

Demos|2  
Fulls de recerca i de divulgació

Rafael Beneyto

# El finançament dels valencians

Una insuficiència històrica

**fundació ▶ nexa**



# El finançament dels valencians

Una insuficiència històrica

Rafael Beneyto Cabanes

**fundació ▶ nexa**

Col·lecció Demos, núm. 2  
Director acadèmic: Vicent Flor i Moreno

Agraïm a Vicent Cucarella els suggeriments fets per a l'edició d'aquest llibre. Les opinions que s'hi expressen són responsabilitat de l'autor.

Primera edició: gener del 2012

© del text: Rafael Beneyto Cabanes  
© d'aquesta edició: Fundació Nexe  
[www.fundacionexe.org](http://www.fundacionexe.org)

Producció: Jaume Ortola  
[www.riuraueitors.cat](http://www.riuraueitors.cat)  
Carrer de l'Agregació, núm. 1, 2n 1a  
08041 Barcelona

ISBN: 978-84-938315-3-0  
Dipòsit legal:  
Impressió: Publidisa

# Continguts

Introducció	7
La descentralització a l'Estat espanyol	11
<i>Cessió de competències i descentralització de la despesa</i>	11
<i>Descentralització fiscal o dels ingressos</i>	15
El model de finançament autonòmic	23
<i>El model aprovat l'any 2002</i>	27
<i>Resultats del model aprovat l'any 2002</i>	29
<i>La reforma aprovada l'any 2009</i>	35
<i>Resultats del model de l'any 2009</i>	40
<i>La inversió territorialitzada de l'administració central</i>	45
Les balances fiscals	48
Un acord fiscal per a canviar el model de finançament	59
Bibliografia	63

## Abreviatures utilitzades

CA	comunitat autònoma
CCAA	comunitats autònomes
CPFF	Consell de Política Fiscal i Financera
FCo	Fons de cooperació
FCp	Fons de competitivitat
FGSPF	Fons de garantia dels serveis públics fonamentals
IEF	Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda)
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impost sobre la renda de les persones físiques
IVA	Impost sobre el valor afegit
IVIE	Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques
LOAPA	Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic
LOFCA	Llei orgànica sobre el finançament de les comunitats autònomes
PIB	Producte Interior Brut

# Introducció

La creació de l'Estat de les autonomies va començar ara fa trenta-tres anys. Des del punt de vista polític, va suposar un impuls a la participació dels ciutadans en les decisions públiques mitjançant els processos democràtics, i un canvi en els centres de decisió que ha permès que les comunitats autònomes (CCAA) foren responsables de la prestació de serveis públics diversos i importants. De llavors ençà, s'ha produït un fort creixement del sector públic, i també una important descentralització, des de l'administració central cap a les administracions autonòmiques, les quals són responsables ara mateix del 35% de la despesa pública total. Les CCAA han estat coprotagonistes d'aquesta expansió de la despesa pública i han influït directament en les decisions sobre l'assignació de recursos a serveis públics molt importants en les societats desenvolupades.

Perquè els governs autonòmics disposaren de recursos per a atendre les seues noves competències, es va dissenyar un sistema de finançament. En aquest sistema, mentre la despesa es descentralitzava ràpidament, el sector públic es mantenia fiscalment molt centralitzat; la recaptació fiscal la feia la hisenda central, i les hisendes autonòmiques depenien de les transferències de la hisenda central. I ací és on aparegueren els conflictes, que continuen sent hui els principals punts de discussió de l'Estat de les autonomies: la suficiència de recursos en relació amb les necessitats, la corresponsabilitat fiscal de les CCAA, una distribució justa de recursos i una relació equitativa amb la hisenda central. A causa d'aquests conflictes, el sistema de finançament ha anat revisant-se contínuament sense que es pugui dir que hàgem arribat a una solució satisfactòria.

Per altra banda, la inversió pública en infraestructures és un dels instruments bàsics per a dur a terme polítiques de creixement econòmic i de desenvolupament regional. En termes quantitius, la principal inversió pública és la que fa anualment l'Estat espanyol mitjançant els pressupostos generals (capítol 6é, inversions reals). La distribució territorial d'aquesta inversió també presenta greuges comparatius, i es justifica més per criteris de solidaritat que per arguments de creixement i d'eficiència econòmica. Aquest és un altre conflicte entre l'administració central i les CCAA, fins al punt que les que han modificat recentment els seus estatuts d'autonomia han inclòs exigències sobre la seua participació en la inversió pública anual de l'Estat.

Un problema afegit ha estat la manca d'informació amb què s'ha dut a terme el procés de descentralització. Disposar de les dades d'ingressos i despeses de les institucions del sector públic, distribuïdes territorialment en un període determinat, i dels saldos fiscals resultants en cada territori, ha estat una breuga constant entre l'administració central i les CCAA amb més sentiment nacional privatiu. La transparència democràtica en la determinació de les balances fiscals ha estat molt feble. L'Institut d'Estudis Fiscals (IEF) —organisme

dependent del Ministeri d'Economia i Hisenda, i que és l'únic que disposa de tota aquesta informació— no va publicar l'informe sobre la metodologia de càlcul de les balances fiscals fins al setembre de l'any 2006. I fou el mes de juliol del 2008 quan el mateix Institut d'Estudis Fiscals va realitzar la primera i única estimació de caràcter oficial de les balances fiscals de les CCAA amb les administracions públiques centrals referida a l'any 2005.

La descentralització política a l'Estat espanyol ha estat bàsicament una descentralització de despeses (sanitat, ensenyament, serveis socials), mentre que els ingressos majoritàriament s'han mantingut centralitzats. Els governs autònoms depenen de la cessió d'impostos i de les transferències de la hisenda central, amb poca capacitat normativa. Els mecanismes d'anivellació del sistema de finançament autonòmic són molt variats, poc clars i condicionats per un *statu quo* molt antic (1999), resultat d'una negociació política.<sup>1</sup> L'administració central no ha actuat d'acord amb

---

1. L'anomenat *statu quo* és la distribució inicial de recursos entre les CCAA tenint en compte la despesa que realitzava l'Estat en cada territori per les competències transferides. Respectar l'*statu quo* protegeix les comunitats més ben tractades, i al mateix temps impossibilita l'acostament de les perjudicades.

## EL SECTOR PÚBLIC ESPANYOL

### Administracions centrals:

- + Administració central
  - Estat
  - Organismes de l'administració central
- + Administracions de la Seguretat Social

### Administracions territorials:

- + Comunitats autònomes
- + Corporacions locals

principis econòmics, financers i funcionals, propis d'una organització descentralitzada del poder. L'Estat, al contrari, envaeix competències autonòmiques amb la seua política de subvencions i convenis de col·laboració que incideixen en àmbits propis de les autonomies (cultura, ensenyament, innovació, polítiques actives d'ocupació, promoció econòmica, turisme, sanitat, etc.), sense fixar criteris objectius de distribució. A més a més, s'ha reservat dotacions econòmiques que dificulten l'execució de les competències delegades, i no ha reduït el seu aparell burocràtic (ministeris de cultura i ensenyament, de sanitat, etc.), la qual cosa comporta moltes ineficiències. Vista l'experiència, serà una conclusió d'aquest estudi que

una veritable autonomia financera sols s'aconsegueix amb un acord fiscal semblant al concert econòmic, és a dir, la cessió total dels tributs recaptats al País Valencià i el retorn d'una quota a l'Estat que finance les despeses fetes per aquest i que represente l'aportació dels valencians a la solidaritat entre CCAA.

Des d'una perspectiva estrictament valenciana, trobem que les administracions públiques centrals recapten més impostos que despeses corrents i inversions en infraestructures fan en el nostre país. Això prové de dues causes: en primer lloc, d'un sistema de finançament autonòmic que, des de l'inici del procés de descentralització, ha facilitat a la Generalitat Valenciana menys recursos per habitant que la

mitjana estatal, encara que la renda per càpita dels valencians se situe per davall de la mitjana; i en segon lloc, d'una distribució de les inversions de l'Estat en infraestructures que no ha correspost mai al pes que tenia la població valenciana sobre el total estatal.

Els diferents governs valencians, tant del PSOE com del PP, no han estat actius en la negociació amb l'administració central per a obtenir el finançament necessari, just i equilibrat que ens pertoca d'acord amb la nostra aportació. Tampoc no hem trobat en els responsables polítics dels dos principals partits una voluntat decidida de mobilitzar la societat civil en defensa d'un sistema de finançament just per als valencians. És incomprendible que el govern valencià, tenint en compte l'asfíxia fiscal que pateix, l'elevat endeutament que limita la seua política econòmica, i el seriós dèficit d'infraestructures bàsiques del país, no haja donat al sistema de finançament autonòmic la importància que li han concedit altres governs.

# La descentralització a l'Estat espanyol

La descentralització del sector públic és un procés que es recomana per a la consecució d'objectius econòmics, fonamentalment amb vista a millorar el benestar dels ciutadans, ja que acostar la prestació de serveis als ciutadans permet adaptar-se millor a les seues necessitats reals i alhora proporciona una major eficiència econòmica. Això no obstant, l'experiència ens demostra que en tots els països la descentralització es duu a terme per raons o, més ben dit, per pressions polítiques. En el cas espanyol, l'exigència de «llibertat, amnistia i estatut d'autonomia» va caracteritzar l'inici de la transició democràtica, i la descentralització de l'Estat fou la resposta política pactada en la Constitució.

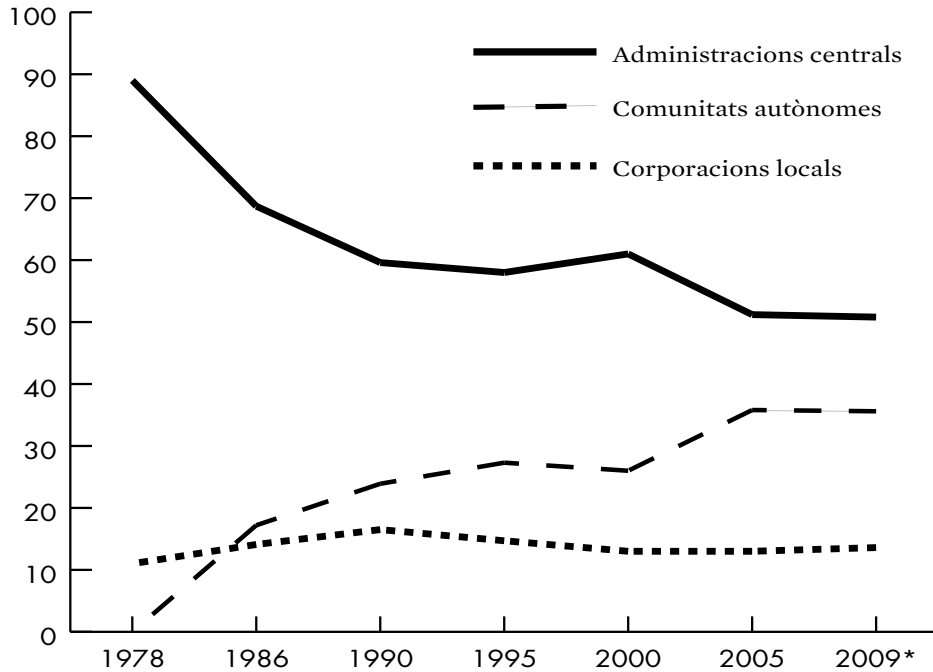
## **Cessió de competències i descentralització de la despesa**

Hi ha diverses raons d'eficiència que aconsellen la descentralització de la despesa. La descentralització serveix per a ajustar millor l'oferta de béns i de serveis a les preferències dels residents en cada territori; per a augmentar la quantitat i la qualitat dels serveis; per a tindre una major varietat d'iniciatives i experiències; i per a una millor diversificació i modernització de les estructures organitzatives dels serveis públics.

El model d'Estat que s'implanta en el procés democràtic posat en marxa a Espanya l'any 1978 suposa la cessió de competències a les CCAA en la gestió d'importants serveis públics i en la regulació de la vida econòmica i social. D'un Estat centralitzat, amb dos nivells de govern, el central i el local, hem passat, en trenta anys, a tres nivells de

### Quadre 1

Estructura de la despesa de les administracions públiques (%).



	1978	1986	1990	1995	2000	2005	2009*
Administracions centrals	89,0	68,7	59,6	58,0	61,0	51,2	50,8
Comunitats autònomes	0,0	17,2	23,9	27,3	26,0	35,8	35,6
Corporacions locals	11,0	14,1	16,5	14,7	13,0	13,0	13,6

\*Dades avançades.

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

govern, en què les CCAA ja gestiona el 35 % de la despesa pública total. La Constitució espanyola i els diferents estatuts d'autonomia establiren les competències que podien assumir les CCAA referides a serveis com ensenyament, sanitat, cultura, habitatge, serveis socials, infraestructures de transport, medi natural i promoció del desenvolupament econòmic, entre d'altres. La descentralització de la despesa va coincidir amb l'acceleració del desenvolupament dels serveis públics que conformen l'Estat del benestar, amb la qual cosa la despesa pública cresqué més ràpidament que les activitats privades.

En el quadre 1 podem observar l'evolució de la distribució de la despesa pública entre els diferents nivells de govern des de l'any 1978 fins a l'any 2009. El salt definitiu es produeix l'any 2002 quan es conclouen les transferències de sanitat i ensenyament a totes les CCAA, que arriben així a gestionar més d'un terç de la despesa pública total. Malgrat això, les administracions centrals continuen gestionant-ne més del 50 %.

La Constitució espanyola va fixar un model territorial obert i de vocació asimètrica, que distingeix entre nacionalitats i regions. Les CCAA reberen les

seues competències a diferent ritme, en funció de les tres vies previstes a la Constitució: la privilegiada (restringida a Catalunya, País Basc i Galícia), la de l'article 151 i la del 143. Malgrat això, Miguel Herrero de Miñón, lletrat major del Consejo de Estado i ponent de la Constitució espanyola, en el llibre *Derechos históricos y Constitución* (1998), afirma que: «la configuración actual del régimen autonómico no es resultado de la Constitución, donde, por cierto, se trató de prever un sistema distinto, sino de los pactos autonómicos de 1981 que, con razón, han sido calificados de novación constitucional». La ruptura de l'anomenat pacte constitucional va començar després de l'intent fallit de colp d'estat del 23 de febrer de 1981, excusa per al pacte entre el llavors govern central d'UCD i el PSOE per a elaborar la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), col·loquialment coneguda com a «café per a tothom». Les conseqüències pràctiques foren evidents: l'any 2002 finalitza un procés de generalització en totes les CCAA de les competències en ensenyament i sanitat, i són continuades les intromissions de l'Estat en competències autonòmiques, tant mitjançant la seua política de subvencions (que analitzem

més endavant), com en l'aprovació de lleis concretes (la llei estatal d'atenció a la dependència o el reial decret per a ampliar les hores de castellà en l'ensenyament obligatori).

Pel que fa al cas valencià, l'Estatut d'autonomia que aprovà el Congrés dels Diputats no respectà els tràmits assenyalats per la Constitució. Efectivament, el País Valencià complí al llarg de l'any 1979 tots els tràmits constitucionals necessaris en la fase d'iniciativa per a aconseguir una autonomia plena per la via de l'article 151. Ja acreditada la iniciativa autonòmica el 25 d'octubre de 1979 per part del president del Consell del País Valencià, el següent pas corresponia al Govern espanyol mitjançant la convocatòria del referèndum de ratificació de l'esmentada iniciativa. Com que el poble valencià no va ser convocat a les urnes, el procés autonòmic del País Valencià restà interromput unilateralment. Per tant, des d'un punt de vista estrictament jurídic-constitucional, els tràmits realitzats posteriorment per a l'elaboració de l'Estatut d'autonomia que aprovaren finalment el Congrés i el Senat, es feren al marge i en contra d'allò que preceptua el text constitucional. A més a més, en l'actitud del Govern de Madrid, sols existí la volun-

tat d'evitar la participació del poble valencià en l'elaboració de l'Estatut, i impedir que el País Valencià pogués aconseguir una autonomia plena com l'assolida per Catalunya, Euskadi, Galícia i Andalusia. Així, si es volia complir el que estableix el text constitucional, l'única eixida jurídica en aquells moments era la convocatòria del referèndum previst en l'article 151 de la Constitució, mitjançant el qual el poble valencià poguera ratificar la iniciativa autonòmica impulsada pel Consell del País Valencià en la Declaració de Morella del 8 de gener del 1979 i per la pràctica totalitat dels ajuntaments entre la històrica data del 25 d'abril i el 25 d'octubre del 1979, dia en què finalitzà el termini de sis mesos previst en la Constitució. I això no es va produir (Valencians pel Canvi, 2004).

