

Según la segunda interpretación las diferencias de financiación por habitante ajustado observadas se deben a que este indicador no mide bien las necesidades, y si lo hiciera esas diferencias no existirían. El argumento principal con el que se avala ese punto de vista es que el gasto observado es la verdadera medida de las necesidades. Dado que dicho gasto depende de la restricción presupuestaria de cada CC.AA., se trata de una explicación circular (gasto más porque tengo más necesidades y necesito más ingresos porque gasto más) que convierte las necesidades en una creencia, un axioma, en lugar de en una hipótesis a contrastar empíricamente.

En realidad, la información disponible no ofrece base empírica sólida a este último punto de vista, ni en lo que se refleja al reparto de los Fondos de suficiencia y convergencia, ni en cuanto a la incidencia contrastada en los costes de las variables geográficas que se introducen en el cálculo de la población ajustada en el Fondo de garantía. Los trabajos especializados acumulados indican que la evidencia al respecto es cambiante en función de los datos considerados, es decir, poco sólida. Sin embargo, esas variables geográficas son relevantes para explicar parte de las diferencias en financiación por habitante observada. Asimismo, existen dudas sobre los criterios seguidos al calcular los pesos atribuidos al impacto de las variables demográficas y geográficas. En el gráfico 12 se puede comprobar la distribución de recursos que resultaría en aquella parte del sistema que se propone para nivelar los SPF. Comparando con una distribución por habitante igualitaria, la incorporación de las variables demográficas asociadas a las necesidades en SPF introducen un rango de diferencias en el cálculo de las necesidades per cápita de las CC.AA. situadas en los extremos de hasta 10 pp (línea azul) y cuando se computan además las variables territoriales el rango de valores entre los extremos es de 11 pp (línea discontinua). Son cifras relevantes, pero menores de las finalmente resultantes al entrar en juego el resto de Fondos.

Gráfico 12. Recursos del Fondo de garantía per cápita: impacto de variables demográficas y territoriales. 2015

(Recursos del Fondo de garantía distribuidos por población=100)



Fuente: MINHAFP (2017b) y elaboración propia.

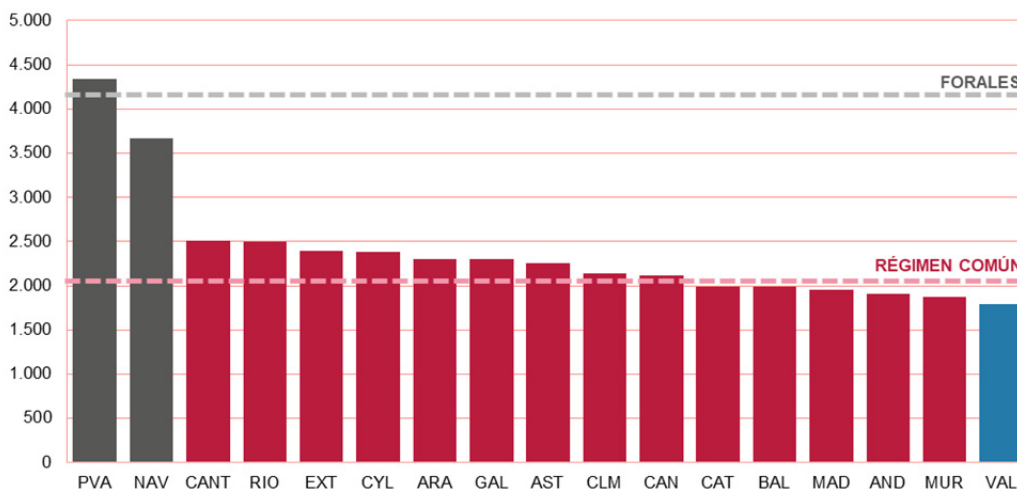
El ICE se hace eco de estos problemas al señalar que el cálculo de las necesidades es mejorable y advertir de las dificultades de lograr mejoras sin contar con más y mejor información sobre los costes efectivos de provisión de los servicios, en distintas circunstancias. Al mismo tiempo, un voto particular suscrito por un amplio grupo de expertos defiende interpretaciones de las necesidades que justifican las diferencias observadas en cualquier caso con instrumentos estadísticos sofisticados pero que no se apoyan en argumentos técnicamente convincentes.

En esas circunstancias se plantean dos problemas: el primero y fundamental es que las diferencias de recursos por unidad de necesidad son sustanciales, cuando no deberían existir excepto las que se deriven de que los objetivos pactados de nivelación de la capacidad fiscal sean parciales; el segundo, que las diferencias entre recursos por habitante y por habitante ajustado no tienen una justificación sólida. Como las diferencias de financiación por habitante ajustado son menores que las de financiación por habitante, no puede descartarse que la medida de las necesidades utilizada sirva para disimular parte de las diferencias de financiación por habitante.

Privilegios financieros de las comunidades forales

Otro ámbito en el que los datos arrojan serias dudas sobre la equidad en el acceso a los servicios públicos en España es la observación de los recursos con los que cuentan las comunidades forales y las de régimen común (gráfico 13). Entre ambos grupos las diferencias son tan sustanciales (100%) que parece imposible que las condiciones financieras permitan prestar unas carteras similares de servicios públicos y, en consecuencia, exista igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios. Como se puede apreciar, las diferencias de recursos a igual esfuerzo fiscal entre la media de las forales y la media de las de régimen común son del 100%, aunque las diferencias observadas son algo menores porque las comunidades forales minoran en parte sus recursos como consecuencia de decisiones tributarias que reducen su esfuerzo fiscal.

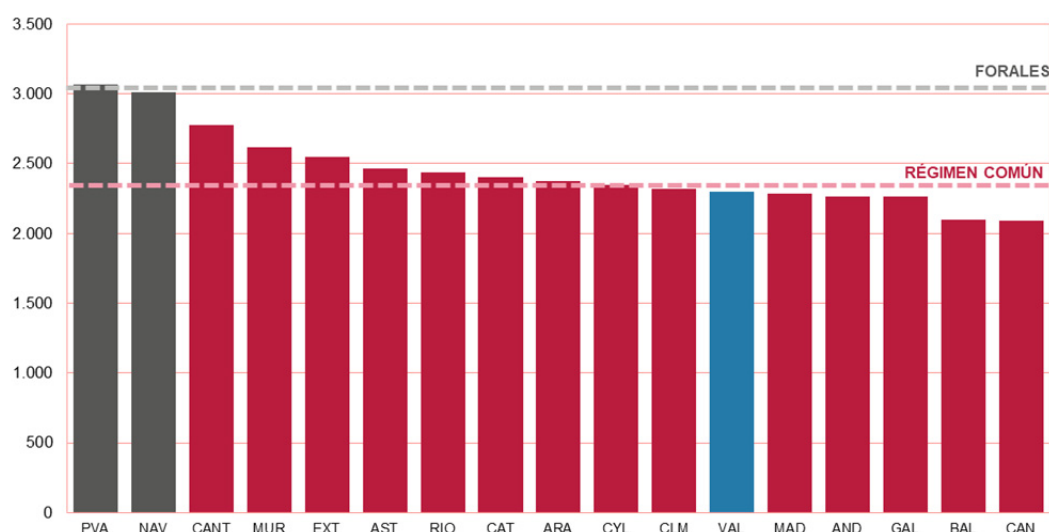
Gráfico 13. Recursos homogéneos a igual esfuerzo fiscal por habitante. Promedio 2011-2014 (Euros por habitante)



Fuente: MINHAFP (2017g) y elaboración propia.

Por si las dificultades derivadas de la heterogeneidad de los sistemas de financiación común y foral arrojaran dudas sobre la comparación que ofrece el gráfico anterior, en el gráfico 14 pueden observarse las diferencias de gasto por habitante ajustado en SPF de ambos grupos de comunidades. Son superiores a los 30pp y confirman que las condiciones en la que desempeñan sus funciones las CC.AA. de régimen común y forales son muy distintas, disfrutando las segundas de una financiación privilegiada o padeciendo las primeras una gravísima infrafinanciación.

Gráfico 14. Gasto público en SPF por habitante ajustado. Promedio 2011-2015
(Euros por habitante ajustado)



Fuente: IGAE (2017c), MINHAFP (2017b) y elaboración propia.

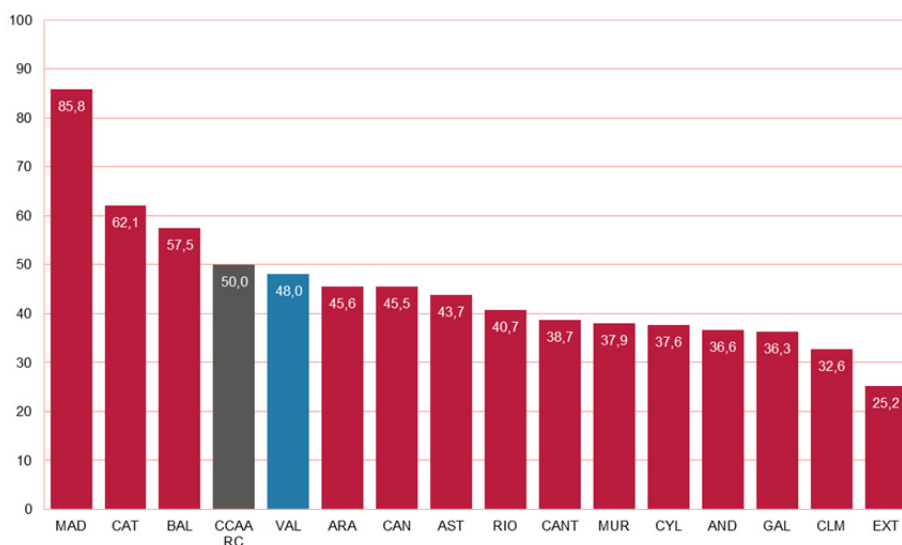
I.1.3. AUTONOMÍA FINANCIERA, CAPACIDAD NORMATIVA Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA

El funcionamiento del sistema de financiación en estos años ha puesto de manifiesto que las comunidades de régimen común carecían de instrumentos adecuados de política fiscal para dar respuestas a los problemas de insuficiencia financiera a los que se han enfrentado. Esas carencias han existido tanto en capacidad normativa como en capacidad de gestión tributaria.

Autonomía financiera: límites en la capacidad normativa de las CC.AA.

La autonomía para decidir sobre sus ingresos y responder a caídas de los mismos está limitada en las comunidades porque el peso en su financiación de los ingresos que provienen de impuestos en los que tienen capacidad normativa solo supera el 50% en tres casos, las comunidades de régimen común con mayor nivel de renta (Madrid, Cataluña y Baleares) y, consiguientemente, mayor capacidad fiscal (gráfico 15). Esta circunstancia hace muy desiguales a las CC.AA. en ese sentido, poniéndose de relieve que sus posibilidades de afrontar los problemas por sí solas son escasas y, en general, muy dispares.

Gráfico 15. Grado de autonomía de ingreso¹ de las CC.AA. 2015



¹ El grado de autonomía de ingreso se define como la ratio entre la recaudación normativa homogénea de aquellos tributos en los que las CC.AA. tienen capacidad normativa (IRPF, tributos cedidos y REF canario) y la financiación a competencias homogéneas de las CC.AA. expresado en porcentaje.

Fuente: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) y elaboración propia.

En un país en el que los compromisos de nivelación interterritorial no existen o son bajos esa desigualdad de capacidades fiscales es menos relevante que en otro en el que los objetivos de nivelación horizontal son elevados. Si como sucede en España se aspira a que los servicios públicos —o al menos los fundamentales— se ofrezcan a un nivel similar a los ciudadanos que viven en distintos territorios, cuando los ingresos públicos caen es necesario que las comunidades tengan capacidad para responder al problema, y también que esté previsto que esas respuestas permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos de nivelación acordados, es decir, que sean posibles no sólo para CC.AA. ricas sino para todas.

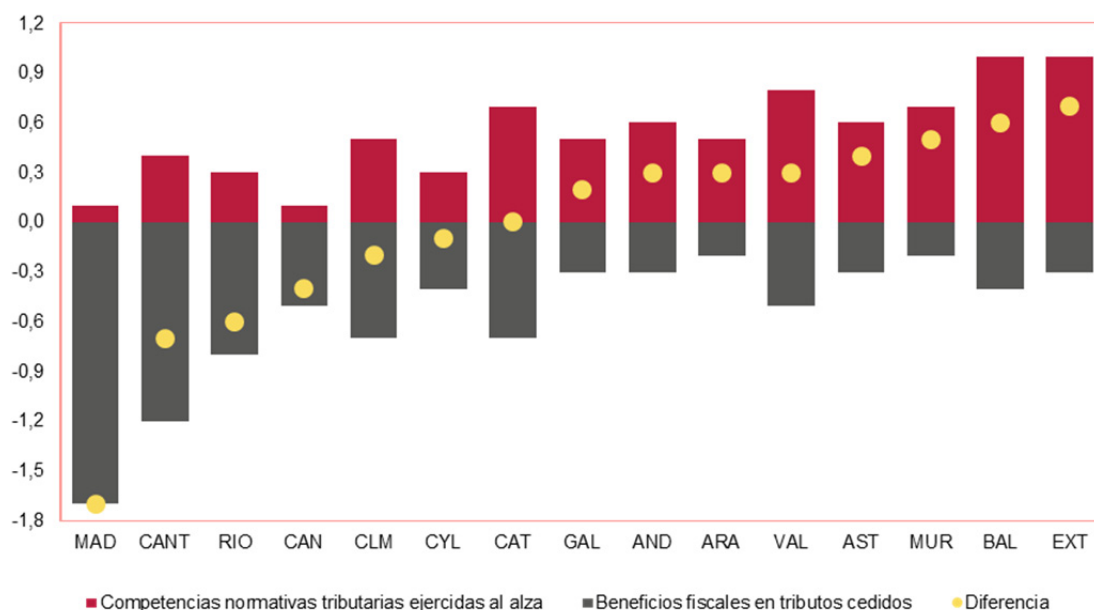
El conjunto de las CC.AA. de régimen común no han tenido instrumentos para responder a las caídas de ingresos porque no tienen capacidad normativa ni de gestión en IVA e II.EE. Por esa razón, la evolución de gran parte de sus ingresos ha dependido de la marcha de la economía, pero también de las decisiones de la AC. Como se ha explicado al analizar la gestión de las reformas tributarias (apartado I.1.1), estas decisiones no han tenido en cuenta las necesidades de financiación de las comunidades. Las CC.AA. de régimen común han visto neutralizados los incrementos de recaudación en IVA e Impuestos Especiales derivados de sus participaciones en dichos impuestos y de los cambios normativos decididos por la AC, con las minoraciones ya señaladas en el Fondo de suficiencia muy importantes en los últimos años, superiores a los 10.000 millones de euros.

Uso diverso de la capacidad normativa

Es frecuente señalar que las CC.AA. solo han utilizado su capacidad normativa para reducir el esfuerzo fiscal. Sin embargo, esa valoración no se corresponde con la realidad de los últimos años ni es aplicable a todas las comunidades, pues existen en este punto diferencias significativas entre

ellas. Según las estimaciones realizadas por la AIREF, en 2016 el saldo del ejercicio de la capacidad normativa al alza y a la baja era positivo (aumento del esfuerzo) en ocho CC.AA. de régimen común y negativo (a la baja) en seis, resultando nulo en el caso de Cataluña (gráfico 16).

Gráfico 16. Ejercicio de la capacidad normativa. 2016
(Porcentaje sobre PIB regional)



Fuente: AIREF (2016) y elaboración propia.

No existe una regla simple que explique el valor de dichos saldos, pero en las decisiones de ejercer la capacidad normativa en una u otra dirección pueden incidir varios factores: a) los recursos que recibe la CC.AA. el sistema de financiación por unidad de necesidad; b) su capacidad fiscal; y c) sus políticas de gasto.

Falta de participación efectiva en la gestión tributaria de la AEAT

Aunque sobre el papel se reconoce a las CC.AA. una presencia en los órganos de gobierno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) que les permite estar presentes en la orientación de la gestión que la misma hace de los importantes tributos en los que las comunidades participan, en realidad su participación efectiva es muy limitada, encontrándose obligadas a ocupar una posición pasiva frente a los resultados de una gestión tributaria que dirige, de hecho, en exclusiva la AC y de la que las CC.AA. dependen financieramente en gran medida.

Esta situación completa el conjunto de limitaciones a las que se enfrentan las comunidades para tomar decisiones autónomas frente a la evolución de sus ingresos: además de la falta de capacidad normativa en IVA e II.EE., la capacidad de gestión tributaria de las CC.AA. es muy limitada, dado que la gestión tributaria de los tres grandes impuestos —IRPF, IVA e II.EE.— se mantiene en manos de la AEAT. En esas condiciones, las respuestas a los problemas financieros sobrevenidos solo son posibles mediante una eficaz cooperación institucional, que no ha existido hasta la fecha.

I.1.4. COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

En un estado ampliamente descentralizado como España la cooperación entre los distintos niveles de gobierno es necesaria para coordinar las múltiples funciones desempeñadas por las distintas administraciones y para dar respuesta a los problemas de funcionamiento sobrevenidos por unas circunstancias cambiantes. En el periodo que corresponde a la aplicación del vigente sistema de financiación los cambios de circunstancias han sido más frecuentes e intensos, comenzando por la falta de confirmación de las expectativas financieras existentes cuando se aprobó el modelo. Por esa razón, entre otras, la cooperación institucional ha resultado más necesaria y las consecuencias de su falta más evidentes.

