SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

INFORME SOBRE L'EVOLUCIÓ DEL DEUTE DE LA GENERALITAT VALENCIANA

RESUM

La Sindicatura de Comptes ha efectuat un informe sobre el deute públic valencià, atenent l'escrit del president de les Corts Valencianes, en el qual es traslladava una sol·licitud de la Comissió d'Investigació sobre el Deute Públic de la Comunitat Valenciana. Segons s'assenyala en el seu pla de treball, els objectius principals de la Comissió són "determinar la composició de l'estoc de deute públic de la Comunitat Valenciana i les seues causes, així com quantificar el deute autonòmic que ha de ser condonat i establir solucions per a aplicar aquesta condonació de deute".

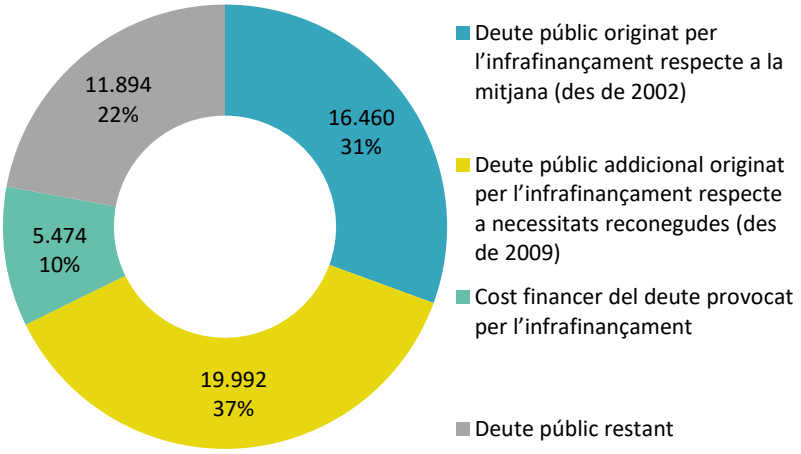
Per a elaborar el document, hem analitzat la informació continguda en els nostres informes del Compte General de l'Administració de la Generalitat Valenciana des de 1984 i recopilada per la Sindicatura en BADESPAV, la Base de Dades Econòmiques del Sector Públic Autonòmic Valencià, de lliure accés en el nostre web. Així mateix, hem treballat altres fonts d'informació amb contingut relacionat amb el deute públic i el finançament autonòmic.

Com a conclusions de l'Informe podem destacar que, des de l'inici de l'estat de les autonomies, la Generalitat Valenciana ha patit un dèficit pressupostari estructural, especialment intens a partir de 2009, que ha provocat que siga la comunitat autònoma més endeutada respecte al seu PIB. Aquest dèficit no ve provocat per efectuar unes despeses superiors a la mitjana autonòmica, sinó per uns ingressos inferiors a aquesta, entre els quals destaquen els procedents del sistema de finançament autonòmic.

Els mecanismes estatals extraordinaris de finançament –establits a partir de 2010 i addicionals al sistema de finançament autonòmic– han permés a la Generalitat mantindre la seua activitat malgrat l'infrafinançament i la impossibilitat per a obtindre recursos en els mercats financers. Ara bé, la conseqüència per a la Generalitat és molt diferent, ja que el finançament autonòmic es rep sense contrapartida, mentre que els mecanismes estatals són un increment del deute que hauria de tornar en el futur.

Segons l'estimació realitzada en aquest informe, amb un finançament autonòmic al nivell que correspondria en proporció a la seua població ajustada i amb el respecte a les necessitats estimades pel mateix model vigent, la Generalitat hauria pogut evitar una part molt important del deute acumulat.

Estimació dels orígens del deute públic acumulat en 2021 (53.820 milions d'euros)



NOTA

Aquest resum pretén ajudar a comprendre els resultats del nostre informe i facilitar la tasca als lectors i als mitjans de comunicació. Recomanem llegir-lo per a conéixer el veritable abast del treball realitzat.

Informe sobre l'evolució del deute de la Generalitat Valenciana

Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana

ÍNDEX (amb hipervincles)

1. Introducció 3
2. Objectiu i metodologia 4
3. Conclusions 6
4. El deute públic 6
5. El finançament autonòmic 20
6. Repercussió del sistema de finançament autonòmic en el deute públic valencià 24

APROVACIÓ DE L'INFORME 31

1. INTRODUCCIÓ

La Sindicatura de Comptes, d'acord amb les disposicions de la Llei 6/1985, d'11 de maig, de creació de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, té com a missió proporcionar a les Corts Valencianes i als òrgans de representació local, i a través d'aquests als ciutadans de la Comunitat Valenciana, informes de control extern de la gestió econòmica i pressupostària de l'activitat financera del sector públic valencià i dels comptes que la justifiquen, que siguen d'utilitat per a coadjuvar a la millora del funcionament de la Generalitat i del sector públic valencià en general, amb criteris d'economia, eficàcia, eficiència i transparència, en benefici dels ciutadans de la Comunitat Valenciana.

L'article 15 de la Llei de Sindicatura de Comptes estableix que:

> U. La iniciativa fiscalitzadora, en l'àmbit de les seues competències, correspon a la Sindicatura de Comptes, que actua com a comissionada de les Corts.
>
> Dos. L'emissió d'informes, memòries o dictàmens es podrà realitzar, així mateix, a requeriment de les Corts, del Consell, a instància de les entitats locals, o en compliment del programa anual d'actuació aprovat per la sindicatura mateixa.
>
> Tres. La sol·licitud d'informació per part de les Corts correspon al ple d'aquestes.
>
> També estan facultades per a sol·licitar informes, memòries o dictàmens les comissions d'investigació de les Corts, sempre que l'acord de petició s'aprove per majoria simple dels membres que, al seu torn, representen, almenys, la tercera part dels membres de la comissió respectiva.
>
> [...]
>
> Sis. La Sindicatura de Comptes ha de realitzar l'activitat de control d'acord amb un programa anual d'actuació, confeccionat per ella mateixa i amb l'execució del qual puga formar-se un judici suficient sobre la qualitat i la regularitat de la gestió economicofinancera del sector públic valencià. Aquesta activitat no podrà veure's afectada pel dret de petició que correspon a les Corts, al Consell i a les entitats locals.

D'altra banda, l'article 44 del Reglament de les Corts Valencianes estableix:

> 1. Les comissions, mitjançant el president o presidenta de les Corts Valencianes, podran:
>
> Primer: demanar la informació i la documentació que necessite al Consell, al serveis de la cambra mateixa i a qualsevol autoritat de la Generalitat. Les autoritats requerides, en un termini no superior als trenta dies, facilitaran allò que se'ls haguera sol·licitat, o bé manifestaran al president o presidenta de les Corts Valencianes, de forma motivada, la impossibilitat de complir el termini i, com a conseqüència d'això, sol·licitar una ampliació o, si escau, els impediments legals que impossibiliten atendre la petició.
>
> [....]

L'11 de novembre de 2021 va tindre entrada en la Sindicatura un escrit del president de les Corts Valencianes, en el qual es traslladava la següent sol·licitud de la Comissió d'Investigació sobre el Deute Públic de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant, la Comissió d'Investigació), a l'empara de l'article 22 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i de l'article 44 del Reglament de les Corts Valencianes:

> Sindicatura de Comptes
>
> 1) Informes, expedients i publicacions referents al finançament autonòmic de la Comunitat Valenciana i del conjunt de comunitats autònomes.
>
> 2) Informes, expedients i publicacions referents al volum de deute públic de la Comunitat Valenciana, la seua composició i creditors; avaluació de polítiques públiques a la Comunitat Valenciana.
>
> 3) Informe de la Sindicatura de Comptes sobre els conceptes que integren el deute i la seua evolució fins a l'actualitat.

Els treballs, si bé es van iniciar en 2021, no es van poder realitzar amb la celeritat sol·licitada per a, d'acord amb el que s'estableix en l'article 15.6 de la Llei 6/1985, no alterar la finalització del Programa Anual d'Actuació de 2021. A més, hem considerat oportú esperar a conéixer la dada proporcionada pel Banc d'Espanya sobre el deute acumulat a final de l'any 2021, per la qual cosa la nostra anàlisi va finalitzar el dia 12 d'abril de 2022 amb l'aprovació d'aquest informe.

2. OBJECTIU I METODOLOGIA

D'acord amb la petició realitzada per la Comissió d'Investigació sobre el Deute Públic de la Comunitat Valenciana, la Sindicatura ha emés aquest informe especial amb la finalitat de proporcionar informació d'utilitat sobre els conceptes que integren el deute i la seua evolució fins a l'actualitat.

La petició realitzada per la Comissió s'emmarca en la investigació sobre el deute públic de la Comunitat Valenciana, els objectius principals de la qual, segons s'assenyala en l'apartat 2.1, "Objectius", del pla de treball[1] de la Comissió d'Investigació són **"determinar la composició de l'estoc de deute públic de la Comunitat Valenciana i les seues causes, així com quantificar el deute autonòmic que ha de ser condonat i establir solucions per a aplicar aquesta condonació de deute"**.

La Comissió, en el seu pla de treball, assenyala:

> Per a aconseguir aquests objectius, necessàriament s'ha d'avaluar per mitjà de l'anàlisi i la investigació:

[1] Vegeu *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* de 22 d'octubre de 2021.

- L'origen i la composició de l'estoc del deute públic valencià.
- Els efectes de l'infrafinançament sobre el deute públic de la Comunitat Valenciana.
- L'evolució del deute públic de la Comunitat Valenciana amb l'Administració general de l'Estat.
- El cost i les conseqüències de la corrupció i de les negligències administratives sobre el deute públic de la Comunitat Valenciana.
- La interrelació entre deute públic i les denominades polítiques d'austeritat.
- Valorar les vies per a abordar i resoldre l'excés de deute públic derivat de l'infrafinançament.

Per a atendre la petició de la Comissió d'Investigació i col·laborar en el compliment dels seus objectius, hem realitzat aquest informe, basant-nos en:

a) La informació continguda en els nostres informes de fiscalització.

b) La informació que consta en la Base de Dades Econòmiques del Sector Públic Autonòmic Valencià (BADESPAV).

c) L'àrea estadística sobre administracions públiques del Banc d'Espanya en el seu web.

d) L'àrea temàtica "Hacienda Autonómica y Local" de Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada).

e) La col·laboració externa de Juan Pérez Ballester[2] en l'estimació del nivell de necessitats reconegut pel model de finançament, a qui agraïm la seua contribució.