El 9 d'octubre de 1977 s'havia celebrat una gran manifestació pels carrers de València reclamant un Estatut d'autonomia. Aquest fou l'origen del compromís autonòmic manifestat pels partits polítics i reflectit després pel plenari de parlamentaris, amb el suport de la societat valenciana, mitjançant els acords del 95 % dels ajuntaments. Malgrat això, el govern de la UCD d'eixe moment mitjançant la Llei orgànica de diverses modalitats de

referèndums, va obrir un període crític que finalitzaria amb un procediment peculiar que ha acabat sent denominat «la via valenciana a l'autonomia». Si bé és veritat que al final els valencians tenim hui una CA amb competències plenes, convé recordar que la voluntat manifestada aquell 8 d'octubre de 1978 per part de les forces polítiques valencianes i pel plenari de parlamentaris el novembre d'eixe mateix any, va quedar frustrada en el seu desenvolupament posterior (Aguiló, 2003).

Des del punt de vista de les competències, malgrat que el País Valencià accedí a l'autonomia per la via constitucional de l'article 143, l'Estatut fou acompanyat de dues lleis orgàniques que completaren les competències de l'Estatut amb la sanitat i l'ensenyament, per la qual cosa hi ha autors que qualifiquen com a «via intermèdia entre el 143 i el 151» el nostre procés d'accés a l'autonomia.

Des d'un punt de vista polític, es pot interpretar que la frustració en el tràmit del nostre Estatut d'autonomia és la conseqüència de la falta d'un moviment valencianista cohesionat en la transició espanyola. El moviment polític que reivindica els interessos propis del País Valencià ha experimentat nombrosos canvis, sense aconse-

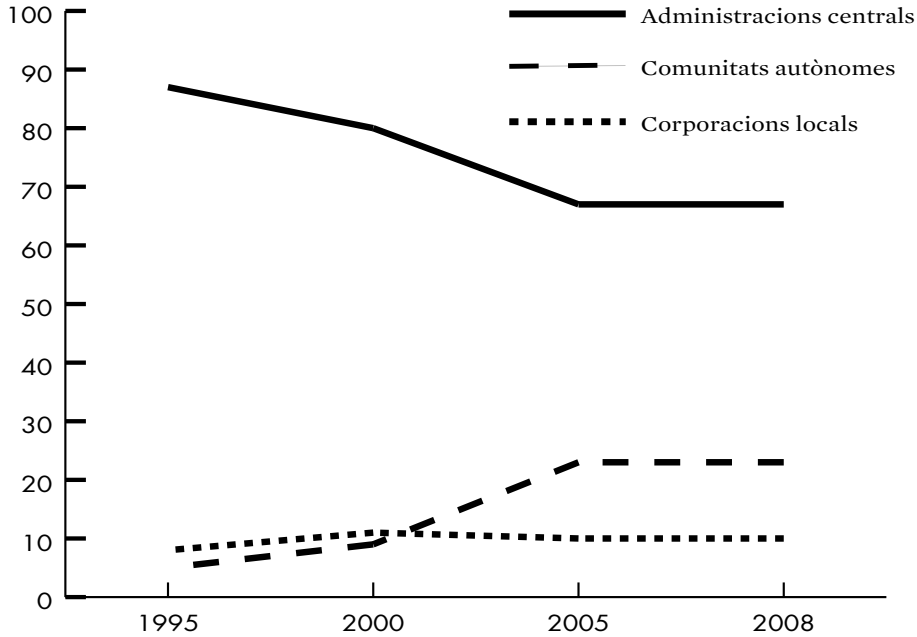
guir reduir la presència exclusiva dels partits i les coalicions estatals (AP, UCD, PSOE, PCE) a les Corts espanyoles. El Partit Socialista del País Valencià (PSPV) es fusionà amb el PSOE l'any 1978, i orientà la seua sensibilitat valencianista cap a un procés de descentralització administrativa, però no de corresponsabilitat política i, encara menys, de cosobirania. La derrota electoral d'Unió Democràtica del País Valencià féu desaparèixer pràcticament aquesta formació. El 1983, la coalició de totes les opcions nacionalistes amb el nom d'Unitat del Poble Valencià (UPV) no els donà accés al parlament autonòmic. L'any 1987, la mateixa UPV, ja com a moviment polític nacionalista i popular, formà coalició electoral amb Esquerra Unida i per primera vegada obtingué representació a les Corts Valencianes.

### **Descentralització fiscal o dels ingressos**

El procés de descentralització dels ingressos ha estat més lent. L'Estat espanyol encara és fiscalment centralitzat, i ha mantingut durant anys les CCAA dependents en gran mesura de les seues transferències. És a partir de l'any 2002 quan augmenta el pes de la cessió d'impostos estatals —l'IRPF,

## Quadre 2

Distribució dels ingressos públics per nivells de govern (%).



	1995	2000	2005	2008
Administracions centrals	87	80	67	67
Comunitats autònomes	5	9	23	23
Corporacions locals	8	11	10	10

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

l'IVA i els impostos especials—, però sense competències de gestió tributària i amb una reduïda capacitat normativa. Podem observar en el quadre 2 com, abans del punt d'inflexió del 2002, la distribució dels ingressos públics entre els diferents nivells de govern manté una centralització quasi absoluta. Les administracions centrals, inclosa la Seguretat Social, controlen percentatges superiors al 80 %, mentre que les CCAA fins llavors no arriben al 10 % i a partir d'eixe moment superen el 20 %.

Iniciat el procés de traspàs de les competències a les CCAA, calia dissenyar el sistema per a finançar-les. En un primer moment —com veurem, determinant per al futur—, unes comissions mixtes Estat-CA acordaren el valor de cada competència transferida d'acord amb el cost efectiu que fins al moment tenia per a l'Estat. Aquest valor determinava l'import de les transferències des de l'administració central cap a les CCAA.

Encara hui, malgrat el desenvolupament de la descentralització d'ingressos mitjançant la cessió d'impostos, les transferències de l'administració central a les CCAA representen el 53 % dels seus pressupostos (2010). Les transferències tenen com a objectiu

que totes les CCAA oferisquen als seus ciutadans serveis públics semblants, independentment del nivell de renda, però també independentment de l'esforç fiscal realitzat. Així, el fet que el finançament autonòmic depenga en gran mesura de les transferències des de la hisenda central ocasiona sovint la discriminació política de les CCAA tant per la dotació global de les transferències com per la seua distribució entre comunitats. Actualment la política de subvencions de l'administració central en àmbits competencials de les CCAA (immigració, turisme, assistència sanitària als desplaçats, política industrial o polítiques actives d'ocupació) es fa sense fixar criteris objectius que determinen les diferents necessitats, la qual cosa suposa una nova discriminació (Pérez, 2010).

Malgrat que tant la Constitució com la Llei orgànica sobre el finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), aprovada l'any 1980, fixaren un marc normatiu per a la descentralització d'impostos, no fou fins a la revisió del model de finançament aprovada l'any 2001 que pren cos la cessió de part dels grans impostos estatals —s'afegeix l'IVA i els impostos especials i s'amplia l'IRPF fins al 33 %. En el quadre número 3 es mostra

### Quadre 3

Evolució de la cessió d'impostos, 1978–2008.

<b>1978–1986 Període transitori</b> Patrimoni Successions i donacions Transmissions i actes jurídics documentats Taxa sobre el joc Impost sobre el luxe
<b>1987–1991 Primera llei quinquennal</b> No hi ha noves cessions d'impostos
<b>1992–1996 Segona llei quinquennal</b> Cessió de fins al 15 % de l'IRPF (sense capacitat normativa)
<b>1997–2001 Tercera llei quinquennal</b> Cessió del 30 % de l'IRPF (15 % amb capacitat normativa i 15 % sense)
<b>2002 Reforma del sistema</b> 33 % de l'IRPF (amb capacitat normativa) 35 % de l'IVA 40 % dels impostos especials 100 % de l'impost sobre l'electricitat 100 % de l'impost sobre determinats mitjans de transport 100 % de l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs

Font: Zubiri (2009).

l'evolució de la cessió d'impostos des de l'aprovació de la LOFCA.

En aquest sentit, les CCAA amb més sentiment nacional privatiu sempre han exigit una major corresponsabilitat fiscal, és a dir pretenen finançar les seues despeses i les seues inversions amb impostos propis, però amb plena capacitat normativa per a fixar tipus, bases imposables i deduccions. En-

front d'això, sempre s'argumenta que la capacitat fiscal de les CCAA ha de ser marginal, és a dir han de poder finançar sols la despesa marginal amb impostos propis, i la capacitat normativa ha de limitar-se a establir una sèrie de deduccions de la base i la quota, d'una llista prèviament acordada amb la hisenda central.

Sobre els impostos cedits totalment,

les CCAA han disposat d'una àmplia capacitat normativa, però l'impacte econòmic de la seua recaptació és mínim. Respecte dels impostos cedits parcialment, les CCAA han introduït una gran quantitat de deduccions en l'IRPF i en alguns casos han variat l'escala de tipus impositius, però la seua repercussió econòmica continua sent insignificant. Es tracta més aviat d'una cessió del rendiment territorialitzat de les quotes líquides de l'IRPF, amb cap responsabilitat fiscal i quasi nul·la capacitat normativa. En l'IVA i els impostos especials, les CCAA no tenen cap capacitat normativa, ni tan sols la limitada d'incorporar deduccions o canvis d'escala que tenen en l'IRPF.

Els conceptes tributaris que queden per a conformar els impostos propis de les CCAA foren molt limitats, i en tots els casos de recaptació real també mínima. Al País Valencià es creen el cànon de sanejament i el recàrrec de la taxa sobre el joc. En altres CCAA trobem l'impost sobre els grans establiments comercials, impostos ambientals (dipòsit de residus perillosos, emissió de gasos a l'atmosfera, etc.), gravàmens de protecció civil, impost sobre dipòsits de les entitats de crèdit, impost sobre el sòl sense edificar i edificacions ruïnoses, etc.

Aquest model de descentralització fiscal d'ingressos i els diferents models de finançament autònom (que descriurem més endavant), no ajuden que les CCAA facen polítiques fiscals que generen creixement econòmic. La competència fiscal entre les diferents CCAA podria donar als diferents governs autònoms incentius per a dur a terme polítiques de creixement, sempre que es beneficien de l'augment de recaptació que genera aquest creixement. Però no és així, ja que, amb el model de finançament vigent actualment (el del 2009), el 75 % de la recaptació tributària de les CCAA va a un fons comú (Fons de garantia), que després es reparteix entre elles en funció de la població ajustada. Així, de cada euro extra amb què el País Valencià augmenta la seua recaptació tributària sols reté 34 cèntims; mentre que en les CCAA amb concert econòmic (País Basc i Navarra) l'augment de la recaptació tributària queda íntegrament a les hisendes forals.

Les darreres reformes dels diferents estatuts d'autonomia han previst la creació d'agències tributàries pròpies. Les CCAA han considerat que, per a introduir millores en la gestió i en la recaptació dels impostos propis i cedits, que són la base del seu finançament,

calia disposar d'aquest instrument. Però no podem amagar que al darrere d'aquestes propostes de noves agències tributaries s'afegeixen les exigències de recaptació, gestió i administració dels impostos existents. De les sis reformes estatutàries que he analitzat (Andalusia, Aragó, Illes Balears, Castella i Lleó, Catalunya i el País Valencià), en totes, excepte la del País Valencià, es preveu la creació d'una agència (administració o organisme amb personalitat pròpia) per a la gestió, liquidació, recaptació i inspecció dels tributs propis i cedits, i es contempla la creació de consorcis entre l'administració tributària estatal i la de la CA per als impostos cedits gestionats per l'agència tributària estatal. Al País Valencià sols s'indica que «l'aplicació dels tributs propis s'encomana al Servei Tributari Valencià, en règim de descentralització funcional» (?). I posteriorment s'afegeix que «la Generalitat participarà en els òrgans economicoadministratius de l'Estat en els termes que establisca la legislació de l'Estat». Hem estat la CA amb menys ambició de totes, i els responsables polítics han deixat d'assumir les seues obligacions en la defensa dels interessos econòmics col·lectius dels valencians.

El procés de descentralització fiscal

a l'Estat espanyol no ha estat homogeni, ja que, malgrat que les CCAA, ara com ara, disposen bàsicament de les mateixes competències sobre la despesa pública, utilitzen sistemes de finançament molt diferents. El concert al País Basc i el conveni a Navarra permeten que les seues institucions forals disposen de capacitat total per a mantenir, establir i regular un règim tributari propi, sotmés a quatre principis d'harmonització fiscal:

- Adaptació a la Llei general tributària, pel que fa a terminologia i conceptes.
- Manteniment d'una pressió fiscal efectiva global equivalent a la de la resta de l'Estat.
- Respecte per la llibertat de circulació de persones, mercaderies, capitals i serveis, i per la unitat del mercat interior.
- Mateixa classificació d'activitats econòmiques que en el territori comú.

No tenen capacitat normativa sobre l'IVA i els impostos especials, per exigències d'harmonització fiscal europea. Tot i això, l'ampli marge d'actuació normativa en matèria tributària que permeten el concert i el conveni, ha comportat que el País Basc i Navarra no hagen creat cap impost propi.

Finalment, a partir de l'any 2002 el concert i el conveni són definitius i no estan sotmesos a cap revisió.

Fent una anàlisi comparada, trobem que en els tres estats amb major autonomia fiscal —Suïssa, Canadà i els EUA—, les seues administracions subestatales (cantons, províncies i estats) tenen absoluta capacitat fiscal i plena capacitat normativa, però en tots tres hi ha una certa harmonització fiscal de les bases imposables, per a reduir les disparitats entre els contribuents en funció de la seua residència.

Amb l'actual situació de descentralització fiscal, l'Estat espanyol pot ser considerat com una estructura quasi federal en la majoria de CCAA i confederal al País Basc i a Navarra. El nivell de descentralització aconseguit en les despeses és fins i tot superior al d'altres estats federals (Alemanya, Canadà i Suïssa). En canvi, no passa el mateix amb els ingressos, en els quals caldria més capacitat normativa, però amb les modificacions de la darrera revisió del sistema de l'any 2009, ens hi acostem.

Enfront dels avantatges ja descrits de la descentralització del sector públic, cal reconèixer que són també importants els problemes que s'han manifestat en aquest període, com ara la insuficiència financera que han

patit determinades CCAA per a atendre l'augment tan intens de la despesa —que ha ocasionat un nivell d'endeutament elevat—, o greuges comparatius en la distribució dels recursos i l'aplicació pràctica de la solidaritat interregional. La discussió s'ha plantejat en termes d'exigir els mateixos drets i deures per a tots els ciutadans, independentment de la seua residència, ja que els impostos els paguen les persones i no els territoris. Açò és una obvietat, però no pot suposar qüestionar obertament l'existència de drets col·lectius. La pertinença a una col·lectivitat és una important dimensió de l'individu, i el sentiment nacional de les persones fa que aquestes puguin considerar important tot el que els passa com a col·lectiu. A més a més, no es pot negar que els governs autònoms són competents i representatius de la voluntat i els interessos dels seus ciutadans, sobretot pel que fa a drets i deures enfront de l'administració central. La mateixa Constitució espanyola també estableix objectius de redistribució per a tot tipus d'administració pública: «els poders públics promouran les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa» (art. 40).

En la Constitució espanyola es fixa el principi d'igualtat, però també el d'autonomia financera, quan afirma que «les comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seues competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda central i de solidaritat entre tots els espanyols» (art. 145). Esmenats ací els principis constitucionals de la descentralització fiscal, deixem per a l'apartat del finançament autonòmic els seus resultats pràctics, sobretot pel que fa a la suficiència financera i la solidaritat interterritorial.

## El model de finançament autonòmic

El procés de descentralització a l'Estat espanyol ha estat, com he exposat, asimètric en dos sentits. L'un és la diferent velocitat a assolir competències, ja que en la Constitució es preveïen diferents vies d'accés a l'autonomia, i això ha fet que fins a l'any 2002, en què totes les CCAA acceptaren gestionar la sanitat i l'ensenyament, no hi ha hagut un model de finançament únic per a les comunitats de règim comú. L'altre és la disparitat per la banda dels ingressos: d'una banda, Navarra i el País Basc fan la recaptació i la gestió de tots els tributs; i de l'altra, la resta de CCAA només tenen cedit el rendiment parcial dels tributs i no els recapten directament.

Aquesta diversitat concorda amb el fet que la Constitució no conté un model de finançament autonòmic ni exigeix que se n'establisca un general i únic per a totes les CCAA. El Tribunal Constitucional ha reiterat el caràc-

ter obert de la Constitució en aquest àmbit, i en la pràctica existeixen clarament diversos sistemes de finançament autonòmic. La Constitució espanyola, lluny d'imposar models concrets, estableix, en matèria de finançament, uns principis bàsics molt genèrics: l'autonomia financera, que inclou la suficiència financera necessària per a desenvolupar les competències assignades, la coordinació amb la hisenda estatal i la solidaritat (Homs, 2010). A part de fixar aquests principis generals, la Constitució tan sols assenyala, sense majors concrecions, les possibles fonts d'ingressos de les CCAA.

La Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), promulgada en setembre de 1980, tampoc no defineix absolutament el sistema de finançament autonòmic. La LOFCA determina amb cert detall les possibles fonts de recursos de les hi-

#### Quadre 4

Evolució del model de finançament autonòmic.

<b>1978–1986.</b> Període transitori. Cost efectiu de provisió. El criteri bàsic d'assignació i distribució de recursos és la necessitat estimada. Sols se cedeixen impostos de poca capacitat recaptatòria.
<b>1987–1991.</b> Indicadors de necessitat relativa. Càlculs i indicadors <i>ad hoc</i> per a no canviar l' <i>statu quo</i> . El finançament continua basant-se en la necessitat estimada.
<b>1992–1996.</b> Canvi als indicadors de necessitat relativa. Càlculs i indicadors <i>ad hoc</i> . Nombroses restriccions perquè no canvie l' <i>statu quo</i> . Cessió de fins al 15 % de l'IRPF amb restriccions per si varia molt la recaptació. La necessitat continua sent el criteri bàsic del finançament.
<b>1997–2001.</b> No hi ha indicadors de necessitat. En l'any base la necessitat s'identifica amb el que es rebia amb el sistema anterior. Cessió de fins al 30 % de l'IRPF, encara que sols els 15 % amb certa capacitat normativa. Garantia d'evolució de l'IRPF. Andalusia, Castella la Manxa i Extremadura no accepten el nou sistema.
<b>2002–2008.</b> S'eliminen les revisions quinquennals i el sistema pretén ser definitiu. Es torna als indicadors de necessitat <i>ad hoc</i> , es garanteix que els resultats inicials no són diferents a l'anterior. Cessió del 33 % de l'IRPF, del 35 % de l'IVA i del 40 % dels impostos especials de fabricació. La necessitat segueix determinant el model.
<b>2009.</b> Estructura tècnica complexa i poc transparent. L'Estat incorpora recursos addicionals i es fixa una aplicació gradual. La distribució de recursos continua depenent de les necessitats i de l' <i>statu quo</i> . A partir d'ací, s'incorporen nous fons: el de garantia, el de cooperació i el de competitivitat, que es distribueixen seguint criteris diferents i mitjançant mecanismes complexos. Es limita el nivell de solidaritat del sistema anterior. Cessió del 50 % de l'IRPF, del 50 % de l'IVA i del 58 % dels impostos especials de fabricació.

Font: Zubiri (2009) i elaboració pròpia.

sendes autonòmiques i desenvolupa els principis que han d'orientar el disseny del sistema de finançament autonòmic, però sense establir-ne una regulació completa.

Els aspectes concrets del sistema de finançament autonòmic s'han anat fixant en un procés de negociació política entre el govern central i les admi-

nistracions autonòmiques. Han estat els diferents acords en el si del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) els que han anat configurant el model, i sols a partir de l'any 2001 aquests acords han estat recollits en una llei ordinària. Per altra banda, alguns estatuts d'autonomia han inclòs disposicions en matèria de finançament que, en la pràc-

tica i fins al moment, han tingut molt poca influència sobre el disseny del sistema de finançament (Fuente, 2007).

Com es pot observar en el quadre 4, hi ha un esquema que es repeteix en totes les revisions del sistema de finançament autonòmic. El finançament es determina per a un any concret (any base, o fins a l'any 1987 l'any de la transferència de la competència). Es calcula primer que res la necessitat de despesa de cada CA per a fer front a les seues competències, la qual cosa ha anat variant des de l'any 1978. Inicialment (en el període transitori 1978–1986) es realitzava a partir del cost efectiu<sup>2</sup> que tenia per a l'Estat cada competència abans de la seua transferència. Com que la distribució inicial de la despesa pública entre les CCAA no era uniforme —perquè l'Estat centralitzat no ofería en totes les regions el mateix nivell de serveis públics—, el cost efectiu calculat ha condicionat de manera important les reformes següents, ja que sempre s'ha buscat que no aparegueren grans variacions de l'*statu quo*, és a dir, que cap CA perdera recursos respecte de la distribució inicial.

---

2. Despeses de personal, despeses de funcionament i inversió de reposició.

A partir de la primera llei quinquenal (1987–1991), s'utilitzen uns indicadors de necessitat molt imperfectes i amb moltes modulacions, la qual cosa comporta que aquesta restricció financera inicial del sistema de finançament siga poc clara. En la tercera llei quinquenal (1997–2001) s'abandona el mesurament de les necessitats mitjançant indicadors i modulacions, i es determina que les necessitats de l'any base seran per a totes les CCAA iguals a les que rebien amb el sistema anterior. Hi ha una acceptació general que la població és el principal indicador, però on apareix el desacord és en les ponderacions (dispersió, insularitat, superfície, persones reconegudes com a dependents, etc.), ja que no es consideren molts altres factors que es podrien tindre en compte com ara la carència de dotacions inicials, el nombre d'usuaris, la immigració, la població en risc d'exclusió social, el nivell de preus i salaris. Les crítiques a la determinació dels indicadors de necessitat han estat constants: «No parece razonable dar tanta importancia a las necesidades relativas de gasto regional y no dedicar más tiempo y recursos a estimarlas mejor.» (Lago, 2009); «Una vez más, la cesión elude el necesario ejercicio de cuantificación de las ne-

cesidades de gasto a partir de criterios más objetivos.» (Ruiz-Huerta, 2009); «Lo que ha ocurrido es que las variables se han escogido por el resultado que producían que, para ser aceptable, no debía cambiar mucho el *status quo*, y, por si acaso lo hacía, se establecieron diversas modulaciones, ajustes y cualificaciones varias, con lo que se deslegitima cualquier resultado que se pueda derivar de la aplicación de esta definición de necesidad» (Zubiri, 2009).

Però, malgrat això, no s'ha manat fer cap estudi o treball per a fixar objectivament les necessitats dels serveis que presten les CCAA i que justifiquen el 80 % de la seua despesa (sanitat, ensenyament i serveis socials). Les competències de les CCAA són les vinculades a l'estat del benestar i la necessitat de recursos augmentarà de segur més que la que pot tindre l'Estat per a l'exercici de les seues competències (defensa, relacions exteriors, etc.), per la qual cosa cal un sistema d'actualització del càlcul d'eixes necessitats.

Una visió més sobiranista planteja substituir el criteri de la necessitat de despesa de les CCAA pel criteri de les càrregues suportades per l'Estat que no assumisquen les CCAA. Això comportaria una cessió total dels tributs a les CCAA, i l'aportació d'una quota

o d'una part de la recaptació a l'Estat (Viver, 2011).

Les necessitats estimades es financen amb tres tipus de fonts d'ingressos: els impostos cedit, les taxes relacionades amb els serveis transferits i les transferències de l'Estat. La capacitat de recaptació mitjançant impostos i taxes cedit es calcula d'acord amb el que s'ingressava en cada impost abans de la cessió, i eixa xifra s'actualitza en base al creixement mitjà de la recaptació de l'Estat. Aquest càlcul s'anomena recaptació normativa, enfront de la recaptació real que suposarien els ingressos que efectivament paguen els ciutadans residents en les CCAA per impostos i taxes. Fins al model de l'any 2002, es va utilitzar sols la recaptació normativa, ja que l'administració central temia que la recaptació real incentivaria que les CCAA feren una gestió pobra de les taxes i els impostos cedit totalment, o que reduïren els tipus sobre els impostos cedit parcialment, considerant que aquesta reducció seria compensada per les transferències de l'Estat. Aquestes transferències cobreixen la part de la necessitat que supera els impostos i les taxes cedit. El seu nom ha anat canviant al llarg del temps («percentatge de participació en els ingressos de l'Estat», «par-

icipació en els ingressos de l'Estat», «fons de suficiència»). El càlcul es fa al principi de cada període exposat en el quadre 4, i per a la resta d'anys creixen en la mateixa proporció que ho fan els ingressos tributaris de l'Estat. Amb aquest sistema de finançament, l'efecte d'augmentar la cessió d'impostos no té altra repercussió que la reducció de les transferències de l'Estat fins a igualar les necessitats estimades. Així, el sistema no facilita la corresponsabilitat fiscal, ja que l'esforç fiscal es compensa amb la disminució de transferències. La darrera versió del model de finançament (2009) intenta evitar parcialment aquest efecte.

### **El model aprovat l'any 2002**

L'any 2002 es va voler crear un sistema de finançament permanent que evitara les revisions quinquennals; el model inclogué les necessitats en sanitat i augmentà la cessió d'impostos.

Es va determinar com a any base l'any 1999. Els recursos a distribuir (que s'anomenen restricció global inicial) es fixaren simplement augmentant un 3,5 % els recursos repartits a les CCAA l'any base. Per a la seua distribució es va recuperar el càlcul de les necessitats en funció dels indicadors

següents: població, 50,86 %; població protegida (la total menys la protegida per mutualitats), 32,51 %; població major de 65 anys, 12,05 %; superfície, 2,27 %; dispersió, 0,65 %; insularitat, 0,54 %; i finalment una part lineal del 1,12 %. Després es van aplicar una sèrie d'ajustos i modulacions per a evitar que els resultats diferiren per CA respecte del sistema anterior. Per exemple l'anomenat Fons d'escassa densitat de població, a repartir entre les CCAA xicotetes (menys de 50.000 habitants) i poc poblades (menys de 27 habitants per Km<sup>2</sup>), el qual beneficia Aragó i Extremadura, o el Fons de renda relativa, a repartir entre les CCAA amb una renda per càpita inferior a la mitjana. Entre les modulacions es determinen condicions per a evitar que cap CA augmente massa o massa poc el que rebia amb el sistema anterior, com per exemple que el que obté de més una CA (en relació amb el sistema anterior) no siga superior al 75 % de l'augment mitjà de les CCAA, o que les CCAA amb una renda per càpita inferior al 70 % de la mitjana, han d'augmentar els seus recursos almenys el 120 % de l'augment mitjà de les CCAA. En definitiva, es mantenen les deficiències en l'estimació de les necessitats, i així «el cambio en el sistema autonómico

## Quadre 5

Sistema de finançament aprovat l'any 2002.

<b>COMPETÈNCIES COMUNES</b> (54,3 %)	<b>SANITAT</b> (44,2 %)	<b>SERVEIS SOCIALS</b> (1,5 %)
<b>Fons general</b> (105,6 %), repartit entre un fix de 39,66 milions de € a cada CA, i la resta en proporció a la població (94 %), superfície (4,2 %), dispersió (1,2 %) i insularitat (0,6 %).	<b>Fons general</b> (97,5 %), repartit en proporció a població protegida (75 %), població amb més de 65 anys (24,5 %) i insularitat (0,5 %).	<b>Fons general</b> (94,9 %), repartit en proporció a la població de més de 65 anys.
<b>Ajustos</b> (1,7 %), realitzats mitjançant: <b>Fons d'escassa densitat de població</b> (9,83 %), repartit entre les CCAA amb menys de 27 habitants per Km <sup>2</sup> i extensió de més de 50.000 Km <sup>2</sup> . <b>Garantia de mínims</b> (59,48 %), compensació per a aquelles CCAA que amb el nou sistema reben menys recursos que amb l'anterior. <b>Fons de renda relativa</b> (30,69 %), a repartir, en proporció a la diferència, entre les CCAA amb una renda per càpita inferior a la mitjana.	<b>Ajustos</b> (1,7 %), realitzats mitjançant: <b>Garantia de mínims</b> (73,42 %). <b>Fons Programa d'estalvi i incapacitat temporal</b> (45,66 %), a repartir en base a la proporció de la població protegida. <b>Fons de cohesió sanitària</b> , traspasa fons entre CCAA per a l'atenció als desplaçats i distribueix l'obtingut per l'atenció a no-residents.	<b>Ajustos</b> (1,7 %), realitzats mitjançant la <b>Garantia de mínims</b> .
<b>Modulacions</b> (-3 %): Allò que s'obté de més (en relació al sistema anterior) no pot ser superior al 75 % de l'augment mitjà. Les CCAA amb menys del 70 % de la renda per càpita mitjana, cal que augmenten els seus recursos almenys el 120 % de l'augment mitjà.		

Font: Zubiri (2009).

de financiación realizado el año 2002, no estuvo acompañado de un ejercicio previo del cálculo del coste necesario para facilitar a todos los ciudadanos españoles un determinado nivel en las políticas transferidas, cualquiera que fuera su lugar de residencia, [...] sin realizar la necesaria nivelación para que los distintos gobiernos territoriales pudieran prestar un nivel similar de servicios públicos, siempre que realizaran el mismo esfuerzo fiscal y actuaran con un nivel de eficiencia similar» (García, 2004).

Per altra banda, s'aprofita aquesta revisió del model per a augmentar la cessió de tributs a les CCAA. En concret, l'IRPF fins al 33 %, l'IVA fins al 35 %, els impostos especials de fabricació fins al 40 %, així com la totalitat dels impostos sobre l'electricitat, determinats mitjans de transport i venda d'hidrocarburs en fase minorista. Ara bé, cap CA va utilitzar la seua capacitat normativa per a pujar el tipus de gravamen sobre el 33 % de l'IRPF, i sí que hi ha moltes CCAA que van introduir més deduccions a la quota d'aquest impost. Com sempre, la diferència entre les necessitats estimades i la recaptació d'aquests tributs es va atendre amb la transferència de l'Estat, que passà a anomenar-se Fons de suficiència.

L'evolució dels recursos assignats a cada CA l'any base és important en aquest model perquè recordem que tenia voluntat de permanència. Pel que fa al Fons de suficiència, creixerà en la mateixa taxa que la recaptació dels impostos compartits per part de l'Estat. No es va preveure un sistema d'actualització del model per variacions en la població que afectaren les necessitats, o variacions en el nivell de riquesa que afectaren la capacitat recaptatòria.

### **Resultats del model aprovat l'any 2002**

En el quadre 6 podem observar els resultats de la liquidació del sistema de finançament autonòmic aprovat l'any 2002. Tots els càlculs per habitant que mostrem s'han efectuat a partir de la població referida a l'inici de cada any segons el padró municipal que publica l'Institut Nacional d'Estadística (INE), per a evitar les ponderacions i els ajustos en la població que ha utilitzat cada model. Les diferències de recursos per càpita varien entre el 85 % i el 119 % respecte de la mitjana, la qual cosa suposa que les màximes diferències entre CCAA poden arribar fins al 34 %, un percentatge molt elevat. Els resultats del sistema són poc raonables. En primer lloc, no trobem cap explicació

## Quadre 6

Liquidació del sistema de finançament autonòmic de les CCAA de l'any 2002 (milions de €).

	Tributs i taxes cedits	Tram autonòmic IRPF	Quota líquida altres impostos	Fons de suficiència	Fons de Garantia Sanitària	Total Sistema	Població (habitants)	Per càpita (€)	Diferència (€)
Andalusia	1.160,92	1.750,09	3.718,11	6.289,26	19,81	12.938,19	7.478.432	1.730,07	-2,05
Aragó	304,24	493,11	752,33	756,40	10,77	2.316,85	1.217.514	1.902,93	170,81
Astúries	218,16	390,27	614,95	769,24	14,43	2.007,05	1.073.971	1.868,81	136,69
Canàries	350,29	522,07	44,44	2.278,67	0,00	3.195,47	1.843.755	1.733,13	1,01
Cantàbria	101,03	196,40	327,94	489,10	0,00	1.114,47	542.275	2.055,17	323,05
Cast. i Lleó	457,26	753,80	1.420,32	2.152,09	40,07	4.823,54	2.480.369	1.944,69	212,56
Cast.-la Manxa	233,29	401,44	956,09	1.663,68	7,44	3.261,94	1.782.038	1.830,45	98,33
Catalunya	1.807,63	3.339,49	4.169,06	1.914,51	35,39	11.266,08	6.506.440	1.731,53	-0,59
Extremadura	120,51	200,41	482,24	1.369,40	12,59	2.185,15	1.073.050	2.036,39	304,27
Galícia	433,70	752,22	1.408,71	2.577,34	36,80	5.208,77	2.737.370	1.902,84	170,72
Illes Balears	186,82	362,93	945,42	-172,77	24,29	1.346,69	916.968	1.468,63	-263,49
La Rioja	58,26	105,88	159,86	231,48	5,25	560,73	281.614	1.991,13	259,01
Madrid	1.863,34	3.564,17	3.572,23	-324,00	0,00	8.675,74	5.527.152	1.569,66	-162,46
Múrcia	157,53	299,91	665,63	773,97	0,00	1.897,04	1.226.993	1.546,09	-186,03
País Valencià	1.017,99	1.414,47	2.498,41	1.847,56	1,98	6.780,41	4.326.708	1.567,11	-165,02
Total	8.470,97	14.546,66	21.735,74	22.615,93	208,82	67.578,12	39.014.649	1.732,12	

Font: Ministeri d'Economia i Hisenda.

lògica al fet que hi haja diferències en el càlcul de les necessitats, ja que no té sentit que els ciutadans residents en una CA tinguin més necessitats que els d'un altra. En segon lloc, tampoc no trobem justificació a les diferències tan grans en el finançament per habitant. No té massa sentit que els ciutadans residents a les CCAA més riques reben menys recursos, ja que si el sistema intenta dotar les CCAA amb els recursos necessaris per al finançament de les competències transferides, caldria que ho fera de manera igualitària. Per

acabar, des del punt de vista de l'equitat, CCAA amb un nivell de riquesa semblant reben un finançament diferent (Cantàbria i el País Valencià, per exemple); o, encara pitjor, CCAA menys riques (Múrcia i el País Valencià) en financen altres de més riques. Per a solucionar aquestes diferències, hi ha experts que proposen abandonar el mesurament de les necessitats i igualar els recursos per càpita que reben les CCAA, i fer sols l'ajust de les diferències en la població amb més de 65 anys (Zubiri, 2009).

