

Informe

# ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO (SFA), 2013-2023

## EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SFA Y OTROS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas (IvieLAB), una iniciativa conjunta entre el Ivie y Presidencia de la Generalitat Valenciana (GVA) que arrancó en 2018 con el objetivo de diseñar nuevas metodologías y desarrollar las herramientas necesarias para la evaluación de políticas públicas que permitan profundizar en el conocimiento de la estructura de la economía de la Comunitat Valenciana. En el marco del convenio suscrito en las sucesivas anualidades, se han realizado numerosos informes sobre ámbitos estratégicos para la orientación de las políticas de modernización y fomento del desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana. En 2023, la evaluación de los fondos *Next Generation European Union*, los resultados de la descentralización, la recuperación económica y social de la Comunitat Valenciana, la trayectoria de la economía valenciana desde la aprobación del Estatut de Autonomía, la participación de las mujeres en la propiedad y el gobierno, la internacionalización de la empresa valenciana y el impacto de los organismos internacionales serán los temas a los que prestará atención la colaboración entre el Ivie y Presidencia de la GVA. Adicionalmente, este año ambas instituciones trabajarán en la organización del V Congreso de Economía Valenciana bajo el lema: "Comunitat Valenciana 2030: nuevas estrategias para la vía valenciana". A lo largo de 2022 se irán sumando análisis complementarios que permitan seguir profundizando en la

mejora de la eficiencia y el diseño de las políticas y programas públicos. Para la realización de estos trabajos, se ha constituido un equipo amplio formado por investigadores y técnicos del Ivie junto con otros colaboradores externos, bajo la dirección de Francisco Pérez (catedrático emérito de la Universitat de València y Director de investigación del Ivie) y Joaquín Maudos (Catedrático de la Universitat de València y Director adjunto de investigación del Ivie). Los investigadores y técnicos del Ivie que participan en el desarrollo de las actividades de IvieLAB en 2022 son por orden alfabético: Carlos Albert, Francisco Alcalá, Rodrigo Aragón, Eva Benages, Miguel Ángel Casquet, Alejandro Escribá, Juan Fernández de Guevara, Héctor García, Francisco Goerlich, Laura Hernández, Matilde Mas, Consuelo Mínguez, Silvia Mollá, Fernando Pascual, José Manuel Pastor, Juan Pérez, Javier Quesada, Juan Carlos Robledo, Ernest Reig, Vicente Safón, Jimena Salamanca, Lorenzo Serrano e Irene Zaera. Además, varios trabajos requieren contar con la colaboración de profesionales externos de diferentes universidades españolas. La lista del equipo de trabajo se completa con personal de edición y maquetación (Mari Cruz Ballesteros, Alicia Raya y Susana Sabater), servicios generales (Rosa Buitrago, Yolanda Jover, Belén Miravalles, Leo Marqués y Natalia Mora), todos ellos bajo la dirección de la gerencia del Ivie (Pilar Chorén).

Este informe ha sido realizado por el siguiente equipo:

### **Investigación**

Francisco Pérez, y (Ivie y Universitat de València)

Joaquín Maudos (Ivie y Universitat de València)

Juan Pérez (Ivie)

### **Edición y diseño**

M<sup>a</sup> Cruz Ballesteros (Ivie)

## INDICE

---

<b>1. Objetivo y principales resultados .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Evolución de los ingresos del SFA 2013-2023.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Importancia de los ingresos extraordinarios durante la pandemia.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Comparación con las demás comunidades autónomas .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Perspectivas para 2023 .....</b>	<b>12</b>



## 1. OBJETIVO Y PRINCIPALES RESULTADOS

Estas notas tienen como finalidad analizar la evolución durante la última década (2013-2022) de los ingresos de la Comunitat Valenciana procedentes del sistema de financiación autonómica (SFA), contemplando además la importancia de otras fuentes de financiación que han sido relevantes en los últimos años, como consecuencia de las respuestas dadas a la pandemia del COVID-19.

El análisis de la evolución en el periodo 2013-2022 se completa en dos aspectos: a) con la valoración de la situación prevista para 2023, a la luz de la información disponible; b) y la comparación de la situación valenciana con otras comunidades en algunos indicadores básicos a lo largo del periodo analizado y especialmente al final del mismo.

