



Estudios de Economía Aplicada

ISSN: 1133-3197

secretaria.tecnica@revista-eea.net

Asociación Internacional de Economía

Aplicada

España

SOLER I MARCO, VICENT

Financiación y modelo económico

Estudios de Economía Aplicada, vol. 34, núm. 3, 2016, pp. 531-544

Asociación Internacional de Economía Aplicada

Valladolid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30147485002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Financiación y modelo económico*

VICENT SOLER I MARCO

Conseller de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana. Universidad de Valencia,
Fctad. de Economía, Avda. dels Tarongers, s/n, 46022 Valencia, España. E-mail: vicent.soler@uv.es

RESUMEN

España es un país *compuesto*, con una estructura de gobierno multinivel. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de proveer los servicios de educación, sanidad y servicios sociales. La recaudación de recursos, sin embargo, se realiza fundamentalmente por la administración central. El actual sistema de financiación de este gobierno multinivel no acaba de ser satisfactorio. Por ejemplo, entre las comunidades autónomas, algunas pueden financiar los servicios básicos empleando sólo el 55% de los recursos que le son transferidos, mientras otras precisan invertir hasta el 80%. El caso de la Comunitat Valenciana es el más dramático, pues, a pesar de estar a la cola en gasto por habitante en servicios públicos fundamentales, genera un déficit estructural por la insuficiencia de ingresos. En este artículo se esbozan las causas de esta situación y se propone una reforma del actual sistema que permita además subsanar la anomalía que supone que la Comunitat Valenciana sea la única región de España que teniendo una renta per cápita por debajo de la media (12%) sea contribuyente neto del sistema.

Palabras clave: Servicios básicos, CCAA, España, corresponsabilidad, suficiencia financiera.

Funding and Economic Model

ABSTRACT

Spain is a country made up with a multilevel structure of government. The Autonomous Communities are the institutions responsible for providing education services, health and social services. However, taxes collection is mainly done by the national administration. The current system of financing this multi-level government is not completely satisfactory. For instance, there are large disparities in per capita funding among the 17 regions. Some communities can fund basic services using just 55% of the resources that they are transferred, whereas others need to invest up to 80%. The case of the Valencian Region is the most dramatic, because, despite being in the queue of per capita spending on essential public services, it suffers a structural deficit by insufficient income. This article discusses the causes of this situation and outlines a fair reform of the current system, which also enables correct the anomaly that represents that the Valencian Region being the only region of Spain that having a per capita income below the average (12%) be a net contributor to the system

Keywords: Basic Services, CCAA, Spain, Responsibility, Financial Sufficiency.

Clasificación JEL: H53, H61, H77, P16

* Este artículo está basado en la conferencia inaugural impartida, con el mismo título, por el autor en el XXX Congreso Internacional de Economía Aplicada, ASEPELT2016, celebrado en Valencia y que ha contado con el patrocinio de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana. Se agradece la financiación para la publicación de este artículo.

1. INTRODUCCIÓN

La aplicación de los principios económicos a la realidad con el objetivo de transformar y mejorar la sociedad, con el fin último de lograr sociedades más equitativas y prósperas, es una de las tareas más apasionantes a las que cualquier economista puede dedicar su vida. En mi condición de docente e investigador de la economía -y en concreto de la economía aplicada- cuya trayectoria académica siempre ha estado vinculada la Facultat d'Economía de la Universitat de València, pero también en mi actual responsabilidad de Conseller de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, por tanto, es un auténtico privilegio poder trasladar a través de la revista Estudios de Economía Aplicada, especializada en Economía Aplicada, algunas de las preocupaciones y ocupaciones que este Conseller, economista, tiene a la hora de aplicar la Economía a su labor de gobierno.