Insuficiente desarrollo de las instancias de colaboración

Cuando aparecen problemas graves que requieren respuestas de varias instituciones, disponer de instancias de colaboración bien entrenadas constituye un activo, un verdadero capital social que favorece la disposición a cooperar. España, que tiene en la actualidad rasgos característicos de un país federal —tanto por el alcance de la descentralización de los gastos e ingresos públicos como por las facultades de los gobiernos regionales en muchos ámbitos— carece de instituciones de gobernanza federales que faciliten la coordinación y la formación de consensos en materias que afectan al conjunto del estado. Algunas de esas instituciones están creadas —Senado, Conferencia de Presidentes, Consejo de Política Fiscal y Financiera— pero su organización y funcionamiento es insatisfactorio y no responde al que sería necesario, en especial en circunstancias tan difíciles como las de los últimos años. La consecuencia de ello es que la acumulación de experiencias de coordinación y cooperación es insuficiente y la capacidad de responder a los problemas menor y más costosa.

Las carencias en este sentido se reflejan en ocasiones en la falta de actividad de algunos de los ámbitos de colaboración creados con esa finalidad, entre otras el Senado y la Conferencia de Presidentes. En el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que se reúne con frecuencia, el problema es que su funcionamiento viene demasiado marcado por la imposición de los criterios de la AC, debido a las reglas de votación.

Unas y otras deficiencias ponen de manifiesto la falta de una verdadera cultura federal, que otorgue valor a la cooperación y la impulse. Esa cultura es muy débil en España y de ello se derivan tendencias, tanto centrípetas como centrífugas, muy negativas. Las experiencias que se acumulan cuando se funciona sin valores federales no promueven la confianza y, por ello, dificultan el abordaje presente y futuro de los problemas, al reducir la disposición a cooperar de hoy y el capital social de confianza de mañana.

Imposición de criterios de la Administración Central

La coordinación de decisiones entre niveles de gobierno necesaria para gestionar un estado tan descentralizado como España requiere algo más que la imposición de criterios por parte de la Administración Central, aunque lo haga en base a las facultades que les reconocen las normas. La interpretación básicamente jerárquica de las competencias de coordinación que el marco normativo le reconoce viene instrumentada en el CPFF por sistemas de votación que son inadecuados. Es así porque no reconocen a las comunidades ninguna posibilidad de decidir según un criterio compartido distinto del de la AC, ni siquiera en temas que les afectan mucho. Esos criterios de formación de las decisiones colectivas tampoco tienen en cuenta que las comunidades autónomas son muy distintas entre sí, y existiendo diferencias de tamaño enormes les otorgan a todas el mismo peso.

La falta de metodologías para desarrollar procesos mediante los que formar consensos favorece que los resultados de las votaciones sean percibidos con frecuencia como imposiciones de la AC. También contribuye a ello que las propuestas no cuenten con la fundamentación técnica necesaria y no se apoyen en análisis independientes, desarrollados por una secretaría técnica del CPFF en la que participen también funcionarios de las CC.AA. Esas carencias se han apreciado en estos años, por ejemplo, en las propuestas llevadas al CPFF sobre reparto del déficit.

Falta de lealtad institucional

Algunas de las experiencias de estos años permiten lecturas negativas desde la perspectiva de la lealtad institucional, pues las decisiones adoptadas hacen dudar seriamente de que la AC haya tenido en cuenta las circunstancias financieras en las que se han encontrado las comunidades.

Un primer ejemplo en ese sentido es la neutralización de los incrementos de recursos derivados de los cambios normativos en IVA e Impuestos Especiales. La AC ha entendido que, dado que sus facultades normativas exclusivas en este ámbito hacían que fuera la única facultada para adoptar las decisiones de subir los impuestos, estaba justificado que se quedara con todo el incremento de recaudación. Para conseguir ese objetivo, dado que el modelo le obligaba a compartir esos impuestos, ha utilizado la facultad que le reconocía la Ley 22/2009 de neutralizar financieramente los efectos de los aumentos de recaudación mediante minoraciones del Fondo de suficiencia. Con ese comportamiento ha impedido que las comunidades dispusieran de los recursos adicionales proporcionados por impuestos de los que son titulares en años en los que se enfrentaban a fuertes caídas de ingresos y ajustes de gastos, quebrando la confianza de las mismas en la AC.

Un segundo ejemplo lo ofrece el reparto del déficit autorizado por el Programa de Estabilidad decidido por la AC, que se ha reservado para sí un porcentaje mayor del que se justificaría por su peso en el gasto y obligado a las CC.AA. a reducir sus desequilibrios financieros más rápidamente. En ambos casos, si bien no se puede decir que la AC se haya comportado de manera ilegal, sí se puede entender que lo ha hecho de manera desleal con las CC.AA., al ejercer sus facultades abusando de su posición dominante en años muy difíciles.

Mecanismos extraordinarios de financiación vs reforma

A diferencia de lo que se acaba de señalar, sí ha existido colaboración de la AC en el ámbito de la solución de las dificultades financieras de las CC.AA., un asunto muy relevante en estos años. Sin embargo, la gestión de los mecanismos extraordinarios de financiación (FLA, FPP, FFCA), tampoco ha sido lo transparente que sería deseable. Además, al no revisarse en 2014 el modelo tras cumplirse cinco años de su aprobación y prolongarse su vida durante cuatro años, los problemas de insuficiencia financiera de las comunidades no han recibido respuesta. En estas circunstancias, el recurso a las facilidades extraordinarias de financiación es presentado en ocasiones como una ayuda a las CC.AA. que es más importante para algunas de ellas, cuando en realidad es la consecuencia de la falta de corrección de las deficiencias del modelo vigente.

I.2. LA SITUACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La financiación de la Comunitat Valenciana en el marco del sistema actual y también en los anteriores ha reflejado de manera particularmente grave las deficiencias de los modelos en cuanto al cumplimiento de los principios de suficiencia y equidad. En este momento ya nadie que atienda a la evidencia que ofrecen los datos niega que la Generalitat Valenciana recibe menos ingresos que ninguna otra comunidad, siendo esa la causa principal de su mayor endeudamiento y no unos mayores gastos.

Este capítulo revisa las variables más relevantes para caracterizar la situación financiera de la Comunitat Valenciana, ofreciendo información estadística actualizada sobre la que fundamentar el diagnóstico.

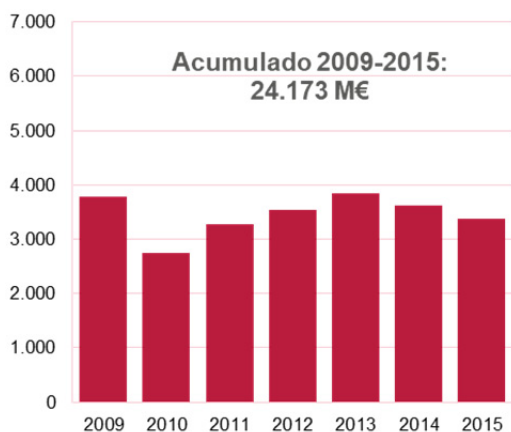
I.2.1. INSUFICIENCIA FINANCIERA

Los recursos efectivos proporcionados por el sistema de financiación a la Comunitat Valenciana padecen el problema general de insuficiencia de las comunidades de régimen común, señalado en el apartado I.1.1. En el caso valenciano la magnitud de la insuficiencia que resulta de comparar los recursos del sistema con las necesidades a atender es la que muestra el gráfico 17.

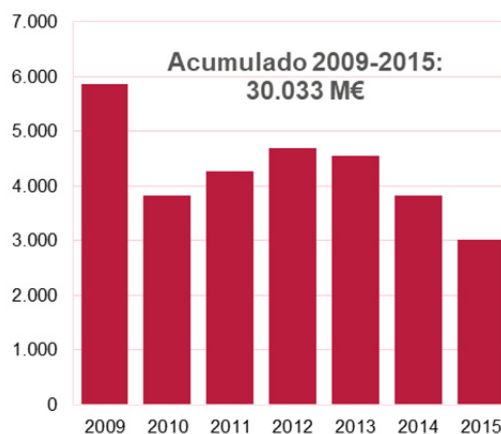
La insuficiencia global acumulada a lo largo de todo el periodo para el conjunto de las competencias gestionadas asciende a 30.033 millones de euros entre 2009 y 2015, siendo su dimensión media anual de 4.290 millones de euros. La mayor parte de la insuficiencia se deriva de que los recursos que el sistema de financiación aporta para financiar los SPF y permitir su nivelación en las distintas comunidades han sido menores de los que habrían cubierto las necesidades según los propios criterios del modelo, y también para cubrir el gasto observado en servicios públicos fundamentales.

Gráfico 17. Insuficiencia acumulada de recursos del SFA de la Comunitat Valenciana¹. 2009-2015
(Millones de euros)

a) Insuficiencia en SPF²



b) Insuficiencia en el total de funciones de gasto³



¹ Insuficiencia de recursos respecto al gasto evolucionado según el crecimiento de las necesidades (López Laborda, J. y Zabalza, A., 2011).

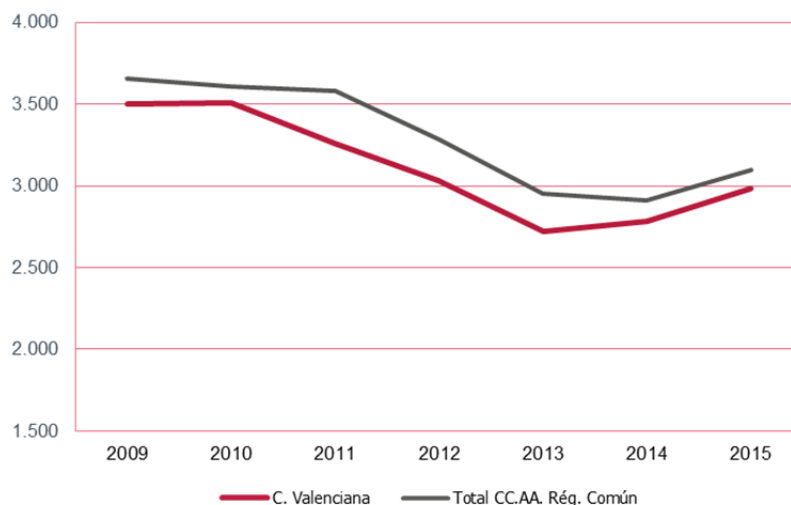
² Los recursos del modelo destinados a SPF se calculan como el 75% de los tributos que forman parte de la cesta del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente), la transferencia del Fondo de garantía, el Fondo de suficiencia sin las competencias no homogéneas y el Fondo de competitividad. Además se han incorporado las transferencias finalistas del Estado a la Comunitat Valenciana ajenas al modelo y que se dedican a financiar SPF.

³ Los recursos percibidos comprenden el total de recursos del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente y los REF canarios) junto con el total de transferencias finalistas realizadas por el Estado a la Comunitat Valenciana, las transferencias recibidas de la UE y los tributos propios.

Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011) y elaboración propia.

Una consecuencia directa de la insuficiencia de recursos ha sido el ajuste de los gastos (gráfico 18). En términos reales, la Comunitat Valenciana redujo su gasto total por unidad de necesidad (habitante ajustado) un 22,2% entre 2009 y 2013, y su gasto en SPF por habitante ajustado en un 17,1%.

Gráfico 18. Gasto público real por habitante ajustado¹. 2009-2015
(Euros constantes de 2010)



¹ Gasto público no financiero neto de intereses, de recursos destinados a competencias no homogéneas y del gasto asociado a transferencias negativas del Fondo de garantía y Fondo de suficiencia. La población ajustada se ha calculado teniendo en cuenta la evolución de las necesidades.

Fuente: IGAE (2017c), MINHAFP (2017b), López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011) y elaboración propia.

I.2.2. INEQUIDAD HORIZONTAL

Como es bien conocido, la distribución de recursos entre las CC.AA. no es equitativa y perjudica especialmente a la Comunitat Valenciana. Una forma de evaluar el perjuicio que los criterios de asignación de recursos del sistema de financiación representan es comparar su financiación por habitante ajustado con el valor que dichos indicadores alcanzan para el promedio de las CC.AA. de régimen común y en la comunidad mejor financiada (Cantabria). Las diferencias porcentuales en el conjunto del periodo 2009-2015 han sido del 8% respecto a la media de las CC.AA. y de 24pp respecto a la mejor financiada. Esas distancias suponen en 2015 unas minoraciones de los ingresos de la Generalitat Valenciana de 878 millones de euros y de 3.619 millones de euros, respectivamente. Si las reducciones respecto a la media no se hubieran producido, los presupuestos de ingresos de la Generalitat se hubieran incrementado en un 6,5%, y el incremento hubiera alcanzado un 26,6% si los ingresos se hubieran situado al nivel de los de Cantabria.

Cuadro 4. Infracapitalización de recursos de la Comunitat Valenciana. Promedio 2009-2015

	2015		Promedio 2009-2015	
	Respecto a la población	Respecto a la población ajustada	Respecto a la población	Respecto a la población ajustada
A) Recursos a competencias homogéneas (euros por habitante/habitante ajustado)				
- Comunitat Valenciana	2.078	2.145	1.975	2.025
- Media de las CC.AA. de régimen común ¹	2.327	2.327	2.190	2.190
- CC.AA. mejor financiada	2.917	2.895	2.714	2.678
B) Infracapitalización de la Comunitat Valenciana (millones de euros)				
	1.240	878	1.094	819
- Respecto a la media de las CC.AA. de régimen común ¹	<i>(9,1% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>	<i>(6,5% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>	<i>(8,1% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>	<i>(6% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>
- Respecto a la CC.AA. mejor financiada	4.179	3.619	3.757	3.234
	<i>(30,8% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>	<i>(26,6% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>	<i>(27,7% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>	<i>(23,8% de los ingresos no financieros del presupuesto de la GVA 2017)</i>

¹ Los recursos del SFA a competencias homogéneas comprenden el total de recursos del modelo considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente y el REF canario.

Fuente: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) y elaboración propia.

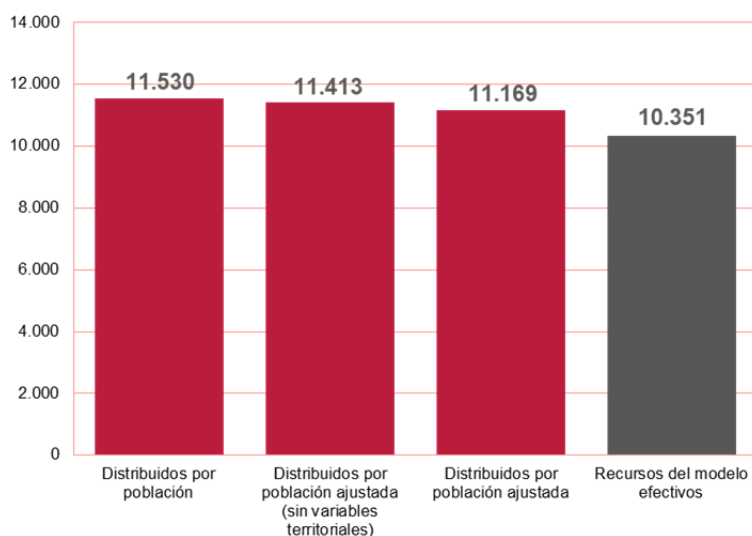
El cálculo de las necesidades de cada comunidad basado en la población ajustada se apoya fundamentalmente en el número de habitantes, pero también incluye otras variables que son consideradas relevantes para intensificar o reducir las necesidades por habitante. Las dudas comentadas en el apartado I.1.2 sobre la calidad de los fundamentos del cálculo de las necesidades pueden ser relevantes, pues tienen implicaciones sobre los recursos que obtiene y la valenciana en particular, como se comprueba a continuación.

La población de la Comunitat Valenciana asciende actualmente a 4.935.010 habitantes y ha representado durante los años de vigencia del actual modelo de financiación el 11,5% de la población de las CC.AA. de régimen común. En cambio, el peso de la Comunitat en la población ajustada total de dichas comunidades, estimada tras incluir en el cálculo de las necesidades otros factores, es menor, habiéndose situado en promedio entre 2009 y 2015 en el 11,3%. Así pues, los criterios de cálculo de las necesidades que utiliza el modelo reducen el peso de la Comunitat en un 0,3%, debido a factores que tienen que ver con los pesos otorgados a los componentes demográficos del índice de necesidades y, especialmente, a la incidencia en el mismo de las variables geográficas.

El gráfico 19 muestra el alcance de las elecciones que realiza el actual sistema, comparando los recursos que ofreció a la Comunitat Valenciana en 2015 con los que resultarían de otros criterios de cálculo de las necesidades, algunos de los cuales serían más simples y menos manipulables en los procesos de negociación política.

Si los recursos totales en 2015 se hubieran distribuido proporcionalmente a la población, a la Comunitat Valenciana le hubieran correspondido 11.530 millones de euros. Si el cálculo de las necesidades se hubiera limitado a reconocer la incidencia de las variables que reflejan la estructura demográfica, la cifra de ingresos hubiera sido de 11.413 millones. En cambio, si el reparto se hubiera basado en los criterios de distribución del Fondo de garantía, que computa las necesidades considerando factores demográficos y geográficos, los ingresos de la Generalitat habrían sido 11.169 millones de euros. Por último, se muestra también la cifra real de recursos totales derivados del conjunto de los Fondos del modelo, que ascienden a 10.351 millones de euros. En este último caso se mezclan fondos cuyo reparto se basa en un cálculo de necesidades con otros cuya distribución responde al *statu quo* o a criterios *ad hoc* que son resultado de la negociación política.

Gráfico 19. Recursos del modelo de financiación autonómica a competencias homogéneas de la Comunitat Valenciana según criterios para estimar las necesidades. 2015
(Millones de euros)



Fuente: MINHAFP (2017b), De la Fuente, A. (2017) y elaboración propia.