La informació dels apartats *a* i *b*, des de l'exercici 1984 fins a l'exercici 2020, és accessible en el lloc web de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

El nostre treball s'ha centrat fonamentalment en dos àmbits. En primer lloc, en la recopilació i anàlisi de la informació pública preexistent sobre el deute públic valencià i, encara que gran part de les dades s'han obtingut dels nostres informes de fiscalització, no hem realitzat una fiscalització *ex professo* sobre la matèria sol·licitada. En segon lloc, s'ha efectuat una anàlisi de la relació existent entre els problemes d'equitat del model de finançament autonòmic i l'elevat nivell de deute valencià.

[2] Juan Pérez Ballester és tècnic d'investigació de l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE) i ex-director general de Model Econòmic, Finançament Autonòmic i Política Financera de la Generalitat Valenciana.

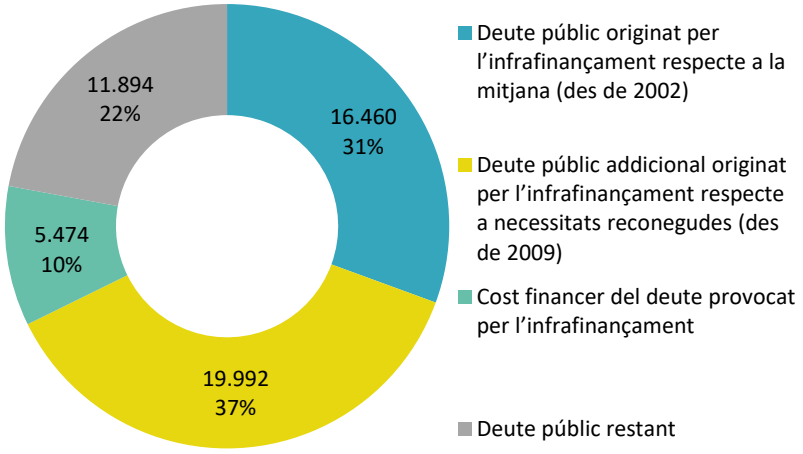
3. CONCLUSIONS

Des de l'inici de l'estat de les autonomies, la Generalitat Valenciana ha patit un dèficit pressupostari estructural, especialment intens a partir de 2009, que ha provocat que siga la comunitat autònoma més endeutada respecte al seu PIB. Aquest dèficit no ve provocat per efectuar unes despeses superiors a la mitjana autonòmica, sinó per uns ingressos inferiors a aquesta, entre els quals destaquen els procedents del sistema de finançament autonòmic.

Els mecanismes estatals extraordinaris de finançament –establits a partir de 2010 i addicionals al sistema de finançament autonòmic– han permés a la Generalitat mantindre la seua activitat malgrat l'infrafinançament i la impossibilitat per a obtindre recursos en els mercats financers. Ara bé, la conseqüència per a la Generalitat és molt diferent, ja que el finançament autonòmic es rep sense contrapartida, mentre que els mecanismes estatals són un increment del deute que hauria de tornar en el futur.

Segons l'estimació realitzada en aquest informe, amb un finançament autonòmic al nivell que correspondria en proporció a la seua població ajustada i amb el respecte a les necessitats estimades pel mateix model vigent, la Generalitat hauria pogut evitar una part molt important del deute acumulat.

Gràfic 1. Estimació dels orígens del deute públic acumulat en 2021 (53.820 milions d'euros)



4. EL DEUTE PÚBLIC

4.1. Introducció

El deute públic és una forma d'obtindre recursos financers per part de les administracions públiques i comprén el conjunt de diners que un estat o administració pública s'ha compromés a tornar a particulars, empreses o altres entitats que li han prestat els diners.

En teoria, el deute públic és un instrument usat per a resoldre problemes puntuals de tresoreria (per exemple, per a poder afrontar un pagament immediat i imprevist) o per a finançar inversions, que necessiten un finançament extraordinari per ser operacions a mitjà o llarg termini.

No obstant això, el deute públic s'ha convertit en una eina habitual per a fer quadrar els pressupostos de les administracions, especialment durant els períodes de crisi econòmica. S'hi recorre més en aquestes èpoques perquè el sector públic té menys ingressos però ha de seguir afrontant unes despeses que es mantenen constants per la seua dinàmica (per exemple, les despeses en sanitat o educació) o que fins i tot creixen (com passa amb les despeses en serveis socials). En definitiva, els dèficits públics necessàriament han de ser finançats amb un increment del deute públic, entés en un sentit ampli (deute bancari, de l'Estat, de proveïdors, etc.). Per tant, períodes de dèficits pressupostaris es correlacionen amb períodes d'augment del deute públic; com més gran és el dèficit pressupostari, major és l'augment del deute.

Quan es parla de deute és convenient puntualitzar a quina magnitud ens referim, ja que, segons la finalitat o la font d'informació, les xifres poden variar. Una font és el Banc d'Espanya, que elabora la seua informació d'acord amb els criteris establits en el Protocol de Dèficit Excessiu (PDE). Un criteri diferent, comptable, consisteix a considerar com a deute els passius totals comptabilitzats i reflectits en els balanços inclosos en el Compte General de la Generalitat i recopilats en BADESPAV, la base de dades elaborada per la Sindicatura de Comptes i accessible en el seu lloc web.

El concepte de "deute elaborat segons el PDE" es diferencia principalment del concepte de "passius totals" perquè no inclou els passius no financers de les administracions públiques en poder d'altres administracions públiques ni els crèdits comercials i altres comptes pendents de pagament.

En aquest informe utilitzarem la font del Banc d'Espanya quan siga necessari realitzar comparacions amb l'agregat espanyol, mentre que explotarem la informació continguda en BADESPAV per a una visió de l'evolució al llarg del temps en la Generalitat.

Per tot això, per a començar aquesta anàlisi considerem interessant partir de les xifres de passiu total exigible que mostren els balanços del Compte de l'Administració de la Generalitat, des del primer que es va elaborar en 1984 fins al més recent publicat de 2020.

En el quadre 1 es mostren les dues columnes de passius a curt i llarg termini, que inclouen tot tipus de deutes amb tercers de l'Administració de la Generalitat, tant amb entitats financeres com amb l'Estat i altres entitats públiques, proveïdors i creditors i particulars. També hi hem inclòs una columna amb el concepte d'obligacions no reconegudes (ONR) ni comptabilitzades en el balanç, ja que durant prop d'una desena d'anys van representar una magnitud molt significativa de deute real però no comptabilitzat. Les dades i informació sobre les ONR van ser àmpliament recollides en els nostres informes de fiscalització del Compte de l'Administració.

Com es pot observar en el quadre 1 i gràfic 2, si bé sempre ha sigut creixent, és a partir de finals de la primera dècada del segle XXI quan la xifra de deute de la Generalitat es dispara, per la qual cosa centrarem l'anàlisi més detallada a partir d'aquesta data, en particular a partir de 2002, ja que proporciona una perspectiva raonable per a analitzar l'evolució del deute. Així mateix, aquest període coincideix amb el de millor documentació del sistema de finançament autonòmic, que també tractarem en apartats posteriors. A més, ens falta informació amb el detall suficient d'anys anteriors per a elaborar la resta d'anàlisis d'aquest informe.

En el quadre 2 i gràfic 3 es pot veure l'evolució del resultat pressupostari del Compte de l'Administració. El fort increment del dèficit a partir de 2009 va contribuir de manera molt significativa a l'increment de l'endeutament de la Generalitat.

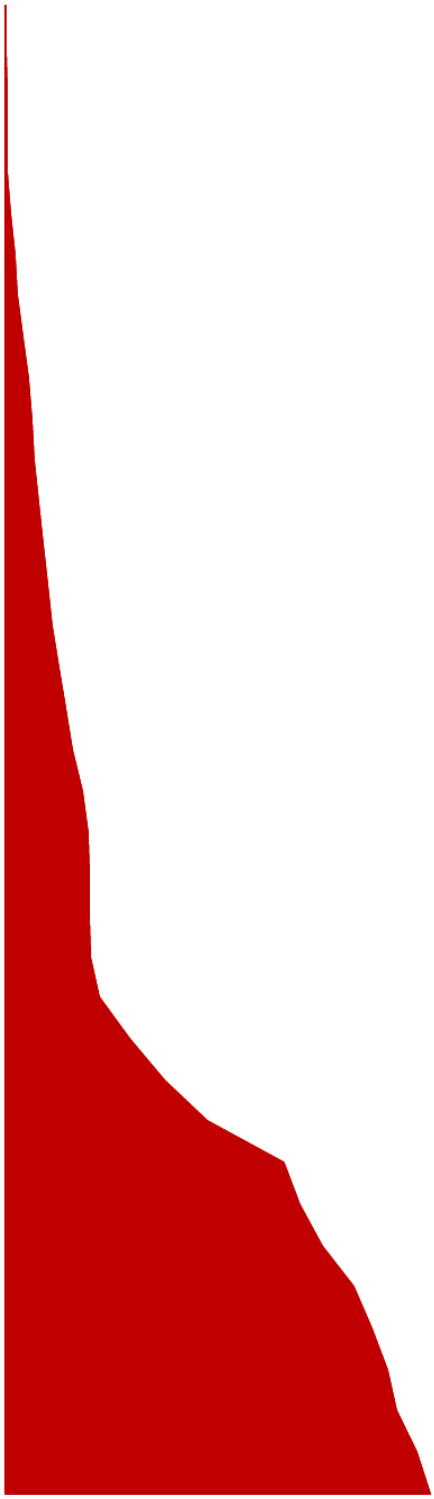
En el quadre 3 i gràfic 4 es mostra l'evolució, des de 2002, dels passius de l'Administració de la Generalitat classificats pels principals tipus de deute: deutes financers, deutes amb l'Estat, amb la resta de creditors i les ONR (obligacions no reconegudes). També s'hi afig la xifra de passius agregats de les entitats del sector públic instrumental, ja que a partir de 2012 l'Administració assumeix una part important del seu deute. En aquest sentit, i com que la Generalitat no elabora comptes consolidats, hi ha saldos entre les diferents entitats que formen el sector públic autonòmic que en uns estats financers consolidats haurien d'eliminar-se. Per a pal·liar aquesta duplicitat en l'agregació, els passius del sector públic instrumental es mostren sense incloure els deutes financers amb l'Administració de la Generalitat, només els deutes amb tercers.

En aquest quadre s'aprecia com afecta a l'endeutament global la inclusió de les entitats del sector públic instrumental i es visualitza que part del deute d'aquests ens s'ha traslladat a l'Administració de la Generalitat, principalment en 2012, tal com es detalla en l'apartat 4.3, "Principals variacions en l'endeutament".