En concreto, a través de este artículo, voy a tratar de trasladar dos asuntos de gran interés para la Comunitat Valenciana, que comparten protagonismo en la Conselleria que me corresponde dirigir:

- La financiación de la administración valenciana, dentro del marco de un Estado -España- compuesto de varios niveles administrativos,
- Y la necesidad de un nuevo modelo económico que dé continuidad a la prosperidad que la Comunitat Valenciana fue capaz de labrar en la segunda mitad del siglo XX, y ha quedado seriamente comprometida desde la crisis de 2008 (Soler, 2009).

Para quienes no estén familiarizados con el sistema autonómico español, es necesario saber que se trata de un sistema muy descentralizado en el gasto y en el ejercicio de competencias por las administraciones regionales -las comunidades autónomas-. Esta descentralización incluye la gestión de tres de los pilares básicos del estado de bienestar: la sanidad, la educación y la asistencia social. No así las pensiones ni la prestación por desempleo que se gestionan por una administración de Seguridad Social a nivel central del Estado.

Sin embargo, esta alta descentralización del gasto y las competencias, no se corresponde con una capacidad de ingreso equivalente por las comunidades autónomas. Ya que los impuestos que recaudan éstas -salvo en el caso de dos de ellas, el País Vasco y Navarra, que tienen atribuida la recaudación de todos los impuestos en su territorio- son de muy escasa entidad.

Siendo así, la financiación de las comunidades autónomas -salvo las dos ya citadas- descansa básicamente en un sistema de transferencia hacia las comunidades autónomas de recursos fiscales que recauda la administración central. Un sistema de transferencias que tiene que conjugar dos principios:

- De un lado, la equidad y la solidaridad, puesto que la Constitución Española postula la igualdad de todos los españoles en cuanto a derechos básicos y la convergencia en nivel de desarrollo entre las regiones.¹
- Y de otro, la responsabilidad, para que el disfrute de infraestructuras, prestaciones y servicios públicos proporcionados por las administraciones regionales dispongan de recursos suficientes, pero también, que no se desvincule del esfuerzo fiscal que hay que realizar para su financiación.

Probablemente al sistema no se le puede pedir que sea óptimo cumpliendo sus objetivos y que, además, sea satisfactorio para todos. Pero sí se le puede y se le debe pedir que sea coherente con los objetivos y justo para quienes participan de él.

Lamentablemente dista mucho de ser óptimo y satisfactorio para todos, y no es ni coherente ni justo. Y es que para la Comunitat Valenciana, el actual sistema de financiación representa un serio obstáculo a la hora de proporcionar servicios a los valencianos equivalentes a los que reciben otros españoles. Cuestión que también incide a la hora de llevar a cabo políticas de promoción del desarrollo económico, que también son una competencia de las comunidades autónomas.

2. EL MODELO PRODUCTIVO VALENCIANO: UNA PROSPERIDAD CUESTIONADA

Ello conecta con el modelo económico en que se basó la prosperidad pasada de la Comunitat Valenciana, que presenta signos de agotamiento desde principios de este siglo y que, cuando empezaba a cambiar, se vio distraído -podemos decir- por una fenomenal burbuja inmobiliaria que ha entorpecido el cambio y nos ha dejado una importante deuda pública y privada -aparte de acabar con el sistema financiero valenciano (Akin *et al.*, 2014).

Para quienes no estén familiarizados con la evolución económica valenciana o solamente conocen los clichés más generales, comentar que, a grandes trazos, el desarrollo económico valenciano tuvo un primer motor en la agricultura comercial -los cítricos, el arroz, el vino y las hortalizas- al que se sumó a partir de los años 60 del pasado siglo una industria de elaboración de bienes de consumo poco sofisticados tecnológicamente (calzado, muebles, azulejos, transformados

¹ Art. 137 a 139, 149.1.1^a, 156 y 158 de la Constitución Española. El sistema de financiación autonómica en su actual configuración está regulado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE, 2009a), y 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 (BOE, 2009b).

metálicos y plásticos, etc.) y el desarrollo turístico de sol y playa acompañado de la construcción de hoteles y apartamentos.