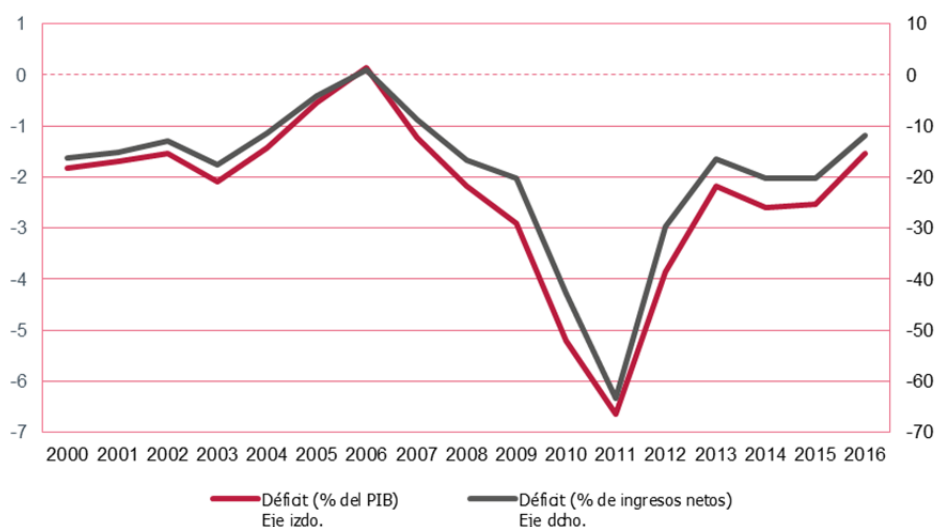
A la vista de esos datos se pueden apreciar dos circunstancias que perjudican a la Comunitat Valenciana en el reparto de recursos. La primera, la distribución de una parte significativa de los recursos a través de fondos que no atienden a ningún cálculo de necesidades. Por esta razón la Comunitat pierde 818 millones. El total de las minoraciones asciende a 1.062 millones de euros respecto a los ingresos que obtendría en caso de utilizarse un criterio de necesidades basado en población. La aplicación de unos criterios de medición de las necesidades discutibles representa pérdidas de 360 millones en comparación con los ingresos que se derivarían de la aplicación de un criterio simple de población. La existencia de fondos *ad hoc* y de criterios de reparto discutibles supone, en su conjunto, unas pérdidas de 1.179 millones de euros para la Comunitat Valenciana.

I.2.3. DÉFICIT Y ACUMULACIÓN DE DEUDA

La incidencia en la Comunitat Valenciana del problema general de insuficiencia de las CC.AA. de régimen común y de su discriminación financiera frente al resto se ha traducido, a pesar de su menor nivel de gasto, en mayores déficits y más endeudamiento.

Los déficits ya aparecen en el caso valenciano antes de la llegada de la crisis, debido a que los problemas de inequidad en los ingresos se arrastraban en los anteriores modelos. Pero, coincidiendo con la generalización de los déficits en los años de vigencia del modelo actual en todas las CC.AA., como consecuencia de la crisis económica y fiscal, y la falta de respuesta a las insuficiencias del modelo aprobado en 2009, en la Comunitat Valenciana la situación financiera pronto resultó insostenible. Como se puede advertir en el gráfico 20, el déficit llegó a suponer el 6,7% del PIB valenciano en 2011, y lo que es más significativo, el 63,4% de sus ingresos no financieros, lo que significó financiar mediante endeudamiento el 36% de los gastos no financieros.

Gráfico 20. Evolución de la capacidad/necesidad de financiación. C. Valenciana. 2000-2016
(Porcentaje)

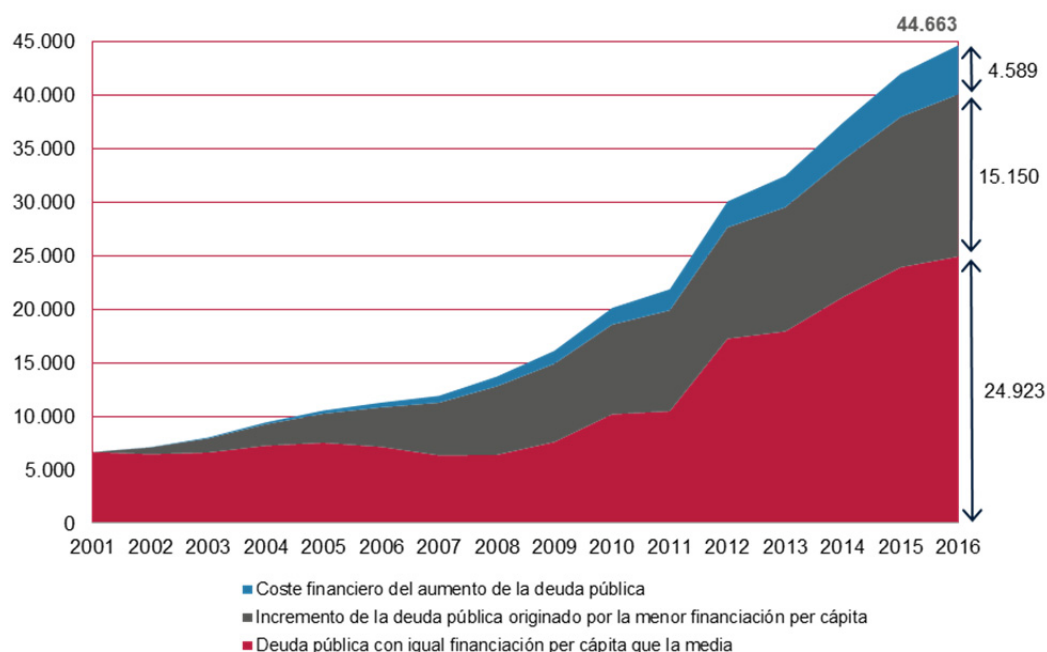


Fuente: IGAE (2017a), INE (2017b) y elaboración propia.

En el conjunto del periodo 2009-2016 se ha financiado con déficit el 19% de los gastos no financieros. Esto sucedía, conviene no olvidarlo, pese a que el gasto de la Comunitat Valenciana por habitante ajustado ha estado por debajo de la media de gasto de las CC.AA. de régimen común y muy alejado del que realizan las que más gastan.

La evolución del endeudamiento de la Comunitat Valenciana (gráfico 21) muestra que la deuda acumulada ya era significativa al llegar la crisis (superaba los 16.000 millones en 2009) pero se ha incrementado enormemente en el periodo de vigencia del actual sistema. Si se considera lo sucedido a partir de 2002, una vez completadas las transferencias a todas las comunidades de las competencias educativas y sanitarias, es posible estimar qué parte del endeudamiento valenciano durante la vigencia del anterior y actual modelos de financiación se debe a la infrafinanciación. En el gráfico siguiente se constata que, de los 44.663 millones de deuda a finales de 2016, 15.150 millones (el 34%) tendrían este origen. A ellos habría que añadir 4.589 millones de euros correspondientes al pago de intereses asociados al mayor endeudamiento. La cifra sería mayor si se incluyera el endeudamiento que, por esta misma causa, se acumuló antes de 2002 y que es más difícil precisar debido a la heterogeneidad competencial⁴.

Gráfico 21. Efecto de la infrafinanciación por habitante en la deuda valenciana. 2002-2016
(Millones de euros)



Fuente: MINHAFP (2017b, 2017c), Banco de España (2017) y elaboración propia.

⁴ La infrafinanciación estimada de la Comunitat Valenciana entre 1990 y 1997 asciende a 5.454 millones de euros (De la Fuente, A., 2001).

El diagnóstico que asocia mayor deuda con despilfarro e incumplimientos con falta de responsabilidad es, simplemente, falso. Al valorar el endeudamiento acumulado, las cifras de déficit anual y el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos señalados a las CC.AA. en los últimos años, no se pueden ignorar las causas del endeudamiento ni la factibilidad de los objetivos de ajuste señalados. La práctica seguida por la AC al distribuir los objetivos de déficit entre niveles de gobierno y asignarlos de manera uniforme a las comunidades, ha ignorado los criterios razonables, recordados en varias ocasiones por la AIReF. En ese sentido, es necesario señalar que la Comunitat Valenciana incumple los objetivos y se endeuda más que otras básicamente porque ingresa menos desde hace varias décadas, pues no gasta más que la media.

El cuadro 5 permite identificar el peso de las distintas causas del incremento del endeudamiento entre 2009 y 2016. Para el conjunto de las CC.AA., la causa fundamental es la insuficiencia financiera global. Para la Comunitat Valenciana esa es también la causa más importante, pero también es relevante para explicar su situación actual la deuda que ya acumulaba en 2009 (16.113 millones), debido a que su infrafinanciación viene de lejos. Asimismo, casi un 15% del endeudamiento actual se explica por la menor financiación relativa valenciana durante el actual modelo, una cifra que se elevaría a más del 30% al considerar también la infrafinanciación durante modelos anteriores.

Cuadro 5. Causas del incremento del endeudamiento por CC.AA. 2009-2016
(Millones de euros)

	Deuda 2009	Insuficiencia de recursos del modelo respecto al gasto total por necesidades (Acumulado 2009-2016)	Infrafinanciación (-)/ Sobrefinanciación (+) a igual recursos del modelo por habitante ajustado (Acumulado 2009-2016)	Desviación del gasto observado respecto al gasto total por necesidades (Acumulado 2009-2016)	Deuda 2016
Andalucía	10.062	31.945	-6.253	-3.848	33.325
Aragón	1.890	4.301	1.555	2.403	7.486
Asturias	1.080	2.023	1.221	3.106	4.094
I. Balears	3.571	3.913	831	-230	8.573
Canarias	2.352	6.433	-761	-235	6.939
Cantabria	662	-405	2.307	2.346	2.890
Castilla-La Mancha	4.288	8.765	-65	3.352	14.055
Castilla y León	3.227	7.174	3.700	1.995	11.316
Cataluña	25.661	37.755	-1.594	2.000	75.118
C. Valenciana	16.113	32.301	-6.445	-6.288	44.663
Extremadura	1.086	-897	2.589	5.574	4.059
Galicia	4.859	7.793	2.014	-599	10.854
Madrid	12.822	29.207	685	-19.912	30.417
Murcia	1.340	6.902	-1.010	968	8.305
La Rioja	507	48	1.225	810	1.487
Total Reg. Común	89.522	177.256	0	-8.557	263.581

Fuente: MINHAFP (2017b, 2017c, 2017d, 2017f), Banco de España (2017) y elaboración propia.

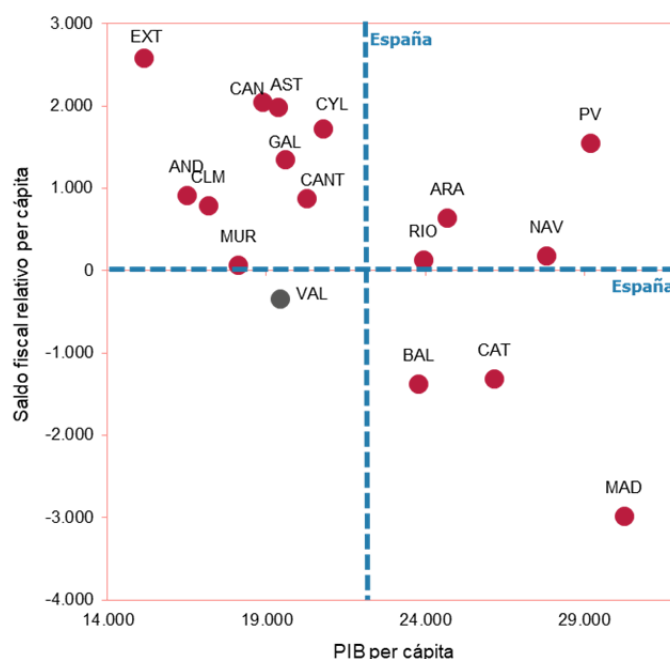
I.2.4. SALDO FISCAL NEGATIVO

La posición de la Comunitat Valenciana se caracteriza por unos bajos ingresos autonómicos, un nivel de gasto inferior al de otras comunidades y, pese a ello, un enorme endeudamiento. Esta situación coloca a sus ciudadanos en desventaja en el acceso a los servicios que dependen de las CC.AA., frente a los que residen en otros territorios. Esa desventaja se agrava cuando se consideran las actuaciones del conjunto del sector público. Dicha circunstancia se hace patente si se analizan los resultados de las Cuentas Públicas Territorizadas (SCPT) que publica el Ministerio de Hacienda (MINHAFP, 2017g), así como otros estudios sobre las balanzas fiscales de las comunidades autónomas.

Lo que cabe esperar de un país en el que las administraciones públicas ingresan en proporción a la capacidad fiscal de los individuos residentes en cada territorio pero gastan en los distintos territorios siguiendo criterios de necesidad, es que haya flujos interterritoriales cuyos saldos fiscales nivelen financieramente a las regiones. En este sentido, las comunidades más ricas deberán ser contribuyentes netas a la solidaridad, es decir, aportar vía impuestos más de lo que reciben vía servicios y transferencias (saldo fiscal negativo); y las comunidades más pobres deberán ser receptoras netas, es decir, aportar más de lo que reciben (saldo fiscal positivo).

En España (gráfico 22) esa regla general se cumple pero existen importantes excepciones: las comunidades forales tienen un PIB por habitante claramente por encima de la media y un saldo fiscal positivo —receptoras netas—, mientras que la Comunitat Valenciana, con un PIB per cápita que solo alcanza el 88% de la media —región pobre—, es contribuyente neto a la solidaridad.

Gráfico 22. Saldo fiscal relativo y PIB per cápita. 2014



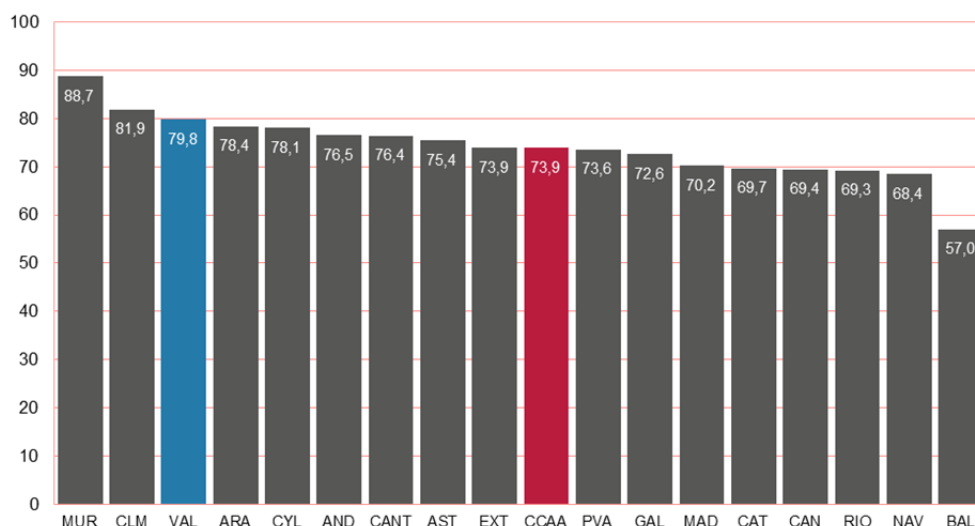
Fuente: INE (2017b), MINHAFP (2017g) y elaboración propia.

La Comunitat Valenciana es la única con un nivel de renta per cápita bajo que se encuentra en esa situación anómala, en el tercer cuadrante del gráfico y muy alejada de los saldos positivos que alcanzan otras comunidades con similar nivel de renta. Esta circunstancia no se debe a un esfuerzo fiscal inferior a la media sino a que los gastos de las distintas administraciones en el territorio valenciano son menores. Al menor gasto autonómico derivado de la infrafinanciación se añade que la AC gasta menos en el territorio valenciano de lo que le correspondería a la Comunitat en función de su población y su volumen de actividad (PIB). Esta situación anómala de la Comunitat Valenciana no solo tiene lugar en el último año, como muestra el gráfico, sino que los estudios de balanzas fiscales referentes a periodos anteriores han reflejado también esta posición de desventaja respecto al resto de CC.AA.

1.2.5. IMPACTO SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Las mayores dificultades financieras de la Generalitat inciden en sus políticas de gasto por distintas vías. En primer lugar, sitúan el gasto agregado por debajo de la media de las CC.AA. de régimen común y a bastante distancia de las comunidades, comunes y forales, mejor dotadas. En segundo lugar, con una restricción presupuestaria más estrecha, para mantener un nivel de gasto similar a la media en servicios públicos considerados esenciales la Generalitat necesita realizar un mayor esfuerzo, es decir, dedicar a los mismos una parte mayor de su presupuesto, quedando menos recursos para el resto de funciones. El gráfico 23 muestra que el gasto en SPF de la Comunitat Valenciana absorbe prácticamente el 80% de su presupuesto de ingresos no financieros, seis puntos porcentuales más que en la media de las comunidades.

Gráfico 23. Esfuerzo financiero¹ en SPF de las CC.AA. 2015

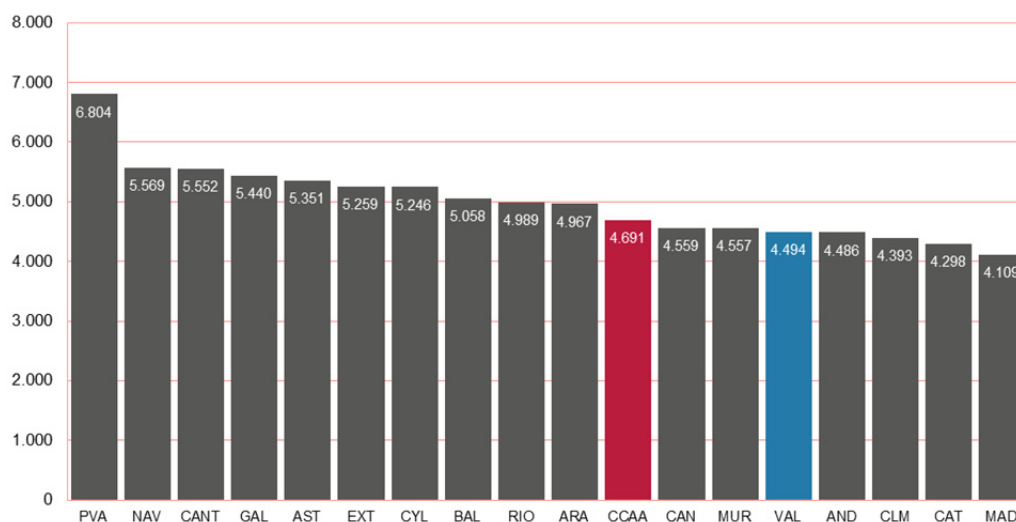


¹ El esfuerzo financiero se ha calculado como el gasto en SPF en términos de porcentaje de los ingresos no financieros.
Fuente: IGAE (2017a, 2017c) y elaboración propia.