En aquest quadre pot apreciar-se clarament que les ONR, que van arribar a representar més d'un 10% dels deutes totals, van desaparéixer en 2012, al mateix temps que van aparéixer amb força els deutes financers amb l'Estat, un dels mecanismes dels quals tenia per finalitat precisament absorbir els deutes amb proveïdors.

Quadre 1 i gràfic 2. Evolució dels passius de l'Administració de la Generalitat (en milions d'euros)

Exercici	Llarg termini	Curt termini	ONR	Total
1984	31	2	0	33
1985	58	4	0	62
1986	113	44	0	157
1987	154	58	0	212
1988	165	21	25	210
1989	270	247	12	529
1990	503	664	64	1.230
1991	822	622	96	1.539
1992	1.176	1.025	34	2.235
1993	1.475	1.437	51	2.963
1994	2.055	1.311	88	3.454
1995	2.311	1.214	178	3.704
1996	2.509	1.729	63	4.301
1997	2.751	2.011	191	4.954
1998	3.700	1.407	345	5.452
1999	4.238	1.568	338	6.144
2000	4.965	1.608	445	7.018
2001	5.280	1.887	644	7.811
2002	5.204	2.765	841	8.809
2003	5.730	3.241	1.121	10.093
2004	6.348	3.293	1.240	10.881
2005	6.906	3.016	1.130	11.052
2006	6.962	2.868	1.224	11.055
2007	6.334	4.215	563	11.111
2008	6.817	4.511	1.061	12.389
2009	8.542	6.808	963	16.313
2010	8.387	10.889	1.602	20.879
2011	9.014	17.314	301	26.629
2012	19.505	17.187	0	36.692
2013	22.389	16.352	0	38.742
2014	28.546	13.194	0	41.740
2015	34.612	11.234	0	45.846
2016	38.474	9.805	9	48.288
2017	38.902	11.388	0	50.290
2018	39.366	12.226	0	51.592
2019	41.030	13.190	0	54.221
2020	42.799	13.223	0	56.022

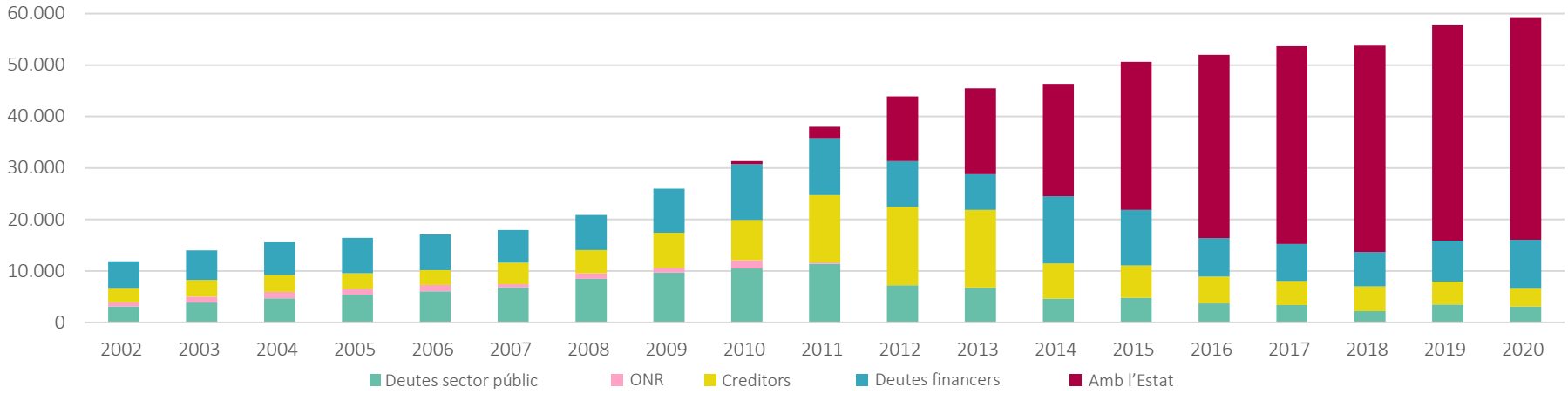


Quadre 2 i gràfic 3. Evolució del resultat pressupostari (en milions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Drets reconeguts (capítols 1-8)	8.264	8.626	9.557	11.085	12.344	13.011	12.961	13.136	11.743	10.773	10.603	10.588	10.574	10.647	11.883	13.011	13.372	13.969	16.199
Obligacions reconegudes (capítols 1-8)	8.657	9.328	10.102	11.177	11.825	12.673	13.598	15.102	14.600	14.416	16.826	13.987	15.053	14.833	14.072	14.987	15.559	16.568	18.029
Resultat pressupostari de l'exercici	**-392**	**-702**	**-545**	**-92**	**519**	**338**	**-637**	**-1.966**	**-2.857**	**-3.642**	**-6.223**	**-3.400**	**-4.479**	**-4.186**	**-2.190**	**-1.976**	**-2.187**	**-2.599**	**-1.831**

Quadre 3 i gràfic 4. Evolució dels passius agregats des de 2002 classificats segons tipus de creditor i sector (en milions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amb l'Estat									636	2.216	12.564	16.708	21.856	28.776	35.592	38.408	40.124	41.860	43.067
Deute financer	5.204	5.730	6.348	6.906	6.962	6.334	6.817	8.542	10.844	11.062	8.898	6.970	13.052	10.804	7.481	7.195	6.657	7.925	9.382
Creditors	2.765	3.241	3.293	3.016	2.868	4.215	4.511	6.808	7.796	13.051	15.230	15.063	6.832	6.266	5.205	4.686	4.812	4.436	3.573
ONR	841	1.121	1.240	1.130	1.224	563	1.061	963	1.602	301	0	0	0	0	9	0	0	0	0
Administració	**8.809**	**10.093**	**10.881**	**11.052**	**11.055**	**11.111**	**12.389**	**16.313**	**20.879**	**26.629**	**36.692**	**38.742**	**41.740**	**45.846**	**48.288**	**50.290**	**51.592**	**54.221**	**56.022**
Sector públic instrumental	**3.083**	**3.882**	**4.678**	**5.393**	**6.046**	**6.856**	**8.488**	**9.640**	**10.489**	**11.378**	**7.214**	**6.772**	**4.637**	**4.797**	**3.693**	**3.370**	**2.197**	**3.509**	**3.125**
Total Generalitat	11.892	13.975	15.558	16.445	17.101	17.968	20.877	25.952	31.368	38.007	43.906	45.514	46.377	50.643	51.981	53.660	53.789	57.729	59.147



4.2. Mecanismes estatals de finançament addicionals al sistema de finançament autonòmic

Durant la crisi econòmica posterior a l'esclat de la bambolla immobiliària, les comunitats autònomes es van trobar amb dificultats per a accedir als mercats de crèdit. En conseqüència, van tindre problemes per a finançar els venciments del seu deute i els seus dèficits pressupostaris, de manera que van recórrer a ajornar els pagaments als seus proveïdors, tal com pot apreciar-se amb el fort augment de "Creditors" en 2011 i 2012 del quadre 3; això va traslladar els seus problemes de liquiditat a nombroses empreses.

Davant aquesta situació, el Govern central ha exercit com a prestador d'última instància durant una dècada, facilitant liquiditat a les comunitats autònomes a través de diferents fons i mecanismes extraordinaris de finançament.

En dades acumulades des de 2012 fins a 2020, el finançament total obtingut per la Comunitat Valenciana dels mecanismes estatals de finançament, addicionals al sistema de finançament autonòmic, ascendeix a 65.208,8 milions d'euros, desglossat com segueix:[1]

- 10.902,4 milions en 2012,
- 4.119,5 milions en 2013,
- 8.277,5 milions en 2014,
- 8.750,4 milions en 2015,
- 6.907,6 milions en 2016,
- 5.479,3 milions en 2017,
- 5.827,6 milions en 2018,
- 6.783,9 milions en 2019 i
- 8.160,6 milions en 2020.

Amb aquests fons la Generalitat ha pagat deutes financers i comercials distribuïts de la manera següent:

- 59.917,8 milions d'euros de l'Administració de la Generalitat,
- 4.797,8 milions d'euros d'entitats del sector públic instrumental,
- 353,9 milions d'euros d'universitats públiques,
- 139,3 milions d'euros de Fira València i d'Institució Firal Alacantina (IFA).

[1] Font: Informe de fiscalització del Compte de l'Administració de la Generalitat de l'exercici 2020, apartat 5.2, pàgina 36.

A aquestes xifres cal afegir els ajornaments de les liquidacions negatives de 2008 i 2009 del sistema de finançament autonòmic, liquidades en 2010 i 2011, per import de 635,7 milions i 1.707,2 milions d'euros, respectivament:

- En l'exercici 2010 es va rebre i es va comptabilitzar la liquidació definitiva del finançament de les comunitats autònomes pels impostos cedits, fons de suficiència i de garantia corresponents a l'exercici 2008, amb un saldo negatiu de 635,7 milions d'euros a compensar, inicialment, en 60 mensualitats a partir de gener de 2011.

- Al juliol de 2011 es va rebre i es va comptabilitzar la liquidació definitiva dels recursos del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de la participació en els fons de convergència autonòmica regulats en la Llei 22/2009, de 18 de desembre, corresponent a l'exercici 2009, de la qual va resultar per a la Comunitat Valenciana un saldo negatiu per import de 1.707,2 milions d'euros, a compensar en 60 mensualitats a partir de gener de 2012.

- Posteriorment, la Comunitat Valenciana es va acollir a l'ampliació del mecanisme financer extrapressupostari d'ajornament previst en la disposició addicional trenta-sisena de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a 2012, a fi d'estendre l'ajornament del saldo pendent de reintegrament per aquestes liquidacions negatives a 204 mensualitats iguals a computar a partir de l'1 de gener de 2015.

4.3. Principals variacions en l'endeutament

Tal com es pot apreciar en els quadres anteriors, els majors augments del passiu total comptabilitzat es van produir en els anys 2011 i 2012. Revisant els informes de fiscalització de la Sindicatura es pot resumir la informació següent sobre les raons d'aquests increments:

a) Les principals causes de l'augment del passiu en 2011 respecte de 2010 són:

- La necessitat de finançar el dèficit pressupostari de 3.642 milions d'euros.

- 1.792,5 milions d'euros, corresponents a la major part de les factures del deute sanitari que van ser comptabilitzades en el passiu a 31 de desembre de 2011 com a requisit de la seua inclusió en el mecanisme extraordinari de pagaments a proveïdors aprovat en 2012.[2]

- Relacionat amb això, però amb un efecte negatiu –és a dir, una disminució del passiu–, les obligacions no reconegudes ni comptabilitzades en el passiu van disminuir al tancament de l'exercici 2011 en 1.301 milions d'euros.