El factor básico de competitividad era en todos los casos el trabajo a coste más bajo que en otros países del entorno europeo cuando todavía la globalización no se había extendido y la reserva del mercado español protegido por aranceles antes del ingreso en la hoy Unión Europea. Es decir, se beneficiaba de la lógica del patrón de comercio *interindustrial*, según el modelo de Heckscher-Ohlin.

El ingreso en la (hoy) Unión Europea y el avance de la globalización -ambas cosas unidas, si tenemos en cuenta que era un mercado mucho más abierto a terceros que el español y, particularmente, con la aparición de la fábrica del mundo en el Pacífico asiático- introdujeron la necesidad de cambios estructurales. En particular la necesidad de orientar la producción hacia segmentos de mayor valor añadido con una mayor diferenciación basada tanto en la tecnología y el diseño de producto pero también en la gestión comercial: el marketing, la distribución, el servicio al cliente, etc. Es decir, acometer el tránsito del patrón de comercio *interindustrial* al *intraindustrial*, que se da entre países con dotación de factores de producción similares.

Sin embargo este proceso quedó a mitad de camino y en muchos casos se ha revertido, dando paso a una desindustrialización de la economía valenciana, que no pudo aguantar los mayores retornos de la inversión y los mayores salarios que ofrecía la economía inmobiliaria subida en una ola especulativa. Fuente también de abundantes ingresos fiscales para el sector público, y ocasión de prácticas corruptas político-empresariales.

Así, una vez producida la resaca de la ola inmobiliaria, nos encontramos con que:

- El PIB per cápita de la Comunidad Valenciana ha crecido escasamente un 27% en los últimos 25 años, mientras que en España ha crecido un 38%.
- La tasa de paro valenciana hoy es 7 puntos superior a la de 1990 y 0,55 puntos superior a la española.
- La productividad del trabajo de la economía valenciana es encuentra un 9% por debajo de la media española.
- La renta per cápita de la Comunidad Valenciana se ha alejado de la media española, siendo ahora un 12% inferior.
- La posición de la Comunidad Valenciana en el ranking de desigualdad en la distribución de la renta (índice de Gini) entre las comunidades autónomas españolas ha empeorado en los últimos 35 años (del tercer lugar ha pasado al octavo) y, en 2014, un 26% de la población se encontraba en riesgo de pobreza, cinco puntos más que en 2009 y cuatro puntos por encima de la media española.

- El sector de la construcción subió del 7% al 12% del PIB entre 1995 y 2007, y la ocupación del sector creció del 9% al 14%. Hoy la Comunidad Valenciana lidera el stock de pisos nuevos sin vender en España.
- Y la industria, en cambio, vio reducida su participación en el PIB del 23% al 15%, y su importancia en la ocupación cayó por debajo del 16%.

3. UN NUEVO MODELO ECONÓMICO

El actual gobierno de la Generalitat, constituido no hace todavía un año, ha fijado entre sus objetivos retomar el camino hacia un modelo económico basado en:

- el conocimiento,
- la innovación,
- la apertura y la conexión con el exterior,
- Y articulado sobre el principio de sostenibilidad ambiental, productiva y social, en coherencia con lo que dice el Acuerdo del Botánico que sustenta el Gobierno.

En concreto, el pacto entre las fuerzas políticas que sustentan el Gobierno, conocido como Acuerdo del Botánico (2015) porque se debatió y firmó en las instalaciones del Jardín Botánico de Valencia, concreta las líneas estratégicas del cambio en:

- La reindustrialización, la recuperación de la agricultura, el turismo sostenible y un modelo de comercio equilibrado.
- La transición ecológica del modelo productivo.
- Recuperar el sistema financiero valenciano, otorgando un papel en él a la banca pública.
- Atender a la dotación de infraestructuras estratégicas.
- Revivificar y articular el desvaído Sistema Valenciano de Innovación.
- Revivificar también el papel de las instituciones públicas como agentes de desarrollo.
- Y avanzar hacia unas relaciones laborales que reviertan el proceso de precarización del trabajo. La precarización no puede ser el camino inevitable para poder competir y, desde luego, la precarización es incompatible con un modelo productivo que aspire a ser tecnológica y empresarialmente avanzado.