## Quadre 7

Liquidació del sistema de finançament autonòmic de les CCAA, 2001 (milions de €).  
Finançament incondicionat.

	Tributs i taxes cedits	Participació IRPF	Participació en els ingressos de l'Estat	Fons Garantia	Finançament incondicionat	Per càpita (€)	Diferència (€)
Andalusia	1.112,85	1.478,15	4.250,92	0,00	6.841,92	924,09	<b>12,97</b>
Aragó	291,64	406,04	420,19	50,50	1.168,37	973,84	<b>62,73</b>
Astúries	209,12	326,21	360,57	46,44	942,34	876,33	<b>-34,79</b>
Canàries	337,03	429,28	949,54	9,34	1.725,19	968,46	<b>57,35</b>
Cantàbria	78,33	158,01	314,40	11,04	561,78	1.044,97	<b>133,85</b>
Cast. i Lleó	438,32	624,77	1.521,89	122,10	2.707,08	1.091,82	<b>180,70</b>
Cast.-la Manxa	223,62	367,81	1.120,99	0,00	1.712,42	975,71	<b>64,59</b>
Catalunya	1.789,49	2.753,89	1.069,76	92,37	5.705,51	896,90	<b>-14,22</b>
Extremadura	115,52	185,27	866,74	0,00	1.167,53	1.087,71	<b>176,60</b>
Galícia	415,73	618,72	1.724,68	76,51	2.835,64	1.037,58	<b>126,47</b>
Illes Balears	179,08	299,06	160,47	53,46	692,07	787,67	<b>-123,44</b>
La Rioja	55,87	87,37	126,10	6,93	276,27	1.021,71	<b>110,59</b>
Madrid	1.208,42	2.601,19	536,13	0,00	4.345,74	808,90	<b>-102,22</b>
Múrcia	151,02	237,81	557,24	7,88	953,95	801,38	<b>-109,73</b>
País Valencià	975,83	1.154,49	1.112,59	30,33	3.273,24	778,86	<b>-132,26</b>
Total	7.581,87	11.728,07	15.092,21	506,90	34.909,05	911,12	

Amb el finançament condicionat.

	Assistència sanitària	Serveis Socials + ISM	Finançament condicionat	Total Sistema	Població (habitants)	Per càpita (€)	Diferència (€)
Andalusia	5.087,49	110,74	5.198,23	12.040,15	7.403.968	1.626,18	<b>286,47</b>
Aragó	0,00	39,23	39,23	1.207,60	1.199.753	1.006,54	<b>-333,16</b>
Astúries	0,00	25,93	25,93	968,27	1.075.329	900,44	<b>-439,26</b>
Canàries	1.132,69	26,67	1.159,36	2.884,55	1.781.366	1.619,29	<b>279,59</b>
Cantàbria	0,00	14,87	14,87	576,65	537.606	1.072,63	<b>-267,08</b>
Cast. i Lleó	0,00	92,22	92,22	2.799,30	2.479.425	1.129,01	<b>-210,69</b>
Cast.-la Manxa	0,00	49,00	49,00	1.761,42	1.755.053	1.003,63	<b>-336,07</b>
Catalunya	4.581,74	115,74	4.697,48	10.402,99	6.361.365	1.635,34	<b>295,64</b>
Extremadura	0,00	29,78	29,78	1.197,31	1.073.381	1.115,46	<b>-224,25</b>
Galícia	1.949,46	101,78	2.051,24	4.886,88	2.732.926	1.788,15	<b>448,45</b>
Illes Balears	0,00	16,91	16,91	708,98	878.627	806,92	<b>-532,78</b>
La Rioja	0,00	13,54	13,54	289,81	270.400	1.071,78	<b>-267,92</b>
Madrid	0,00	87,93	87,93	4.433,67	5.372.433	825,26	<b>-514,44</b>
Múrcia	0,00	20,35	20,35	974,30	1.190.378	818,48	<b>-521,22</b>
País Valencià	2.852,06	73,01	2.925,07	6.198,31	4.202.608	1.474,87	<b>135,17</b>
Total	15.603,44	817,70	16.421,14	51.330,19	38.314.618	1.339,70	

Font: Ministeri d'Economia i Hisenda.

En el cas concret del País Valencià, trobem que, malgrat situar-se en renda o PIB per habitant per davall de la mitjana de les CCAA, el nostre finançament per habitant no arriba a la mitjana. Els percentatges de participació del País Valencià respecte al total de recursos del sistema i respecte a la població, mostren una distància negativa, la segona més gran de totes les CCAA (Illes Balears, -15,3%; País Valencià, -9,6%), la qual cosa demostra que la població no és el principal criteri de distribució. La participació del País Valencià en el Fons de suficiència també és la segona inferior (Illes Balears, 84,7, sobre 100 que representa la mitjana; País Valencià, 90,4), i això demostra que aquest fons no actua com a instrument de solidaritat que garantisca a totes les CCAA els recursos necessaris per a facilitar el mateix nivell de serveis públics de l'estat del benestar.

Si comparem els resultats del model aprovat l'any 2002 amb el sistema precedent, observem que el País Valencià sempre acaba malparat. L'any 2001, com es mostra en el quadre 7, som els que menys recursos rebem del finançament incondicionat per habitant (132,26 € menys per habitant que la mitjana). I després d'afegir el finançament condicionat, bàsicament per

l'assistència sanitària, som també la CA que menys recursos rep d'entre les que també tenien transferida aquesta competència (Andalusia, Catalunya, Galícia i Canàries).

Introduïm ara el quadre 8, en el qual apareixen els resultats de totes les liquidacions del sistema de finançament autonòmic realitzades amb el model de l'any 2002 mentre estigué en vigor (fins a l'any 2008). Les dades són índexs sobre la mitjana del finançament per habitant. Hi podem observar com el País Valencià rep menys que la mitjana tots els anys, amb un mínim de 85,37 el darrer any del model, el 2008, i un màxim del 92,01 l'any 2004.

L'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE) va presentar un *Informe sobre la problemàtica del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común* (Pérez, 2008), que analitza des de l'òptica valenciana els problemes que, a parer seu, té el sistema de finançament: la suficiència de recursos en relació amb les necessitats i l'equitat o solidaritat interterritorial. Les conclusions són contundents:

- Com que el model aprovat l'any 2002 no preveu l'actualització de l'evolució de la població, les necessitats i el nivell de riquesa, el fort

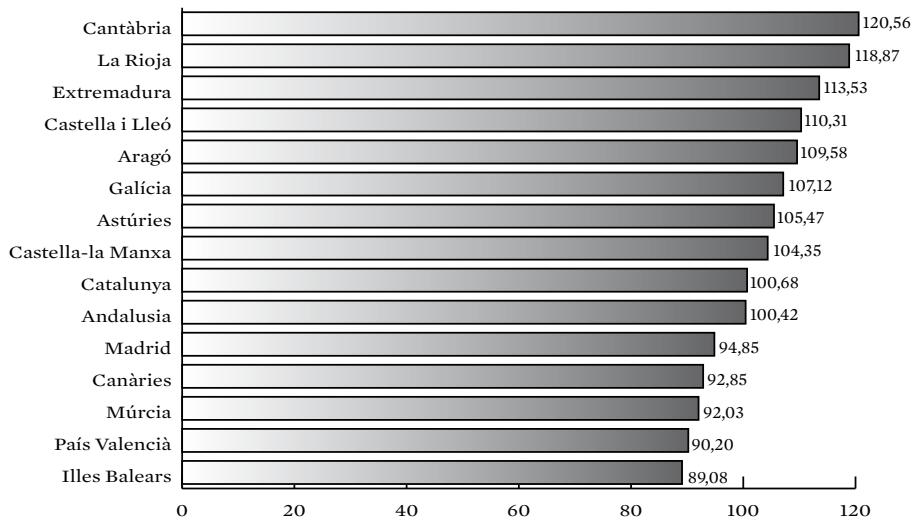
## Quadre 8

Liquidació del sistema de finançament autonòmic de les CCAA 2002–2008.  
Índex de finançament per càpita. Mitjana=100.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalusia	99,88	100,03	100,79	100,81	100,05	101,60	99,74
Aragó	109,86	110,15	107,74	108,43	109,78	109,37	111,71
Astúries	107,89	104,73	103,35	101,31	102,55	107,08	111,36
Canàries	100,06	93,78	91,30	90,94	91,26	92,35	90,26
Cantàbria	118,65	120,39	118,74	121,54	119,59	121,81	123,22
Cast. i Lleó	112,27	109,46	109,31	108,83	108,50	110,71	113,08
Cast.-la Manxa	105,68	100,78	102,05	103,75	105,81	106,78	105,58
Catalunya	99,97	101,08	101,55	101,38	100,82	99,00	101,00
Extremadura	117,57	113,92	110,75	110,15	110,93	114,63	116,77
Galícia	109,86	105,56	104,38	104,60	105,21	108,46	111,77
Illes Balears	84,79	90,12	89,71	92,30	92,62	89,53	84,45
La Rioja	114,95	120,64	121,07	117,66	118,25	119,39	120,14
Madrid	90,62	95,90	96,14	95,43	96,10	93,84	95,92
Múrcia	89,26	90,05	90,85	94,26	94,24	94,61	90,95
País Valencià	90,47	91,02	92,01	91,86	91,46	89,23	85,37

Font: Ministeri d'Economia i Hisenda.

### Mitjana del conjunt dels anys 2002–2008



ritme de creixement produït al País Valencià (18% entre els anys 1999–2006) ens han comportat pèrdues importants en recursos per càpita. A més a més, les necessitats en les despeses assumides per les CCAA (sanitat, ensenyament i infraestructures) presenten durant el període un fort i continuat creixement, fins i tot per sobre de l'augment de la població. Tots dos efectes han suposat una insuficiència de recursos per al País Valencià, que s'estima entre un mínim de 1.911 milions de € entre els anys 2002–2006, i un màxim de 6.453 milions de €, és a dir, 1.291 milions de € anuals. Els efectes d'aquesta insuficiència financera s'observen en el nivell d'endeutament que ha assolit el País Valencià, que podria haver-se reduït, en el millor dels casos, l'any 2006 de 12.627 milions de € fins a 7.015 milions de €.

- Resulten exagerades les diferències de recursos per habitant entre CCAA amb un nivell semblant de competències, mai explicades per diferències en el nivell de riquesa. El País Valencià se situa en el 88% de la mitjana en la liquidació del sistema de l'any 2006, mentre que en renda per càpita també se situa per davall de la mitjana (91%).

- Aquests elements d'inestabilitat ens duren a una revisió del sistema actual, i cal tindre en compte que els pròxims anys les circumstàncies econòmiques seran probablement més difícils i afectaran la recaptació tributària, per la qual cosa caldrà revisar els criteris de suficiència i equitat.

En un recent article de Vicent Cucarella (2011), trobem que si el sistema de finançament autonòmic ens haguera facilitat als valencians uns recursos semblants a la mitjana de les CCAA, hauríem disposat de 6.763 milions de € més entre els anys 2002 i 2008, amb la qual cosa l'endeutament en aquest període sols hauria augmentat en poc més de 1.300 milions de €, en comptes dels més de 9.000 que ha augmentat en realitat.

Malgrat la contundència de l'informe de l'IVIE, el govern valencià no es va mostrar actiu en els treballs de la reforma que s'enceten l'any 2006, ja que a més de no presentar aportacions al document lliurat per l'administració central, tampoc no aprofità la reforma de l'Estatut d'autonomia aprovada eixe mateix any, consensuada amb el PSOE, per a definir un nou sistema de finançament autonòmic més favorable als interessos valencians. Tampoc no hem

trobat en el govern valencià una voluntat decidida de mobilitzar la societat civil en defensa d'un sistema de finançament just per als valencians. Resulta com a mínim sorprenent que un govern que pateix l'asfíxia fiscal del valencià, que manté un elevat endeutament que limita la seua política econòmica, i que ha d'afrontar un dèficit important d'infraestructures bàsiques per al desenvolupament, no haja concedit al sistema de finançament autonòmic la importància que li han donat altres CCAA.

### **La reforma aprovada l'any 2009**

El sistema de finançament autonòmic, després del model aprovat l'any 2002, mantenia una clara insuficiència de recursos, ja que les necessitats de despesa de les CCAA (pròpies de l'estat del benestar, com hem dit: sanitat, ensenyament i benestar social) creixien a un ritme més elevat que els ingressos. A més a més, les necessitats de despesa no estaven ben calculades, i en el sistema de finançament no es preveia l'actualització d'eixes necessitats. Com a exemple, trobem l'evolució de la població, que en el conjunt de les CCAA augmenta un 11,7 % entre els anys 2002 i 2009.

Malgrat que s'havia avançat en

autonomia financera en reduir-se el pes de les transferències i augmentar la cessió dels grans impostos, la capacitat normativa continuava sent molt reduïda. Finalment, els resultats del model aprovat l'any 2002 mostraven poca transparència en la distribució de recursos entre les CCAA, s'utilitzaven mecanismes complexos i modulacions variades, i la restricció de l'*statu quo* (evitar que cap CA rebera menys recursos respecte del sistema anterior) condicionava el resultat. Tot açò té com a resultat diferències de recursos per càpita entre CCAA que no estan justificades per raons econòmiques ni d'equitat territorial. Per una banda, hi ha el fet que algunes CCAA més riques reben menys recursos per habitant que altres més pobres, la qual cosa no té molt de sentit ja que els serveis que cal prestar són els mateixos. I per una altra, hi ha el cas del País Valencià que, sent una CA amb una renda per càpita per sota de la mitjana, rep menys recursos que altres més riques. L'equitat territorial comportaria que totes rebren el mateix finançament per càpita.

Totes aquestes qüestions, junt amb la reivindicació de Catalunya d'ampliar el seu espai fiscal, justificaren que s'encetara el procés de negociació d'una nova reforma del sistema de finança-

## Quadre 9

Sistema de finançament aprovat l'any 2009.

NECESSITATS DE FINANÇAMENT	TRIBUTS CEDITS
<p><b>Necessitats de l'any 2007 calculades amb les regles del model de l'any 2002.</b></p> <p>+</p> <p><b>Recursos addicionals (7.400 milions de €, 5.000 l'any 2009 i 2.400 l'any 2010):</b></p> <p>Per augment de la població ajustada (3.675 M).</p> <p>Per població ajustada (612,5 M l'any 2009 i 1.200 M l'any 2010).</p> <p>Per població potencialment dependent (490 M).</p> <p>Per població dependent reconeguda (122,5 M l'any 2009 i 1.200 M l'any 2010).</p> <p>Per dispersió de la població (50 M).</p> <p>Per reduïda densitat de població (50 M).</p> <p>Per desenvolupament de polítiques de normalització lingüística (?).</p>	<p><b>Participació autonòmica en els rendiments:</b></p> <p>IRPF i IVA (50 %)</p> <p>Impostos especials de fabricació (58 %).</p> <p>S'amplia la capacitat normativa en l'IRPF.</p> <p>Neutralitza les conseqüències per a les hisendes autonòmiques de modificacions en els tipus impositius estatals d'IVA o impostos especials, traslladant-los al Fons de suficiència global.</p>
<b>TRANSFERÈNCIES</b>	
<p><b>Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF).</b> 75 % de la capacitat tributària de les CCAA. Es reparteix en funció de la població ajustada (població protegida equivalent SNS: 38 %; població, 30 %; població entre 0 i 16 anys, 20,5 %; població &gt; 65 anys, 8,5 %; superfície, 1,8 %; dispersió, 1,6 %; insularitat, 0,6 %). Les CCAA que superen les necessitats rebran una transferència per la diferència i les que siga major la capacitat tributària aportaran la diferència a aquest Fons.</p>	
<p><b>Ajustos:</b></p> <p><b>Fons de Suficiència Global.</b> Diferència entre les necessitats de finançament i la capacitat tributària més les transferències del FGSPF.</p> <p><b>Fons de competitivitat (2.572,5 milions de €).</b> A distribuir entre les CCAA amb finançament per càpita sobre població ajustada inferior a la mitjana o amb capacitat tributària per càpita sobre població ajustada.</p> <p><b>Fons de cooperació (1.200 milions de €).</b> A distribuir entre les CCAA amb PIB per càpita inferior al 90 % de la mitjana, o densitat de població inferior al 50 % de mitjana, o creixement de la població inferior al 90 % de la mitjana + densitat de població inferior al resultat de multiplicar la mitjana per 1.25.</p>	

Font: Acord del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF).

ment autonòmic. Els tràmits començaren l'any 2005 i finalitzaren l'any 2009, amb la qual cosa durant aquest llarg període es donaren situacions econòmiques molt diverses, governs —tant estatals com autonòmics— diferents, i amb restriccions pressupostàries dispars. Els primers contactes entre el govern central i les CCAA es feren en un moment de fort creixement econòmic, amb un bon comportament de la recaptació tributària, però acabaren amb una recessió econòmica i grans reduccions dels ingressos públics.