- 1.707,2 milions d'euros, per l'ajornament del deute amb l'Estat a conseqüència de la liquidació definitiva al juliol de 2011, negativa, dels recursos del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les participacions en els fons de

[2] Apartat 5.8.*b* de l'informe de 2011.

convergència autonòmica regulats en la Llei 22/2009, de 18 de desembre, corresponent a l'exercici 2009.[3]

- 256,6 milions d'euros corresponents a les factures de farmàcia dels mesos d'agost (part), setembre i octubre de 2011, no comptabilitzades en el pressupost ni pagades, però sí comptabilitzades en el passiu del balanç.[4]

b) El significatiu increment experimentat durant 2012 en els comptes representatius de l'endeutament financer va ser degut principalment al finançament obtingut per l'adhesió de la Comunitat Valenciana als diversos mecanismes extraordinaris de finançament que va posar en marxa l'Estat (davant la dificultat de moltes comunitats autònomes d'acudir als mercats financers), així com a l'assumpció per la Generalitat de la titularitat de part del deute financer de les entitats que integren el sector públic empresarial i fundacional.[5]

L'augment del passiu total de l'Administració en 2012 va ser de 10.063 milions d'euros, que s'explica principalment per:

- La necessitat de finançar el dèficit pressupostari de l'exercici de 2012, que va ascendir a 6.222,50 milions d'euros. Aquest gran dèficit, el més important de la història de la Generalitat, tenia dos components extraordinaris principals:

  - 1.186,2 milions d'euros d'obligacions no reconegudes en el pressupost a 31-12-2011 que van ser absorbides en el de 2012.

  - 1.601,5 milions d'euros d'obligacions reconegudes en el capítol 8 del pressupost per l'assumpció de deutes d'entitats del sector públic.

- 2.697,6 milions d'euros de préstecs assumits per l'Administració de la Generalitat per mitjà de la subrogació de deutes d'ens públics.

D'aquests 4.299,1 milions d'euros de passius assumits per l'Administració, 3.197,5 milions d'euros van ser comptabilitzats en el balanç de l'Administració amb una contrapartida en comptes a cobrar als ens públics, els quals al seu torn mantenien aquesta xifra com a passius a pagar a la Generalitat.[6] Aquesta duplicitat de deutes s'ha eliminat en el quadre 3, tal com hem assenyalat anteriorment.

[3] Apartat 9.3 de l'informe de 2011.

[4] Apartat 8.1.*f* de l'informe de 2011.

[5] Apartat 11.1 de l'informe de 2012.

[6] Apartat 5.3 de l'informe de de 2012.

4.4. Situació de l'endeutament a 31 de desembre de 2020

El saldo de l'endeutament a llarg termini i curt termini, per un import conjunt de 52.449,2 milions d'euros, inclou 41.931,3 milions d'euros per les operacions de crèdit formalitzades amb l'ICO i amb càrrec al Fons de Finançament a Comunitats Autònomes.[7]

En el quadre 4[8] següent, elaborat a partir de la informació del balanç i de l'estat de la memòria, es mostra el desglossament de l'endeutament financer de la Generalitat per tipus de deute i operacions, anys de venciment i capitals pendents a llarg i curt termini, en milions d'euros.

[7] Font: Informe de fiscalització del Compte de l'Administració de la Generalitat de l'exercici 2020, apartat 7.2, pàgina 138.

[8] Font: Informe de fiscalització del Compte de l'Administració de la Generalitat de l'exercici 2020, apartat 7.2, pàgina 139.

Quadre 4. Composició de l'endeutament a 31 de desembre de 2020

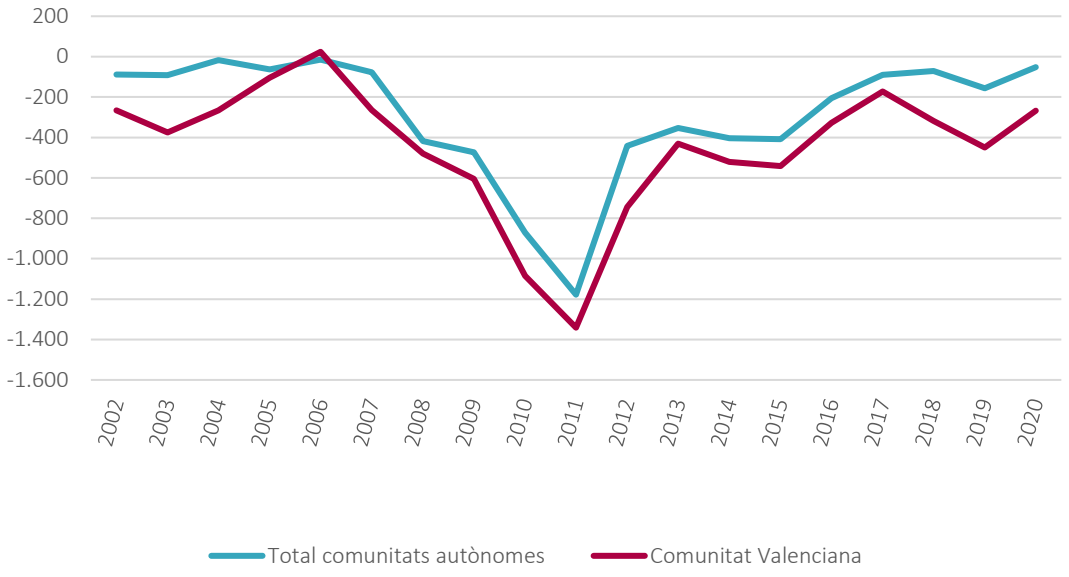
		Capital pendent	
Deute financer 31/12/2020	Any venciment	Llarg termini	Curt termini
Deute públic		**125,0**	**0,0**
Col·locació privada 10 RBS	28/04/2028	25,0	0,0
Col·locació privada 10 C. Madrid	30/11/2032	70,0	0,0
Col·locació privada 10 RBS/2	22/09/2028	30,0	0,0
Préstecs del mecanisme proveïdors		**1.518,8**	**843,2**
Proveïdors 2012	26/06/2023	729,6	486,4
Proveïdors 2012/2	31/08/2024	22,6	8,2
Proveïdors 2013	31/12/2023	142,0	71,0
Proveïdors 2013/2	31/03/2024	624,6	277,6
Préstecs del FLA i Fons Social		**35.124,6**	**4.444,7**
FLA 2012	26/10/2023	179,7	89,8
FLA 2013	19/02/2023	779,8	389,9
FLA 2014	31/07/2024	2.271,5	757,2
FLA 2015	31/01/2025	4.239,9	1.060,0
Fons Social 2015	31/01/2025	60,2	15,0
FLA 2016	31/01/2026	4.355,3	871,1
FLA 2017	31/07/2027	3.225,2	537,5
FLA 2018	30/09/2028	5.069,4	724,2
FLA 2019	30/09/2029	6.783,5	0,0
FLA 2020	31/05/2032	8.160,0	0,0
Préstecs		**4.904,5**	**2.435,3**
Assumits d'ens del sector públic	Diversos	1.606,6	162,3
Helaba 2006	12/04/2021	0,0	100,0
BEI 2010	27/05/2035	175,0	12,5
BEI 2014 (FGV)	13/11/2039	36,0	2,0
Sabadell 2017	31/05/2026	48,1	9,6
Sabadell 2018	26/06/2023	22,9	15,2
Préstecs llarg CT 2019	07/06/2029	680,0	30,3
GedJessica 2016	20/06/2030	6,9	0,8
IVF 2016	09/08/2021	0,0	36,0
Abanca 2018	01/07/2024	28,7	9,6
Abanca 2018/2	26/03/2021	0,0	99,2
BBVA 2018	29/06/2021	0,0	200,9
Liberbank 2018	01/07/2024	26,3	8,8
BEI 2019	17/12/2029	80,0	-
Refinançament FLA i FP 2019	31/12/2023	330,6	121,7
BEI 2020	30/09/2030	50,0	0,0
Refinançament FLA 2020	30/09/2028	1.813,5	411,3
Préstecs a curt termini	2020	-	1.215,2
Altres deutes		**1.126,1**	**1.927,0**
Préstecs d'entitats públiques (no creditícies)	Diversos	17,4	0,0
Pla Inversions Universitats Públiques	2022	101,7	3,0
Liquid. negatives sistema finançament autonòmic	2031	912,4	91,2
Conveni finançament universitats públiques	2022	94,7	0,0
Interessos meritats no vençuts	2021	0,0	147,4
Cobertures comptables	2021	0,0	9,2
Fiances i depòsits rebuts a c/t	2021	0,0	283,6
Creditors pressupostaris entitats grup, multigrup i assoc.	2021	0,0	1.304,3
Creditors pressupostaris, altres deutes	2021	0,0	88,4
Total deute 31/12/2020		**42.799,0**	**9.650,2**

Font: Informe de fiscalització del Compte de l'Administració de la Generalitat de l'exercici 2020, pàgina 139

4.5. Endeutament comparat

En el cas valencià, l'elevat endeutament és conseqüència d'un dèficit públic de caràcter estructural, una diferència permanent entre els ingressos i les despeses del sector públic, que només va presentar un lleuger superàvit en 2006 i 2007, segons les dades treballades per la Sindicatura (quadre 2 i gràfic 3), o només en 2006 si utilitzem la informació de la IGAE (gràfic 5). En comparació amb la mitjana de comunitats autònomes, la Comunitat Valenciana mostra una major necessitat de finançament *per capita* durant tot el període d'anàlisi, excepte en 2006.