3.1. Elementos para la transformación del modelo económico en la Comunidad Valenciana

Para iniciar esta tarea, el Gobierno Valenciano aprobó el pasado 15 de abril,

el llamado *Document d'Elx*²: un documento base para la transformación del modelo económico valenciano, el cual establece una estrategia con diez puntos:

Desarrollar la capacidad innovadora de las empresas fortaleciendo el Sistema Valenciano de Innovación, partiendo de la base de personas cualificadas con que ya contamos en las universidades, los centros tecnológicos y las empresas intensivas en conocimiento. Se ha constituido el Consejo Valenciano de la Innovación, como órgano colegiado consultivo y de participación institucional, con la finalidad de analizar la situación y de impulsar la creación de la Agencia Valenciana de Innovación.

Impulsar una transformación modernizadora de la estructura productiva tanto de las actividades y sectores ya consolidados en nuestro territorio como diversificando la estructura productiva hacia actividades avanzadas. Para ello desde la Comunidad Valenciana se está iniciando un proceso participativo para obtener de las empresas, organizaciones e instituciones una valoración de la situación, y sugerencias que darán lugar a un Plan de Industrialización adaptado a las diferentes comarcas que la componen. Igualmente se ha previsto impulsar las industrias creativas y las actividades culturales, para lo cual se ha elaborado el Plan Estratégico Cultural Valenciano 2016-2020. Y junto a estas actividades, otro pilar de oportunidades económicas y de empleo es la “economía circular” - la economía que se genera alrededor de la preservación y recuperación del medio ambiente-, el turismo y los sectores vinculados a la cuidado de las personas y a la mejora de la calidad de vida.

Reavivar la inversión y la financiación empresarial, desarrollando, entre otros instrumentos, un banco público que tenga la posibilidad de obtener fondos del Banco Central Europeo y del Banco Europeo de Inversiones.

La inversión en formación y en cultura emprendedora.

El fomento de la economía social.

El apoyo a la competitividad, la internacionalización y el crecimiento empresarial para conseguir que una proporción más elevada de empresas valencianas lleguen a niveles pioneros de productividad dentro del suyos sectores a nivel mundial.

La mejora de la conectividad y el impulso de la logística, solucionando problemas antiguos como el Corredor Mediterráneo, las conexiones ferroviarias del puerto de Valencia y la conexión con Sagunt.

La calidad de las instituciones; un factor al que se atribuye cada vez más peso en los análisis sobre el éxito o el fracaso económico de los países porque llevan hacia economías competitivas o, por el contrario, favorecen economías

² Documento de base y elementos orientadores para la transformación del modelo económico de la Comunitat Valenciana. Aprobado por acuerdo del Consell de 15 de abril de 2016 en la ciudad de Elche, Generalitat Valenciana (2016a).

extractivas de rentas. Lamentablemente, en la historia reciente de la Comunidad Valenciana podríamos ofrecer algunas lecciones al respecto.

La igualdad y la inclusión social, revirtiendo algunos pasos atrás de ampliación y agravamiento de las situaciones de pobreza que han traído la crisis de modelo económico y las políticas de austeridad -asimétrica podríamos decir- del sector público.

Y, finalmente, el último punto, pero no menos importante: *el equilibrio medioambiental y territorial*. Es imprescindible mantener las condiciones de nuestro territorio para que podamos desarrollar en él la actividad económica y mantener la calidad de vida en todos los sentidos.

3.2. El gobierno de la Generalitat, un palanca de cambio

Es evidente que estamos ante una tarea de gran profundidad que requiere el esfuerzo de todos, empresas, trabajadores, centros de investigación,... Pero donde el gobierno de todos los valencianos ha de ser una palanca. Especialmente en el estado de postración al qué han llegado muchas empresas y la mayoría de centros de investigación.