Pese a ese mayor esfuerzo, en algunos SPF la Comunitat gasta por unidad de necesidad menos que la media y bastante menos que las mejor financiadas. Así, en el ámbito de la educación, el gasto público por alumno matriculado se sitúa algo por debajo de la media y a mucha distancia de las CC.AA. del norte peninsular, cuyo gasto supera al valenciano entre el 20% y el 50% (gráfico 24).

Gráfico 24. Gasto público en educación de las CC.AA. por alumno matriculado en centros públicos y concertados. 2015

(Euros)

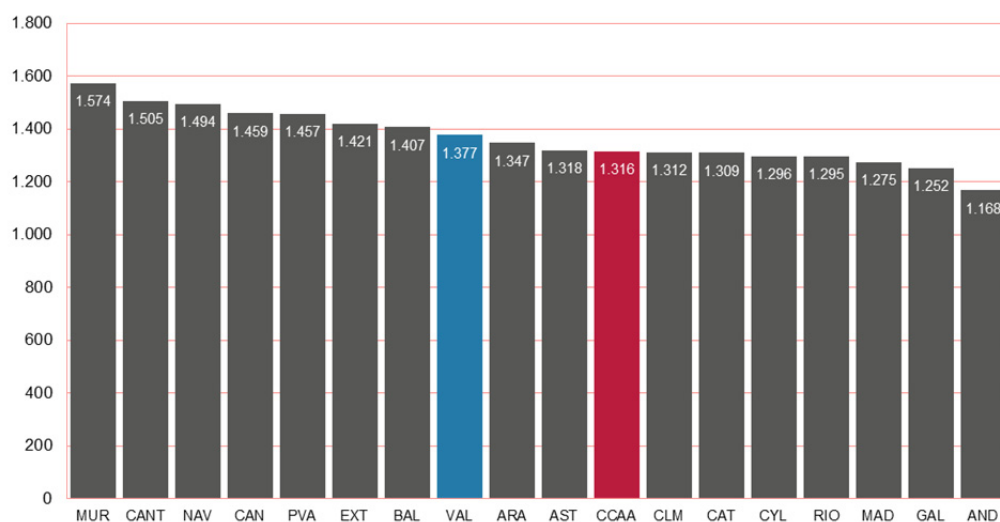


Fuente: IGAE (2017c), MECD (2017a) y elaboración propia.

En el ámbito sanitario, el gasto por habitante protegido equivalente (es decir, teniendo en cuenta la estructura de edades de la población) en la Comunitat se sitúa ligeramente por encima de la media pero, de nuevo, a una distancia significativa (10%-15%) de las que más gastan, entre las que vuelven a aparecer las comunidades forales y Cantabria, además de Murcia (gráfico 25).

Gráfico 25. Gasto público en sanidad de las CC.AA. por habitante protegido equivalente. 2015

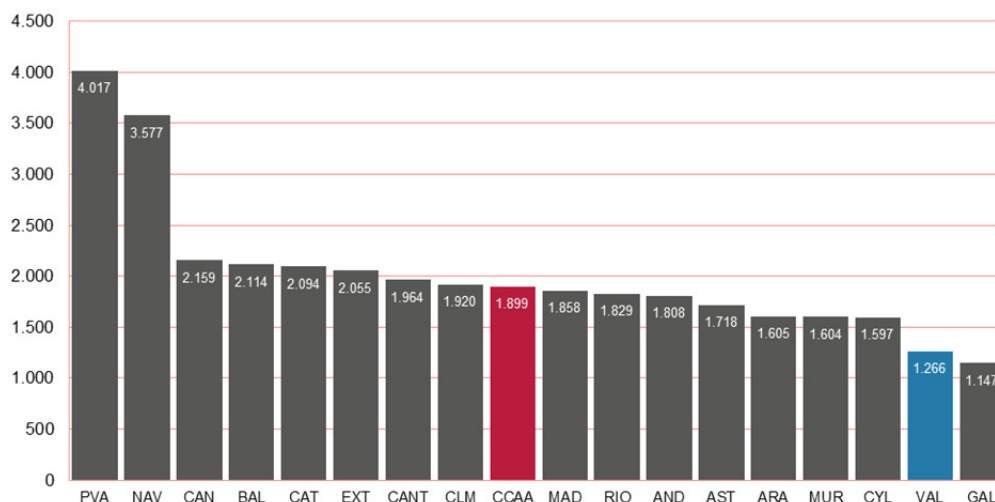
(Euros)



Fuente: IGAE (2017c), MINHAFP (2017b) y elaboración propia.

Las diferencias son todavía mayores en el gasto público en servicios sociales, para los cuales las comparaciones se hacen considerando la población mayor de 65 años debido a que una parte importante de las prestaciones se dirigen hacia las personas dependientes. En este caso se ha considerado el gasto de las comunidades y el de las corporaciones locales en protección social conjuntamente, puesto que muchas competencias de las comunidades en materia de servicios sociales son gestionadas por las entidades locales. El despliegue de estos servicios en la Comunitat Valenciana tras la aprobación de la Ley de dependencia en 2006 (Ley 39/2006) fue más lento, al tener lugar en una etapa en la que ya la Generalitat acusaba desequilibrios financieros que otras comunidades no padecían, y que sigue siendo menor. El gasto por unidad de necesidad de las administraciones territoriales de la Comunitat Valenciana se sitúa un 33% por debajo de la media y más de un 60% por debajo de las que más gastan (gráfico 26).

Gráfico 26. Gasto público en servicios sociales de las administraciones territoriales¹ por habitante de 65 años o más. 2015
(Euros)



¹ Puesto que las corporaciones locales gestionan parte de las competencias de las CC.AA. en materia de servicios sociales, se ha considerado conjuntamente el gasto de las CC.AA. y CC.LL. consolidado.

Fuente: IGAE (2017b, 2017f), MINHAFP (2017b) y elaboración propia.

I.2.6. IMPACTO SOBRE LA TRAYECTORIA DE LA ECONOMÍA VALENCIANA

Las implicaciones de la situación financiera de la Generalitat para la economía valenciana se producen por distintas vías. En primer lugar, el pago de impuestos en la Comunitat no es menor, pues responde básicamente a los criterios generales del sistema fiscal español y, además, las modificaciones realizadas por la comunidad autónoma han significado un incremento de la presión fiscal. Por tanto, la menor financiación no puede ser interpretada como el resultado de una política fiscal que persigue efectos expansivos aumentando la renta disponible de las familias mediante bajadas de impuestos.

Sin embargo, los ingresos del SFA para la Generalitat son menores y se traducen en menor gasto y/o mayor endeudamiento. Por esas vías los presupuestos públicos tienen efectos contractivos permanentes sobre la economía pues, manteniendo todo lo demás constante, existe un gasto público menor que tiene un efecto negativo por el lado de la demanda e impacta sobre la renta y el empleo valenciano. A su vez, un mayor endeudamiento implica pagar intereses que, en la medida en que la financiación de la deuda sea exterior a la Comunitat, reduce también la renta regional.

En segundo lugar, el mayor esfuerzo que representa para el presupuesto valenciano mantener el nivel de gasto en SPF próximo a la media tiene como contrapartida un menor porcentaje de recursos para el resto de funciones, entre las cuales ocupan un lugar destacado las políticas de oferta, es decir, las que apoyan las actividades económicas de los sectores productivos o a factores que contribuyen al desarrollo económico (I+D+i, infraestructuras, internacionalización).

Los datos del cuadro 6 indican que los recursos por habitante dedicados a esas políticas en la Comunitat Valenciana son muy inferiores a los de muchas comunidades (primera columna), situándose 50 pp por debajo de la media de las CC.AA. de régimen común y algunas comunidades triplican el nivel de gasto valenciano en estas áreas. En las otras dos columnas del cuadro se constata que la mayor capacidad de gasto de las CC.AA. que realizan más actuaciones de carácter económico puede ser financiada por los mayores niveles de recursos que les ofrece el SFA —y las forales por su singularidad—, así como por los mayores ingresos que ofrecen a algunas comunidades el Fondo de Compensación Interterritorial (FC) y los Fondos Europeos.

Cuadro 6. Recursos y gastos en asuntos económicos por habitante de las CC.AA. 2015
(Total CC.AA. de régimen común=100)

	Gasto público en asuntos económicos por habitante	Recursos procedente de FCI o Fondos Europeos para asuntos económicos por habitante ¹	Recursos SFA y financiación específica por habitante ²
La Rioja	228,0	41,0	124,7
Extremadura	192,5	385,6	121,5
Cantabria	181,9	7,3	127,9
Navarra	169,0	26,0	
Galicia	153,3	230,0	113,2
Aragón	148,6	68,5	114,1
Castilla y León	143,1	108,5	118,5
Castilla-La Mancha	138,3	156,7	107,7
Asturias	121,6	94,9	115,3
País Vasco	120,8	7,4	
I. Balears	117,8	13,8	109,8
Andalucía	96,3	236,1	92,9
Cataluña	86,6	22,8	94,4
Madrid	76,8	5,9	97,2
Canarias	72,1	39,5	106,1
Murcia	70,3	82,7	91,7
C. Valenciana	51,1	20,7	85,6
Total CC.AA. Rég. Común	100,00	100,00	100,00

¹ Principalmente Fondos FEDER, PAC y Fondos de Cohesión.

² Incluye el total de recursos del modelo considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente y el REF canario así como la financiación específica recibida por las CC.AA. para actuaciones económicas (transferencias finalistas y financiación para competencias singulares).

Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), INE (2017a) y elaboración propia.

Bloque II.

PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La solución a los problemas existentes en el actual modelo de financiación, así como a las disfunciones heredadas de modelos anteriores, exige llevar a cabo una reforma en profundidad del sistema de financiación autonómica. En este contexto se plantea una propuesta concreta para el nuevo modelo de financiación autonómica que, siguiendo la estructura propuesta por el ICE, incorpora algunas variaciones con el objetivo de fortalecer los principios de suficiencia y equidad, simplificar su funcionamiento y facilitar su comprensión por los ciudadanos.

La propuesta del Nuevo Modelo de Financiación Autonómica (NMFA) de la Comisión de Expertos nombrada por las Cortes Valencianas se detalla en tres apartados:

Apartado II.1. Se enumeran los cinco elementos clave del NMFA: suficiencia, autonomía tributaria, cálculo objetivo de las necesidades, nivelación horizontal y eliminación del *statu quo*.

Apartado II.2. Se describe la estructura e instrumentos que conforman un NMFA más sencillo basado en tres grandes fondos: Fondo Básico de Financiación, Fondo de Nivelación Vertical y Fondo Complementario de Financiación.

Apartado II.3. Se orientan actuaciones a tener en cuenta para un adecuado funcionamiento del NMFA en materia de gestión tributaria, regímenes especiales, lealtad institucional y Fondo de Compensación Interterritorial.

II.1. ELEMENTOS CLAVE DEL NUEVO MODELO

Este apartado enuncia los criterios y elementos en base los cuales debe articularse el NMFA y el apartado siguiente propone la estructura e instrumentos que deben configurarlo, según la CECV.

II.1.1. SUFICIENCIA ESTÁTICA Y DINÁMICA

De acuerdo con el análisis de los problemas de suficiencia plasmado en los capítulos 1 y 2 del Informe de la Comisión de Expertos Estatal (ICE) y en los apartados previos de este documento, para abordar la aplicación del principio de suficiencia en el NMFA es necesario distinguir entre:

- **Suficiencia estática.** Fija el objetivo del volumen de recursos del que deben disponer las CC.AA. de régimen común para gestionar adecuadamente las competencias asumidas en el año base del nuevo modelo.
- **Suficiencia dinámica.** Establece las pautas con las que evolucionarán dichos recursos, de acuerdo con la dinámica de sus fuentes de ingresos a lo largo del periodo de aplicación del NMFA.

Suficiencia estática

La suficiencia estática se determina para un año de referencia o año base del SFA, identificando el nivel de gasto y el equivalente volumen de recursos que los poderes públicos consideran adecuados para que el conjunto de las CC.AA. de régimen común puedan desempeñar las competencias de las que son titulares a un determinado nivel de prestaciones y servicios. Obviamente, la suficiencia estática responde a un criterio político cuya bondad requiere tener en cuenta, de manera realista, los datos disponibles sobre ingresos y gastos de todas las CC.AA., comunes y forales. Normalmente todos los sistemas han utilizado como año base el último ejercicio para el que se disponía de la información de gastos e ingresos necesaria. Dicho año es, actualmente, 2015.

Para determinar el volumen de gasto que se desea financiar se pueden considerar dos referencias para el año base:

1. **Gasto efectivo.** El gasto liquidado en 2015, año base del nuevo modelo (cuadro 7, punto 1).
2. **Gasto según necesidades.** El gasto que en 2015 mantiene el mismo nivel de gasto por unidad de necesidad que en el año base del modelo anterior. A partir de los recursos del año 2007, ese nivel de gasto resulta de evolucionar dichos recursos según los indicadores de necesidad contemplados en el SFA de 2009 (cuadro 7, punto 3).

Los recursos con los que cuentan las CC.AA. se desglosan en (cuadro 7, punto 4): recursos proporcionados por el modelo de financiación en términos homogéneos; financiación específica recibida por las CC.AA. (competencias no homogéneas del modelo, transferencias finalistas estatales, FCI y Fondos Europeos); y tributos propios de cada CC.AA.

Cuadro 7. Cálculo del nivel de insuficiencia de las CC.AA. de régimen común
(Millones de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. GASTO EFECTIVO							
- Gasto en SPF	107.994	102.866	99.293	101.928	91.911	92.668	99.164
- Gasto en Resto de Funciones	42.337	37.078	33.461	29.764	27.330	26.424	27.783
- Gasto en Intereses	2.540	2.865	4.336	5.940	6.954	7.584	5.051
- TOTAL GASTO EFECTIVO	152.871	142.809	137.091	137.632	126.195	126.676	131.999
2. NECESIDADES							
- Población	43.790.920	44.049.155	44.202.984	44.262.842	44.125.765	43.772.094	43.624.802
- Población ajustada ¹	43.790.920	44.254.038	44.620.638	44.884.737	44.559.573	44.708.362	44.828.247
3. GASTO SEGÚN NECESIDADES							
- Gasto en SPF según las necesidades ²	102.613	102.571	102.162	99.060	98.882	97.512	99.546
- Gasto en RF e intereses efectivo	44.877	39.943	37.798	35.704	34.284	34.008	32.834
- TOTAL GASTO SEGÚN NECESIDADES	147.490	142.513	139.959	134.764	133.167	131.519	132.381
4. RECURSOS DE LAS CC.AA.							
- Recursos homogéneos del SFA	91.700	103.269	98.145	93.383	90.917	95.186	101.526
- Financiación específica ³	18.488	18.880	16.564	13.566	12.767	13.269	14.038
- Otros recursos de las CC.AA.	642	738	1.045	1.797	2.955	3.995	3.474
- TOTAL RECURSOS DE LAS CC.AA.	110.830	122.888	115.754	108.746	106.638	112.450	119.038
5. INSUFICIENCIA DEL MODELO							
- Respecto al gasto neto efectivo (4-1)	42.041	19.921	21.337	28.886	19.557	14.226	12.961
- Respecto al gasto neto según necesidades (4-3)	36.660	19.626	24.205	26.019	26.528	19.069	13.343

¹ Población ajustada evolucionada siguiendo el criterio de López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011).

² El gasto de partida se corresponde con el gasto en SPF actualizado de 2007 más los recursos incorporados en el SFA para reforzar el Estado de bienestar. La evolución del mismo se hace en función de la evolución de las necesidades (López Laborda, J. y Zabalza, A., 2011).

³ La financiación específica se corresponde con la financiación del modelo para competencias no homogéneas, la financiación estatal de carácter finalista (convenios), FCI y fondos europeos.

Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011) y elaboración propia.

El nivel de suficiencia/insuficiencia resulta de la diferencia entre estos recursos disponibles y los dos criterios señalados para calcular los gastos a financiar (cuadro 7, punto 5). La insuficiencia se situaría en 2015 entre 12.961 y 13.343 millones de euros, según cual sea el criterio utilizado, y la insuficiencia acumulada durante el periodo analizado estaría entre 159.000 y 165.000 millones de euros⁵.

Adicionalmente a lo anterior, la CECV considera que la financiación estatal para el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) debe incorporarse al NMFA como el resto de competencias transferidas a las CC.AA., sin perjuicio de sus singularidades, de forma que se pueda

⁵⁵ El ICE señala que el importe de la insuficiencia fue de 16.484 millones de euros en el año 2015, al considerar las entregas a cuenta en su cálculo. La liquidación definitiva de los recursos del modelo, por encima de lo previsto en las entregas a cuenta, hace que la insuficiencia se reduzca. En todo caso, este informe coincide con el ICE en la existencia de una importante insuficiencia de recursos que debe ser tenida en cuenta en el año base del NMFA.

garantizar de manera efectiva la prestación prevista en la Ley 39/2006 en términos de derechos subjetivos de la población. En tal sentido deben tenerse en cuenta las recomendaciones del *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del Sistema de la Dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación para evaluar adecuación a las necesidades asociadas a la Dependencia* (MINHAFP, 2017h) y considerar la necesidad de ampliar la financiación estatal, que en la actualidad representa el 20% de los fondos públicos para la Dependencia (véase página 80 del anterior Informe), hasta los niveles previstos originariamente en la citada Ley contemplando la aplicación de todos los grados del SAAD a pleno funcionamiento (véase página 97 del mismo Informe).