Els canvis polítics en els governs de Catalunya i de les Illes Balears desencadenaren la reforma dels seus estatuts d'autonomia. En concret, el nou Estatut de Catalunya inclogué disposicions molt concretes sobre el seu finançament, les quals condicionaren moltíssim el disseny de la revisió del sistema de finançament autonòmic (per exemple els nous percentatges de participació de les CCAA en els tributs de l'Estat, el mecanisme d'anivellament previst en el Fons de garantia dels serveis públics fonamentals, el criteri d'equitat fiscal en introduir el concepte d'esforç fiscal). Com sempre, fou l'Estatut del País Valencià el que jugà el paper de limitar la reivindicació catalana, ja que, malgrat patir una forta

espoliació fiscal, el pacte PP-PSOE, possibilità una reforma en la qual no hi havia cap referència al finançament.

El CPFF va aprovar el nou model de finançament autonòmic el 15 de juliol del 2009 (amb l'abstenció de sis CCAA, entre les quals el País Valencià). El 18 de desembre del 2009 fou aprovada la Llei 22/2009, per la qual es regulava el model aprovat en juliol, i la Llei orgànica 3/2009 que adapta la LOFCA a aquest model. Abans del 31 de desembre del 2009 el nou sistema de finançament fou acceptat per les comissions mixtes de totes les CCAA.

Aquesta reforma ha configurat un sistema de finançament molt complex, ja que intenta donar respostes tècniques a les deficiències del model aprovat l'any 2002, i al mateix temps és conseqüència d'un pacte polític. Utilitza molts fons diferents, moltes variables de ponderació, tot amb una redacció molt confusa que va aportar poca claredat i transparència mentre es negociava. S'utilitza l'any 2007 com a base per a calcular les necessitats globals de finançament, mentre que els recursos addicionals s'incorporen a partir de l'any 2009, que també és l'any en què s'inicia el model. Quan es va aprovar aquesta revisió del model tots els càlculs no eren més que especulacions.

Com es pot observar en el quadre 9, la reforma del sistema de finançament autonòmic aprovada l'any 2009 no és més que un nou ajust del model. El finançament màxim garantit a cada CA respecta l'*statu quo* anterior, la base del qual continuen sent les necessitats globals de finançament determinades l'any 1999, cosa que, com hem vist fins ací, perjudicava el País Valencià. Es reconeix un augment de les necessitats a partir dels recursos addicionals que aporta l'Estat, els quals es distribueixen atenent criteris d'augment de la població ajustada i de població reconeguda com a dependent. S'augmenta la ponderació dels factors no poblacionals com la dispersió, la insularitat i la superfície en el càlcul de la població ajustada. En tots, el pes relatiu del País Valencià se situa per sota del de la població total. No es consideren factors com la immigració i la població en risc d'exclusió, sobre les quals el pes relatiu del País Valencià pot ser superior. Tots dos efectes comporten que la població ajustada reconeguda per al nostre país tinga 100.000 valencians menys que la població real. També resulta poc comprensible, i al mateix temps penalitza el País Valencià, que el repartiment dels recursos addicionals es faça sobre la base del pes relatiu del nombre de per-

sones reconegudes com a dependents en una data concreta (30/4/2009). En el cas valencià això suposa un percentatge del 5,67 %, enfront del 10,99 % que representa la població valenciana respecte a la població total de l'Estat. La poca agilitat i la poca diligència del govern valencià tramitant els expedients de dependència —bàsicament pel seu enfrontament polític amb el govern central en mans del PSOE— ens perjudicarà en el finançament per als pròxims cinc anys com a mínim.

Els recursos financers que el sistema proporciona a partir d'aquesta reforma s'amplien per la part de la recaptació dels tributs compartits. Així, la cessió de l'IRPF augmenta fins al 50 %, igual que l'IVA, i els impostos especials, que ho fan fins al 58 %. Són més aviat augments en la cessió del rendiment, ja que la capacitat normativa de les CCAA sols s'amplia pel que fa a l'IRPF (en la tarifa de l'impost, poden mantenir trams diferents dels estatals; també les deduccions i els mínims personal i familiar poden ser diferents, amb un límit del 10 %).<sup>3</sup> Respecte de

3. Fins a l'any 2008 la pressió fiscal de les diferents CCAA mostra poques diferències, tant a escala global com respecte dels impostos directes. Eixe any la pressió fiscal (ingressos impositius/PIB) mitjana era del 21 %, i les diferències en les CCAA de

la gestió tributària no s'incorpora cap descentralització, malgrat que els estatuts d'autonomia aprovats preveuen la creació d'agències tributàries autonòmiques.

El Fons de garantia dels serveis públics fonamentals (FGSPF) pretén ser un instrument d'anivellació, amb l'objectiu que totes les CCAA puguen subministrar un nivell semblant de serveis bàsics de l'estat del benestar (ensenyament, sanitat i serveis socials), realitzant un esforç fiscal semblant. Es dota amb el 75 % de la recaptació normativa de totes les CCAA, i es distribueix en funció de la població ajustada, com indica el quadre 9. Les diferències entre

---

règim comú, exclosa Canàries, eren mínimes, 19 % la més baixa (La Rioja) i 23 % la més alta (Madrid), mentre que el País Valencià arriba fins al 22,4 %. Si ens fixem en la composició dels ingressos públics en cada territori, el percentatge que representen els impostos directes mostra més diferències de renda i de quantitat de contribuents que no diferències en la pressió fiscal, ja que la mitjana se situa en el 31,2 %, la més alta correspon a Madrid (38,7%), i les més baixes a Extremadura i Castella la Manxa (totes dues en el 24,5 %); el País Valencià se situa en el 29,8 % (Pérez, 2011). Ara bé, davant la reducció de la recaptació d'impostos a conseqüència de la crisi econòmica iniciada el 2008, algunes CCAA comencen l'any 2010 a utilitzar més la seua capacitat normativa en l'IRPF. I així trobem, bàsicament en algunes de les CCAA llavors governades pel PSOE (Catalunya, Illes Balears, Andalusia, Cantàbria i Extremadura) un augment del tipus màxim i la creació de nous trams a partir de 60.000 euros.

les necessitats de despesa de cada CA i el 75 % de la seua capacitat fiscal es financen amb aquest fons.

El sistema contempla dos nous fons de convergència autonòmica: el de competitivitat (FCp) i el de cooperació (FCo), que pretenen reduir les diferències de finançament per càpita entre CCAA, afavorint la igualtat i l'equilibri econòmic territorial. No trobem cap justificació en la incompatibilitat d'obtenir fons simultàniament del FCp (convergència en finançament per càpita) i del FCo (comunitats amb menor renda per càpita), quan la situació del País Valencià permetria l'accés a tots dos. El sistema de distribució d'aquest FCp ens perjudica també, ja que en compte de repartir-lo modulant l'assignació a cada comunitat autònoma en funció de la distància que manté respecte de la mitjana del finançament per habitant, ho fa a partir del pes de la població ajustada de cada CA que compleix els requisits per a accedir-hi. El nou sistema no preveu l'existència de lliuraments a compte dels fons de convergència (competitivitat i cooperació), per la qual cosa les dotacions d'aquests fons sols es rebran en el moment de la liquidació (dos anys després).

La revisió del sistema contempla la constitució d'un comitè tècnic perma-

ment d'avaluació que cada cinc anys proposarà al CPFF possibles modificacions que garantisquen la suficiència i l'autonomia de les CCAA i que el model resulte sostenible. Malgrat tot, cal considerar la reflexió següent: «Los arreglos fiscales en los países descentralizados tienden a ser más complejos y, por ello, a necesitar de la reflexión permanente y dinámicas jalonadas por revisiones más o menos profundas y periódicas. Es una utopía pensar que es posible definir un modelo financiero descentralizado con vocación de permanencia, y elevar a rango de ley orgánica todos sus detalles.» (Lago, 2009).

### **Resultats del model de l'any 2009**

Els resultats ja reals del nou model de finançament per a l'any 2009 es poden observar en el quadre 10. Des del punt de vista de la suficiència financera, no trobem cap augment, ja que els recursos totals de l'any 2008 (amb el model aprovat l'any 2002) són superiors als recursos totals de l'any 2009 amb el nou model. Observem una reducció del 7,74 %, ja que el model de finançament ha estat afectat pel nou escenari de forta reducció dels ingressos tributaris a partir de l'any 2008. Els recursos addicionals aportats per l'Estat han estat

totalment compensats per la reducció de la recaptació, mentre que els serveis públics que presten les CCAA (ensenyament, sanitat i serveis socials) són insensibles a la recessió econòmica, o fins i tot augmenten en èpoques de crisi.

Des del punt de vista de l'equitat en la distribució de recursos en termes de finançament per habitant, tampoc no s'ha millorat, ja que les diferències de recursos per càpita varien entre el 87 % i el 119 % respecte de la mitjana, la qual cosa suposa que les màximes diferències entre CCAA poden arribar fins al 32 % (34 % en el model anterior), un percentatge que continua sent molt elevat. I la causa és evident: «La consolidación del “status quo” proporcionado por el antiguo modelo, a través del Fondo de Suficiencia Global, no permite que las diferencias actuales no justificadas y arbitrarias en financiación por habitante desaparezcan completamente.» (Bosch, 2009).

En el cas concret del País Valencià i en termes de finançament per habitant, el quadre 10 mostra:

- *L'statu quo* amb competències homogènies ens facilita uns recursos per habitant inferiors en 212,43 € respecte de la mitjana de les CCAA (1.082 milions de €).

## Quadre 10

Liquidació del sistema de finançament autonòmic de les CCAA, 2009 (milers de €).

	Statu quo 2009	Recursos addicionals	Necessitats globals	Fons Cooperació	Fons Competitivitat	Comp. D.A. 3a	Total	Població (habitants)	Per càpita (€)	Diferèn- cia (€)
Andalusia	14.904.227,64	778.962,05	15.683.189,69	308.562,00	0,00		15.991.751,69	8.302.923	1.926,04	<b>-172,83</b>
Aragó	2.855.957,50	145.783,72	3.001.741,22	32.645,72	0,00		3.034.386,94	1.345.473	2.255,26	<b>156,39</b>
Astúries	2.273.533,55	54.261,73	2.327.795,28	90.926,32	0,00		2.418.721,60	1.085.289	2.228,64	<b>129,77</b>
Canàries	3.466.475,27	302.230,38	3.768.705,65	69.199,92	0,00		3.837.905,57	2.103.992	1.824,11	<b>-274,76</b>
Cantàbria	1.401.128,34	55.210,15	1.456.338,49	16.195,79	0,00		1.472.534,28	589.235	2.499,06	<b>400,19</b>
Cast. i Lleó	5.411.011,21	174.027,56	5.585.038,77	210.485,55	0,00		5.795.524,32	2.563.521	2.260,77	<b>161,90</b>
Cast.-la Manxa	3.924.816,80	259.141,28	4.183.958,08	76.320,53	0,00		4.260.278,61	2.081.313	2.046,92	<b>-51,95</b>
Catalunya	15.214.740,10	1.049.357,14	16.264.097,24	0,00	936.740,46		17.200.837,70	7.475.420	2.300,99	<b>202,12</b>
Extremadura	2.322.230,82	56.027,86	2.378.258,68	102.503,83	0,00		2.480.762,51	1.102.410	2.250,31	<b>151,44</b>
Galícia	5.729.107,75	243.054,42	5.972.162,17	242.788,07	0,00		6.214.950,24	2.796.089	2.222,73	<b>123,86</b>
Illes Balears	1.718.400,14	204.715,99	1.923.116,13	0,00	138.799,64	188.363,42	2.250.279,19	1.095.426	2.054,25	<b>-44,62</b>
La Rioja	703.737,89	44.948,87	748.686,76	0,00	0,00		748.686,76	321.702	2.327,27	<b>228,40</b>
Madrid	12.106.808,68	878.796,65	12.985.605,33	0,00	762.328,68		13.747.934,01	6.386.932	2.152,51	<b>53,64</b>
Múrcia	2.392.718,45	211.455,96	2.604.174,41	50.372,28	100.604,61		2.755.151,30	1.446.520	1.904,68	<b>-194,19</b>
País Valencià	8.288.774,94	778.879,85	9.067.654,79	0,00	634.026,61		9.701.681,40	5.094.675	1.904,28	<b>-194,59</b>
Total	82.713.669,08	5.236.853,61	87.950.522,69	1.200.000,01	2.572.500,00	188.363,42	91.911.386,12	43.790.920	2.098,87	

Font: Ministeri d'Economia i Hisenda

- Agreugem eixa diferència quan afegim les competències realment transferides fins a 261,88 € per habitant (1.334 milions de €).
- Els recursos addicionals que aporta l'Estat amb el model de l'any 2009 ens suposen una certa millora (33,29 € per habitant, és a dir, 170 milions de €).
- L'ajust dels fons de convergència —el País Valencià sols rep recursos pel de competitivitat i incomprensiblement no pel de cooperació— ens suposa també una millora de 34 € per habitant, és a dir, 173 milions de €.

Al final, els recursos totals rebuts ens situen en 194,59 € menys que la mitjana de les CCAA, és a dir, 991 milions de € menys.

Resulta evident que la capacitat de negociació política a l'hora de fixar l'import de les necessitats de finançament per les competències assumides ha estat sempre nulla, governe qui governe al País Valencià i a Madrid, tant siga el PP com el PSOE, tant coincidiquen com no.

Finalment, si observem el quadre 11, l'evolució del PIB per càpita del País Valencià mostra com de ser la vuitena

## Quadre 11

Índex i rànquing del PIB per càpita de les CCAA. Mitjana = 100.

	1981		1991		2001		2010*	
	Índex	Rànquing	Índex	Rànquing	Índex	Rànquing	Índex	Rànquing
Andalusia	74,5	16	76,6	16	74,0	16	75,5	16
Aragó	105,2	9	113,0	7	121,5	7	107,9	6
Astúries	94,3	11	90,1	13	94,3	12	94,9	10
Canàries	99,9	10	90,3	12	83,8	10	85,6	13
Cantàbria	111,0	7	96,1	9	96,9	9	101,7	8
Cast. i Lleó	87,8	13	90,7	11	104,5	11	99,6	9
Cast.-la Manxa	80,7	15	86,2	14	78,6	14	76,4	15
Catalunya	119,1	3	122,1	4	135,0	4	117,3	4
Extremadura	57,6	17	69,9	17	63,8	17	73,0	17
Galícia	82,5	14	78,1	15	90,6	15	88,2	12
Illes Balears	118,4	5	130,9	1	111,9	5	107,0	7
La Rioja	118,1	6	111,7	6	95,1	6	108,5	5
Madrid	118,7	4	123,3	3	125,9	1	129,9	3
Múrcia	93,6	12	91,5	10	77,6	13	80,9	14
Navarra	132,1	2	123,8	2	122,0	2	130,0	2
País Basc	132,8	1	117,9	5	122,6	3	135,8	1
País Valencià	105,7	8	99,8	8	84,3	8	88,7	11

\*Primera estimació.

Font: Institut Nacional d'Estadística.

CA l'any 1991 en riquesa, hem passat a ser l'onzena l'any 2010. El reduït nivell de despesa pública de la Generalitat Valenciana (per exemple en polítiques de promoció econòmica, en ajudes a la innovació i en dotació d'infraestructures) causat per la menor disponibilitat de recursos del sistema de finançament autonòmic pot haver afectat el nostre creixement econòmic. Cada

vegada més pobres i transferint recursos a altres CCAA més riques.

