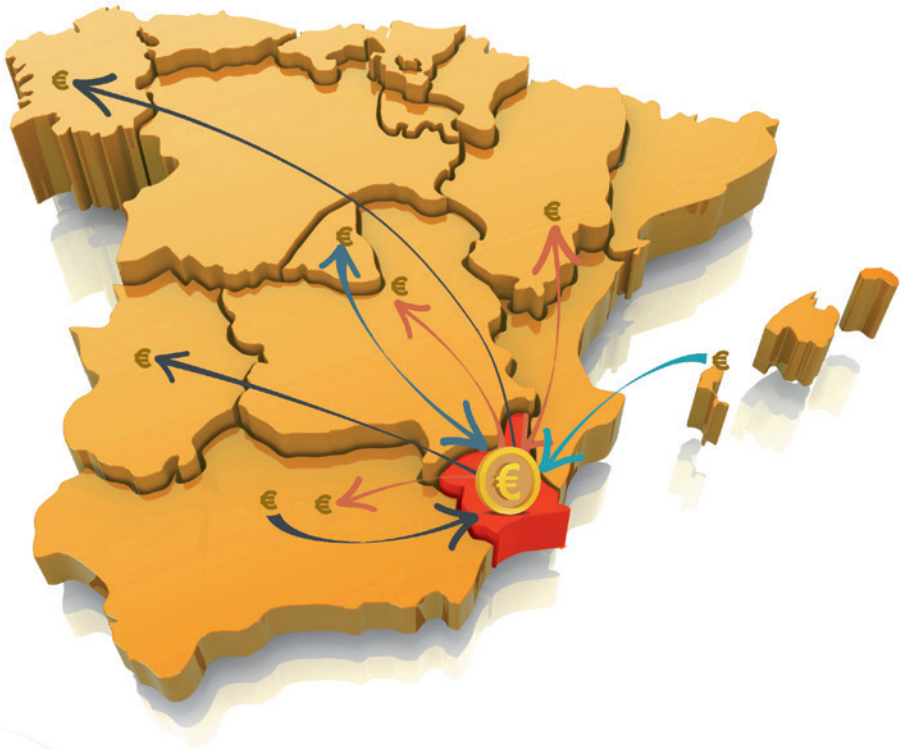

# EL **MODELO** DE **FINANCIACIÓN** AUTONÓMICA Y SUS **CONSECUENCIAS ECONÓMICAS** PARA LA REGIÓN DE MURCIA

colección estudios 34

# EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS PARA LA REGIÓN DE MURCIA

INFORME PARA EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

Noviembre de 2015


**EQUIPO INVESTIGADOR:**

Fernando Ignacio Sánchez Martínez
Ildefonso Méndez Martínez
Jorge Eduardo Martínez Pérez

colección estudios 34

La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el C.E.S. incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo se identifique con las mismas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de obra, citando su procedencia.

© Copyright. 2015. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
Edita y distribuye: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - 30004 Murcia.
www.cesmurcia.es

I.S.B.N.: 978-84-606-6053-8
Depósito Legal: MU 1465-2015

Edición a cargo de: Compobell, S.L. Murcia

# PRESENTACIÓN

Entre los grandes temas que centran los debates sobre el desarrollo de la Región de Murcia se encuentra, inequívocamente, el modelo de financiación autonómica y los efectos que genera su aplicación en nuestra Comunidad Autónoma. No se trata de una cuestión coyuntural que haya aflorado en el marco de la enorme crisis económica –y social– que se inicia en 2008. Al contrario, es un tema controvertido desde las primeras etapas del proceso autonómico porque ya entonces se empezó a apreciar que generaba desigualdades territoriales, y que Murcia resultaba gravemente perjudicada por corresponderle una financiación por habitante notablemente inferior al promedio. Una situación que las diferentes reformas emprendidas a lo largo de los años han sido incapaces de corregir.

El Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia lo consideró un tema con suficiente trascendencia para promover un estudio en profundidad, al igual que ha hecho a lo largo de los años con otros igualmente de enorme relevancia (recursos hídricos, inmigración, economía irregular, sistema sanitario público, reforma de la Política Agrícola Común…). En primer lugar por su importancia económica. No es necesario escribir mucho para justificarla pues ese desequilibrio implica anualmente que la Región deje de percibir una elevada cantidad de recursos financieros y muy necesarios, especialmente cuando además los principales indicadores socioeconómicos la sitúan generalmente por debajo de los datos nacionales. Y en segundo lugar por la oportunidad del momento en que nos encontramos. La vigencia del actual modelo finalizó y de las elecciones generales recientemente celebradas surgirá un nuevo gobierno que debiera tener entre sus prioridades la reforma del sistema de financiación autonómica.

El fin principal del trabajo no es probar el perjudicial trato recibido por la Región en este ámbito, suficientemente revelado por otros estudios de cualificados investigadores independientes y ajenos a nuestra Comunidad Autónoma. Ante una negociación que se prevé compleja y difícil, pues los intereses regionales son muy dispares, el objetivo prioritario es aportar desde nuestra posición propuestas,

ideas y reflexiones de interés para propiciar la reforma del actual sistema, de tal forma que si el nuevo modelo no logra igualar los recursos por habitante de las regiones, corrija al menos las enormes disparidades del actual.

El estudio se adjudicó a un equipo de investigadores de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia compuesto por D. Fernando Ignacio Sánchez Martínez, D. Ildefonso Méndez Martínez y D. Jorge Eduardo Martínez Pérez, de larga y cualificada trayectoria en el ámbito económico y particularmente en el hacendístico. Han cumplido con creces las expectativas depositadas porque han realizado un trabajo riguroso y de gran calidad técnica, de fácil lectura pues han procurado simplificar términos complejos para hacerlos accesibles a personas poco conocedoras de estos temas, y con solidez y creatividad en las propuestas que realizan. Les agradezco el esfuerzo que han realizado, sin duda fructífero.

El debate en torno al sistema de financiación autonómica, sus posibles inequidades y las vías por las que debería transitar su próxima reforma está no pocas veces trufado de lugares comunes y generalidades, cuando no de presupuestos de partida erróneos. Por esta razón resulta particularmente oportuno el contenido del capítulo primero del estudio que, en primer lugar, revisa de un modo sucinto pero preciso el marco teórico que, desde la perspectiva de la economía del bienestar, justifica la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos. Conviene no olvidar que, al margen de razones de naturaleza histórica y política, la descentralización de las administraciones públicas en España tiene un sólido fundamento de índole económica, toda vez que la diversificación de la oferta de servicios públicos orientada a satisfacer unas preferencias también diversas territorialmente, conlleva ganancias en términos de bienestar frente a la provisión uniforme de una administración centralizada. Este primer capítulo aborda asimismo una necesaria revisión de la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, en la que se subrayan las luces y las sombras que asoman tras cada una de las reformas aplicadas en el transcurso de los últimos treinta y cinco años.

Siendo el objetivo del estudio evaluar los efectos económicos de la financiación autonómica en la Región, es ineludible cuantificar cómo la aplicación de los modelos de financiación se ha reflejado en las cifras de ingresos de la comunidad autónoma. Esto es lo que hacen los autores del informe en su capítulo segundo, cuyo ámbito temporal de análisis abarca los dos últimos modelos: el aprobado en 2001 y que estuvo vigente desde 2002 hasta 2008; y el aprobado en 2009, que ha prolongado su vigencia desde dicho año hasta el momento presente. El análisis descriptivo que se lleva a cabo en este capítulo es muy completo y enormemente útil para comprender los factores que explican las dinámicas de la

financiación de la CARM y del conjunto de comunidades de régimen común, así como para valorar la situación relativa de la comunidad murciana en el conjunto del sistema. Cualquiera que lea esta parte del informe constatará la inequívoca evidencia de que la Región de Murcia ha sufrido en el periodo objeto de estudio –incluso antes, como sugieren los autores– una discriminación sistemática en lo que respecta a su financiación relativa. Resulta desolador comprobar que la CARM es la segunda región peor tratada por el sistema de financiación –solo la Comunidad Valenciana está objetivamente peor– y que, además, esta situación, lejos de solucionarse con los sucesivos cambios en el modelo de financiación, se revela como un problema estructural.