De acuerdo con lo anterior, siguiendo un criterio de suficiencia estática, los recursos que debe proporcionar el NMFA a las CC.AA. de régimen común en el año base 2015, para financiar el gasto que requiere el ejercicio de sus competencias homogéneas, ascenderían a 114.869 millones de euros, resultado de restar al gasto según necesidades (132.381 M€) la financiación específica (14.038 M€) y el resto de recursos propios (3.474 M€). A esta cuantía debe añadirse el importe adicional correspondiente al Estado para garantizar el despliegue completo del SAAD previsto en la Ley 39/2006.

Suficiencia dinámica

La suficiencia dinámica de cada modelo de financiación se determina por el nivel de recursos necesarios para cubrir la evolución del gasto que se acuerda financiar a las CC.AA. de régimen común, de acuerdo con sus competencias, durante el periodo de aplicación del modelo.

La experiencia de los años de crisis económica y fiscal que ha vivido España entre 2008 y 2015 ha puesto de relieve, como señala el ICE, que las haciendas autonómicas han carecido de los instrumentos necesarios en el ámbito de los ingresos para asegurar la suficiencia dinámica de las CC.AA. de régimen común. Para que dichos problemas sean evitados en el NMFA, la CECV considera imprescindible actuar en cuatro direcciones:

1. **Recomponer el equilibrio vertical.** La pérdida del equilibrio tributario entre los subsectores del sector público español queda reflejada en la reducción del peso del gasto autonómico en el gasto total de las AA.PP., en beneficio de las Administraciones Centrales, en especial en los SPF. Para recomponerlo es necesario dotar a cada uno de ellos con una base tributaria lo más cercana posible a la dimensión de gasto en sus competencias a financiar en el año base, al nivel que se determine. Dicha base tributaria debe estar configurada por una cesta de tributos con capacidad normativa para las CC.AA., de modo que estas dispongan de un margen de acción efectiva para actuar sobre el rendimiento de la recaudación de dicha cesta, en especial en caso de crisis económica y fiscal.
2. **Establecer reglas de gasto.** Estas reglas, con máximos y mínimos, tienen que contribuir a promover la estabilidad de los gastos en SPF. Los mínimos de las reglas de gasto deberían servir para garantizar la protección de la prestación a los ciudadanos de los servicios fundamentales, evitando ajustes indeseables. Las reglas máximas del gasto autonómico

deben servir para hacerlo financieramente sostenible, teniendo en cuenta el nivel de renta de la economía y el esfuerzo fiscal acordado.

3. **Dotar un Fondo de reserva.** Las diferentes CC.AA. acumularían un Fondo de reserva en los periodos en los que la recaudación tributaria, impulsada por el crecimiento económico, registre un incremento superior al gasto máximo establecido. Dicho Fondo podría ser utilizado cuando la recaudación tributaria atribuida y gestionada por las CC.AA. no permitiera garantizar el nivel mínimo establecido por las reglas de gasto. Se autorizará la financiación de dicho nivel de gasto mínimo mediante recurso al endeudamiento cuando los recursos del Fondo de reserva no sean suficientes, conforme a los criterios que se establecen en el apartado II.2.4, teniendo en cuenta las recomendaciones de capacidad y proporcionalidad realizadas por la AIREF.
4. **Fijar objetivos realistas de estabilidad presupuestaria.** El establecimiento de los objetivos de estabilidad, sostenibilidad financiera y déficit para cada subsector de las AA.PP. ha de seguir criterios justos, fijándose de manera realista, coordinada, cooperativa y leal, y no por imposición de la Administración Central, siguiendo las reiteradas recomendaciones de la AIREF.

II.1.2. REFUERZO DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA

La CECV coincide con las propuestas del ICE orientadas a reforzar la autonomía tributaria de las CC.AA., por considerar este objetivo muy necesario. La CECV asume como propias las recomendaciones del ICE en los siguientes aspectos:

- No realizar cambios significativos en la participación en el IRPF.
- Incorporar a la cesta de tributos cedidos el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, sin capacidad normativa, pero cediendo sus rendimientos a las CC.AA. en su integridad.
- Incorporar a la cesta de tributos cedidos el impuesto sobre actividades de juego, parte de cuyos hechos imponible se ceden a las CC.AA. y para el que la Ley ha previsto que estas puedan asumir cierta capacidad normativa. En este último caso, la AEAT deberá calcular una recaudación normativa por el procedimiento habitual de cuantificar los ingresos que se habrían obtenido sin ejercicio de la capacidad normativa autonómica.
- Armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, ciñendo la capacidad normativa autonómica a las escalas o tipos de gravamen y posiblemente a las deducciones o bonificaciones de la cuota.
- Actualizar la normativa y establecer máximos y mínimos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Homogeneizar las reglas de valoración de activos de manera que los criterios para dicha valoración, en particular de los bienes inmuebles, sean los mismos en cada uno de los diferentes tributos.

- Otorgar a las comunidades autónomas, actuando de forma colegiada, la capacidad de fijar los tipos de un tramo autonómico del IVA, y en su caso de los Impuestos Especiales (II.EE.), regulándolos de forma separada del tramo estatal.
- Aumentar la visibilidad de la tributación autonómica con el fin de mejorar la rendición de cuentas de las CC.AA. ante los ciudadanos, potenciando así su responsabilidad fiscal. Con este fin, sería necesario que los tramos estatal y autonómico de los impuestos compartidos apareciesen nítidamente separados en impresos tributarios y facturas.

La CECV entiende, no obstante, que la participación actualmente vigente de las CC.AA. de régimen común en los tributos estatales debe revisarse, ampliándose con el objetivo de hacer efectivo el equilibrio vertical. Este requiere asignar a cada nivel de administración (centrales, autonómicas y locales) una base tributaria capaz de aportar los recursos necesarios para atender adecuadamente las competencias que tenga atribuidas cada subsector a unos niveles generales acordados. Esa asignación de bases tributarias debe permitir, en ejercicio de la autonomía, que cada nivel de gobierno revise dichos niveles básicos de prestación de los servicios al tiempo que, en contrapartida, ejerza sus responsabilidades fiscales ante los contribuyentes. En la actualidad las Administraciones Centrales concentran el 55% del gasto neto no financiero teniendo capacidad normativa sobre un 75% de los ingresos tributarios estatales. Sin embargo, las CC.AA. de régimen común a pesar de ser responsables del 30% del gasto total apenas tienen capacidad normativa en un 13,7% de los impuestos (cuadro 8).

Cuadro 8. Desequilibrio vertical por subsectores de las Administraciones Públicas. 2015

	Gastos no financieros sin transferencias a otras AA.PP.		Gastos no financieros en SPF		Ingresos tributarios ¹	
	Millones €	Distribución (%)	Millones €	Distribución (%)	Millones €	Distribución (%)
Administraciones Centrales	255.501	55,2	173.838	59,0	273.958	75,0
Administraciones Territoriales	207.176	44,8	120.920	41,0	91.463	25,0
CC.AA. de Régimen Común	141.317	30,5	103.230	35,0	50.213	13,7

¹ Ingresos derivados de recaudación de impuestos, cotizaciones y tasas asignados al subsector que tiene la capacidad normativa de estas figuras tributarias.

Fuente: IGAE (2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f) y elaboración propia.

El reequilibrio vertical tributario del Estado autonómico hace necesaria que la cesión y la participación en determinados tributos que se asigne a cada subsector de las AAPP refleje la participación del gasto de cada uno de ellos en el conjunto del gasto público en el año base del NMFA, evitando los desequilibrios actualmente existentes en materia de autonomía tributaria (capacidad normativa). En ese sentido, propone atribuir a las comunidades una cesión o participación en los recursos tributarios proporcional a su participación en el gasto no financiero de las AAPP financiado con tributos.

Con el doble objetivo de lograr el equilibrio vertical y proporcionar la suficiencia necesaria a los diferentes niveles de la administración pública, la CECV propone reordenar la cesión o la participación de las CC.AA. de régimen común en las diferentes figuras tributarias en el NMFA, respecto a la vigente en el SFA 2009, del modo que refleja el cuadro 9. Esa nueva asignación de recursos permitiría acercar el equilibrio entre los ingresos de origen tributario con el gasto autonómico y facilitaría la visualización de la conexión entre el esfuerzo fiscal de los ciudadanos en el ámbito de los principales ingresos tributarios compartidos (IVA, II.EE. e IRPF) y la prestación de los servicios del Estado del bienestar gestionados por las CC.AA.

Cuadro 9. Asignación de los tributos cedidos¹ y compartidos a las CC.AA. de régimen común en el nuevo modelo de financiación autonómica

	Sistema de Financiación Autonómica actual (Ley 22/2009)		Propuesta de la CECV para el nuevo modelo de financiación autonómica	
	Compartidos (%) sin capacidad normativa	Compartidos (%) o cedidos 100% con capacidad normativa	Compartidos (%) sin capacidad normativa	Compartidos (%) o cedidos 100% con capacidad normativa
IRPF. Tramo autonómico		50%		50%
IVA. Tramo autonómico	50%			70%
Imp. sobre el alcohol y bebidas derivadas	58%			70%
Impuesto sobre la cerveza	58%			70%
Impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas	58%			70%
Imp. sobre productos intermedios	58%			70%
Imp. s/ hidrocarburos. Tipo general	58%			70%
Impuesto sobre las labores del tabaco	58%		70%	
Impuesto sobre la electricidad	100%			100%
Imp. depósitos en entidades de crédito	100%		100%	
Impuesto sobre actividades de juego	100%			100%
Impuesto sobre TP y AJD		100%		100%
Impuesto sobre sucesiones y donaciones		100%		100%
Tasas sobre el juego		100%		100%
Impuesto sobre medios de transporte		100%		100%
Imp. s/ hidrocarburos. Tipo especial		100%		100%
Impuesto sobre hidrocarburos. CC.AA.		100%		100%
Impuestos medioambientales		-		100%
Impuestos sobre primas de seguros		-		100%

¹ Aquellos impuestos indirectos que se cedan a las CC.AA. y que pueden afectar a la competencia regional en el mercado interior, la competencia normativa se realizará de forma colegiada.

Fuente: BOE (2009) y elaboración propia.

A este respecto, la CECV comparte la propuesta de gestionar de manera colegiada tramos autonómicos del IVA y los II.EE., como propone el ICE, por entender que es un compromiso entre el reconocimiento de la importancia de reforzar la capacidad normativa de las CC.AA. en el ámbito de la imposición indirecta, y las restricciones que en ese sentido impone la UE. Ahora bien, las posibilidades de avanzar por este camino serían bastante limitadas si se exigiera unanimidad de todas las CC.AA. para adoptar acuerdos en este sentido, dada la capacidad de bloqueo de la dispondría cualquier comunidad. Por esta razón, para que la propuesta tenga posibilidades de resultar efectiva, la CECV reitera la necesidad de definir sistemas de toma de decisión por mayorías cualificadas en el CPFF.

II.1.3. CÁLCULO OBJETIVO DE NECESIDADES

Para abordar el cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades con criterios objetivos la CECV propone agrupar las competencias autonómicas en dos bloques de políticas de gasto:

- **Servicios públicos fundamentales (SPF).** Agrupa las políticas de Salud, Educación y Protección social. (art. 15, LOFCA).
- **Resto de servicios o funciones (RF).** Agrupa las políticas de servicios públicos básicos (Justicia, Seguridad Ciudadana, Defensa y Política Exterior), fomento del empleo, vivienda y edificación, cultura, actuaciones económicas, otras actuaciones de carácter general y el gasto derivado del pago de intereses.

La razón de esta diferenciación radica en la conveniencia de considerar de forma separada la evolución de las necesidades de gasto en cada uno de los bloques, en relación con la suficiencia dinámica. La CECV considera que el gasto en el Bloque SPF debe tener un nivel de garantía superior al del Bloque RF y, en consecuencia, propone establecer reglas diferenciadas de gasto, fondos de reserva y pautas para el recurso al déficit para cada uno de los bloques.

Se propone que el NMFA establezca dos índices sintéticos de demanda diferenciados, uno para el bloque de SPF y otro para el bloque RF. El indicador sintético general se obtendría ponderando cada bloque en función del gasto observado del conjunto de las CC.AA. en ambos grupos en los tres últimos ejercicios para los que se disponga de información definitiva, mediante una media móvil. Ese mismo criterio de ponderación se utilizaría para construir el indicador sintético de los dos bloques a partir de los gastos observados en las funciones de gasto que se integran en ellos.

La CECV considera que el indicador de demanda idóneo en ambos bloques de gasto es la población, que es sencillo y de comprensión inmediata por los ciudadanos y los contribuyentes.

Durante un periodo prolongado de tiempo se viene utilizando como indicador de necesidad la población ajustada que, esencialmente, segmenta la población por tramos de edad ponderando la intensidad de sus necesidades. Introduce asimismo variables correctoras geográficas para incorporar diferencias de costes en la prestación de los servicios. La evidencia de que todos estos criterios mejoran realmente la estimación de las necesidades de gasto es limitada, en especial en el caso de las variables geográficas, razón por la cual el indicador de población ajustada no tiene por qué ser considerado superior al de población. La CECV considera que dicho índice, con las correcciones para racionalizarlo propuestas por la CE, solo puede ser —en segunda instancia— un indicador de demanda válido para el Bloque SPF. En ese caso, el de población se utilizaría para el Bloque RF.

Caso de incluirse indicadores de demanda y variables correctoras de costes, las necesidades serían calculadas del siguiente modo (cuadro 10):

1. Indicadores de demanda de SPF:

- Población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario
- Población en edad escolar (0-18) + matrícula en ciclos formativos superiores (en el SFA de 2009 se consideraba el tramo 0-16 años)
- Universitarios matriculados en centros públicos tanto de grado como máster (en el SFA 2009 no se consideraba esta variable)
- Población mayor de 65 años ponderada por tramos de edad (en el SFA 2009 se consideraba un único tramo de edad)
- Población en riesgo de pobreza o exclusión (en el SFA 2009 no se consideraba)

2. Indicadores de demanda de RF:

- Población total de derecho

3. Variables correctoras (todas con el mismo peso que en el SFA 2009):

- Superficie
- Dispersión
- Insularidad

Cuadro 10. Ponderación de las variables de demanda por bloques competenciales
(Millones de euros y porcentajes)

Bloque competencial	Política de gasto	Gasto no financiero ¹	Participación en el gasto no financiero total (media ponderada 13/14/15)	Variables de demanda asociada
SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES	Sanidad	55.768	46,1%	- Población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario
	Educación no universitaria	26.207	22,1%	- Población en edad escolar (0-18 años) - Matriculados en FP superior
	Educación universitaria	6.324	5,3%	- Matriculados universitarios en centros públicos (grado y máster)
	Servicios Sociales	8.688	7,3%	- Población mayor de 65 años ponderada por tramos de edad - Población en riesgo de pobreza ó exclusión social
RESTO DE FUNCIONES DE GASTO E INTERESES	Servicios Públicos Básicos Fomento del empleo Vivienda y edificación Cultura Actuaciones económicas Actuaciones generales Intereses	20.974	19,1%	- Población total de derecho
TOTAL GASTO NO FINANCIERO¹		117.961	100,0%	

¹ Gasto no financiero neto de la financiación para competencias no homogéneas, transferencias finalistas y otros fondos.
Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), MECD (2017b) y elaboración propia.

Para valorar las implicaciones de incorporar en el futuro nuevas variables correctoras y de demanda, como las propuestas por el ICE (costes fijos, nivel de precios, renta per cápita, población flotante y vinculada, orografía, mejorar indicador de dispersión, deseconomías de escala en sanidad), la CECV propone establecer un *Observatorio permanente del coste de provisión de los servicios y políticas públicas*, dependiente del CPFF. Este observatorio estaría formado por expertos de reconocido prestigio, e independientes del Gobierno central y los autonómicos, con el fin de aportar evidencias fiables y realizar propuestas al CPFF para considerar la influencia real de diferentes variables en los costes de provisión de los servicios y despliegue de las competencias de las CC.AA.

II.1.4. NIVELACIÓN HORIZONTAL: MÁXIMO Y MÍNIMO

El grado de nivelación de los recursos por unidad de necesidad de los que disponen las distintas CC.AA. puede ser total o parcial, reflejando un compromiso sobre la intensidad de la solidaridad interterritorial acordada. En el SFA 2009 ese compromiso alcanzaba, hipotéticamente, el 75% de los recursos y se instrumentaba a través del Fondo de garantía. En realidad, la sucesiva aplicación de los Fondos de suficiencia, convergencia y competitividad alteraba radicalmente el objetivo de nivelación pretendido, arrojando como resultado final diferencias de financiación per cápita y por población ajustada superiores al 30%. Estas diferencias se derivaban esencialmente de la aplicación de la garantía del *statu quo* a través del Fondo de suficiencia y desfiguraban el compromiso de solidaridad (cuadro 11).

Las diferencias de capacidad fiscal por habitante ajustado, medida en términos normativos, entre CC.AA. de régimen común se sitúan entre el 68% y el 75%, reflejando las importantes diferencias regionales en renta por habitante, fundamentalmente. La aplicación del Fondo de garantía reduce estas diferencias hasta el 14-18% pero la aplicación del resto de fondos vuelve a desvirtuar los resultados hasta situar diferencias superiores al 30%.