La estrategia que vamos a diseñar conjuntamente en los próximos meses debe servir de marco y guía de la política valenciana de los próximos años orientando los presupuestos anuales para conseguir una gasto público “de más calidad”.

A largo plazo un nuevo modelo económico nos dará más recursos. Pero ahora debemos invertir. Y debemos invertir lo que no tenemos. Para ello, podemos disponer de fondos europeos -si somos capaces de competir para captarlos y somos creíbles sobre su ejecución-. Pero también hemos de disponer de aquellos recursos estatales que, en justicia, nos corresponden y que no estamos recibiendo por el sistema de financiación autonómico, y por lo que reclamamos un nuevo sistema.

4. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO ACTUAL: DISFUNCIONES DE PARTIDA

Reclamar un nuevo sistema exige un previo diagnóstico del sistema vigente. Para ello, tenemos que profundizar, aunque sea brevemente, en la complejidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España y las disfunciones que supone para la Comunitat Valenciana (Generalitat Valenciana, 2016b).

Como se ha expuesto con anterioridad, el Estado Español es un estado *completo*, donde una parte del Estado -la Administración Central- tiene la función de recaudar la mayoría de los recursos fiscales para distribuirlos después entre

todos los niveles, para que el gobierno de cada nivel pueda atender las funciones que tiene encomendadas.

El problema nace de que a las comunidades autónomas les corresponde gestionar un núcleo de servicios públicos básicos para los ciudadanos -la sanidad, la educación, la asistencia social, la vivienda social y los recursos materiales del sistema judicial- que supone aproximadamente entre el 55% y el 80% de la gasto de las comunidades autónomas. Y veinticinco puntos de diferencia es mucho, pues de esa diferencia depende que para el resto de políticas la correspondiente comunidad autónoma pueda disponer del 45 o del 20% de su presupuesto.

Además, ha de tenerse en cuenta que los servicios públicos básicos son gastos perentorios ineludibles, inaplazables e inflexibles por lo que, sin tener asegurada una financiación suficiente -léase equivalente al resto de comunidades autónomas- para estos servicios, inevitablemente faltan los recursos para otras actuaciones y en concreto para las encaminadas a cambiar el modelo productivo. Por ello, para la Comunitat Valenciana cambiar el modelo productivo y cambiar el modelo de financiación son cosas que van ligadas. El actual sistema de financiación sólo cubre en el caso de la Comunitat Valenciana el 76,6 % del gasto en los servicios públicos fundamentales. La Comunitat Valenciana es la comunidad autónoma con una tasa de cobertura más baja de todas en ese aspecto.

Como consecuencia de lo anterior, para evitar que los ciudadanos que viven en la Comunidad Valenciana tengan servicios públicos fundamentales mucho peores que los de otras comunidades, el gobierno valenciano -la Generalitat- se ve obligado a destinar una proporción más elevada de sus recursos, y ello a pesar de que estar a la cola en gasto por habitante en servicios públicos fundamentales.

El resultado es que la Comunidad Valenciana sólo dispone de 347 euros por habitante para financiar políticas que no sean la sanidad, la educación y los servicios sociales, mientras que, como media, las otras comunidades disponen de 654 euros: una diferencia de 307 euros que, si la multiplicamos por 5 millones de valencianos, supone más de 1.500 millones de euros.

Los hechos anteriores son los que explican porque desde la sociedad valenciana se esté trabajando para que cambie el sistema de financiación. Sistema de financiación que se aprueba y actualiza periódicamente, normalmente con carácter quinquenal, y donde el último aprobado que todavía sigue vigente, debía haber caducado ya el 1 de enero de 2014.

Es más, se da la paradoja de que con menor financiación por habitante para servicios básicos y menor renta per cápita, la Generalitat ha de transferir este año 1.329 millones de euros a favor del Estado en concepto de Fondo de Sufi-

ciencia Global. Esta factura ha hecho pagar a la Comunitat Valenciana un total de 6.518 millones desde 2010.