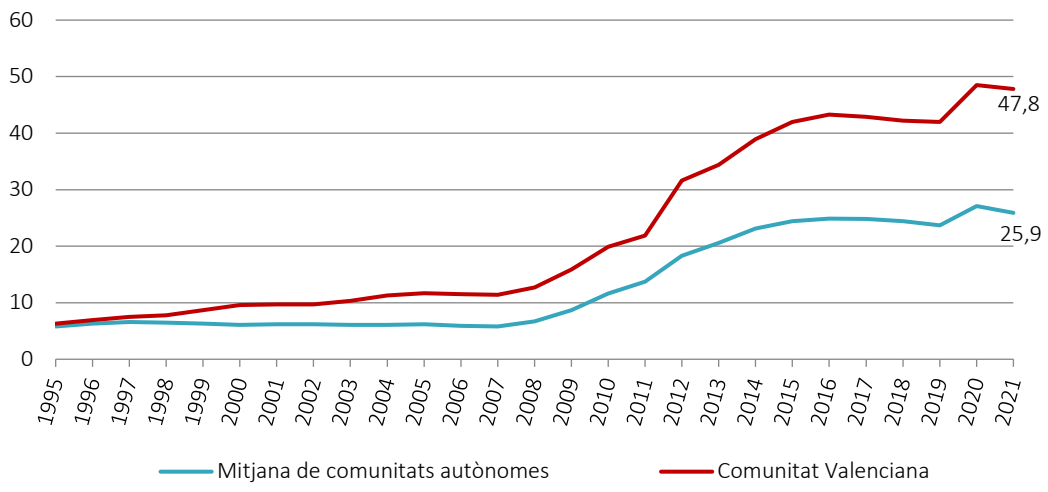
Gràfic 5. Capacitat (+) o necessitat (-) de finançament per capita (en euros)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'IGAE i INE

La Generalitat encadena dèficits pressupostaris de manera continuada, que es transformen en una necessitat permanent d'incrementar el deute públic per a poder quadrar el pressupost. El gràfic 6 ens mostra l'evolució d'aquest deute públic de la Generalitat en relació amb el PIB valencià des de 1995 fins al quart trimestre de 2021 (última dada disponible), segons el criteri del protocol de dèficit excessiu (Banc d'Espanya). El deute públic valencià va mantindre una tendència lleugerament creixent respecte al PIB durant l'etapa d'expansió econòmica i va passar de representar el 6,3% del PIB en 1995 a l'11,4% en 2007. Aquest ritme es va accentuar a partir de 2008 fins a arribar al 43,3% en 2016, any a partir del qual descendeix, excepte pel rebot provocat per la pandèmia en 2020 (principalment per la disminució del PIB): 48,5% en 2020 i 47,8% en 2021.

Gràfic 6. Evolució del deute públic en relació amb el PIB (%), en el quart trimestre de cada any



Font: Banc d'Espanya

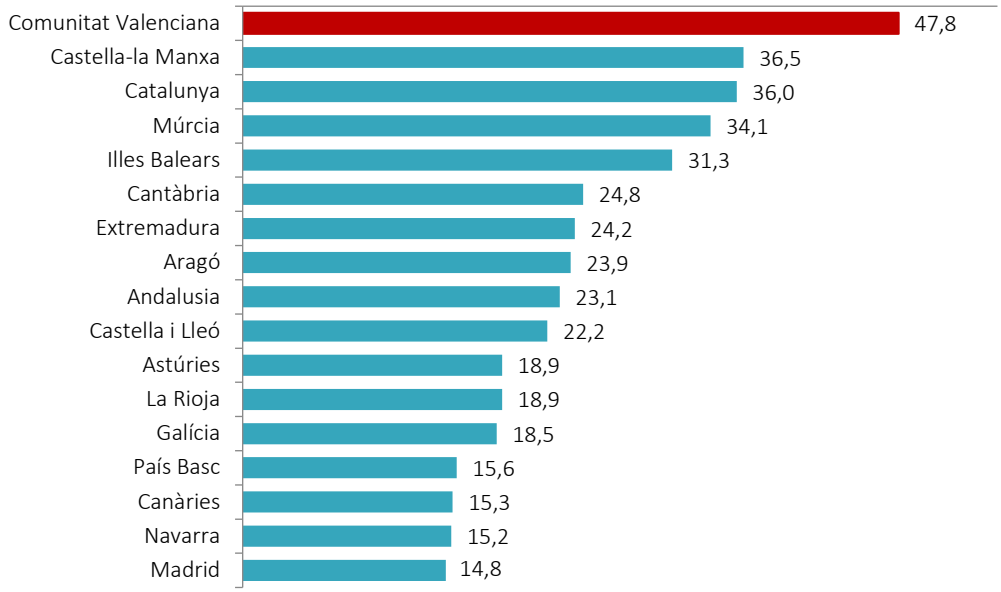
El gràfic també ens mostra l'evolució del deute públic del conjunt de comunitats autònomes. Tot i que parteix en 1995 d'un percentatge respecte al PIB molt semblant al valencià, el seu ritme de creixement ha sigut diferent. El conjunt de les comunitats autònomes va mantindre constant el pes que el deute públic representava respecte al PIB durant l'etapa de creixement econòmic i només es va disparar la ràtio en arribar la crisi. Aquest comportament diferencial ens indica que la Generalitat Valenciana ha tingut més problemes pressupostaris que el conjunt de comunitats, no sols durant la crisi, sinó també anteriorment.

Segons les últimes dades disponibles, el deute públic valencià representa el 47,8% del PIB en el quart trimestre de 2021. En termes absoluts són 53.820 milions d'euros, una xifra que equival a més de dos anys complets del pressupost de la Generalitat.

Durant els últims anys han existit unes condicions avantatjoses per a endeutar-se, gràcies a l'existència d'uns tipus d'interés històricament baixos i a les facilitats donades pel FLA. Però en el moment que canvien aquestes condicions, l'endeutament acumulat representarà un greu problema per al manteniment del sector públic autonòmic valencià.

Si tenim en compte que al territori valencià vivim aproximadament cinc milions de persones, és fàcil deduir que el deute representa més de 10.000 euros per habitant. Aquest endeutament ha permés al Govern valencià prestar els serveis públics fonamentals en unes condicions semblants a la resta de territoris (en particular, en sanitat i educació), però cal ser conscients de les conseqüències futures d'aquest problema. És un deute que haurem d'afrontar entre tots els valencians, llevat que hi haja algun mecanisme de rescabalament de l'infrafinançament patit durant les dècades passades.

Gràfic 7. Deute públic en relació amb el PIB en el quart trimestre de 2021 (%)

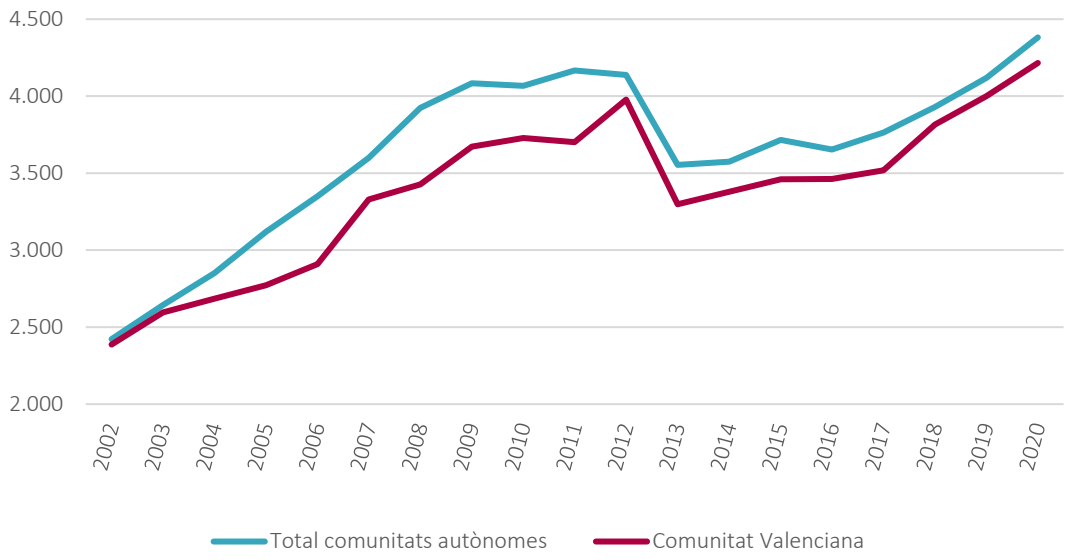


Font: Banc d'Espanya

La Comunitat Valenciana és, amb diferència, la comunitat autònoma més endeutada en relació amb el seu PIB (gràfic 7), seguida d'altres amb també elevats nivells de deute públic com Castella-la Manxa, Catalunya, Regió de Múrcia i les Illes Balears, amb percentatges que superen el 30% del seu PIB. Aquests deutes públics tan considerables són conseqüència en gran mesura de l'acumulació de dèficits pressupostaris anuals. Ara bé, quan s'analitza detalladament el comportament de les administracions autonòmiques, s'observen tres tipus de combinacions per a explicar el dèficit: 1) comunitats que gasten molt i això els provoca dèficits elevats; 2) comunitats que tenen dèficits elevats malgrat gastar poc (en aquestes el problema són uns ingressos baixos); 3) comunitats que gasten més que la mitjana, però no tenen dèficits elevats gràcies al fet que també ingressen més que la mitjana.

La Comunitat Valenciana forma part del segon grup esmentat. Les seues despeses *per capita* s'han caracteritzat per ser inferiors a la mitjana de les comunitats autònomes (gràfic 8), de manera que els majors dèficits valencians no són provocats per gastar més que la mitjana, sinó per disposar d'uns ingressos menors, principalment procedents del sistema de finançament autonòmic, com veurem posteriorment.

Gràfic 8. Despesa no financera per capita (en euros)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'IGAE i INE

L'existència de diferents sistemes de finançament explica el desigual comportament financer de les comunitats forals i de les de règim comú (amb característiques específiques en el cas de Canàries). A més a més, i ja centrant-nos en aquest últim grup, la falta d'equitat en la distribució dels recursos explica també gran part dels problemes financers diferencials. Aquest és un assumpte transcendental si tenim en compte que els recursos proporcionats pel sistema representen la major part dels ingressos de les comunitats autònomes.

5. EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC

El quadre 5 resumeix el finançament autonòmic efectiu *per capita* del període 2002-2020 en les comunitats autònomes de règim comú. Les dades estan expressades en termes de població ajustada, competències homogènies, igual esforç fiscal i amb el criteri de meritació.[9] El període analitzat comprén des del primer any per al qual les competències són comparables fins a l'últim de què es disposa d'informació. És un període que abraça la totalitat del model vigent durant l'etapa 2002-2008, els onze anys liquidats amb el model actualment vigent (2009-2019) i un avanç de 2020.

La **població ajustada** és una variable ponderada definida pel mateix sistema de finançament. Pretén ser un indicador de les unitats de necessitat, ja que la població pot resultar insuficient a l'hora de comparar les necessitats relatives entre territoris. Amb aquest objectiu, la població ajustada no sols incorpora la població sinó que també té en compte els diferents trams d'edat i altres variables socioeconòmiques i geogràfiques relacionades amb la prestació dels serveis públics autonòmics. La ponderació resultant és la següent:

[9] Font: Ángel de la Fuente, *Documentos Hacienda Autonómica y Local*, Fedea.