A instàncies de les Corts Valencianes, el govern valencià acceptà la creació d'una comissió d'experts, de la qual forme part, perquè aportara propostes tècniques per a la reforma del sistema de finançament autonòmic que ajudaren a configurar un plantejament valencià per a la dita reforma. Va ser

el 30 de juliol del 2009, quan ja estava fixat l'acord de reforma del CPFF, quan es convocà la primera reunió de la comissió, limitada la seua missió a identificar possibles interpretacions de l'acord que milloraren el finançament del País Valencià. Finalment, el 14 de juliol del 2010, la comissió va lliurar el seu informe: *Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*. A continuació en destaque les principals conclusions:

En definitiva, para esta Comisión, la valoración de la situación financiera de la Generalitat en estos momentos, tras la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica de 2009, es preocupante por tres razones:

En comparación con el resto de comunidades, la Comunitat Valenciana va a seguir disponiendo de recursos por habitante inferiores a la media.

En comparación con la situación anterior, los ingresos totales de la Generalitat (y del conjunto de las CC.AA.) no aumentarán sino que disminuyen, debido a que la entrada en vigor del nuevo modelo de financiación coincide con una fuerte caída de los ingresos tributarios derivados de la crisis.

En estas circunstancias, la corrección del déficit resulta más difícil y la reducción del endeudamiento problemática, pues los

ajustes habrían de venir a través de una reducción del gasto. [...]

Por tanto, parece imprescindible plantear, una vez más, una revisión del modelo de financiación que no perjudique a la Comunitat Valenciana y, complementariamente, medidas compensatorias como las que han sido utilizadas en otras comunidades, para reconocer los efectos de déficit históricos en la actuación del sector público en sus territorios. [...]

Esta Comisión entiende que la situación requiere un adecuado análisis técnico de las vías de salida de la misma y, sobre todo, un consenso social y político que sirva de base para elaborar una hoja de ruta ampliamente compartida, que permita encontrar una salida satisfactoria a una problemática tan relevante para el futuro de los valencianos.

Encara que pugua suposar un atreviment, trobe que el camí per a la dita eixida satisfactòria el teniem en la darrera reforma de l'Estatut de l'any 2011. Per a la reivindicació del deute històric fixat per l'informe de la comissió d'experts, val la següent referència del nou Estatut d'autonomia d'Andalusia (disposició adicional segona):

1. La disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, determinó que los Presupuestos Generales del Estado debían consignar, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía.

2. La Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma, percibiendo esta última un anticipo a cuenta de las citadas asignaciones. En dicho Acuerdo se recogía la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a que se refiere el apartado anterior.

Per altra banda, per a superar la discriminació del nostre finançament, val la següent proposta:

La renda per càpita del País Valencià se situa per davall de la mitjana, per la qual cosa no és equitatiu que la seua balança fiscal amb l'Estat siga deficitària i que el seu finançament per càpita també se situe per davall de la mitjana. Cal que, mentre la renda per càpita se situe per davall de la mitjana, el sistema de finançament autonòmic garantisca fons suficients per a situar el finançament per càpita en la mitjana. La diferència de finançament per habitant rebut pel País Valencià respecte de la mitjana, sols des de l'any 2002 fins a l'any 2009 (el darrer liquidat), suposaria la xifra de 8.400 milions d'euros, la qual cosa podria representar ben bé el «deute històric» a reivindicar.

Els valencians continuem on érem.

Malgrat totes les reformes del sistema de finançament autonòmic, patim l'asfixia financera de no disposar de recursos suficients per als serveis bàsics de l'estat del benestar, per a la dotació d'infraestructures necessàries i per al desenvolupament econòmic. I açò està afectant el nostre nivell de riquesa, que disminueix any rere any respecte de la mitjana de les CCAA.

El País Valencià, com que rep menys recursos per habitant del sistema de finançament autonòmic i aquest proporciona el 80 % del total d'ingressos (Pérez, 2011), també té una despesa per habitant inferior a la mitjana. Així, sobre la base 100 que representaria la mitjana de les CCAA (any 2008), la despesa en ensenyament del País Valencià se situa en el 94,16%, la corresponent a sanitat el 94,96 %, i en protecció social el 63,93 % (Pérez, 2010). Podem concloure que el mateix passa en altres àmbits de despesa, com infraestructures, recerca i innovació, habitatge, foment de l'ocupació, etc., ja que el nivell de la despesa pública total al País Valencià se situa al 88 % de la mitjana (Pérez, 2011). Si gastem menys amb les mateixes necessitats, és o bé perquè som molt més eficients (cosa difícil en els àmbits de sanitat i ensenyament, en què sabem, per exemple,

que el nombre de llits hospitalaris i la dotació d'ordinadors per alumnes, són també inferiors a la mitjana espanyola); o bé perquè rebem menys recursos del sistema de finançament.

Arribats a aquest punt, trobe interessant introduir el debat sobre si l'important és la xifra que resulte del sistema de finançament autonòmic o el model en si. Qui realment mana sobre els ingressos és qui els recapta, qui els administra i qui els distribueix després (Homs, 2010). Així, doncs, ¿cal que ens fixem en els recursos per habitant, que no arriben a situar-nos en la mitjana de les CCAA, o cal que reivindicuem que la hisenda valenciana recapte tots els impostos i aporte a l'Estat la part que corresponga als serveis que encara presta, incloent-hi la contribució a la solidaritat?

### **La inversió territorialitzada de l'administració central**

La teoria econòmica i molts estudis suggereixen que hi ha una relació positiva entre creixement econòmic i despesa pública en infraestructures. La inversió pública en infraestructures té un efecte multiplicador sobre l'activitat econòmica, i és un dels instruments bàsics per a dur a terme polítiques de

desenvolupament regional. Malgrat això, a l'Estat espanyol trobem CCAA on aquestes inversions no han comportat una convergència positiva cap a la mitjana estatal del PIB per habitant (Andalusia), mentre que sí que identifiquem CCAA on la tradicionalment reduïda inversió pública en infraestructures ha estat un factor important per a la pèrdua relativa de PIB per habitant (el cas del País Valencià).

En aquest apartat, valorarem la distribució territorial de la inversió de l'Estat. En el quadre 12, trobem la inversió mitjana de l'Estat per CA en quatre períodes: 1997–2000, 2001–2004, 2005–2008 i 2009–2011, dos governats pel PP i dos pel PSOE. Per a facilitar l'anàlisi, en el mateix quadre hem afegit unes mitjanes estimades de PIB i població relativa de cada CA. La conclusió és clara: les continuades polítiques d'inversió pública dels successius governs de l'Estat han afavorit més les autonomies menys productives (les quals presenten a la vegada uns percentatges d'estoc de capital públic molt superiors al seu pes en PIB). Si comparem la mitjana de les inversions públiques de l'Estat amb el PIB relatiu de les CCAA, Catalunya primer i el País Valencià després presenten les diferències més negatives. Per contra,

Galícia i Castella i Lleó són les CCAA amb més inversions públiques respecte al seu PIB relatiu.

Tots els estatuts d'autonomia intenten condicionar la inversió de l'Estat en la CA, bé siga relacionat-la amb el PIB o amb la població, en funció del que més els convé. El País Valencià ha estat el darrer a incorporar-ho, l'any 2011, en una reforma que encara no està aprovada per les Corts espanyoles. I ho ha fet d'una manera incompleta, ja que no intenta recuperar el dèficit històric que ha patit també en la distribució territorial de les inversions de l'Estat. Per a la definició de la participació en les inversions anuals de l'Estat val la següent referència de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia (disposició addicional tercera):

1. El gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución.
2. La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.
3. Con esta finalidad se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica.

I per a recuperar el dèficit històric de baixes inversions públiques de

l'Estat, val la següent referència de l'estatut d'autonomia d'Extremadura (disposició addicional tercera):

2. Asimismo, con objeto de acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional, el Estado realizará, cada año y por un período de siete, inversiones complementarias como mínimo equivalentes al uno por ciento del producto interior bruto regional. Trascendido ese plazo, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales regulada en el artículo 90 analizará el grado de convergencia, pudiendo determinarse en su caso nuevos instrumentos tendentes a alcanzarla.

Els valencians, de nou, patim una discriminació negativa per part de l'Estat, i l'ambició dels nostres polítics és tan escassa que sempre arribem tard i amb menys exigències, malgrat la nostra situació.

## Quadre 12

Inversió de l'Estat per CA (%).

	PIB relatiu	Població relativa	Mitjana 1997-2000*	Mitjana 2001-2004†	Mitjana 2005-2008†	Mitjana 2009-2011‡
Andalusia	13,9	17,8	12,46	16,15	16,58	16,50
Aragó	3,1	2,9	4,15	8,40	6,46	7,60
Astúries	2,1	2,4	3,17	5,70	4,54	3,23
Canàries	4,0	4,5	2,44	3,08	2,40	1,18
Cantàbria	1,3	1,3	1,69	2,83	3,19	2,33
Cast. i Lleó	5,4	5,6	8,80	9,85	9,27	10,94
Cast.-la Manxa	3,4	4,3	4,95	5,55	6,23	8,03
Catalunya	18,7	16,0	6,84	5,20	8,49	9,50
Extremadura	1,6	2,4	2,01	3,70	4,82	4,20
Galícia	5,1	6,1	7,35	7,45	9,67	11,67
Illes Balears	2,5	2,3	0,69	1,78	0,93	0,77
La Rioja	0,7	0,7	0,63	1,70	1,09	1,63
Madrid	17,4	13,6	11,46	15,73	14,00	14,08
Múrcia	2,6	3,1	3,56	3,30	3,22	2,24
Navarra	1,7	1,3	0,51	0,33	0,41	0,39
País Basc	6,2	4,7	0,94	1,78	1,28	0,82
País Valencià	9,8	10,8	5,69	6,63	6,87	4,87

\*No inclou les inversions efectuades pels organismes autònoms. Font: Pressupostos Generals de l'Estat.

†Inclou l'Estat, organismes autònoms, agències estatals i altres organismes públics. Font: Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial (2007).

‡Inclou l'Estat, organismes autònoms, agències estatals i altres organismes públics. Font: Pressupostos Generals de l'Estat.

## Les balances fiscals

Existeix una llarga tradició, primer a Catalunya i després a tot l'Estat espanyol, sobre l'estimació de les balances fiscals de les CCAA amb l'administració central. Són molts els estudis que s'han fet al respecte, amb molta discussió sobre la metodologia. L'any 2006 es va aconseguir aclarir aquesta metodologia —informe sobre la metodologia del càlcul de les balances fiscals realitzat per una comissió d'experts creada a l'Institut d'Estudis Fiscals (IEF) dependent del Ministeri d'Economia i Hisenda—, i finalment l'any 2008 vam disposar d'unes balances fiscals calculades pel mateix IEF amb dades de l'any 2005. Per a arribar a aquesta situació han fet falta molts manaments parlamentaris (el primer l'any 1998) instats tant a governs del PP com del PSOE, i fou la proposició no de llei aprovada pel ple del Congrés dels diputats el 21 de setembre del 2004 la

que encetà el procés final per a poder disposar de la metodologia i de les balances fiscals. Molt de temps per a una qüestió de transparència democràtica en un Estat que es diu modern i plural, i que havia començat la seua descentralització fiscal feia trenta anys.

Es poden donar diverses definicions d'una balança fiscal. La més didàctica que hem trobat és la que la defineix com la diferència entre la despesa efectuada pel sector públic estatal en un territori i el volum d'ingressos fiscals que es generen en aquest territori (Castellanos, 2008). Per a Monasterio (2004), «Si efectuamos el cálculo de todos los impuestos pagados por los residentes en una comunidad autónoma al gobierno central y los enfrentamos a todos los beneficios de los gastos procedentes de esta misma Administración, obtendremos el importe de su balanza fiscal». I, finalment, l'informe

sobre la metodologia de l'IEF (2006) considera les balances fiscals com «un instrumento de información económica que imputa territorialmente los ingresos y gastos de las instituciones del sector público en un periodo de tiempo determinado, y calcula el saldo fiscal resultante en cada territorio». No hi ha cap diferència en el fons de la qüestió.

La primera referència sobre els estudis d'estimació de les balances fiscals correspon a Ramon Trias Fargas l'any 1960 en la seua anàlisi sobre la «balanza de pagos interior entre la provincia de Barcelona y el resto de España». Des de llavors fins a l'any 2008, en què es publica la de l'IEF, es comptabilitzen trenta-sis treballs diferents sobre estimacions de saldos fiscals d'àmbit regional. Són moltíssims més els articles especialitzats i les publicacions monogràfiques referides a aquesta qüestió, algunes de les quals hem utilitzat com a material de consulta per a l'elaboració d'aquest estudi i que podeu trobar en les referències bibliogràfiques.

La transparència democràtica és la principal virtut de les balances fiscals, i resulta estrany que en un Estat amb un nivell de descentralització fiscal com l'espanyol s'haja tardat tant de temps

a tindre'n una versió oficial. L'opinió pública té dret a l'accés a tota la informació necessària per a avaluar i controlar l'activitat dels governs, també a la dimensió territorial de les seues actuacions. Els Estats Units i la mateixa Unió Europea calculen anualment els saldos fiscals dels seus estats respecte del govern federal o de la Unió, la qual cosa demostra el seu paper a escala internacional. Per altra banda, les balances faciliten als ciutadans informació sobre l'efecte distributiu territorial que té qualsevol actuació pública.

La principal discussió metodològica sobre l'estimació de les balances fiscals s'ha referit al criteri d'imputació de les despeses de l'administració central: si es fa segons el territori on es realitzen (criteri del flux monetari) o en funció dels beneficis potencials (criteri de càrrega-benefici). És a dir, en quina mesura els diferents programes de despesa pública aporten un impuls a l'activitat econòmica de cada territori, i en quina mesura aquest territori es veu afectat per les mesures necessàries per a finançar les despeses (flux monetari); o en quina mesura les persones residents en un territori es beneficien dels programes de despesa pública, i en quina mesura suporten les càrregues del seu finançament (càrrega-

benefici). Posem dos exemples. La inversió en la construcció del Teatro Real de Madrid s'imputa íntegrament a la Comunitat de Madrid segons el criteri del flux monetari; mentre que es reparteix entre totes les CCAA en funció del percentatge del seu PIB segons el criteri del benefici (Pons, 2004). Les despeses de la superestructura política i administrativa de l'Estat s'atribueix a les CCAA on s'ubiquen físicament (flux monetari); o, en canvi, es distribueixen entre totes les CCAA en funció dels «beneficis potencials» (càrrega-benefici) (Castells, 2000). Pel que fa a la imputació territorialitzada dels ingressos, cal considerar que moltes empreses tenen la seu a Madrid, però realitzen les seues activitats en altres CCAA, amb la qual cosa les xifres de la CA de Madrid poden estar sobreestimades. L'informe sobre metodologia de càlcul de les balances fiscals (IEF, 2006) va proposar fer-les segons els dos criteris, introduint puntualitzacions sobre la imputació territorial de l'impost de societats i dels interessos del deute públic. Més endavant, quan analitzem les diferents estimacions de balances fiscals, tornarem a les diferències de criteris.

Des del punt de vista polític, l'instrument de les balances fiscals ha

estat reivindicat per aquelles CCAA amb més sentiment nacional privatiu, ja que, d'acord amb Guillem López Casanovas (2004), el primer que cal considerar és que els impostos pagats pels habitants d'una CA ho han de ser en favor d'ells mateixos, o de les institucions que els representen, amb sobirania fiscal derivada, per la qual cosa eixa CA pot reivindicar legítimament un determinat retorn. Se sumen a aquesta línia de pensament Jordi Pons, Ramon Tremosa i Albert Castellanos. Enfront, i utilitzant raonaments tècnics, s'intenta invalidar els resultats de les balances fiscals (Antonio Giménez Montero, Ignacio Zubiri Oria, Ángel de la Fuente), considerant que les CCAA amb major nivell de renda és lògic que tinguen un dèficit fiscal de la seua relació amb la hisenda central, i que les més pobres tinguen un superàvit; les transferències de l'administració central, atenent el principi d'equitat dins d'una única economia nacional, han de reequilibrar les diferències econòmiques regionals. En paraules més directes, «algunas prácticas demagógicas que afectan tanto a la estimación de los saldos fiscales como a su interpretación [...] consisten en no considerar que un saldo fiscal negativo [...] no es más que la consecuencia natural

y deseable de la operación del sistema impositivo y de protección social, que transfiera renta de los grupos con más recursos a los menos favorecidos, sin tener en cuenta su región de residencia» (Fuente, 2004).