En realidad, el problema arranca de mucho antes. La Comunitat Valenciana sufre el problema de un statu quo creado desde el momento que se transfirieran las competencias de sanidad y educación a las llamadas “comunidades históricas”, a las que se sumó Andalucía y, mediante leyes orgánicas específicas, también la Comunitat Valenciana y Canarias. Estamos hablando de mitad de los años 80 del pasado siglo. El resto de comunidades autónomas recibieron la mayoría de estas transferencias veinte años más tarde, en 2006.

En el momento de las transferencias, éstas se evaluaron según un criterio del coste efectivo. Es decir según lo que el Estado estaba gastando en cada territorio en cada una de las competencias transferidas. En aquel momento, menos de una década después de que acabara la dictadura en España, la dotación de hospitales, de escuelas, institutos, universidades, etc. era pobre en general y, en el caso de la Comunitat Valenciana por debajo de la media nacional, según se desprende de los estudios realizados sobre dotación de capital público a nivel territorial. De esa manera, el gasto del Estado por estos conceptos en el territorio valenciano era más bajo y la financiación otorgada fue, por tanto, inferior.

Después, cuando la Generalitat hizo el esfuerzo de poner al día esta dotación de servicios, es cuando se notó la falta de financiación para sostenerlos. Sin embargo, revertir posteriormente el statu quo inicial de reparto no ha sido posible. Las comunidades favorecidas siempre han presionado para no ver menguados sus recursos en términos absolutos, con lo cual las posibles mejoras relativas para las comunidades inicialmente desfavorecidas debían venir de aportaciones adicionales de fondo por parte del Estado.

Una opción que dejó de ser posible con la crisis de 2008 y la consiguiente caída de todo tipo de ingresos fiscales. Especialmente los de las Comunidades Autónomas que se basan en los impuestos sobre el patrimonio (la riqueza), transacciones patrimoniales y sucesiones y donaciones (herencias), en todos los cuales el valor inmobiliario es un componente fundamental de la base imponible.

Junto a las anteriores fuentes de financiación también cayeron los impuestos que recauda el estado en el territorio de cada comunidad autónoma y de los que éstas participan (el Impuesto sobre la Renta y el IVA).

Con ello las posibilidades de mantener gastos rígidos en materia social, aun después de detraer fondos de otras partidas, resultó imposible sin recurrir al endeudamiento. Y, en el contexto de crisis de la deuda pública el único prestamista posible -y ello gracias a la cobertura del Banco Central Europeo- ha sido y sigue siendo el Estado central. Así es como la falta de financiación de uno de los niveles administrativos en España -las comunidades autónomas-, precisa-

mente el que soporta el grueso del estado del bienestar, se ha traducido en endeudamiento respecto de otro nivel de administración -el Estado central-.

Pero puesto que la infrafinanciación de todas las comunidades autónomas no es de igual grado, tampoco lo es su necesidad de endeudamiento. Y aquí es donde la Comunitat Valenciana sale evidentemente perjudicada puesto que no es lo mismo financiación que deuda:

- La deuda es concesión graciosa del Estado.
- Se deben pagar intereses.
- Supone una pérdida de autonomía financiera y económica, porque la deuda viene condicionada y es el Estado quien dice en qué se ha de gastar.
- Y genera una mala imagen de la administración de la comunidad autónoma y de la comunidad autónoma misma.

Por tanto, desde la Comunitat Valenciana interesa mucho poner de manifiesto:

- Que la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana es injusta.
- Que ha sido crónica desde el inicio de la autonomía.
- Y que el endeudamiento acumulado -más de 40.000 millones de euros, el más alto en términos de PIB de todas las comunidades autónomas- es fundamentalmente resultado de esa infrafinanciación crónica año tras año y supone una “mochila” injusta que lastra nuestro futuro.