30%, la població; 38%, la població protegida a efectes de sanitat amb discriminació per edats; 20,5%, la població de 0 a 16 anys; 8,5%, la població major de 65 anys; 1,8%, la superfície; 0,6%, la dispersió, i 0,6%, la insularitat.

Cal indicar que la població ajustada és una variable qüestionada perquè, tal com està ara definida, no justifica suficientment els indicadors emprats ni tampoc explica la decisió de les ponderacions assignades a cada un. És més, en la proposta que ha fet recentment el Ministeri d'Hisenda per a redefinir aquesta variable s'observen defectes importants, que fan arriscat substituir la població de dret per altres variables poblacionals, geogràfiques o d'un altre tipus, sense la transparència i precisió necessàries.

En aquest sentit, és raonable considerar que la diferent estructura per edats de la població justifica certes diferències de necessitats per habitant. No obstant això, les anàlisis realitzades de manera objectiva a partir de les variables que resulten explicatives de la diferent intensitat de demanda dels serveis públics fonamentals condueixen a considerar inacceptable una definició de la població ajustada que se separe injustificadament de la població de dret.[10]

Malgrat les apreciacions anteriors i el fet que l'ús de la població de dret resultaria més favorable per a la Comunitat Valenciana, en els exercicis numèrics d'aquest informe hem usat la població ajustada en la seua definició de 2009 perquè és la variable actualment reconeguda pel sistema de finançament a l'hora d'estimar les necessitats relatives. Per tant, hem preferit evitar el debat sobre altres maneres d'estimar les necessitats diferencials.

D'altra banda, des de 2002 les comunitats autònomes de règim comú tenen assumides competències molt semblants, però encara hi ha algunes diferències. Entre aquestes es troben, per exemple, les competències en presons i policia autònoma, que sols han sigut assumides per determinades comunitats. Per poder realitzar correctament la comparació dels recursos proporcionats pel sistema de finançament és necessari fer-ho en termes de **competències homogènies**, a partir de l'ajust que anul·la aquestes diferències competencials.

El quadre 6 compara en termes percentuals el finançament *per capita* de cada comunitat amb el del conjunt de comunitats autònomes de règim comú. Com que el càlcul s'ha fet a partir de la població ajustada i amb competències homogènies, si totes les comunitats tingueren un finançament proporcional a les seues necessitats, els recursos per població ajustada haurien de ser idèntics. Així, doncs, els valors al voltant de 100 signifiquen que la comunitat es troba prop de la cobertura mitjana; mentre que quan estan notablement per sota de 100 significa que estan infrafinançades.

[10] Informe sobre el document del grup de treball del Ministeri d'Hisenda relatiu al càlcul de la població ajustada, comissió d'experts nomenada per les Corts Valencianes.

Quadre 5. Finançament efectiu a competències homogènies per habitant ajustat (a igual esforç fiscal i amb criteri de meritació). Euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 avanç
Andalusia	1.800	1.954	2.129	2.314	2.637	2.725	2.292	1.949	2.259	2.145	2.066	2.027	2.173	2.289	2.331	2.414	2.616	2.718	2.379
Aragó	1.886	2.034	2.168	2.414	2.737	2.806	2.475	2.206	2.511	2.449	2.324	2.213	2.372	2.525	2.594	2.629	2.818	2.850	2.600
Canàries	1.888	1.990	2.143	2.298	2.567	2.657	2.232	1.939	2.261	2.144	2.069	2.048	2.164	2.428	2.614	2.752	2.988	3.081	2.645
Cantàbria	2.117	2.286	2.473	2.807	3.080	3.210	2.753	2.510	2.821	2.688	2.561	2.746	2.674	2.924	2.923	2.971	3.200	3.321	3.001
Castella i Lleó	1.908	2.030	2.195	2.407	2.691	2.836	2.496	2.194	2.576	2.442	2.324	2.265	2.361	2.531	2.569	2.611	2.822	2.945	2.708
Castella-la Manxa	1.746	1.872	2.023	2.282	2.590	2.701	2.320	2.038	2.355	2.213	2.127	2.136	2.221	2.365	2.395	2.447	2.637	2.751	2.449
Catalunya	1.802	1.925	2.115	2.306	2.587	2.591	2.268	2.215	2.373	2.246	2.131	2.055	2.173	2.376	2.438	2.550	2.743	2.869	2.582
Comunitat de Madrid	1.794	1.914	2.073	2.272	2.570	2.623	2.329	2.354	2.408	2.282	2.141	2.074	2.211	2.352	2.429	2.575	2.746	2.875	2.597
Com. Valenciana	**1.700**	**1.816**	**1.993**	**2.200**	**2.450**	**2.466**	**2.031**	**1.963**	**2.204**	**2.082**	**1.985**	**1.941**	**2.040**	**2.197**	**2.233**	**2.330**	**2.524**	**2.618**	**2.389**
Extremadura	1.940	2.108	2.234	2.457	2.774	2.944	2.574	2.179	2.657	2.451	2.391	2.386	2.521	2.681	2.699	2.724	2.966	3.086	2.804
Galícia	1.832	1.953	2.083	2.308	2.585	2.732	2.417	2.118	2.500	2.390	2.288	2.216	2.350	2.472	2.483	2.524	2.765	2.846	2.584
Illes Balears	1.663	1.729	1.896	2.163	2.460	2.469	2.026	2.164	2.457	2.340	2.251	2.215	2.399	2.614	2.702	2.887	3.068	3.127	2.751
La Rioja	2.125	2.238	2.457	2.660	3.006	3.114	2.714	2.329	2.767	2.738	2.472	2.527	2.631	2.814	2.805	2.871	3.095	3.211	2.872
Principat d'Astúries	1.871	2.016	2.147	2.321	2.615	2.780	2.475	2.157	2.557	2.426	2.292	2.257	2.340	2.502	2.536	2.572	2.762	2.851	2.662
Regió de Múrcia	1.723	1.846	2.018	2.303	2.581	2.661	2.213	2.049	2.267	2.126	2.026	1.974	2.109	2.244	2.283	2.340	2.529	2.629	2.346
CA règim comú	1.810	1.938	2.104	2.310	2.602	2.674	2.301	2.121	2.376	2.253	2.148	2.101	2.223	2.383	2.437	2.528	2.727	2.833	2.542

Font: Ángel de la Fuente

Quadre 6. Evolució de l'índex de finançament per capita (població ajustada) amb competències homogènies. 2002-2020. (Total de comunitats autònomes de règim comú = 100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 avanç	Mitjana
Andalusia	99,4	100,8	101,2	100,2	101,4	101,9	99,6	91,9	95,1	95,2	96,2	96,5	97,7	96,1	95,7	95,5	95,9	95,9	93,6	97,4
Aragó	104,2	104,9	103,1	104,5	105,2	105,0	107,5	104,0	105,7	108,7	108,2	105,3	106,7	106,0	106,4	104,0	103,3	100,6	102,3	105,0
Canàries	104,3	102,7	101,9	99,5	98,7	99,4	97,0	91,4	95,1	95,2	96,3	97,5	97,3	101,9	107,3	108,9	109,6	108,7	104,1	100,9
Cantàbria	116,9	118,0	117,6	121,5	118,4	120,1	119,6	118,3	118,7	119,3	119,2	130,7	120,3	122,7	119,9	117,5	117,3	117,2	118,1	119,5
Castella i Lleó	105,4	104,7	104,3	104,2	103,4	106,1	108,4	103,5	108,4	108,4	108,2	107,8	106,2	106,2	105,4	103,3	103,5	103,9	106,5	105,7
Castella-la Manxa	96,5	96,6	96,2	98,8	99,5	101,0	100,8	96,1	99,1	98,2	99,0	101,7	99,9	99,3	98,3	96,8	96,7	97,1	96,3	98,3
Catalunya	99,6	99,3	100,5	99,8	99,4	96,9	98,5	104,5	99,9	99,7	99,2	97,8	97,8	99,7	100,1	100,9	100,6	101,3	101,6	99,8
Comunitat de Madrid	99,1	98,8	98,5	98,3	98,8	98,1	101,2	111,0	101,3	101,3	99,7	98,7	99,5	98,7	99,7	101,9	100,7	101,5	102,2	100,5
Com. Valenciana	**93,9**	**93,7**	**94,8**	**95,2**	**94,2**	**92,2**	**88,2**	**92,6**	**92,8**	**92,4**	**92,4**	**92,4**	**91,8**	**92,2**	**91,7**	**92,2**	**92,5**	**92,4**	**94,0**	**92,7**
Extremadura	107,2	108,8	106,2	106,3	106,6	110,1	111,8	102,7	111,8	108,8	111,3	113,6	113,4	112,5	110,8	107,7	108,8	108,9	110,3	109,4
Galícia	101,2	100,7	99,0	99,9	99,3	102,2	105,0	99,9	105,2	106,1	106,5	105,4	105,7	103,8	101,9	99,8	101,4	100,5	101,7	102,4
Illes Balears	91,9	89,2	90,1	93,6	94,5	92,4	88,1	102,0	103,4	103,9	104,8	105,4	107,9	109,7	110,9	114,2	112,5	110,4	108,2	101,7
La Rioja	117,4	115,5	116,8	115,1	115,6	116,5	117,9	109,8	116,4	121,5	115,1	120,3	118,3	118,1	115,1	113,6	113,5	113,3	113,0	115,9
Principat d'Astúries	103,4	104,0	102,1	100,5	100,5	104,0	107,5	101,7	107,6	107,7	106,7	107,4	105,3	105,0	104,1	101,8	101,3	100,6	104,7	104,0
Regió de Múrcia	95,2	95,3	95,9	99,7	99,2	99,5	96,2	96,6	95,4	94,4	94,3	94,0	94,9	94,2	93,7	92,6	92,7	92,8	92,3	95,2
CA règim comú	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Com es pot comprovar en el quadre, el resultat del model de finançament no és equitatiu, ja que durant alguns anys provoca diferències superiors al 30% en termes de població ajustada entre les comunitats autònomes de règim comú millor i pitjor finançades.[13] El sistema hauria de garantir que en tots els territoris es preste el servei en unes condicions semblants, però el resultat posa seriosament en dubte aquesta pretensió i no garanteix a llarg termini la igualtat d'oportunitats de tots els ciutadans en l'accés als serveis públics fonamentals, un dels objectius enunciats expressament en la LOFCA. A més a més, observem que el resultat tampoc és solidari i no afavoreix les comunitats autònomes de menor nivell de renda *per capita*. Ni tampoc assigna més recursos als territoris que pateixen més pressió fiscal (entesa com el grau de contribució que el sector públic exigeix a la seua economia, mesurat pel quocient entre la suma d'impostos directes, indirectes i cotitzacions socials respecte al PIB). En definitiva, el resultat sembla no seguir cap criteri lògic.