El colofón de este capítulo es la cuantificación –con todas las cautelas que se derivan de las opciones metodológicas escogidas por los autores– de los déficit de financiación anuales que han resultado de este agravio comparativo, así como la estimación del déficit acumulado en el periodo objeto de estudio, 2002-2013. El resultado de este ejercicio es contundente: asumiendo que las necesidades de gasto de las comunidades están bien representadas por el conjunto de variables y ponderaciones que el modelo de 2009 utiliza para el reparto del denominado Fondo de Garantía, la CARM habría estado perdiendo unos 120 millones de euros anuales (euros de 2010), como consecuencia del diseño del sistema de financiación; lo que equivale a unos 1.400 millones de euros acumulados en los doce años que van desde 2002 hasta 2013.

Que el sistema de financiación da lugar a desigualdades en términos de financiación per cápita entre comunidades autónomas es algo sabido, como habitual es asumir que este hecho podría estar reflejándose, por un lado, en mayores déficit públicos y ratios de endeudamiento en las comunidades peor financiadas y, por otro, en menores niveles de prestación de los servicios públicos esenciales en estas mismas comunidades, a resultas de la menor disponibilidad de recursos financieros. Ninguno de estos supuestos, pese a ser plausibles, ha sido hasta la fecha objeto de contrastación empírica; y constituye un mérito añadido de este informe el tratar de hacerlo con la metodología y el rigor adecuados. El capítulo tercero representa, pues, una aportación original, consistente en el análisis de los efectos del sistema de financiación y sus cambios sobre el déficit y la deuda autonómicos, y sobre los resultados derivados de la provisión de los servicios educativos y sanitarios. Las conclusiones de este capítulo son ciertamente interesantes, pues confirman un efecto relevante de las diferencias en financiación y de los cambios en el sistema sobre la disparidad en las cifras de déficit y deuda entre comunidades –que, no obstante, tienen otros factores explicativos adicionales–, al tiempo que rechaza la hipótesis de que las inequidades del modelo de financiación se hayan traducido en una peor dotación de recursos educativos o en peores resultados en salud de la población.

Por último, un estudio como el que se presenta quedaría incompleto si únicamente se limitase a constatar los problemas del sistema de financiación autonómica, sus perversos resultados en términos de equidad entre comunidades –y, en particular, el maltrato sufrido por la Región de Murcia–, y los efectos inducidos que ello tiene sobre la situación presupuestaria de las haciendas regionales. El corolario a todos estos resultados ha de ser la propuesta de estrategias y acciones concretas que guíen la próxima reforma del sistema de financiación. Este es el contenido del capítulo cuarto, en el que se abordan los aspectos más importantes que dicha reforma debería contemplar: la suficiencia y la estabilidad de los ingresos autonómicos, la equidad horizontal entre comunidades, y la autonomía fiscal de los gobiernos regionales. Siendo todos ellos merecedores de atención, subrayamos la relevancia del citado en segundo lugar. El principal objetivo de la reforma del modelo –y así se hace constar de modo reiterado en el informe– no debería ser otro que la convergencia en los niveles de financiación relativa de las comunidades. Y en este sentido se pronuncian los autores del estudio sin ambigüedades, propugnando la abolición progresiva de la cláusula de mantenimiento del ***statu quo*** y defendiendo la simplificación del mecanismo de reparto y su adecuación a las variables que mejor representen las necesidades de gasto de las administraciones públicas autonómicas.

Estas propuestas, y otras que figuran en el texto, podrán ser compartidas o no. Sin duda, desde ámbitos distintos pudieran proponerse otras diferentes sostenidas con argumentos mejores o peores. De lo que no me cabe duda es de la enorme solidez, basada en la justificación teórica o en la experiencia empírica científicamente demostrada, de las ideas que incorpora este trabajo. Creo que merecen un análisis sosegado, reflexión y debate por quienes deben decidir la reforma del modelo.

Murcia, diciembre de 2015
José Luján Alcaraz
*Presidente del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia*

www.cesmurcia.es

CES

Región de Murcia