4.1. Un nuevo Sistema de Financiación: el punto de partida

La corrección se debe hacer mediante una negociación con todas las partes involucradas. Por ello desde la Generalitat Valenciana:

- Se está involucrando al conjunto de los partidos y de la sociedad valenciana para que se escuche esta realidad.
- Se están elaborado informes, que son enviados a la administración central, especialmente a la Autoridad de Responsabilidad Fiscal y el Ministerio de Hacienda, que han reconocido la situación de infrafinanciación y su injusticia (AIReF, 2016; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016).
- Se ha explicitado de manera muy visible, en vez de esconderlos como en años anteriores detrás de hipotéticos ingresos que ni estaban ni se esperaban, en el presupuesto de este año, los 1.300 millones de déficit que para la Comunitat Valenciana genera en sólo un año, en la estimación más prudente, el actual sistema.
- Y, aparte de todo eso, se ha elaborado una propuesta (Generalitat Valenciana, 2016c), que desde la Comunitat Valenciana se está presentando a

otras comunidades Autónomas, para que pueda ser debatida en los órganos correspondientes: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Congreso de los Diputados o el Senado.

4.2. La propuesta valenciana de nuevo sistema de financiación autonómico

La propuesta, que es una propuesta de Estado, en clave valenciana pero de Estado, plantea que la financiación autonómica:

- Debe ser compatible con el Programa de Estabilidad para el conjunto de las administraciones públicas.
- Debe garantizar un acceso igualitario a los servicios públicos fundamentales para todos los españoles, siempre que el esfuerzo fiscal sea igual para todos los contribuyentes de todos los territorios según sus niveles de renta.
- Debe proporcionar recursos a las diferentes administraciones en proporción a las funciones que tienen encomendadas.
- Debe ser sostenible a largo plazo.
- Y debe fomentar la responsabilidad fiscal, la lealtad institucional y la comprensión del modelo por los ciudadanos.

Para todo eso, la propuesta apunta a establecer tres tramos de financiación para las comunidades autónomas:

- Tramo de garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- Tramo de suficiencia para el resto de competencias.
- Tramo de autonomía.

4.2.1. Tramo de garantía de Servicios Públicos Fundamentales

Un primer tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, con un nivel de gasto referido al PIB para que no se desvincule de la capacidad de la economía para financiarla.

No obstante, se establecería un fondo de contingencia para que no haya de seguir mecánicamente las oscilaciones de la economía y de los ingresos fiscales. Este fondo se recargaría de recursos en fase alcista y los devolvería cuando la coyuntura fuera adversa, de modo semejante a como lo hace el fondo de reserva de las pensiones.

Este tramo se financiaría asignando un porcentaje de la recaudación que obtiene el Estado por los impuestos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales; y la distribución se haría por unidad de necesidad, es decir, por habitante corregido por las circunstancias de edad o de dependencia que hacen que las necesidades de todos los habitantes no sean las mismas.

4.2.2. Tramo de suficiencia para el resto de competencias

Un segundo tramo de Suficiencia para que las Comunidades Autónomas puedan atender el resto de sus competencias (servicios generales de la administración, medio ambiente, vivienda, asuntos económicos, cultura, seguridad y orden público en el caso de comunidades que tienen esta competencia, etc.) que se calcularía teniendo en cuenta indicadores como la población, el PIB, la superficie o la insularidad, fijando una financiación por unidad de necesidad igual para todas las comunidades en el momento inicial.

Los recursos provendrían de la recaudación de los impuestos cedidos a las comunidades autónomas (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, y Transmisiones Patrimoniales) así como de la participación de estas en la recaudación de los impuestos del Estado en su territorio que no esté comprometida para financiar los servicios públicos básicos.

4.2.3. Tramo de autonomía

Y por último, un tercer tramo de Autonomía, el cual resultaría de los recursos adicionales que libremente decidiera obtener cada una de las comunidades ejerciendo su capacidad normativa en materia de impuestos propios o de establecer recargos sobre los impuestos estatales recaudados en su territorio.