Cuadro 11. Nivelación de los recursos en el actual modelo de financiación. 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Gasto en SPF y nivelación del modelo							
- Gasto en SPF ¹ (mill. €)	104.003	98.781	96.046	99.160	89.593	90.514	96.986
- Recursos nivelados por el SFA ² (mill. €)	63.750	72.976	70.720	68.405	69.958	73.688	78.389
- Recursos nivelados respecto al gasto en SPF (%)	61,3	73,9	73,6	69,0	78,1	81,4	80,8
- Recursos nivelados respecto al total recursos SFA (%)	69,5	70,7	72,1	73,3	76,9	77,4	77,2
2. Efecto de los fondos en la nivelación							
- Dispersión de la capacidad fiscal por habitante ajustado (desviación porcentual entre el máximo y el mínimo)	75,7	69,9	68,6	68,8	68,0	71,5	74,1
- Dispersión tras Fondo de Garantía por habitante ajustado (desviación porcentual entre el máximo y el mínimo)	20,3	16,8	14,3	14,4	13,8	15,7	18,3
- Dispersión total de recursos homogéneos por habitante ajustado (desviación porcentual entre el máximo y el mínimo)	27,7	26,9	31,4	28,9	35,3	30,8	32,2

¹ Gasto en SPF a competencias homogéneas y sin considerar la financiación específica para SPF.

² Recursos nivelados por el SFA: 75% de la capacidad fiscal y la transferencia del Fondo de garantía.

Fuente: MINHAFP (2017b, 2017d, 2017f), De la Fuente, A. (2017) y elaboración propia.

La aplicación del criterio de equidad es de base constitucional y viene recogido en toda la legislación vigente de aplicación a la financiación autonómica. Su efectividad requiere que todos los ciudadanos españoles —residan donde residan— puedan acceder a los mismos niveles de provisión de los servicios públicos, al menos en los fundamentales (art 15, LOFCA). Lograr que la totalidad de los servicios públicos de competencia autonómica se puedan prestar a los ciudadanos al mismo nivel en los diferentes territorios exige a las CC.AA. con un nivel de renta per cápita inferior un sobreesfuerzo fiscal respecto a las de mayor nivel de renta. Para evitar esa exigencia desigual, la CECV propone que el NMFA contemple como objetivo la nivelación plena (100%) en los recursos que se asignen a la financiación de los SPF (Bloque SPF) en el año base y los sucesivos.

La nivelación completa de la financiación del Bloque RF en el año base es también un objetivo sustancial, dado que permite igualar la capacidad de atender las necesidades de gasto calculadas para cada comunidad autónoma según los indicadores de necesidad establecidos. Proceder a dicha nivelación completa, o a alguna con menor dispersión de la derivada de la capacidad tributaria de los tributos cedidos, requeriría dotar un fondo de nivelación vertical mediante recursos específicos y fijar el grado y el procedimiento de aproximación a la nivelación que se desea aplicar. En ese sentido, se contempla la asignación a las CC.AA. de régimen común, a través de un fondo de nivelación, de la recaudación de determinados impuestos actualmente recaudados por la Administración Central. La distribución de ese fondo de acuerdo con el indicador de necesidad población —o en función de otro criterio no menos redistributivo— reduciría la dispersión derivada de la distinta capacidad tributaria en los tributos cedidos tradicionales entre las CC.AA. hasta un nivel aceptable, cumpliendo el principio de ordinalidad.

II.1.5. FIN DEL STATU QUO

Ninguna de las CC.AA. de régimen común tiene un exceso de recursos cuando se considera el nivel de ingresos del que disponen las comunidades forales, a través de un régimen especial que no debería producir desigualdades de trato para los ciudadanos en un nivel de competencias homogéneo. Por ello, las desigualdades de financiación existentes respecto a los indicadores de necesidad entre las CC.AA. de régimen común debe ser resuelta mediante la corrección de la insuficiencia global en el NMFA. Este debe hacer factible que las comunidades más infrafinanciadas alcancen a aquellas mejor financiadas en relación con los indicadores establecidos para el NMFA. Ese criterio permitirá corregir las inequidades existentes y, al mismo tiempo, respetar el *statu quo* en términos nominales en el año base del modelo.

La permanencia del *statu quo* ha sido la principal causa de la discriminación objetiva en la financiación de los servicios públicos autonómicos entre ciudadanos españoles que residen en las diferentes CC.AA. de régimen común, y de todos ellos con los de las comunidades forales, que no se puede prolongar por más tiempo. La CECV propone corregir esta discriminación entre los ciudadanos de las CC.AA. de régimen común en el primer año de aplicación del NMFA y abordar, al mismo tiempo, la falta de contribución de las comunidades forales a la financiación de los SPF en el conjunto del Estado mediante una contribución proporcional a su capacidad tributaria en los tributos compartidos. Esta doble acción restauraría la igualdad de trato de los españoles en relación con los servicios públicos fundamentales, independientemente de su territorio de residencia.

II.2. NUEVA ESTRUCTURA E INSTRUMENTOS

La CECV propone adoptar la estructura del modelo propuesto por el ICE, aunque plantea algunas variaciones en la misma con el objetivo de fortalecer la aplicación de los principios de suficiencia y equidad, simplificar su funcionamiento y facilitar su comprensión por los ciudadanos. En este apartado se detalla la estructura propuesta así como los instrumentos necesarios para su implementación (parámetros y origen de los recursos, reglas de gasto y estabilidad, y tratamiento del endeudamiento).

II.2.1. ESTRUCTURA DE FONDOS Y FUENTE DE INGRESOS

En línea con lo propuesto por el ICE, el NMFA se estructurará en cuatro tipos de recursos: tres fondos y un conjunto de tributaros asignados a las CC.AA. no integrados en dichos fondos.

Fondo Básico de Financiación (FBF)

Con el objetivo de financiar la capacidad de gasto de las CC.AA. de régimen común en los servicios públicos fundamentales (Bloque SPF) de competencia autonómica, se dotará un Fondo Básico de Financiación (FBF) con la totalidad de la recaudación normativa del tramo autonómico del IRPF (50%) y la totalidad de la recaudación real (no territorializada) que corresponda a las CC.AA. de régimen común de los tramos autonómicos del IVA (70%) y de los II.EE. (70%) que se integran en este fondo.

Los Impuestos Especiales que financian el FBF serán los siguientes:

- Impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas.
- Impuesto sobre la cerveza.
- Impuesto sobre productos intermedios.
- Impuesto sobre las labores del tabaco.
- Impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas.
- Impuesto Estatal sobre hidrocarburos (tipo general).
- REF canario (excepto la parte correspondiente a medios de transporte).

Adicionalmente, el FBF se nutrirá de dos aportaciones:

- La contribución de las comunidades forales a la financiación de una prestación equitativa en SPF en todo el territorio del Estado o, en su defecto, una aportación sustitutoria de la misma financiada por el Estado.
- Si fuera necesario, la aportación estatal suficiente para equilibrar la totalidad de los recursos del FBF con el objetivo de gasto a financiar en el Bloque SPF en el año base. Dicho objetivo debería permitir igualar la magnitud derivada de la evolución del gasto que se acordó

financiar en el año base del SFA 2009 (la totalidad de los previstos en los artículos 2 a 6 de la Ley 22/2009), actualizada por la población ajustada hasta el año base del NMFA.

Tributos cedidos y Fondo de Nivelación Vertical (FNV)

Con el objetivo de financiar el gasto de las CC.AA. de régimen común en el resto de funciones de competencia autonómica (Bloque RF, apartado II.1.3) se ceden a las comunidades autónomas los tributos citados a continuación:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.⁶
- Tasas sobre el juego.
- Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- Resto REF canario (incluyendo medios de transporte).
- Impuesto sobre Actividades de Juego.
- Impuesto Autonómico sobre Hidrocarburos.

Estos tributos cedidos junto a la capacidad de financiación propia de las comunidades –incluidas las tasas y los precios públicos afectos a los servicios– permitirán igualar el gasto efectivo en el año base.

Con este mismo objetivo se dotará un Fondo de Nivelación Vertical (FNV) que se nutre con la recaudación íntegra de los siguientes tributos:

- Impuesto Estatal sobre Hidrocarburos (tipo especial).
- Impuesto sobre la electricidad.
- Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito (excepto la parte compensatoria recibida por Andalucía, Extremadura y Canarias).
- Impuesto sobre primas de seguro.
- Impuestos medioambientales y de gases fluorados.

El FNV se distribuirá anualmente en proporción a la población de cada comunidad autónoma o, en su defecto, a la población total de derecho ajustada por las variables correctoras.

Si se acordara que las diferencias de capacidad de gasto en el Bloque Resto de funciones –derivadas de la recaudación de los tributos cedidos y el FNV– no excedan de un determinado umbral de dispersión o que la nivelación sea completa, se realizará una aportación estatal adicional al FNV que será distribuida de acuerdo con los objetivos de nivelación que se determinen.

⁶ Estableciéndose máximos y mínimos a nivel estatal, tal y como se comenta en el apartado de Refuerzo de la autonomía tributaria (II.1.2.).

La evolución de la financiación de la capacidad de gasto en RF para las CC.AA. de régimen común será la que resulte de la recaudación de los tributos cedidos y los que integran el FNV. Si existiera una aportación estatal de nivelación esta se actualizará con el índice mixto ITE/PIB.

Fondo Complementario de Financiación (FCF)

Con el objetivo de financiar el gasto de las CC.AA. de régimen común en las competencias transferidas no homogéneas se dotará el Fondo Complementario de Financiación (FCF) mediante la correspondiente aportación estatal, en sustitución de la que se realizaba actualmente a través del Fondo de suficiencia del SFA.

La evolución de la financiación de la capacidad de gasto del FCF se actualizará con el índice mixto ITE/PIB.

Resto de recursos de las CC.AA.

Adicionalmente a los anteriores, las CC.AA. disponen de recursos cuyo origen es externo al modelo de financiación, como los tributos propios —incluyendo en los mismos las tasas, precios públicos y mecanismos de copago que tengan establecidos o puedan establecer las mismas—, los recargos sobre tributos estatales y los ingresos correspondientes al ejercicio de la capacidad normativa que cada comunidad puede ejercer en tributos cedidos y compartidos.

En relación con los mecanismos de copago, al igual que contempla el ICE, la CECV propone dar una nueva redacción a los artículos correspondientes de la LOFCA para otorgar mayor seguridad jurídica a las iniciativas de las CC.AA.

II.2.2. PARÁMETROS Y ORIGEN DE LOS RECURSOS

La estructura planteada introduce cambios respecto al modelo propuesto por el ICE que hace más sencilla su aplicación e interpretación, en los siguientes aspectos:

- No requiere establecer coeficientes de aportación de los ingresos tributarios autonómicos a un fondo u otro.
- No es necesario determinar índices dinámicos de evolución de la financiación tributaria dado que, en todos los casos, la evolución será la correspondiente a la recaudación real, tanto para los tramos autonómicos de IRPF, IVA e IEE como para los tributos cedidos tradicionales ampliados y los integrados en el FNV.
- En el caso de las aportaciones estatales al FBF y FNV, se propone actualizar la dotación en el año base con el índice mixto ITE/PIB que propone el ICE.
- La integración de los tributos cedidos tradicionales en el segundo fondo del modelo hace innecesario el cálculo de la recaudación normativa de estas figuras tributarias, excepto en el

año base, eliminando los problemas que ello plantea. La estructura y funcionamiento del modelo propuesto hace que cada CC.AA. se quede con lo que realmente recauda en estos impuestos.

El funcionamiento del SFA 2009 ha provocado un importante problema de insuficiencia para las CC.AA. de régimen común⁷. Dotar de suficiencia al NMFA en el año base implica una ampliación de los recursos del modelo de unos 13.000 millones de euros (véase cuadro 7 del apartado II.1.1), a partir de las siguientes fuentes:

- Incremento de la participación de las CC.AA. en el IVA y los II.EE. Este incremento no supondrá mayores recursos que los del actual modelo, ya que simultáneamente se eliminarían las actuales transferencias estatales al Fondo de garantía, Fondo de suficiencia y Fondos de convergencia autonómica.
- Incorporación de figuras tributarias estatales que permitan compensar los recursos de los que las CC.AA. no han dispuesto con el actual SFA. Para ello se propone la incorporación de nuevos tributos (impuestos medioambientales, primas de seguro...) y de la transferencia estatal necesaria para cubrir los gastos en SPF que no se cubran con la correspondiente cesión de los PIT (IRPF, IVA e II.EE.).
- Incorporación de figuras tributarias de carácter autonómico que en la actualidad no forman parte del modelo (Impuesto sobre actividades del juego, Impuesto sobre depósito de entidades de crédito e Impuesto sobre hidrocarburos de las CC.AA. en términos normativos).
- Aportación de las comunidades forales al NMFA, como contribución a un despliegue territorial equitativo en servicios públicos fundamentales.

Esta reordenación de los recursos entre administraciones públicas supondrá una variación de los objetivos de déficit de cada una de ellas, pero tendrá un efecto neutral sobre dicho objetivo para el conjunto de las AAPP.

Si el NMFA adopta una implantación progresiva de la ampliación de la cesión tributaria cabría deducir del importe de insuficiencia el límite de déficit autorizado de 6.934 millones de euros para el año base (0,7% PIB en 2015).

⁷ Entre los factores más relevantes que explican la carencia de estos recursos destacan los siguientes: a) la sobrevaloración realizada por el Estado en el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales que, según De la Fuente (2016), asciende a 3.166 millones de euros de los que las CC.AA. no disponen en realidad; b) la reducción anual del Fondo de suficiencia asociada a la variación de tipos de IVA e II.EE. aprobados por la AC en el periodo 2010-2014, que implica 11.000 millones de euros menos para las CC.AA. en el año 2015; c) la cantidad de los Fondos de convergencia que no se ejecuta en su totalidad, quedándose 1.966 millones de euros sin repartir entre las CC.AA.

II.2.3. REGLAS DE GASTO

Se considera necesario establecer reglas de gasto diferenciadas atendiendo a la naturaleza de las políticas que desarrollan las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias.

Dichas reglas de gasto se aplicarán con sujeción a la que recoge el artículo 12 de la LOEPSF 2/2012, que proviene de la aplicación del art. 5 del Reglamento (UE) nº1175/2011. En todo caso, la CECV considera necesaria la revisión de la actual regla de gasto, apoyando las recomendaciones que la AIREF comunicó al Ministerio de Hacienda en relación al Programa de Estabilidad sobre la creación de un grupo de trabajo dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPPF) para reflexionar y debatir sobre posibles modificaciones de la regla de gasto.

Como se ha descrito en el apartado II.1.3, se propone agrupar las competencias autonómicas en dos bloques de políticas, definiendo una regla de gasto mínimo para el Bloque de políticas SPF y una regla de gasto máximo para ambos bloques de políticas de SPF y RF:

1. **Regla de gasto mínimo.** La regla de gasto mínimo en el Bloque de políticas SPF operaría para proteger un nivel de gasto autonómico mínimo en sanidad, educación y protección social, y sería de aplicación cuando la variación de la recaudación tributaria del FBF, más los recursos del FNV, no proporcionaran recursos suficientes para cubrir la evolución, en términos reales, del indicador de necesidad definido en el apartado II.1.3. En ese caso se entendería que se dan las circunstancias que justifican la utilización de los Fondos de reserva autonómicos, si existen, o el recurso al endeudamiento.
2. **Regla de gasto máximo.** La regla de gasto máximo del conjunto de políticas operaría con el fin de garantizar la sostenibilidad del gasto autonómico a medio y largo plazo y su compatibilidad con el esfuerzo fiscal que se determine. La regla de gasto se define en términos agregados (SPF+RF) para respetar la autonomía de las CC.AA. en la asignación de sus recursos a las distintas funciones. Dicha regla sería de aplicación cuando la recaudación tributaria en términos reales creciera más que los indicadores de demanda definidos en el apartado II.1.3, impidiendo que el límite de gasto aprobado en los presupuestos supere la evolución de los indicadores de demanda en más de un porcentaje acordado. Los recursos no utilizados serían destinados a acumular un Fondo de reserva a utilizar en los periodos en los que sean necesarios para garantizar el gasto en SPF.

Las políticas en el resto de funciones (RF) deben ajustar su gasto a la evolución de la recaudación del conjunto de ingresos tributarios que las financien, aplicándose la regla máxima de gasto definida en el párrafo anterior si la recaudación tributaria tiene un comportamiento expansivo. Esta regla de gasto responde al principio de responsabilidad fiscal y su aplicación es necesaria para dar cumplimiento por parte de las CC.AA. a los compromisos y objetivos de la política de estabilidad presupuestaria. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que su aplicación solo es posible si existe suficiencia para financiar el gasto efectivo en el año base y este se financia de forma equitativa (apartado II.1.4).

El objetivo de déficit asignado a cada administración, y también el establecido por el CPPF para cada comunidad debe cumplir las recomendaciones que propone la AIReF para su determinación. Estas aconsejan tener en cuenta en la distribución del objetivo entre administraciones y entre CC.AA., las necesidades de gasto, la suficiencia de ingresos y la regla de gasto. El establecimiento de objetivos de déficit individuales debe partir de un análisis de factibilidad del cumplimiento de estos objetivos.

II.2.4. FONDO DE RESERVA

Coincidiendo con el ICE, se considera deseable promover la acumulación de Fondos de reserva en las CC.AA. que promuevan el ahorro y ofrezcan liquidez en circunstancias adversas de la economía, en particular en aquellas en las que puedan existir restricciones de acceso al endeudamiento. En España, el Fondo de reserva de la Seguridad Social ofrece un ejemplo de cómo proteger el Estado de bienestar de los efectos del ciclo, mediante criterios de prudencia financiera. Ese esquema de salvaguarda debería extenderse al resto de servicios públicos fundamentales cuya importancia cívica y social no es menor que la de las pensiones.