No és estrany, sobretot des de plantejaments sobiranistes, que es vinculen els resultats de les balances fiscals amb el sistema de finançament autonòmic. Els principis constitucionals de suficiència financera i solidaritat interterritorial queden mal parats a la vista dels resultats. El dèficit fiscal, com hem dit, és el resultat d'un càlcul d'impostos suportats per una CA respecte a les despeses de l'administració general de l'Estat en eixa CA, i té, doncs, un abast més ampli que els resultats del sistema de finançament autonòmic —ja que aquest no inclou les inversions públiques de l'Estat, les agències i els organismes autònoms, ni tampoc les transferències de l'administració central resultat de la seua política de subvencions finalistes. Però també és cert que el sistema de finançament autonòmic té una participació majoritària en els ingressos de les CCAA. Així, les CCAA amb dèficit fiscal vinculen el seu dèficit amb el sistema de finançament autonòmic, sobretot si reben menys recursos per habitant que altres CCAA

amb superàvit fiscal. El cas valencià té, a més, un component addicional, i és que el País Valencià té una renda per càpita inferior a altres CCAA que tenen superàvit fiscal i un millor finançament per habitant. Si la justificació del dèficit fiscal reflectit en les balances fiscals és que les CCAA riques pateixen un dèficit per a millorar la renda per càpita de les pobres, el cas valencià refuta totalment aquest principi.

Per a reconduir aquesta situació, es proposen relacions de reequilibri com ara el principi d'ordinalitat, és a dir que el lloc de cada CA en generació de PIB per habitant, que condiciona l'esforç fiscal, no pot empitjorar després de l'actuació redistribuïdora de l'Estat amb impostos i transferències, i així cada territori mantindria el lloc que ocupa en termes de renda disponible per habitant. Com ja s'ha analitzat en l'apartat del finançament autonòmic, el procés de descentralització a l'Estat espanyol ha permès la solidaritat interterritorial en el sentit que ofereix oportunitats semblants d'accés als serveis públics, independentment del nivell de renda i fins i tot de l'esforç fiscal. El que no s'ha garantit és l'equitat, ja que les diferències de recursos per càpita que dona el sistema de finançament autonòmic són resul-

tat d'indicadors de necessitat fixats després de negociacions polítiques i sempre amb la restricció de respectar l'*statu quo* preexistent (Pérez, 2002). Tots tres aspectes —suficiència financera, solidaritat interterritorial i equitat— apareixen garantits al País Basc i a Navarra, gràcies al concert econòmic i al conveni que regula la seua relació amb la hisenda central.

De tots els treballs sobre estimació de les balances fiscals publicats, he fet una selecció dels més complets i seriosos per a mostrar els resultats des de l'òptica valenciana i les diferències que resulten de la utilització dels diferents criteris: flux monetari o càrrega-benefici. Ho dividiré en tres blocs: el primer sobre el treball de Castells i altres (*Las balanzas fiscales de las CCAA, 1991-1996*); el segon, comparant l'estudi d'Alcaide (*Balance Económico Regional 1995-2001*), que utilitza el criteri de càrrega-benefici, amb el de Fernández (*Estimació dels comptes i balances fiscals del sector públic en les CCAA 1995-2000*), que empra el criteri de flux monetari; i el tercer, contrastant el treball de l'IEF (*Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las Administraciones Públicas centrales 2005*) amb el d'Uriel i Barberán (*Las balanzas fiscales de las comunidades*

*autónomas con la administración pública central 1991-2005*).

L'estudi realitzat pels catedràtics Antoni Castells i Núria Bosch (Universitat de Barcelona), Ramón Barberán (Universitat de Saragossa) i Jesús Ruiz Huerta (Universitat Complutense de Madrid), entre d'altres, va ser encarregat per l'IEF, dependent del Ministeri d'Economia i Hisenda, el qual va facilitar totes les dades necessàries. Malgrat això, el treball fou publicat amb retard per una editorial barcelonina l'any 2000. El criteri utilitzat per a calcular les balances fiscals és el de flux monetari, i els resultats per a cada any, tant en termes absoluts com relatius sobre el PIB, els podem observar en el quadre 13. El País Valencià apareix amb dèficit fiscal en la seua relació amb l'administració central tots els anys excepte el 1993, i la tendència és a l'alça, la qual cosa es confirma amb les estimacions més recents que veurem més endavant.

En el quadre 14 presentem dues estimacions de les balances fiscals del País Valencià realitzades amb els dos criteris: flux monetari i càrrega-benefici. Les diferències són importants i es justifiquen perquè, amb el criteri de càrrega-benefici, assignen al País Valencià les despeses en inversions

**Quadre 13**

Balances fiscals amb l'administració pública central 1991–1996  
(milions de €).

	1991		1992		1993	
		% PIB		% PIB		% PIB
Andalusia	3.348	8,1	4.553	10,4	6.806	15,0
Aragó	-237	-2,3	-261	-2,3	103	0,9
Astúries	733	9,1	696	8,2	1.390	15,5
Canàries	474	4,3	928	7,7	1.005	7,8
Cantàbria	53	1,3	40	0,9	333	7,5
Cast. i Lleó	829	4,6	932	4,9	1.692	8,2
Cast.-la Manxa	1.005	9,1	997	8,5	1.367	11,1
Catalunya	-5.215	-9,1	-5.480	-8,9	-3.289	-5,1
Extremadura	1.057	18,2	1.289	20,6	1.446	21,9
Galícia	777	4,7	1.617	9,1	2.266	12,2
Illes Balears	-580	-8,3	-600	-7,9	-436	-5,5
La Rioja	-74	-3,2	-63	-2,6	32	1,3
Madrid	1.344	2,8	-909	-1,8	582	1,1
Múrcia	289	3,9	294	3,7	577	7,0
Navarra	-131	-2,6	-175	-3,3	-238	-4,3
País Basc	-537	-2,8	-335	-1,6	-272	-1,3
País Valencià	-1.135	-3,8	-877	-2,8	220	0,7

	1994		1995		1996		Mitjana*	
		% PIB		% PIB		% PIB		% PIB
Andalusia	5.554	11,6	5.390	10,5	5.111	9,5	5.747	10,86
Aragó	-55	-0,4	106	0,8	-21	-0,1	-79	-0,58
Astúries	1.297	13,9	1.268	12,7	1.102	10,6	1.206	11,67
Canàries	925	6,7	936	6,4	805	5,2	948	6,34
Cantàbria	298	6,3	283	5,6	186	3,5	218	4,19
Cast. i Lleó	1.335	6,3	1.544	6,5	1.268	5,1	1.414	5,94
Cast.-la Manxa	1.025	8,0	1.062	7,7	902	6,1	1.201	8,42
Catalunya	-4.377	-6,4	-4.131	-5,5	-5.514	-7,0	-5.295	-7,01
Extremadura	1.277	18,3	1.315	18,1	1.274	16,7	1.439	18,97
Galícia	1.986	10,2	2.080	9,8	1.547	6,9	1.910	8,81
Illes Balears	-619	-7,2	-672	-7,3	-828	-8,6	-697	-7,48
La Rioja	-32	-1,2	21	0,7	-28	-0,9	-29	-0,98
Madrid	-794	-1,4	322	0,5	-1.164	-1,8	-68	-0,09
Múrcia	372	4,3	561	6,1	263	2,8	442	4,63
Navarra	-192	-3,3	-261	-4,1	-244	-3,7	-230	-3,55
País Basc	-178	-0,8	-279	-1,1	-460	-1,8	-393	-1,57
País Valencià	-671	-1,9	-971	-2,6	-1.706	-4,4	-955	-2,49

\*En euros de 1996.

Font: Castells (2000).

## Quadre 14

Balances fiscals del País Valencià amb l'administració pública central, 1995–2002.

	Flux monetari (Fernández, 2003)		Càrrega-benefici (Alcaide, 2003)	
	Milions de €	% PIB	Milions de €	% PIB
1995	-860	-2,1	2.203	4,6
1996	-1.533	-3,5	2.117	4,2
1997	-1.918	-4,0	890	1,6
1998	-2.528	-4,9	365	0,6
1999	-3.107	-5,7	-956	-1,5
2000	-3.762	-6,3	-1.172	-1,7
2001			-1.928	-2,6
2002			-1.927	-2,4

(Museo del Prado, per exemple) i en manteniment de la superestructura administrativa de l'Estat a Madrid, en funció del nostre pes en termes de PIB. Malgrat això, el dèficit fiscal en termes de flux monetari segueix la tendència assenyalada en el treball de Castells (2000), i assoleix el 6,3 % del nostre PIB l'any 2000.

Acabem aquest apartat sobre les diferents estimacions de les balances fiscals amb les més recents: *Las Balanzas Fiscales de las CC.AA. con la Administración Pública Central 1991–2005* (Uriel, 2007) i *Las Balanzas Fiscales de las CC.AA. españolas con las Administraciones Públicas centrales 2005*

(IEF, 2008). El primer treball utilitza el criteri de càrrega-benefici, amb la qual cosa el dèficit fiscal valencià és inferior perquè se'ns assignen una part de les inversions i les despeses realitzades a la capital de l'Estat. Però això també ens afecta des del punt de vista dels impostos pagats, ja que les empreses amb instal·lacions productives al País Valencià, però amb seu social a Madrid, quan paguen l'impost sobre societats l'adjudiquen a la Comunidad Autónoma de Madrid. El treball més complet i amb les dades més fiables és el de l'IEF, ja que utilitza la informació de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, i inclou, d'acord amb

la comptabilitat estatal, tot el sector de les administracions públiques, és a dir, l'administració central, la seguretat social i el sector públic empresarial dependent de l'administració central. També té en compte les transferències rebudes per les diferents CCAA i les aportacions fetes per l'Estat espanyol en el pressupost de la Unió Europea. Els autors fan sis estimacions diferents: quatre des del punt de vista de càrrega-benefici i dos amb el criteri del flux monetari.<sup>4</sup> En el quadre 15 trobem les estimacions de les balances fiscals en percentatge sobre el PIB referides a l'any 2005 per a facilitar la comparació. El País Valencià presenta dèficit fiscal amb l'administració central, independentment del criteri emprat. Eixa situació de dèficit fiscal se situa

entre el 3,62 % i el 6,40 % del PIB valencià, i ha anat seguint una tendència de creixement constant, mentre que l'evolució de la nostra renda per càpita no ha seguit el mateix camí. En el quadre 16 podem observar la comparació entre el nivell de PIB per càpita de les diferents CCAA, la seua balança fiscal (IEF, 2008) atenent el criteri de flux monetari i els resultats de la liquidació del sistema de finançament autonòmic per al mateix any 2005. El País Valencià té un PIB per càpita inferior a la mitjana, manté dèficit fiscal amb l'administració central, la qual cosa suposa que transferim part de la nostra renda a altres CCAA que són més riques, i així i tot rebem del sistema de finançament autonòmic menys recursos per càpita que la mitjana. Tot un despropòsit, una desconsideració i una flagrant discriminació envers els valencians. Si ordenem les CCAA en funció del PIB per càpita, trobem que el País Valencià, que ocupa el desé lloc, és la tercera CA amb més dèficit fiscal, i la darrera (exceptuant Canàries, que té un règim amb característiques especials) pel que fa als recursos del sistema de finançament autonòmic per càpita que rebem. Per contra, trobem fins a quatre CCAA amb un PIB per càpita superior al valencià que tenen superàvit fiscal

---

4. Les estimacions fetes d'acord amb el criteri de càrrega-benefici contempen dos supòsits d'imputació territorial de l'impost de societats: repartiment del 70 % sobre accionistes i 30 % sobre consumidors (CB-1A), o 50/50 entre tots dos (CB-1B); i dos per a la imputació territorial del benefici dels interessos del deute públic: distribució per població (CB-2A) o distribució territorial de l'estalvi (CB-2B) com a aproximació a la residència dels posseïdors del deute públic. Pel que fa al criteri de flux monetari, s'han fet també estimacions de la imputació territorial de l'impost de societats: en funció de la distribució territorial de la remuneració dels treballadors, del valor afegit brut i de la inversió, en proporció d'un terç per a cada variable (FM-1), o en proporció 50/25/25 (FM-2).

## Quadre 15

Balances fiscals amb l'administració pública central, 2005 (en % del PIB).

	Uriel	Institut d'Estudis Fiscals (IEF)					
	CB	CB-1A	CB-1B	CB-2A	CB-2B	FM-1	FM-2
Andalusia	4,09	4,29	3,53	3,81	3,05	4,53	4,65
Aragó	0,91	-1,10	-0,90	-1,15	-0,95	1,83	1,82
Astúries	12,18	11,08	10,46	10,82	10,20	14,33	14,28
Canàries	7,24	6,35	6,38	5,95	5,98	1,60	2,05
Cantàbria	0,46	2,12	2,53	2,30	2,71	5,03	5,13
Cast. i Lleó	5,76	4,34	4,68	4,11	4,44	7,57	7,68
Cast.-la Manxa	5,99	5,75	6,28	5,43	5,96	3,54	3,53
Catalunya	-6,46	-6,55	-6,38	-6,69	-6,52	-8,70	-8,69
Extremadura	15,80	15,73	15,53	15,21	15,01	17,78	18,08
Galícia	7,34	7,19	6,75	6,87	6,42	8,19	8,23
Illes Balears	-6,14	-7,47	-8,23	-7,80	-8,56	-14,20	-13,96
La Rioja	-0,86	-2,32	-1,57	-2,24	-1,49	0,66	0,61
Madrid	-13,06	-9,13	-8,92	-9,08	-8,87	-5,57	-5,99
Múrcia	-0,38	1,05	0,53	0,67	0,15	-2,13	-2,14
Navarra	0,68	-2,01	-1,15	-2,37	-1,51	-3,18	-2,74
País Basc	3,37	-0,59	0,31	-0,70	0,20	-1,35	-1,03
País Valencià	-3,63	-3,22	-3,41	-3,42	-3,62	-6,32	-6,40

CB: criteri de càrrega-benefici.

FM: criteri del flux monetari.

Fonts: Uriel, 2007; IEF, 2008.

en la seua relació amb l'administració central (la Rioja, Aragó, Cantàbria i Castella i Lleó), i disposen de més recursos del sistema de finançament autonòmic per habitant. Des d'un altre punt de vista: el govern valencià va generar l'any 2010 un dèficit equivalent al 3,47% del PIB, però d'acord amb les dades de l'IEF (actualment pot ser encara més), va transferir a altres

CCAA el 6,40% del mateix PIB. Si el que es recapta al País Valencià s'haguera quedat ací, com correspondria perquè tenim una renda per càpita per davall de la mitjana estatal, passariem de tindre dèficit a un superàvit del 2,85% del PIB.

La justificació del dèficit fiscal en algunes CCAA es fonamenta en el fet que les riques han de transferir re-

## Quadre 16

PIB per càpita, balança fiscal i resultats de la liquidació del sistema de finançament autonòmic de l'any 2005.

	PIB per càpita		Balança fiscal flux monetari (% PIB)	Liquidació sistema de finançament autonòmic	
	€	Índex		Per càpita (€)	Índex
Andalusia	16.261	77,7	4,65	2.386,43	100,8
Aragó	22.359	106,8	1,82	2.566,70	108,4
Astúries	18.495	88,3	14,28	2.398,28	101,3
Canàries	18.988	90,7	2,05	2.152,72	90,9
Cantàbria	20.630	98,5	5,13	2.877,24	121,5
Cast. i Lleó	19.822	94,7	7,68	2.576,38	108,8
Cast.-la Manxa	16.359	78,1	3,53	2.456,08	103,8
Catalunya	24.796	118,4	-8,69	2.399,81	101,4
Extremadura	14.231	68,0	18,08	2.607,47	110,1
Galícia	17.114	81,7	8,23	2.476,18	104,6
Illes Balears	23.334	111,4	-13,96	2.184,95	92,3
La Rioja	22.513	107,5	0,61	2.785,25	117,7
Madrid	27.343	130,6	-5,99	2.259,15	95,4
Múrcia	17.665	84,4	-2,14	2.231,30	94,3
Navarra	26.351	125,8	-2,74		
País Basc	26.553	126,8	-1,03		
País Valencià	19.327	92,3	-6,40	2.174,52	91,9

Índex: PIB del conjunt d'Espanya=100.

Fonts: MHE, INE i IEF (2008).

cursos a les pobres, és a dir, les riques tenen dèficit i les pobres superàvit. Però aquesta relació és molt dèbil en el cas valencià, ja que un PIB per càpita inferior a la mitjana (que ens situa entre les pobres) no ens deslliura de tindre dèficit, que és conseqüència del sistema de finançament autonòmic i de la distribució de les inversions públi-

ques de l'Estat. Podem afirmar que una explicació de la persistent tendència a la baixa de la renda dels valencians és el dèficit fiscal valencià amb l'Estat espanyol. Aquesta situació de dèficit continuat amb l'Estat espanyol limita seriosament el creixement econòmic, és la causa principal de la insuficiència d'infraestructures que pateix el País

Valencià, i perjudica amb incidència creixent els nostres serveis socials. Sorprén el poc interès demostrat per la societat civil valenciana (universitats, col·legis d'economistes, cambres de comerç, etc.) en l'estudi d'aquestes qüestions, així com la manca d'organització de plataformes que reivindicuen una solució a la situació de drenatge persistent de recursos des de l'administració central.