Los principales resultados del análisis son los siguientes:

- La financiación real por habitante del SFA para la Comunitat Valenciana en 2023 supera en un 40% la de 2015, tras aumentar de manera continuada hasta 2019 y superar en 2023 el bache que representa la pandemia.
- Para compensar la caída de la financiación ordinaria del SFA y poder combatir la pandemia, la Comunitat Valenciana recibió entre 2020 y 2023 fondos extraordinarios del Estado por valor de 3.153 millones de euros, que representan el 9% del total de recursos adicionales entregados a las CC.AA. de régimen común.
- Los recursos de la Comunitat Valenciana siguen siendo inferiores al conjunto de las comunidades. La previsión de la situación en 2023 es que los ingresos por habitante ajustado valencianos sean un 96,2% de la media y los ingresos por habitante un 93%. Si la GVA recibiera la misma financiación por habitante ajustado que la media ingresaría 628 millones de euros más y si se equiparara en financiación por habitante, 1.188 millones.
- Un mecanismo transitorio que garantizara que en 2023 ninguna comunidad se situara por debajo de la financiación media por habitante ajustado tendría un coste de 2.340 millones de euros. Las comunidades beneficiarias serían: Andalucía (1.034 M€), Comunitat Valenciana (628 M€), Cataluña (308 M€), Región de Murcia (235 M€), Castilla-La Mancha (101 M€) e Illes Balears (35 M€).

## 2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SFA 2013-2023

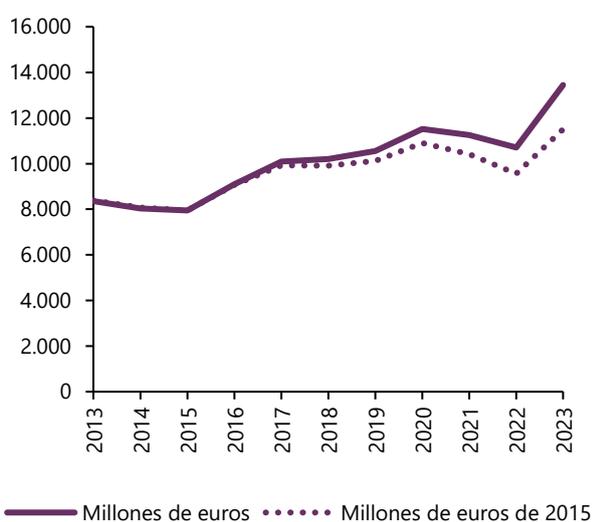
Los ingresos procedentes del SFA en términos de caja, entendido como la suma de las entregas a cuenta y liquidaciones percibidas cada año, han tenido un crecimiento sostenido desde 2015 en la Comunitat Valenciana, con la única excepción del último ejercicio cerrado, 2022, pasando de los 7.947 millones de euros a 10.706 millones. La comunicación del Ministerio de Hacienda para 2023 hace que los ingresos se eleven hasta los 13.449 millones de euros. Es decir, en el año que comienza la Generalitat Valenciana dispone de 5.500 millones más de euros que hace ocho años (**gráfico 1**).

El análisis en términos reales, teniendo en cuenta la evolución de los precios cada año, refleja que los ingresos reales del SFA han crecido un 45% entre 2015 y 2023. Si además se tiene en cuenta el crecimiento demográfico, los ingresos reales por habitante que la Comunitat Valenciana percibe en 2023 procedentes del SFA (2.613 euros per cápita) han aumentado un 40% respecto a los recibidos en 2015 (1.865).