Se considera deseable constituir obligatoriamente estos Fondos de reserva, generándose su dotación mediante la aportación de los recursos excedentes de la recaudación tributaria, tras la aplicación de la regla de gasto máxima descrita en el apartado II.2.3, para lo que habría que modificar la actual regla de destino del superávit presupuestario contemplada en la LOEPSF.

Una vez constituido un Fondo de reserva suficiente para garantizar la aplicación de la regla de gasto mínimo en SPF en uno o varios ejercicios, la comunidad autónoma titular del mismo podrá utilizarlo conforme a las normas que se establezcan para la administración, siempre que la recaudación tributaria evolucione por debajo de la regla de gasto mínimo establecida.

En caso de insuficiente dotación del Fondo de reserva de una comunidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera autorizará el recurso al endeudamiento de la misma que permita completar los recursos necesarios para cumplir la financiación de la regla de gasto mínima en SPF.

Los elementos nucleares del sistema (número de fondos, dotación, capitalización y utilización) deberían estudiarse y definirse con detalle en el seno del CPPF. Una vez diseñado técnicamente el sistema, su contenido y funcionamiento debería incorporarse en la LOEPSF.

II.2.5. VIABILIDAD FINANCIERA Y ENDEUDAMIENTO

A partir de la crisis las CC.AA. han atravesado enormes dificultades financieras que todavía no han superado. En contra de lo que cabía esperar de la exposición de motivos de la Ley 22/2009 en relación con la mejora de los recursos del sistema, los años de aplicación de esta ley se han caracterizado por la financiación mediante déficit de partes sustanciales de los gastos de las CC.AA. de régimen común, una formidable acumulación de deuda, el cierre del acceso a los mercados de la mayoría de las CC.AA. desde 2012 y la implementación de los mecanismos de auxilio financiero por parte del Gobierno de España, facilitados en su financiación por la política monetaria expansiva del Banco Central Europeo.

El uso del endeudamiento por las CC.AA., regulado por el art.14 de la LOFCA, debe ser compatible con reglas fiscales y la supervisión por el Gobierno o una autoridad independiente que haga factible la sostenibilidad financiera a largo plazo, pues la disciplina de mercado *per se* no se ha demostrado suficiente para alcanzar la sostenibilidad. Dentro de las reglas fiscales a proponer, el ICE considera que hay que potenciar las alertas tempranas, automatizar los procedimientos contemplados en la LOEPSF junto al de prudencia financiera, y el cambio de la regla de gasto para no generar aumento del endeudamiento. Se propone también crear fondos de estabilización presupuestaria que podrían ser utilizados en situaciones adversas de la economía. Se propone eliminar los Mecanismos de Apoyo del Estado de forma gradual y que las comunidades vuelvan a financiarse en el mercado en el menor plazo posible. Como alternativa a la eliminación de los Mecanismos de Apoyo contempla su transformación en mecanismo de último recurso, con fuerte condicionalidad, que no pueda financiar las desviaciones del gasto que supongan incumplimiento del objetivo de déficit y con una acotación temporal.

La opinión mayoritaria que refleja el ICE propone para las comunidades muy endeudadas una reestructuración de deuda transparente supervisada por el Banco de España y AReF, que contemplaría plazos elevados y un coste que como mínimo sería el correspondiente al de la deuda del Estado, además de tener una condicionalidad fiscal, pero es partidaria de no aplicar quitas, independientemente de su origen, por entender que el riesgo moral en el que se incurre incentivaría incumplimientos futuros. La CECV considera que esa propuesta de reestructuración de la deuda que propone la mayoría del Comité de expertos no añade realmente nada a la situación actual. Los actuales préstamos del FLA tienen un tipo de interés equivalente al rendimiento de la deuda del Estado al plazo medio equivalente, y los vencimientos de los préstamos del FLA son refinanciados de forma continuada con nuevos préstamos, automáticamente. En este sentido, la propuesta de alargamiento de plazos y tener un coste equivalente como mínimo al de la deuda del Estado ya está implementada desde la puesta en marcha de los Mecanismos Extraordinarios en 2012.

Otra parte de la Comisión autora del ICE considera, por el contrario, que la vuelta a los mercados de algunas comunidades exige una reducción de la deuda, que podía tener dos tramos: uno general para todas las comunidades, pues buena parte de su endeudamiento está motivado por la insuficiencia de financiación en el periodo 2009-2016, y un segundo tramo para compensar a algunas comunidades por su infrafinanciación relativa, pues han incurrido en mayor déficit a pesar de tener un gasto primario homogéneo por habitante ajustado por debajo de la media. Esta reestructuración estaría sujeta a condicionalidad para asegurarse de la eliminación del déficit estructural y la convergencia de la deuda en los plazos que se acuerden.

La posición valenciana lidera esta segunda posición, que la CECV comparte, subrayando: a) que la compensación no afectaría al rating del Estado; b) que el mayor endeudamiento valenciano no se debe a un exceso de gasto sino a los menores ingresos proporcionados a la Generalitat en los sucesivos modelos de financiación autonómica; y c) que no hacer una condonación obligaría a la Comunitat Valenciana a un esfuerzo de ajuste para alcanzar el objetivo del 13% del stock deuda/PIB en 2030 que consideramos inviable porque exigiría un superávit primario 6 veces mayor que la media, superior durante bastantes años al 5% de sus gastos.

Los términos *quita* o *condonación* hacen referencia al incumplimiento de las obligaciones financieras de un deudor que conlleva un proceso de reestructuración que supone una reducción de la deuda, un aumento del plazo de la devolución y una reducción del tipo de interés. Así pues, también debe ser calificada así la situación que se produce cuando un gobierno central transfiere a los subcentrales recursos adicionales para que reduzcan su deuda con cualquiera de sus acreedores. De hecho, el apunte contable es el mismo: una transferencia de capital del gobierno central al subcentral que permite a éste pagar la deuda, generándose un superávit en el subcentral y un déficit en el central que, a nivel consolidado, resulta neutral.

Cuando se contempla el problema desde esta perspectiva las experiencias de condonaciones o compensaciones no se limitan a casos de África o América Latina, como en ocasiones se afirma, pues también existen en Europa. Por ejemplo, en Alemania, los *Länder* tienen derecho a recibir apoyo federal mediante inyección de recursos adicionales para reducir su deuda en una situación presupuestaria extrema, entendiéndose por tal una ratio deuda neta/ingresos por encima entre 2 o 3 veces la media de los *Länder*. Sarre y Bremen han recibido esos apoyos y los *Länder* más endeudados recibirán transferencias adicionales federales para poder cumplir los objetivos fiscales a partir de 2020. También Carintia recibió apoyo federal en Austria recientemente y otros países, como Suecia, tienen consignado un importe en el presupuesto anual para atender posibles problemas financieros de ayuntamientos y condados.

Las razones que apoyan la compensación de una parte de la deuda en el caso de las CC.AA. son tres: a) en buena medida, en su origen no hay un exceso de gasto sino una insuficiencia de ingresos, circunstancia muy relevante para evaluar el riesgo moral de la condonación; b) algunas comunidades discriminadas financieramente en el pasado arrastrarán los efectos de la injusticia padecida si no se mutualizan sus deudas; y c) sin reducción de deuda no es realista pensar que las comunidades sobreendeudadas puedan volver al mercado a medio plazo, teniendo en cuenta cómo funciona la industria financiera.

En este último sentido, en general, es condición necesaria para tomar una decisión la tenencia de un rating de inversión de una o varias agencias de calificación de reconocido prestigio. El peso de los ratings no solamente viene dado en las decisiones privadas de inversión sino por la regulación que las condiciona. Así, el *haircut* o posibilidad de acceder a la ventanilla del BCE depende exclusivamente de los ratings de Moody's, Standard and Poor's, Fitch o DBRS; y el consumo de capital de los bancos por los préstamos que conceden depende de los ratings externos o internos de las entidades. En este sentido, el problema es que no todas las CC.AA. tienen rating de inversión de al menos dos agencias de las tres más relevantes, y cuatro de diecisiete tienen ratings especulativos y difícilmente podrían financiarse al mercado.

La propuesta de compensación de deuda debe evitar o mitigar los riesgos que ello comporta y también los obstáculos que pudieran plantearse en una negociación, debiendo ser justa y objetiva para todas las comunidades. La quita o compensación es conveniente solamente si el modelo de financiación autonómica se diseña de manera que existan garantías de suficiencia dinámica para cada una de las comunidades, sin discriminación alguna. Si el diseño se cierra en falso, la

condonación no tendría sentido ya que se volvería a generar un nuevo stock de deuda derivado de las nuevas insuficiencias.

La propuesta de compensación de la deuda de la CECV es que, de modo similar a como se ha hecho en otros países europeos, el Estado transfiera fondos adicionales durante los años que se acuerde cuyo uso exclusivo sea la reducción del *stock* de deuda de las CC.AA. afectadas, preferentemente con cargo a los préstamos adquiridos con el Estado. En el momento inicial el importe a recibir debería situar el stock deuda/ingresos corrientes por debajo de 270%, que es el límite aproximado para tener rating de inversión de las agencias de rating más relevantes.

El importe total a transferir para reducir el volumen vivo de la deuda a nivel individual tendría dos componentes. El primero sería un porcentaje igual para todas las CC.AA de la insuficiencia de recursos padecido para financiar los SPF en el periodo 2009-2016, que asciende globalmente a 191.000M€. El segundo cubriría en su totalidad la deuda derivada de las insuficiencias relativas de financiación padecidas por algunas comunidades en el pasado, que en el periodo 2002-2016 representan 31.500 millones de euros y se concentran en la Comunitat Valenciana, Andalucía, Cataluña, Madrid, Illes Balears, Murcia y Castilla La Mancha.

La condonación de deuda debería concentrarse en las CC.AA. con niveles de financiación por población ajustada por debajo de la media y con un gasto per cápita por debajo de la media. En la Comunitat Valenciana esta infrafinanciación acumulada desde 2002 asciende a 15.150 M€, a la que deberían añadirse 4.589 millones de intereses derivados del mayor endeudamiento, y las insuficiencias de financiación anteriores a 2002, que se estima en 5.454,2 M€ entre los años 1990 y 1997 (De la Fuente, 2001).

El procedimiento propuesto permitiría que el Estado o una Autoridad independiente verificara que el proceso de ajuste y normalización se ponen en marcha de manera efectiva. Independientemente de la condicionalidad que tuviera esta medida, la CECV considera conveniente evitar activamente el riesgo moral que de la compensación se pueda derivar y reforzar la reputación de la Comunitat Valenciana ante los mercados con medidas orientadas a reforzar la calidad de su gestión financiera. Con esa finalidad, deberían desarrollarse iniciativas de programación presupuestaria a medio plazo y de control del gasto público que contribuyan a alcanzar los objetivos de las políticas, gastando de manera eficiente y compatible con la estabilidad financiera.

Entre las medidas que se podrían tomar, se sugieren las siguientes: gestión presupuestaria en términos de contabilidad nacional; compromisos de gasto plurianuales en firme; evaluación de las políticas de gasto y elaboración de programas *ex ante* con establecimiento de objetivos, prioridades e indicadores de cumplimiento; eliminación de la dinámica inercial del gasto público; evaluación de las alternativas de gasto *ex ante* y *ex post* con rigor; y creación de una oficina elaboración de presupuestos por programas.

En cuanto a los Mecanismos de Apoyo del Estado, la propuesta sería no la supresión de los mismos, sino su transformación y adaptación a la realidad. La razón es que una retirada de los Mecanismos podría ser visto por los inversores de forma muy negativa, ya que incluso antes de la existencia de

los mismos los inversores compraban bonos de las comunidades porque pensaban que había una garantía implícita del Estado, al igual que ocurre con la deuda de los *Länder* alemanes y austríacos.

Los Mecanismos de Apoyo, así actualizados, tendrían una doble ventanilla: una línea de crédito sin condicionalidad, tal como tiene establecido el Tesoro austríaco, a utilizar en condiciones de mercado y con un spread sobre la deuda del Estado cercano a niveles de T+50/100 puntos básicos; y una segunda ventanilla, con fuerte condicionalidad, como línea de último recurso. La primera ventanilla, facilitaría la transición de las CC.AA. al mercado, asegurando una financiación a las CC.AA. que no logran colocar la totalidad de su deuda en condiciones razonables en el mercado.

II.3. INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Este apartado considera cuatro materias importantes para un adecuado funcionamiento de un NMFA, complementarias del mismo: la gestión tributaria, los regímenes especiales, la coordinación y lealtad institucional, y el Fondo de Compensación Interterritorial. En las páginas siguientes se resumen los puntos de vista de la CECV sobre todos ellos.

II.3.1. GESTIÓN TRIBUTARIA

La CECV comparte con el ICE el diagnóstico de la situación actual en estas materias. En particular, que los órganos de coordinación creados por la Ley 22/2009, ubicados formalmente en la estructura organizativa de la AEAT (Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria), no han producido los resultados deseables. La práctica totalidad de los responsables de las CC.AA. estiman que la coordinación efectiva ha sido bastante limitada, y desde organismos internacionales se destaca que esta puede ser una de las causas del bajo cumplimiento tributario en España.

Actualmente la AEAT tiene un funcionamiento claramente sesgado hacia la AC, a pesar de su propia denominación (Agencia Estatal de Administración Tributaria, que debería interpretarse como un reconocimiento de que las CC.AA., a las que sirve, son también Estado). El ICE destaca que este funcionamiento está marcado por la inercia y el sentido corporativo de sus funcionarios. Además cabe resaltar la poca transparencia y colaboración con las CC.AA., tanto en el suministro de datos como en la metodología de sus cálculos, que no se presentan al público ni a los responsables autonómicos, rindiendo cuentas de los mismos exclusivamente al ministro correspondiente, en una práctica que confunde una vez más Estado con Administración Central.

La CECV comparte la propuesta de un modelo de Administración tributaria integrada, que haga corresponsables de la aplicación del sistema fiscal a la Administración Central y a las Administraciones Autonómicas. Esta Administración integrada habría de dar cabida, con los ajustes necesarios, a las comunidades forales. El ICE rechaza explícitamente el modelo de gestión

fraccionada, donde cada comunidad sea competente para gestionar todos los tributos generados en su territorio, pues supondría la quiebra del sistema fiscal español, e impediría el aprovechamiento de las importantes economías de escala y de especialización que se derivan de esta actividad.

El ICE aboga por una participación conjunta del Estado y las CC.AA. en la gobernanza de la administración tributaria, que debe ser simétrica respecto a las competencias respectivas (cap. 3, párrafo 54). Propone la creación de un Consejo Directivo al estilo de Canadá, cuyo *Board of Management* está integrado por 15 miembros: el presidente, el jefe ejecutivo, dos miembros designados por el gobierno federal, y 11 designados por las provincias y territorios del noroeste. La CECV comparte este enfoque y considera que el Consejo Directivo propuesto debería mantener una correlación de fuerzas similar, muy alejada de la situación actual, en la que la preeminencia de la Administración Central es evidente.

La CECV no es favorable a una simple integración de las CC.AA. dentro de la estructura organizativa de la AEAT, salvo que la dependencia orgánica de la AEAT cambie de manera significativa, pues de otro modo se estaría reproduciendo el modelo actualmente vigente. También sería discutible la redefinición de los órganos de gobierno de las Administraciones Tributarias de las CC.AA., propuesta por el ICE, a no ser que se redefina todo el modelo. El objetivo deber ser que el rediseño de la estructura organizativa refuerce el papel de las CC.AA. Con esa finalidad debe perseguirse que la nueva administración tributaria integrada sea una agencia que responda realmente a los dos niveles de gobiernos a los que debe servir. La CECV está de acuerdo en que este es un objetivo a largo plazo, pero recalca la necesidad de dotar a este nuevo organismo de máxima independencia operativa, que lo aleje de los pesos políticos de los distintos niveles de la administración y los vaivenes de los distintos gobiernos.

Sin perjuicio de lo anterior, en una etapa previa, apoyamos la figura del Consorcio para avanzar hacia una Administración integrada, pero este paso previo no está exento de riesgos. El primero es que se puede convertir en definitivo; el segundo es que el consorcio estaría compuesto por entidades muy diversas. Por un lado, la AEAT, que recauda prácticamente a partes iguales para la AC y las CC.AA. (como puede verse en el cuadro 12), pero controla la AC; y por otro, la Administraciones Tributarias de las CC.AA., que recaudan exclusivamente tributos de su comunidad.

Un consorcio realmente equilibrado debería estar formado por una auténtica Agencia Estatal —independiente de cualquier nivel de gobierno y al servicio de ambos— y por las Agencias Autonómicas. Dado que actualmente la AEAT está al servicio de dos niveles de gobierno pero actúa bajo las órdenes de uno de ellos, sería conveniente avanzar hacia una estructura organizativa distinta, independiente y desligada del gobierno central. Para ello, a corto plazo, deben producirse profundos cambios en la configuración actual de la AEAT, haciendo que su estructura organizativa (Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria) y los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, funcionen de manera claramente distinta a la actual.