## Un acord fiscal per a canviar el model de finançament

Acabarem l'anàlisi del sistema de finançament autonòmic amb la introducció d'un debat sobre si cal que ens fixem en els recursos per habitant que no ens arriben per a situar-nos en la mitjana de les CCAA, o cal que reivindicuem que la hisenda valenciana recapte tots els impostos i aporte a l'Estat la part que corresponga als serveis que encara presta, incloent-hi la contribució a la solidaritat, en funció del nivell de riquesa relativa (PIB per habitant) sobre la mitjana espanyola. Ara, després de comprovar que la despesa efectuada pel sector públic estatal al País Valencià és, des que començà la descentralització, molt inferior al volum d'ingressos fiscals que generem en aquest territori, és l'hora de plantejar-se un altre tipus de relació entre la hisenda valenciana i la de l'Estat. Si els ingressos fiscals que es generen al País Valencià són molt superiors a les

despeses públiques que s'hi realitzen, cal que estudiem l'alternativa que la hisenda valenciana recapte tots els impostos dels valencians i aporte a l'Estat una part per a atendre les despeses de les competències exclusives de l'administració central (com ara la diplomàcia i la defensa) i la part necessària per al manteniment de la solidaritat interterritorial (sempre des de CCAA amb més PIB per habitant cap a les de menys).

Aquesta nova relació fiscal que plantejem amb l'administració central es basa en el sistema del concert de què disposa el País Basc o en el conveni de Navarra. Els trets fonamentals de tots dos són els següents (Viver, 2011):

- La CA ingressa en la seua hisenda el rendiment de pràcticament tots els tributs produïts o suportats en el seu territori.
- La CA té capacitat normativa per a

dissenyar els elements fonamentals dels impostos directes i parcialment d'alguns dels indirectes, adequant-se a la Llei general tributària de l'Estat.

- La CA té atribuïda la gestió sobre la quasi totalitat dels tributs, incloent-hi la liquidació, la recaptació, la inspecció, la revisió administrativa de les reclamacions i l'exercici de la potestat sancionadora.
- La CA aporta a l'Estat una part dels ingressos tributaris obtinguts i ho fa aplicant com a criteri per a determinar la quantia de la quota de retorn, no el de la necessitat de despesa de la CA per a finançar l'exercici de les seues competències, sinó el de la contribució a totes les càrregues de l'Estat que no assumisca la CA, més aquelles que deriven de l'aplicació del principi de solidaritat en els termes prevists en la Constitució i en l'estatut d'autonomia.<sup>5</sup>
- L'existència del model està garantit jurídicament enfront de canvis unilaterals imposats per l'Estat perquè

---

5. En el concert basc això és el *cupo*, que resulta d'una negociació política prèvia a la seua aprovació. En teoria vol pagar a l'Estat el cost de l'exercici de les seues competències exclusives (defensa, relacions exteriors, etc.), i fer una aportació en concepte de solidaritat amb les CCAA més pobres (que en el concert no es preveu, és un plantejament teòric sense suport quantitatiu).

és fruit d'un pacte bilateral entre l'Estat i la CA.

La comparació en xifres entre el rendiment del model de finançament de règim comú i el de règim foral és clarament favorable al foral. El finançament per càpita que reben els ciutadans d'una comunitat que disposa d'un règim foral és molt superior al que reben les comunitats de règim comú, aproximadament un 76 % més (Grup de Treball del CPFF, desembre del 2006). Si bé és veritat que el règim comú i el règim foral són dos models de finançament absolutament diferents, tant en la seua concepció com en el seu funcionament, aquesta circumstància no hauria de ser cap problema des del punt de vista teòric per a fer un repartiment equitatiu dels corresponents rendiments, ja que tots els models es poden ajustar (Homs, 2010).

Com afirma l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya en el seu *Informe sobre l'aplicació a Catalunya d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic* (Viver, 2011), la Constitució no conté un model de finançament per a les CCAA ni exigeix que s'establisca un model general i únic per a totes. El Tribunal Constitucional ha reiterat el caràcter obert de la Constitució en aquest àmbit

i la pràctica mostra clarament l'existència de diversos sistemes de finançament autonòmic. El Tribunal Constitucional ha declarat que l'autonomia política de les CCAA va estretament lligada a la seua suficiència financera, ja que exigeix la plena disposició de mitjans financers per a poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seua extensió, les competències pròpies. Així mateix, un model de finançament basat en el concert permetria posar les bases per a fer possible una gestió fiscal i econòmica més eficaç, amb la consegüent implementació del principi d'eficàcia amb què ha d'actuar l'administració pública (article 103.1 de la Constitució), i acostant, a més, la gestió als ciutadans.

En el mateix informe s'explica el procediment per a incorporar el nou sistema de finançament (concert o cessió total de tributs amb quota de retorn) a l'ordenament jurídic vigent. El Tribunal Constitucional reserva o atribueix a la LOFCA l'exercici de la competència estatal consistent a establir el marc general de tot el sistema tributari i delimitar les competències financeres de les CCAA en relació amb l'Estat. Per tant, la decisió d'aplicar a una CA un sistema de finançament basat en el concert s'ha d'adoptar mit-

jançant una reforma de la LOFCA. Ara bé, la reforma s'ha de limitar a preveure l'aplicació del model basat en el concert, incloent-hi els principis i els trets essencials d'aquest nou règim de finançament, especialment els referits al càlcul de la quota de retorn i el nivell de cessió (total) dels tributs. La via per a realitzar la cessió podria ser la de les lleis de cessió de l'article 150.1 de la Constitució, amb la possible excepció de la regulació de la quota de retorn, la qual caldria que es fera amb una llei especial. Seria possible aplicar el procediment de lectura única a la tramitació dels projectes de llei que regularen un nou règim de finançament basat en el model de concert econòmic. En la mesura que la quota de retorn a l'Estat contempla l'aportació a la solidaritat, no caldria canviar el sistema de finançament de les CCAA de règim comú, ja que aquest no distingeix entre la procedència dels fluxos d'ingressos amb què se sosté. Com que la suficiència financera de les CCAA d'aquest règim és responsabilitat de l'Estat, aquests nous ingressos podrien incloure's en les transferències previstes en el fons de suficiència.

Millorar el finançament dels valencians, superar l'asfíxia financera que patim, assegurar l'estat del benestar

per als ciutadans i disposar d'unes infraestructures que ajuden a mantenir el nostre teixit productiu, requereix un canvi del sistema de finançament. Les contundents xifres de l'estimació de les balances fiscals i els resultats dels diferents sistemes de finançament autonòmic ho corroboren. L'acord fiscal per a tindre un model semblant al concert (cessió total dels tributs amb quota de retorn a l'Estat) és factible; existeix un procediment jurídic per a arribar-hi defensat per experts en la matèria. Ara ens calen dues coses: que la societat valenciana s'ho propose, cosa que no ha passat mai; i tindre força política, que naix dels resultats electorals.

# Bibliografia

- ALCAIDE, J.; ALCAIDE, P. (2002). *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 1995 a 2001*. Madrid: Funcas.
- AGUILÓ, L. (2003). «Cara i creu del Compromís Autonòmic». *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* [Generalitat Valenciana], núm. 41/42, p. 333–344.
- BARBERÁN, R. (2004). «Las balanzas fiscales regionales: Inventario de divergencias». *Papeles de economía española* [Madrid: Funcas], núm. 99 [Las balanzas fiscales en España].
- BOSCH, N. (2009). «El modelo de financiación autonómica del 2009: análisis desde la perspectiva del federalismo fiscal». Dins: *Informe sobre el federalismo fiscal en España'09* [El nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas]. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona.
- CASTELLS, A. [et alii] (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991–1996)*. Barcelona: Ariel.
- CASTELLANOS, A. [et alii] (2008). *Estimació de les balances fiscals de les comunitats autònomes respecte de l'Estat espanyol, 1995–2005*. Fundació Josep Irla.  
<[www.irla.cat/documents/balances\\_fiscals.pdf](http://www.irla.cat/documents/balances_fiscals.pdf)> [Consulta: 15 desembre 2011].
- CUCARELLA, V. (2011). «El deute públic valencià i el model de finançament autonòmic» [en línia]. *Fundació Nexè*, 28 setembre 2011. <[www.fundacionexe.org/web/article/145](http://www.fundacionexe.org/web/article/145)> [Consulta: 15 desembre 2011].
- FERNÁNDEZ, A. (2003). *Estimació dels comptes i balances fiscals del sector públic en les comunitats autònomes*. Inèdit: Institut d'Estudis Autonòmics.
- FUENTE, Ángel de la; GUNDÍN, M. (2007). «La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales». *Hacienda Pública, Revista de Economía Pública*, 182, p.163–199.
- (2010). «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009». Instituto de Análisis Económico (CSIC). <[pareto.uab.es/wp/2010/82010.pdf](http://pareto.uab.es/wp/2010/82010.pdf)> [Consulta: 15 desembre 2011].

- GARCÍA, M. A. (2001). «El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002». Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España.
- HERRERO, A.; RUIZ-HUERTA, J.; VIZCAN, C. (2010). «La Reforma de la financiación autonómica de 2009». Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF), núm. 11, p.169–205.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1998). *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus.
- HOMS, F. (2010). *Dret a decidir: estació concert*. Barcelona: Editorial Base.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2006). «Informe sobre metodología de cálculo de las Balanzas Fiscales». <www.meh.es> ↓ Cerqueu “balanzas fiscales”.
- (2008). «Las Balanzas Fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales 2005». <www.meh.es> ↓ Cerqueu “balanzas fiscales”.
- LAGO, S. (2009). «El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras». Dins: *Informe sobre el federalismo fiscal en España'09* [El nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas]. Barcelona: Institut d’Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona.
- LÓPEZ, G. (2004) «El déficit fiscal de una comunidad autónoma con la Administración central: ¿De qué estamos hablando?». *Papeles de economía española* [Madrid: Funcas], núm. 99 [Las balanzas fiscales en España].
- LOSCOS, F. J. (2009). «Balanzas fiscales territoriales: perspectiva general y experiencia en España». *Información Comercial Española*, 848 (maig-juny), p. 89–114.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006, 2007, 2008, 2009). *Liquidación del sistema de financiación de las CC.AA.* Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España. <www.meh.es> ↓ Estadísticas e informes ↓ Estadísticas territoriales.
- MONASTERIO, C. (2004) «Interpretación y sentido de las balanzas fiscales». *Papeles de economía española* [Madrid: Funcas], núm. 99 [Las balanzas fiscales en España].
- PÉREZ, F. (2002). «La financiación del Estado Autonómico: una lectura de veinte años de descentralización». Dins: CUCÓ, A. [et alii]. *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. València: Universitat de València.
- ; GILL DE ALBORNOZ, B.; CUCARELLA, V. (2008). *Informe sobre la problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*. Institut Valencià d’Investigacions Econòmiques (IVIE). <<http://www.ivie.es/downloads/ws/2008/sfc01/informe.pdf>> [Consulta: 15 desembre 2011].

- ; BENEYTO, R.; PÉREZ, J. A. (2010). *Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*. Informe encarregat per la Generalitat Valenciana.
- ; CUCARELLA V.; FERNÁNDEZ, A.; HERNÁNDEZ, L. (2011). *Las diferencias regionales del sector público español*. Fundación BBVA.
- PONS, J.; TREMOSA, R. (2004). *L'espoli fiscal: una asfíxia premeditada*. València: Tres i Quatre.
- RUIZ-HUERTA, J.; GARCÍA, M. A. (2009). «La reforma del modelo de financiación autonómica del 2001. Una valoración global». Dins: *Informe sobre el federalismo fiscal en España'09* [El nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas]. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona.
- URIEL, E.; BARBERÁN, R. (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la administración pública central (1991–2005)*. Bilbao: Fundación BBVA. <[www.uv.es/uriel/publicaciones/NBF2007.pdf](http://www.uv.es/uriel/publicaciones/NBF2007.pdf)> [Consulta: 15 desembre 2011].
- VALENCIANS PEL CANVI (2004). *La reforma de l'Estatut d'Autonomia del País Valencià*. Quaderns de Valencians pel Canvi. València: Tàndem Edicions.
- VIVER, C.; MARTÍN, G. (2011). *Informe sobre l'aplicació a Catalunya d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic*. Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Acords de govern, 21 octubre 2011. <<http://www.gencat.cat/acordsdegovern/20111011/01.htm>> [Consulta: 15 desembre 2011].
- ZUBIRI, I. (2009). «La Financiación de las CC.AA. de régimen común: valoración y propuestas de reforma». Dins: *Dos ensayos sobre financiación autonómica*. Madrid: Funcas.

## **missió**

La Fundació Nexxe té com a missió contribuir a la millora i al progrés de la societat valenciana mitjançant la generació, la difusió i el debat d'idees.

## **fundadors**

Els fundadors de la Fundació Nexxe són l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc i diverses persones a títol individual.

## **objectius**

Tenim la voluntat d'estendre la consciència nacional valenciana a la majoria de la població del País Valencià per a assolir el màxim d'autogovern i de cohesió social possibles. Volem aprofundir en el funcionament democràtic de les nostres institucions, i volem potenciar els trets culturals, lingüístics, socials i econòmics propis del poble valencià.

## **valors**

La Fundació Nexxe vol promoure la cooperació entre els agents socials en clau valenciana, democràtica, oberta i plural, transformadora i moderna. Aquestes són els valors que ens defineixen.

### **temes**

Tractem múltiples temes que s'estructuren al voltant de tres eixos, sempre pensats en un marc valencià i global:

- enfortiment de la democràcia i de la cohesió social
- economia i sostenibilitat
- identitat, cultura i patrimoni

### **activitats**

Els objectius de la fundació es duen a terme per mitjà de diferents activitats: seminaris, jornades, presentacions de llibres, tertúlies, publicacions, convocatòries de beques i premis, etc. El principal mitjà de comunicació és la pàgina web [fundacionexe.org](http://fundacionexe.org). Mensualment enviem un butlletí digital en què s'informa de totes les novetats, al qual us podeu subscriure en la pàgina web.

**Demos, fulls de recerca i de divulgació** són documents de treball científics o tècnics que volen obrir debats i oferir propostes i respostes als reptes que té la societat valenciana.

Els principals **objectius específics** són:

- 1) participar en els principals debats actuals;
- 2) difondre investigacions pertinents per al valencianisme en els camps de la ciència política, la sociologia, el dret, l'economia, l'antropologia, la història, l'urbanisme o qualsevol altre;
- 3) difondre els treballs dels investigadors valencians.

Els principals **àmbits de producció** de la col·lecció seran:

- 1) la qualitat de vida dels valencians;
- 2) l'autogovern dels País Valencià;
- 3) la col·laboració, social, econòmica i política amb la resta de territoris del nostre domini lingüístic;
- 4) la presència internacional del País Valencià i del valencianisme.

**Demos** està obert a tots els investigadors. Les propostes de treballs s'han d'enviar a la Fundació Nexè (nexe@fundacionexe.org) acompanyades d'un resum informatiu del contingut i d'un currículum de l'autor o dels autors. La Fundació es compromet a respondre sobre l'acceptació o el refús de les propostes en un termini màxim de dos mesos. En cas de ser acceptada la proposta, la Fundació Nexè trametrà les normes de presentació d'originals i establirà un termini de lliurament.



El País Valencià suporta un fort dèficit fiscal amb l'administració central, a pesar que el seu nivell de renda per habitant és inferior a la mitjana estatal i molt lluny d'altres comunitats autònomes considerades riques. Des de la implantació de l'anomenat Estat de les autonomies, tots els models de finançament autonòmic ens han penalitzat i hem rebut menys recursos per habitant que la mitjana, tot i haver de prestar els mateixos serveis. Aquesta insuficiència històrica ens aboca a la limitació de l'estat del benestar (sanitat, ensenyament i serveis socials) i a la impossibilitat de tindre polítiques eficaces d'estímul de l'activitat econòmica i l'ocupació. Aquest document ens ho explica de manera entenedora i amb el suport de dades. D'altra banda, mentre es discuteix sobre la millora d'aquest finançament, l'autor va més enllà i proposa un acord amb l'Estat perquè aquest ens cedisca la recaptació de tots els tributs i en perceba una part en funció de les seues competències.

**Rafael Beneyto** és analista financer de professió. Estudià ciències econòmiques a la Universitat de València i és màster en direcció d'empreses per la mateixa universitat. Diploma d'agent financer per la European Financial Planning Association-Espanya (EFPA). Ha estat regidor d'hisenda i de promoció econòmica de l'Ajuntament d'Ontinyent (la Vall d'Albaida).



**fundació ▶ nexa**

Idees per a la societat valenciana del futur