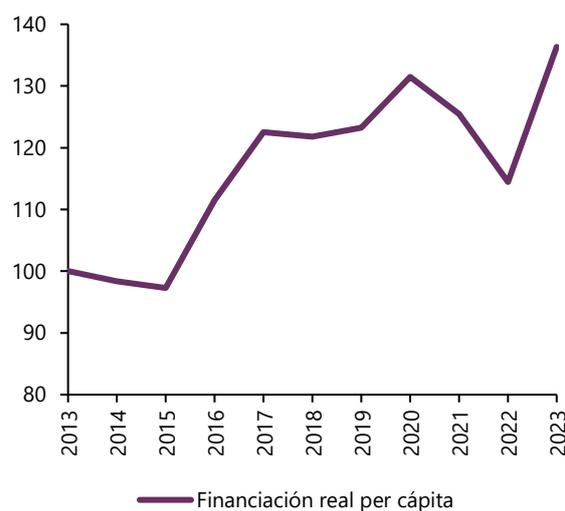
Entre 2015 y 2020 los ingresos recibidos por la GVA en concepto del SFA han crecido a una tasa media anual del 6,5% en términos reales. Los efectos de la pandemia en la actividad económica y en la recaudación hicieron que los ingresos del SFA cayeran en 2021 (-4,6% en términos reales) y en 2022 (-8,2% respecto al año anterior). Esto ha provocado que la financiación real de la GVA procedente del SFA se haya visto reducida en 1.576 millones de euros entre 2020 y 2022 como consecuencia de la caída de recaudación generada por la pandemia.

**Gráfico 1.** Ingresos procedentes del Sistema de Financiación Autonómica<sup>1</sup>. Comunitat Valenciana. 2013-2023

a) En términos absolutos  
(millones de euros)



b) En términos per cápita  
(2013=100)



<sup>1</sup> Entregas a cuenta más liquidaciones menos la cuota anual correspondiente a la devolución de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 pendientes.

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

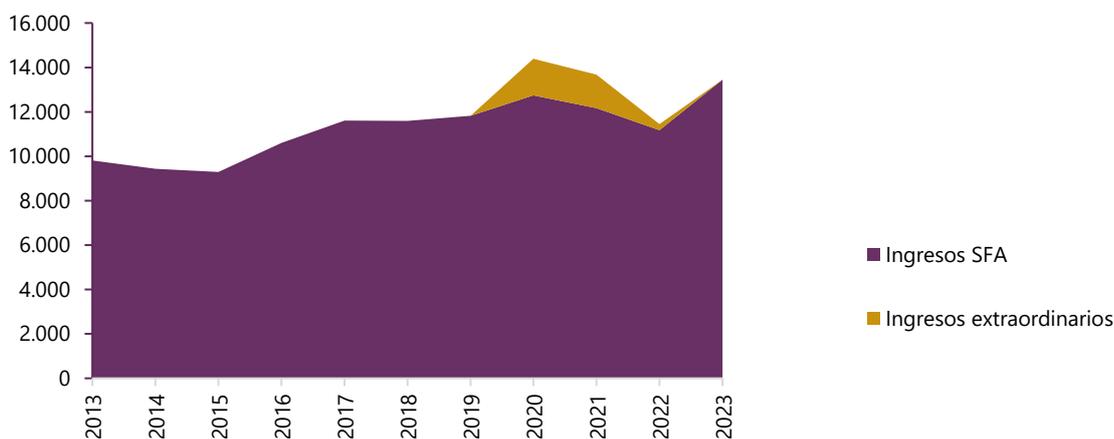
### 3. IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS DURANTE LA PANDEMIA

Para poder hacer frente a esta caída de los recursos procedentes del SFA al mismo tiempo que se dotaba de capacidad financiera para que las CC. AA. respondieran a los efectos de la pandemia, el Estado incrementó la financiación regional a través de fondos extraordinarios no finalistas<sup>1</sup> que complementaron los recursos del SFA. La Comunitat Valenciana recibió entre 2020 y 2022, 3.153 millones de recursos extraordinarios: 1.486 millones de euros en 2020 (Fondo COVID), 1.400 millones en 2021 (Fondo Extraordinario) y 267 millones en 2022 (devolución de la mensualidad del IVA de 2017). Esto implicó que en 2020 la Comunitat Valenciana recibiera la mayor cifra de ingresos reales obtenidos hasta ese momento (14.389 millones de euros de 2023, **gráfico 2**).