4.2.4. Instrumentos complementarios

El sistema tendría asimismo tres instrumentos complementarios:

- Instrumentos de desarrollo regional para promover la convergencia entre Comunidades Autónomas, los cuales se nutrirían con recursos del Fondo de Compensación Inter-territorial y los Fondos Estructurales Europeos.
- Un instrumento de reequilibrio financiero, para corregir la situación de las Comunidades Autónomas que por la infrafinanciación acumulada han incurrido en un exceso de endeudamiento.
- Y, finalmente, también habría que una revisión de las contribuciones de las comunidades autónomas forales a las cargas generales del Estado para que, sin vulnerar la peculiaridad institucional histórica que hace de ellas las recaudadoras de los impuestos estatales en su territorio, su aportación se ajuste a los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia.

Todo eso se puede conseguir con un diálogo leal sobre datos transparentes a que facilitan la confianza, para lo que también habría que introducir modificaciones de gestión como:

- La posibilidad de una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria de los impuestos que recauda el Estado.

- Y que la gestión del sistema de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se haga por un organismo donde participen todos los niveles administrativos con atribuciones sobre el gasto y el ingreso público, que tome decisiones sobre una información objetiva elaborada por una secretaría técnica permanente.

5. CONCLUSIONES

Como se ha esbozado en las líneas anteriores desde la Comunitat Valenciana se está proponiendo al conjunto de España un nuevo sistema para todas las CCAA, no hablamos de bilateralidad. Un nuevo sistema que solucionaría de verdad los problemas de financiación del conjunto de comunidades autónomas, y también el maltrato financiero que sufren singularmente los valencianos. Un nuevo sistema basado en el uso transparente de los datos para la correcta toma de decisiones.

Para concluir, por tanto, quisiera agradecer a la revista Estudios de Economía Aplicada que me hayan permitido compartir con ustedes un problema que, por mi responsabilidad de gobierno me ataña muy personalmente. Un problema que también me ataña en mi calidad de ciudadano valenciano y español y, como no, también en mi calidad de economista preocupado por la economía aplicada a la mejora del bienestar de las personas, mediante la distribución de unos recursos que siempre son limitados.

En esta condición de profesional de la economía, ha sido un verdadero privilegio poder compartir con la revista un problema que ofrece un amplio campo de análisis, como es la distribución del ingreso y el gasto público entre distintos niveles de administración con toda una serie de restricciones, donde el análisis riguroso y científico y la responsabilidad de estado debería prevalecer por encima del discurso partidista y maniqueo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUERDO DEL BOTÁNICO (2015). <http://goo.gl/P5IdVV>
- AIRef (2016). Análisis Plan Económico Financiero (PEF) 2016-2017. Comunitat Valenciana. <http://goo.gl/KJKPFK>
- AKIN, OZLEM, GARCÍA-MONTALVO, JOSÉ, GARCÍA VILLAR, JAUME, PEYDRÓ, JOSÉ-LUIS y RAYA, JOSEP MARIA (2014). "The real estate and credit bubble: evidence from Spain". *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 5, pp. 223-243.
- BOE (2009a). "Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas". *Boletín Oficial del Estado*, 305: pp. (107077-107085).

BOE (2009a). "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". *Boletín Oficial del Estado*, 305: pp. (107086-107155).

SOLER, VICENT (2009). *Economía Española y del País Valenciano*. Valencia: Universitat de Valencia. Servei de Publicacions.

GENERALITAT VALENCIANA (2016a). *Documento de base y elementos orientadores para la transformación del modelo económico de la Comunitat Valenciana*. Aprobado por acuerdo del Consell de 15 de abril de 2016 en la ciudad de Elche. <http://goo.gl/4Cqa7F>

GENERALITAT VALENCIANA (2016b). *Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas*. <http://goo.gl/zKrtwh>

GENERALITAT VALENCIANA (2016c). *Bases de un nuevo sistema de financiación para las comunidades autónomas*. <http://goo.gl/RxxVpW>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016): *Financiación autonómica*. <http://goo.gl/BlaXD4>