Cuadro 12. Ingresos impositivos de la Agencia Tributaria por administraciones. 2015
(Millones de euros y porcentajes)

	Total	Administración Central	Comunidades Autónomas	% Comunidades Autónomas
CAPÍTULO 1. IMPUESTOS DIRECTOS	96.754	63.139	32.867	34,0
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	72.346	38.731	32.867	45,4
- Impuesto sobre Sociedades	20.649	20.649	0	0,0
- Impuesto sobre la Renta de no residentes	1.639	1.639	0	0,0
- Fiscalidad medioambiental	1.864	1.864	0	0,0
- Otros ingresos directos	256	256	0	0,0
CAPÍTULO 2. IMPUESTOS INDIRECTOS	82.728	43.182	38.674	46,7
- Impuesto sobre el Valor Añadido	60.305	32.565	27.089	44,9
- Impuestos Especiales	19.147	7.341	11.585	60,5
<i>Alcohol y bebidas derivadas</i>	774	313	452	58,4
<i>Cerveza</i>	297	125	169	56,9
<i>Productos intermedios</i>	20	7	12	60,0
<i>Hidrocarburos</i>	9.783	3.492	6.160	63,0
<i>Labores del Tabaco</i>	6.580	3.123	3.380	51,4
<i>Determinados medios de transporte/Carbón</i>	308	308	0	0,0
<i>Electricidad</i>	1.385	-27	1.412	101,9
- Tráfico Exterior	1.757	1.757	0	0,0
- Impuesto Primas de Seguro	1.355	1.355	0	0,0
- Otros ingresos indirectos	164	164	0	0,0
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS	179.482	106.321	71.541	39,9

Fuente: AEAT (2017) y elaboración propia.

II.3.2. RÉGIMENES ESPECIALES

Respetando las singularidades institucionales de las Comunidades forales del País Vasco y Navarra, la CECV considera imprescindible una revisión del cálculo del cupo y de la aportación, para que estos territorios contribuyan a la nivelación interregional en materia de SPF. Esta nueva contribución debe traducirse en una reducción de las disparidades existentes en financiación por habitante entre los territorios forales y las CC.AA. de régimen común. La CECV considera que la contribución del País Vasco y Navarra debería incluirse en el Fondo Básico de Financiación para reducir o eliminar las diferencias en el acceso a los servicios públicos fundamentales.

Respecto a la Comunidad Autónoma de Canarias, la CECV propone mantener su régimen económico y fiscal (REF), atendiendo a sus especiales características económicas y geográficas. Sin embargo, se propone una mayor integración en el Sistema de Financiación Autonómica con el objetivo de equiparar su situación con el resto de CC.AA. de régimen común. Para conseguirlo, los recursos obtenidos con los tributos que forman parte del REF deberían formar parte del Fondo Básico de Financiación en la misma proporción que lo hagan el IVA y los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco en el resto de CC.AA. de régimen común. Con ello se lograría un mismo

nivel de financiación para servicios públicos fundamentales, con independencia de la menor presión fiscal ejercida por esta comunidad.

La CECV comparte la necesidad de respetar las particularidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, tal como exige la Constitución Española, teniendo en cuenta su situación geográfica fronteriza, que tiene efectos sobre determinados gastos públicos. La CECV propone mantener la financiación de las dos Ciudades Autónomas a través de transferencias, que deberán integrarse en el Fondo Complementario de Financiación del NMFA. La evolución de esta financiación debe adaptarse a los cambios en la población de estos territorios, que depende en gran medida de la presión migratoria.

II.3.3. COORDINACIÓN Y LEALTAD INSTITUCIONAL

La carencia de instituciones de gobernanza federales dificulta la coordinación y la formación de consensos en materias que afectan al conjunto del estado. El actual funcionamiento del Senado, de la Conferencia de Presidente y del CPFF es insatisfactorio y pone de manifiesto la necesidad de desarrollar una verdadera cultura federal que otorgue valor a la cooperación entre administraciones.

La CECV también propone crear una secretaría técnica del CPFF, en la que participen funcionarios de las CC.AA., que permita desarrollar propuestas con la fundamentación técnica necesaria e independiente y proponer alternativas a las decisiones de la Administración Central.

En materia de estabilidad presupuestaria y déficit, la CECV comparte plenamente el análisis y las propuestas que realiza el ICE, asumiendo como propias las siguientes recomendaciones:

- Es deseable alcanzar un pacto interno de estabilidad sustentado en un amplio acuerdo político, que fije el reparto de los objetivos de déficit y deuda entre los niveles de gobierno (reparto vertical) y entre las CC.AA. (reparto horizontal).
- El reparto vertical del déficit y la deuda debería adecuarse a las condiciones económicas y financieras de cada nivel de gobierno, contemplando las competencias asumidas en cada caso y los respectivos niveles de gastos e ingresos, así como su sensibilidad al ciclo económico.
- La distribución acordada tendría que incluirse en la aprobación anual del Programa de Estabilidad del Reino de España que ha de presentarse ante la Comisión Europea. En ambos casos, debería ganar relevancia el debate previo en el CPFF (e idealmente en el Senado) antes de su aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados o por el Consejo de Ministros, respectivamente.
- Con independencia del resultado final acordado, los criterios en los que se base el reparto vertical deben atender a la factibilidad de los objetivos y hacerse explícitos, con la máxima transparencia. La LOEPSF debería incluir la regulación del procedimiento de reparto.

- Al igual que en el reparto vertical, el acuerdo de distribución horizontal de los objetivos de déficit y deuda deben estar sustentados en criterios explícitos, conjugando la capacidad de sostener económicamente los pasivos financieros correspondientes, el impacto territorialmente asimétrico del ciclo económico y el grado de cumplimiento de los objetivos que anualmente se establezcan. Es necesario fijar objetivos justos y factibles, con el fin de no desestimular la disciplina fiscal ante metas inalcanzables, como ha apuntado la AIREF.
- El análisis de estos condicionantes económicos y financieros debe realizarse de forma individualizada y transparente para cada Comunidad Autónoma, en un marco de sendas plurianuales y contemplando su compatibilidad con el objetivo conjunto asignado a las CC.AA. La perpetuación de objetivos idénticos para situaciones de partida diferentes, lo mismo que el establecimiento no transparente de objetivos distintos, termina debilitando la propia disciplina presupuestaria y financiera.

II.3.4. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

La CECV recomienda, tal y como hace el ICE, reforzar el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), incrementando su dotación sin que esto provoque una sustitución de las inversiones directas del sector público estatal. Teniendo en cuenta la reducción en la dotación de los fondos europeos, especialmente los procedentes del FEDER, la reformulación del FCI es necesaria a corto plazo.

Siguiendo los análisis realizados por los expertos en la materia (GEN+, 2017), el incremento de la dotación de fondos de FCI debería situarse entre los 3.000 millones de euros —si el objetivo fuese compensar la caída de las dotaciones FEDER— y los 1.600 millones —si la cuantía se fijara como un 0,5% de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)—. Ambas cuantías difieren mucho del actual nivel del FCI, que se sitúa en los 432 millones desde 2014.

La evolución del FCI no puede seguir vinculada a un porcentaje de la inversión real civil nueva contenida en los PGE, ya que resulta demasiado volátil. Siguiendo las recomendaciones del ICE, su evolución mínima debe vincularse a la tasa de crecimiento del PIB nominal de España, de forma que el FCI mantenga su importancia relativa.

Los criterios de reparto del FCI deben ser transparentes y estar en línea con los objetivos de convergencia de renta y riqueza entre las regiones españolas. La CECV propone que el reparto entre los territorios receptores del FCI sean exclusivamente la población y la inversa de la renta per cápita. La CECV considera razonable que se utilice como criterio diferencial para la percepción de fondos el 100% del PIB per cápita medio de España, revisando periódicamente los territorios elegibles y corrigiendo el error de salto. De este modo, el FCI seguiría conectado con la política de cohesión europea, pero dispondría de su propia referencia. Además es necesario reducir la elevada variabilidad anual en la distribución regional de los fondos, para lo que se propone corregir las fuertes variaciones que en la actualidad se producen por cambios mínimos en algunas variables de reparto como el saldo migratorio o la tasa de paro.

El FCI debe tener un diseño más flexible, dinámico y un carácter plurianual que posibilite la toma de decisiones regional a medio plazo, siguiendo el modelo marcado por los fondos FEDER. De la misma forma la CECV considera que debe evitarse la concentración de los recursos del FCI en proyectos de infraestructuras, dando la posibilidad de orientar los recursos a otro tipo de proyectos que pueden tener una mayor eficiencia y rentabilidad económica y social. La CECV considera recomendable una mayor evaluación (*ex ante* y *ex post*) de los proyectos financiados por el FCI que garantice la conexión de estos recursos con los objetivos diseñados y el análisis de sus resultados.

Bibliografía

- AEAT (Agencia Tributaria) (2017). *Informes anuales de recaudación tributaria*. Disponible en internet: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml [consulta: mayo de 2017]
- AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2016). *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas*. Madrid.
- Balletbó, A. y De la Fuente, A. (2016). *Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Conclusiones del ciclo de encuentros de S'Agaró*. Fedea Policy Papers 2016/24. Fedea.
- Balletbó, A., Monés, M. A. y De la Fuente, A. (2016). *Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones*. Fedea Policy Papers 2016/09. Fedea
- Banco de España (2017). *Boletín estadístico. Comunidades Autónomas*. Disponible en internet: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012). *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. (BOE núm. 103, 30 de abril de 2012).
- . (BOE, 2009). *Ley 22/ 2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*. (BOE núm. 305, 19 de diciembre de 2009).
- . (BOE, 1980). *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (BOE núm. 236, 01 de octubre de 1980).
- De la Fuente, Á. (2017). *Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Estudios sobre la Economía Española 2017/19*. Fedea.
- . (2016). *El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional*. Fedea Policy Papers 2016/02. Fedea.
- . (2001). *Una propuesta de financiación territorial*. Estudios sobre la economía española 92. Fedea.
- Conselleria de Hacienda y Modelo Económico (CHME, 2017a). *Financiación Autonómica: análisis previo y fundamentación. Análisis del diseño y resultados del actual sistema de financiación autonómica y evaluación de los efectos sobre la Comunitat Valenciana*. Documento interno.
- . (2017b). *Recaudación Normativa. Problemática y propuestas*. Documento interno.
- . (2017c). *Ingresos fiscales. Alternativas para aumentar los recursos de las comunidades autónomas*. Documento interno.
- . (2017d). *El endeudamiento de las comunidades autónomas españolas. Criterios y propuesta de condonación*. Documento interno.

- (2017e). *Propuesta de la Comunitat Valenciana para la financiación autonómica. El modelo valenciano de financiación autonómica*. Documento interno.
- Eurostat (2017a). *Government Finance Statistics*. Disponible en internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database> [consulta: noviembre de 2017].
- (2017b). *National accounts*. Disponible en internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database> [consulta: noviembre de 2017].
- Fondo Monetario Internacional (2013). *Sovereign debt restructuring-Recent developments and implications for the fund's legal and policy framework*.
- Garrido, J.M. (2012). *Out-of-court debt restructuring, A World Bank Study*. Disponible en internet: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml [consulta: mayo de 2017]
- GEN+ (2017): *La política regional en España: análisis y propuestas de reforma*. GEN+ Reports 3/2017.
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (2017a). *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores. Información anual*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> [consulta: noviembre de 2017]
- (2017b). *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx> [consulta: noviembre de 2017]
- (2017c). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Comunidades Autónomas (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: noviembre de 2017]
- (2017d). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Central (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmCentral/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: noviembre de 2017]
- (2017e). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Fondos de la Seguridad Social (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmseguridadsocial/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: noviembre de 2017]

- (2017f). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Corporaciones Locales (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcorporacioneslocales/Paginas/CorporacionesLocales.aspx> [consulta: noviembre de 2017]
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2017a). *Estadística del Padrón Continuo*. Disponible en internet: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0> [consulta: noviembre de 2017].
- (2017b). *Contabilidad Regional de España*. Disponible en internet: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581 [consulta: noviembre de 2017].
- López Laborda, J. y Zabalza, A. (2011). *Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica. Hacienda Pública Española*. Revista de Economía Pública, 197 (2/2011). Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Mediterráneo Económico Vol. 30 (2016). *Financiación autonómica: problemas del modelo y propuestas de reforma*. Publicaciones Cajamar.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP, 2017a). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Disponible en internet: http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Reforma_SFA.aspx
- (2017b). *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- (2017c). *Informes sobre la financiación provisional de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>
- (2017d). *Haciendas autonómicas en cifras*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/haciendas%202005.aspx> [consulta: noviembre de 2017]
- (2017e). *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020*. Disponible en internet: http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2017/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/28-04-17%20Presentaci%C3%B3n%20PROGRAMA%20ESTABILIDAD%20_2017_2020.pdf
- (2017f). *Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Base de datos. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionPresupuestaria.aspx?report=174#tabla116> [consulta: noviembre de 2017]
- (2017g). *Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx> [consulta: noviembre de 2017]

—. (2017h). *Informe de la comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*. Documento interno.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD, 2017a). *Estadísticas de enseñanzas no universitarias*. Disponible en internet: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria.html> [consulta: noviembre de 2017]

—. (2017b). *Estadística del gasto público en educación*. Disponible en internet: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos.html> [consulta: noviembre de 2017]

Pérez, F., Beneyto, R, Pérez, J.A., Fernández, J.I., Peiró, V. y Cucarella, V. (2013): *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*. Comisión de Expertos nombrados por las Cortes Valencianas.

Nota sobre el equipo de trabajo

RAFAEL BENEYTO CABANES es analista financiero y jefe de riesgos de Caixa Ontinyent. Ha sido concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Ontinyent y forma parte de la representación de la Comunitat Valenciana en el Comité Técnico Permanente de Evaluación del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Es autor de varias publicaciones sobre financiación autonómica valenciana, financiación local y sistema financiero.

JOSÉ ISMAEL FERNÁNDEZ GUERRERO es catedrático de Economía Aplicada en la Universitat de València. Ha sido director del Instituto de Investigación de Economía Internacional y de la Fundación ICO. Sus campos de especialización y publicaciones son la economía internacional, la evaluación del impacto económico de infraestructuras y la economía valenciana.

EUSEBIO MONZÓ MARTÍNEZ es asesor en Innovación en la Universidad Politécnica de Valencia. Ha sido Secretario Autonómico de Hacienda y Presupuestos y Director General de Economía de la Generalitat Valenciana. Ha coordinado trabajos de Financiación Autonómica en Gasto Público de las Comunidades Autónomas.

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA es catedrático de Análisis Económico de la Universitat de València y director de investigación del Ivie. Entre sus campos de especialización se encuentran el crecimiento económico, la economía regional y las finanzas públicas. Ha sido Director General de Economía de la Generalitat Valenciana y miembro de las comisiones estatales para la reforma del sistema de financiación autonómica de 1995, 1996 y 2002 y de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica constituida por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en 2017. Ha publicado más de doscientos trabajos de investigación, parte de los cuales versan sobre financiación autonómica.

JOSÉ ANTONIO PÉREZ GARCÍA, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, es gerente de la Universidad Politécnica de Valencia. Ha sido Director General de Presupuestos de la Generalitat Valenciana y miembro de diversas comisiones estatales (Mixta de Valoraciones de Traspasos de Competencias, Agencia Estatal de Calidad de los Servicios Públicos, Mixta de Financiación Universitaria). En la actualidad representa a la Comunitat Valenciana en el Comité Técnico Permanente de Evaluación del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Es autor de distintas publicaciones sobre financiación y gestión de las universidades y de las comunidades autónomas.

VICENT CUCARELLA TORMO, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, es desde junio de 2016 el síndico mayor de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Antes estuvo casi 25 años trabajando como técnico de investigación del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Ha participado en más de 70 estudios sobre el sector público, stock de capital y financiación autonómica, y es autor del libro *El finançament valencià. De la submissió al canvi necessari*.

AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ, doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada en la Universitat de València y colaborador del Ivie. Sus principales áreas de investigación son economía de la imposición; microsimulación y evaluación de políticas públicas; pobreza, desigualdad y redistribución; sobre las que ha publicado más de ochenta trabajos de investigación.

RAFAEL GRANELL PÉREZ es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València. Es director del grupo de investigación de Evaluación Económica Pública e investigador de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España y colaborador del Ivie. Su principal área de investigación es la economía pública, destacando los trabajos sobre fiscalidad, educación, pobreza, desigualdad y federalismo fiscal. Es autor de numerosas publicaciones, parte de las cuales tratan sobre financiación autonómica.

NICOLÁS JANNONE BELLOT, es doctor en Economía y actualmente es Subdirector de Mercado de Capitales del Instituto Valenciano de Finanzas. Es técnico superior de la Generalitat Valenciana. Ha ocupado distintos puestos en la Administración Autonómica en el campo de los mercados financieros y deuda. En el periodo 2012-2017 ha estado prestando sus servicios en el Ministerio de Economía y Competitividad, primero como asesor y después como Subdirector General de Coordinación de Emisores Públicos de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Es coautor de dos libros en el campo autonómico, de monográficos de la economía de la Eurozona, y de cuatro artículos en revistas especializadas tanto nacional como internacional sobre gobiernos sub-soberanos europeos en cuanto a deuda, ratings y mercado de bonos.

SILVIA MOLLÁ MARTÍNEZ, graduada en Economía por la Universitat de València con Premio Extraordinario y Premio al Mejor Expediente Académico y Master in Economic Analysis (IDEA Program) por la Universitat Autònoma de Barcelona. Durante sus estudios fue becaria de colaboración en el Departamento de Análisis Económico de la Universitat de Valencia, ayudante de investigación en el Ivie y de profesorado en la Universitat Autònoma de Barcelona. Desde 2016 ejerce como técnico de investigación en el Ivie principalmente en materia de economía de la educación y economía pública.

JUAN PÉREZ BALLESTER, licenciado en Administración y Dirección de Empresas y máster en Internacionalización, especialidad en Integración Económica, por la Universitat de València, con Premio Extraordinario en ambos títulos. Ha trabajado como auditor y consultor estratégico en Deloitte y T-Systems. Desde 2007 es técnico de investigación en el Ivie donde ha participado en más de 30 estudios principalmente en materia de activos intangibles, análisis de la economía valenciana y economía pública.

IRENE SANTAMARÍA PAULO, del Cuerpo Superior Técnico de Administración General de la Generalitat Valenciana. Ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en el seno de la actual Conselleria de Hacienda y Modelo Económico y en la actualidad es jefa del Servicio de Financiación Autonómica.