Amb aquestes dades es comprova que la Comunitat Valenciana és la pitjor tractada pel sistema de finançament, amb un resultat un 7,3% per sota de la mitjana en el període 2002-2020. Això significa que durant els últims anys els valencians hauríem d'haver rebut prop de mil milions més cada any per a estar en consonància amb la mitjana de comunitats de règim comú.

6. REPERCUSSIÓ DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC EN EL DEUTE PÚBLIC VALENCIÀ

Tal com ja hem comentat, la Comunitat Valenciana rep un menor finançament autonòmic i també és la que més deute públic acumula en relació amb el seu PIB. En conseqüència, tenint en compte que la finalitat principal de l'endeutament ha sigut finançar el dèficit pressupostari, caldria preguntar-se quina part de l'elevat deute podria estar explicada pel dèficit degut a aquest menor finançament autonòmic. Per a donar resposta a aquesta qüestió es planteja un exercici de simulació com el que descrivim a continuació, delimitat al període comprés entre 2002 i 2021.

En primer lloc, calculem la quantia anual que hauria rebut la Comunitat Valenciana per mitjà del sistema de finançament si aquest li haguera assignat el mateix import per habitant que a la mitjana de comunitats autònomes de règim comú. Per a l'estimació tenim en compte fer servir la població ajustada i amb competències homogènies, tal com hem descrit anteriorment. Com a resultat ens dona un finançament superior cada any, que hauria pogut reduir el dèficit anual i la necessitat de recórrer a l'endeutament (quadre 7).

L'exercici parteix de 2002 perquè és l'any a partir del qual existeix la possibilitat de fer l'anàlisi amb competències homogènies. No obstant això, hi ha motius per a pensar que abans de 2002 també existia infrafinançament, ja que la Generalitat va assumir prompte les competències en educació i sanitat (mitjan anys huitanta del segle XX), que expliquen la major part dels problemes financers de la comunitat autònoma.

[13] Unes diferències que encara serien més grans si incorporàrem les comunitats de règim foral.

Com a final del període hem analitzat fins a 2021, tot i que d'aquest últim any encara no existeix informació amb la mateixa precisió que de la resta. Per aquest motiu, l'últim any ha sigut aproximat a partir de variables indirectes, justificat per la conveniència de donar l'estimació més actualitzada possible.

En aquesta primera part de l'exercici hem comparat el finançament de la Comunitat Valenciana amb el de la resta de comunitats autònomes de règim comú. És a dir, ens hem centrat a analitzar la **falta d'equitat horitzontal** en la distribució del finançament autonòmic de règim comú. Ara bé, caldria valorar també la **falta de suficiència** per a satisfer les necessitats encomanades a la comunitat autònoma, que en moltes ocasions està relacionada amb una **falta d'equitat vertical**. En aquests casos ens referim a una inadequada distribució dels recursos totals entre l'Administració central i el conjunt de les comunitats autònomes, si atenem la importància quantitativa i qualitativa de les competències assumides per les autonomies, en les quals descansa gran part de l'estat del benestar.

Quadre 7. Estimació del sobreendeutament públic de la Generalitat Valenciana 2002-2021 (en milions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de l'SFA (població ajustada i competències homogènies)	7.199	7.955	8.860	10.094	11.526	11.795	10.016	9.815	11.068	10.475	10.012	9.532	9.881	10.599	10.761	11.204	12.186	12.742	11.754	12.603
Finançament d'acord amb la mitjana de CA règim comú (segons població ajustada i competències homogènies)	7.664	8.489	9.349	10.601	12.241	12.789	11.350	10.602	11.931	11.335	10.833	10.318	10.765	11.497	11.741	12.155	13.168	13.792	12.507	13.410
Necessitats reconegudes en model 2009	-	-	-	-	-	-	-	13.000	13.140	13.231	13.312	12.957	12.892	12.994	13.078	13.276	13.532	13.818	14.114	14.702
Infrafinançament respecte a la mitjana	466	534	489	506	714	994	1.334	787	863	860	821	786	884	898	980	951	982	1.050	753	807
Infrafinançament respecte a la mitjana, acumulat des de 2002	466	1.000	1.489	1.995	2.710	3.703	5.037	5.825	6.688	7.548	8.369	9.155	10.039	10.937	11.917	12.868	13.850	14.900	15.653	16.460
Infrafinançament addicional respecte a les necessitats reconegudes	-	-	-	-	-	-	-	2.398	1.209	1.895	2.479	2.639	2.127	1.497	1.337	1.121	364	27	1.607	1.292
Infrafinançament addicional respecte a les necessitats, acumulat des de 2009	-	-	-	-	-	-	-	2.398	3.608	5.503	7.981	10.620	12.747	14.244	15.581	16.702	17.066	17.093	18.700	19.992
Deute públic Generalitat Valenciana	7.112	8.016	9.420	10.532	11.270	11.906	13.696	16.113	20.119	21.860	30.065	32.459	37.422	42.003	44.663	46.187	47.084	48.440	50.807	53.820
Infrafinançament acumulat des de 2002 sobre el deute total (en percentatge)	6,5%	12,5%	15,8%	18,9%	24,0%	31,1%	36,8%	51,0%	51,2%	59,7%	54,4%	60,9%	60,9%	60,0%	61,6%	64,0%	65,7%	66,0%	67,6%	67,7%
Despesa financera	271	243	244	266	263	378	348	512	479	632	957	1.184	1.128	658	351	467	458	625	479	397
Despesa financera atribuïble a l'infrafinançament	18	30	39	50	63	118	128	261	245	377	520	721	687	394	216	299	301	413	324	269
Despesa financera atribuïble a l'infrafinançament, acumulada des de 2002 i 2009	18	48	87	137	200	318	446	707	952	1.330	1.850	2.571	3.258	3.653	3.869	4.168	4.468	4.881	5.205	5.474
Increment anual de deute públic	458	904	1.404	1.112	738	636	1.790	2.417	4.006	1.741	8.205	2.394	4.963	4.581	2.660	1.524	897	1.356	2.367	3.012
Estimació del deute públic sense infrafinançament (des de 2002) i sense insuficiència (des de 2009)	6.629	6.968	7.844	8.400	8.360	7.885	8.213	7.183	8.871	7.480	11.865	10.112	11.377	13.169	13.295	12.449	11.699	11.566	11.250	11.894
Sobreendeutament causat per l'infrafinançament	483	1.048	1.576	2.132	2.910	4.021	5.483	8.930	11.248	14.380	18.200	22.347	26.045	28.834	31.368	33.738	35.385	36.874	39.558	41.926

Per a resoldre la inequitat vertical i la insuficiència s'ha de decidir prèviament l'estructura funcional de la despesa de l'estat del benestar a què s'aspira, per a posteriorment poder assignar els recursos corresponents a l'administració encarregada de prestar cada servei públic.[14] Aquesta és una decisió política unida al contracte social, que seria necessària per a determinar no sols el futur del sistema de finançament autonòmic, sinó també per a definir l'abast del sector públic desitjat.

Durant el procés d'elaboració de l'actual sistema de finançament autonòmic es va realitzar l'última estimació de les necessitats de finançament en l'any base (referides a 2009 amb dades de referència de 2007). En els articles 2 a 6 de la secció primera del títol I de la Llei 22/2009[15] s'especifica que "Les necessitats globals de finançament en l'any base per a cada comunitat autònoma resulten d'afegir a les necessitats de finançament de cada comunitat autònoma l'any 2007 l'import que li corresponga en el repartiment dels recursos addicionals que s'integren en el sistema que preveuen els articles 5 i 6".

És a dir, per a valorar les necessitats que cal finançar, l'actual model de 2009 considera insuficient el resultat dels fons atribuïts per l'anterior model en l'any base, motiu pel qual afegeix més recursos. D'aquesta manera es determina en l'any base quin hauria de ser el finançament suficient d'acord amb les necessitats corresponents a les competències assumides per les comunitats autònomes.

Llavors, el primer pas del model va consistir en l'estimació de les necessitats de finançament de cada comunitat autònoma. I, una vegada estimades les necessitats, es va assignar amb quins recursos financers serien satisfetes (capacitat tributària, transferències...). A partir d'aquest moment, el finançament dependria de l'evolució dels recursos financers establits, amb una revisió quinquennal.

Ara bé, la coincidència de la implantació del nou model amb la crisi econòmica (2009) no va permetre complir el finançament de les necessitats reconegudes per a l'any base. Així mateix, la manera d'abordar la crisi va trencar la dinàmica amb què calia mantindre la distribució entre nivells de l'Administració. "Els principis d'equitat, justícia i lleialtat no s'han complit a Espanya durant la gestió de la crisi econòmica que es va desenvolupar a partir de l'any 2009. A conseqüència de la política d'estabilitat pressupostària dissenyada i gestionada pel Govern, l'Administració central va llevar recursos de la participació autonòmica en el rendiment tributari per un import de 84.248 milions d'euros en el període 2010 a 2019, i va imposar objectius de dèficit desproporcionats a les comunitats autònomes en relació amb la despesa pública gestionada per aquestes i la seua naturalesa. Aquest comportament va permetre que els serveis públics fonamentals gestionats per les administracions centrals incrementaren la seua despesa un 8,7% entre 2009 i 2013, seguint l'evolució de les seues necessitats, mentre que les despeses de sanitat, educació i protecció

[14] "Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica", segon informe de la comissió d'experts nomenada per les Corts Valencianes.

[15] Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries.

social gestionades per l'Administració autonòmica van patir un sever ajust en el mateix període (-13,4%)."[16]

Per aquest motiu, cal partir de l'acord de 2009 com a última referència de les necessitats estimades i analitzar com han evolucionat a partir del comportament experimentat pels diferents components de la mateixa definició de la població ajustada.[17] D'aquesta manera s'obté el nivell anual[18] corresponent a les necessitats establides per a la Comunitat Valenciana, d'acord amb les característiques de la seua població ajustada i en sintonia amb el mateix model de finançament.

Cal indicar que, tal com ha sigut comentat anteriorment, aquesta valoració de les necessitats va prendre com a referència inicial el resultat del model anterior de finançament en l'exercici 2007. Per tant, és important no oblidar que la Comunitat Valenciana ja patia un infrafinançament en l'anterior model, que no va ser ben resolt pels recursos afegits; de manera que fins i tot les necessitats reconegudes pateixen la influència de l'*statu quo*.

El gràfic 9 mostra l'evolució del finançament autonòmic rebut per la Comunitat Valenciana (segons població ajustada i competències homogènies) i el compara amb el que li correspondria d'acord amb la mitjana de comunitats de règim comú (des de 2002) i també amb les necessitats reconegudes (des de 2009). S'observa que la Comunitat Valenciana ha rebut sempre un finançament inferior al que li correspondria d'acord amb la seua població ajustada.

Però el gràfic també destaca la gran distància que separa el finançament rebut de les necessitats reconegudes. Aquest desajust té dos components: un degut al finançament inferior a la mitjana i un altre ocasionat per no haver-se respectat les necessitats en el moment de partida ni haver inclòs la seua evolució. Sols en 2019 s'haurien igualat dues de les sèries, gràcies al bon comportament de la recaptació: la del finançament hipotètic segons la mitjana i la de les necessitats reconegudes. No obstant això, el finançament efectiu sempre ha sigut inferior.

---

[16] Informe sobre el document del grup de treball del Ministeri d'Hisenda relatiu al càlcul de la població ajustada, comissió d'experts nomenada per les Corts Valencianes.

[17] Zabalza, A. (2021), "La deuda autonómica y su saneamiento". Treball presentat en les Jornades GEN-RIFDE "Finances autonòmiques: els assumptes pendents, Santiago de Compostela, 10 i 11 de novembre de 2021.

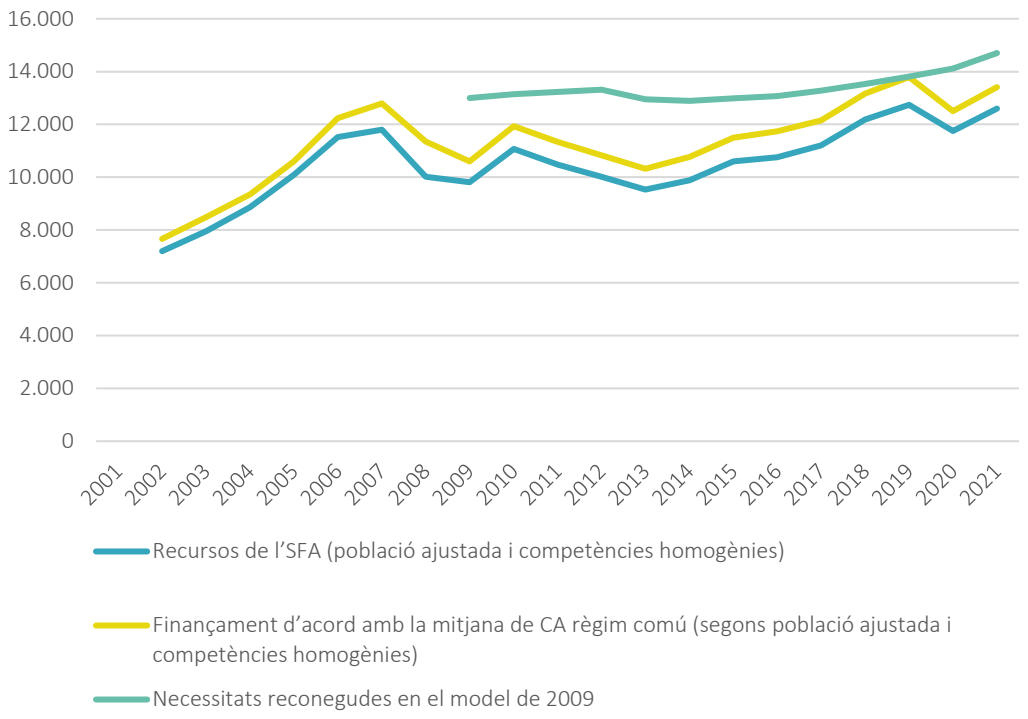
Zabalza, A. (2017). "Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica", en *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 223, p. 67-100.

Zabalza, A. (2016). "Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma", en De la Fuente, A., i López-Laborda, J. (coord.), *Financiación autonómica: problemas del modelo y propuestas de reforma*, número monogràfic, Mediterráneo Económico, 30, p. 117-152.

López-Laborda, J., i Zabalza, A. (2011). "Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica", en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, núm. 197, p. 37-65.

[18] La sèrie resultant s'ha convertit a euros corrents de cada any amb el deflactor del PIB.

Gràfic 9. Evolució del finançament autonòmic valencià i de les necessitats reconegudes. En milions d'euros



Per tant, l'anàlisi que hem realitzat ens permet obtindre no sols l'estimació de la falta de finançament originada per la discriminació en el sistema de finançament (inequitat horitzontal), sinó també la corresponent a la falta de suficiència i d'equitat vertical.

El resultat de l'exercici es resumeix en el gràfic 10. La franja de color groc representa la part del deute que ha hagut d'assumir la Generalitat per culpa d'haver rebut un finançament inferior al de la mitjana de comunitats de règim comú (comparat en termes de població ajustada, competències homogènies i igual esforç fiscal). La franja de color verd ens mostra l'endeutament addicional fins a arribar a les necessitats reconegudes pel model, mentre que la franja superior mostra la part del cost financer corresponent al sobreendeutament.[19]

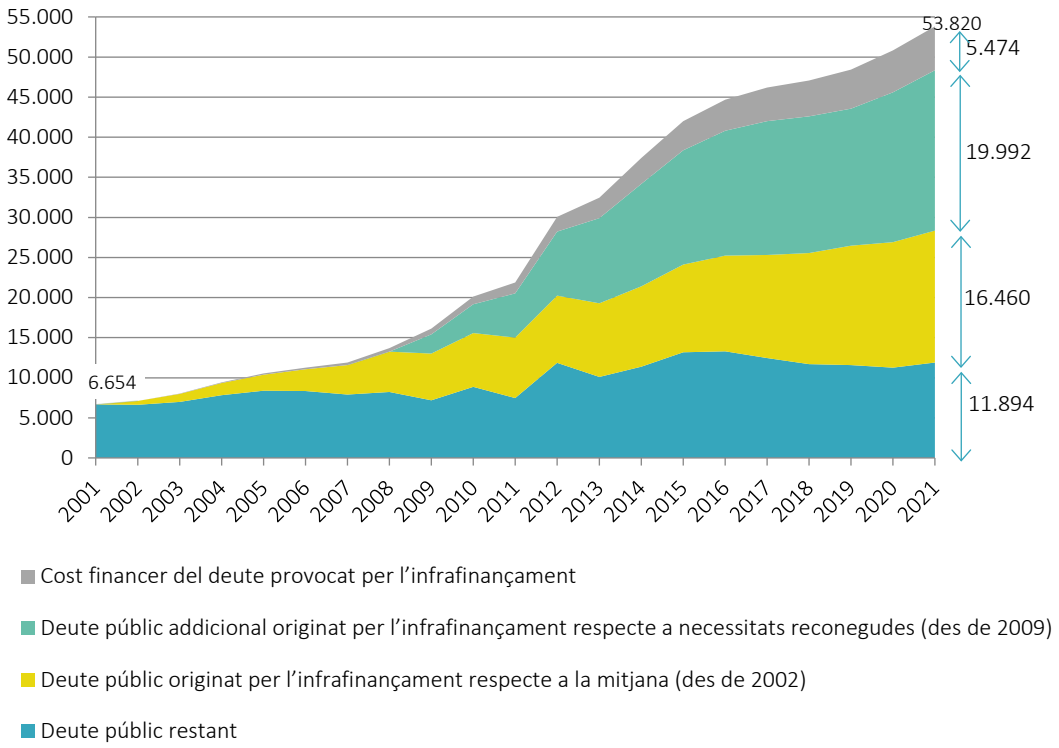
La suma d'aquestes tres àrees constitueix la part del deute que la Comunitat Valenciana hauria estalviat si no haguera sigut discriminada en el repartiment i si s'haguera respectat el finançament de les necessitats reconegudes pel mateix model de finançament autonòmic. Aquesta quantia s'eleva a 41.926 milions d'euros en 2021.

Per últim, l'àrea inferior del gràfic ens mostra l'evolució que hauria tingut el deute públic valencià sota el supòsit de rebre un finançament igual al de la mitjana de comunitats autònomes de règim comú a partir de 2002 i haver-se respectat la suficiència d'acord amb les necessitats reconegudes pel model. Comprovem com, durant l'època d'expansió

[19] A causa de la falta d'informació per a conéixer el cost financer de cada una de les partides del deute públic, hem estimat el cost financer associat al sobreendeutament d'acord amb el pes que aquest representa sobre el total del deute.

econòmica, el deute s'hauria mantingut aproximadament constant i només hauria crescut durant la primera meitat de la segona dècada del segle, com a conseqüència de la recessió, recuperant-se posteriorment. En 2021 el deute valencià hauria sigut d'11.894 milions d'euros (en compte dels 53.820 milions d'euros reals) i representaria el 10,6% del PIB, una càrrega molt més assumible i compatible amb el manteniment del sector públic autonòmic.

Gràfic 10. Evolució del sobreendeutament públic de la Generalitat 2002-2021. En milions d'euros



Per últim, cal advertir que aquest exercici s'ha efectuat per a un període de temps extens però que no abraça la totalitat de l'existència de la comunitat autònoma. Tenint en compte que la Generalitat Valenciana va ser de les primeres a assumir les principals competències autonòmiques (educació i sanitat), és molt probable que l'infrafinançament respecte a la mitjana existira abans de 2002, així com que la insuficiència respecte a les necessitats existira també abans que aquestes es valoraren en 2009.

APROVACIÓ DE L'INFORME

En compliment de l'article 19.*j* de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, de l'article 55.1.*h* del seu Reglament de Règim Interior i del Programa Anual d'Actuació de 2021 d'aquesta institució, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunió del dia 12 d'abril de 2022, va aprovar aquest informe sobre l'evolució del deute de la Generalitat Valenciana.

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Document sota custòdia en Seu Electrònica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Informe sobre l'evolució del deute de la Generalitat Valenciana_VAL - SEFYCU 3182637

Podeu accedir a aquest document en format PDF-PAdES i comprovar la seua autenticitat en la Seu Electrònica usant el codi CSV següent:

URL (adreça en Internet) de la Seu Electrònica: https://sindicom.sedipualba.es/

Codi Segur de Verificació (CSV): KUAA UMWL VV3U 4CXX ZT2C

En aquesta adreça podeu obtenir més informació tècnica sobre el procés de firma, així com descarregar les firmes i els segells en format XAdES corresponents.

Resum de firmes i/o segells electrònics d'aquest document

Empremta del document per a la persona firmant	Text de la firma	Dades addicionals de la firma
	Vicent Cucarella Tormo Síndic Major	Firma electrònica - ACCV - 12/04/22 09:40 VICENT CUCARELLA TORMO