En 2022, primer año post-COVID y sin ingresos extraordinarios asociados a la pandemia, la Comunitat Valenciana recibió, en comparación con los ingresos ordinarios del SFA de 2020, un 5,2% menos, lo que se traduce en 1.300 millones de euros menos en términos reales. En este retroceso influyen circunstancias de la liquidación de 2020 que se comentarán más adelante.

Al contrario que en 2022, las buenas perspectivas recaudatorias de 2023 han provocado que los ingresos ordinarios del SFA recuperen la senda de crecimiento que se truncó con la pandemia, alcanzando los 13.449 millones de euros en la Comunitat Valenciana, lo que significa un incremento del 22,6% en términos nominales y del 17,5% en términos reales, y un nuevo máximo de recursos procedentes del SFA.

**Gráfico 2.** Evolución de los ingresos de la Comunitat Valenciana: Sistema de Financiación Autonómica e Ingresos Extraordinarios (millones euros de 2023)



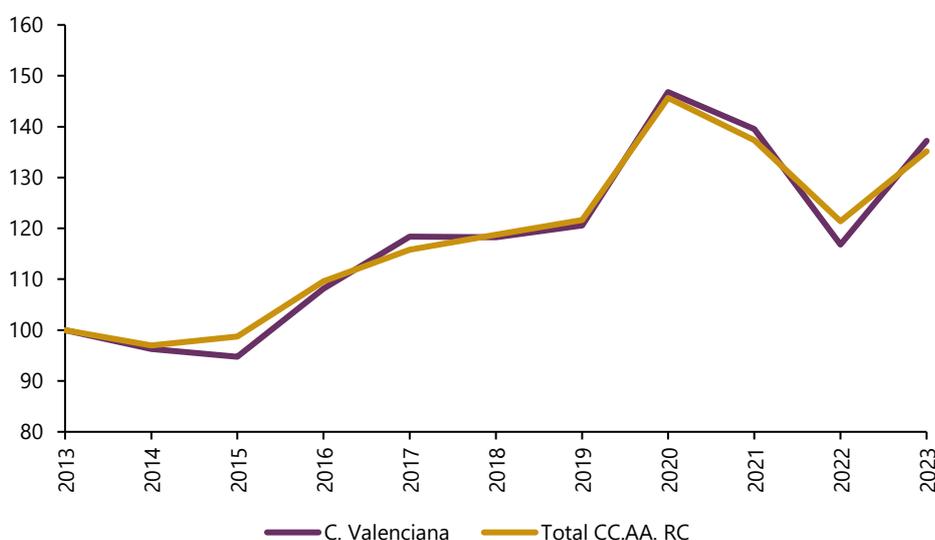
Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

<sup>1</sup> Los fondos extraordinarios considerados en este análisis se refieren a aquellos que no tienen asociado un gasto finalista, es decir, que pueden financiar cualquier tipo de gasto: en 2020 el Fondo COVID (16.000 millones de euros), en 2021 el Fondo Extraordinario (13.486 millones) y en 2022 la condonación de las liquidaciones negativas (4.404 millones) y la devolución de la mensualidad del IVA de 2017 (3.062 millones). En 2021 también las CC. AA. recibieron 7.000 millones de euros, sin embargo estos recursos tenían un gasto finalista: ayuda a la solvencia empresarial. Este último fondo no se considera en el análisis ya que lleva un gasto asociado, y en caso de no realizarlo las CC. AA. han tenido que reintegrarlo al Tesoro en 2022.

## 4. COMPARACIÓN CON LAS DEMÁS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En comparación con la dinámica de ingresos reales del conjunto de CC. AA. de régimen común (SFA ordinarios más fondos extraordinarios) la Comunitat Valenciana se comporta de manera muy similar a las demás: incremento continuado desde 2015 alcanzando el máximo nivel en 2020, caída en 2021 y 2022 (situándose los ingresos valencianos en los niveles de 2017 y 2018), y fuerte crecimiento en 2023 como consecuencia de la recuperación de los ingresos ordinarios del SFA (**gráfico 3**).

**Gráfico 3.** Evolución de los ingresos reales (SFA e Ingresos Extraordinarios). Comunitat Valenciana y Total CC. AA. de Régimen Común. 2013-2023 (2013=100)



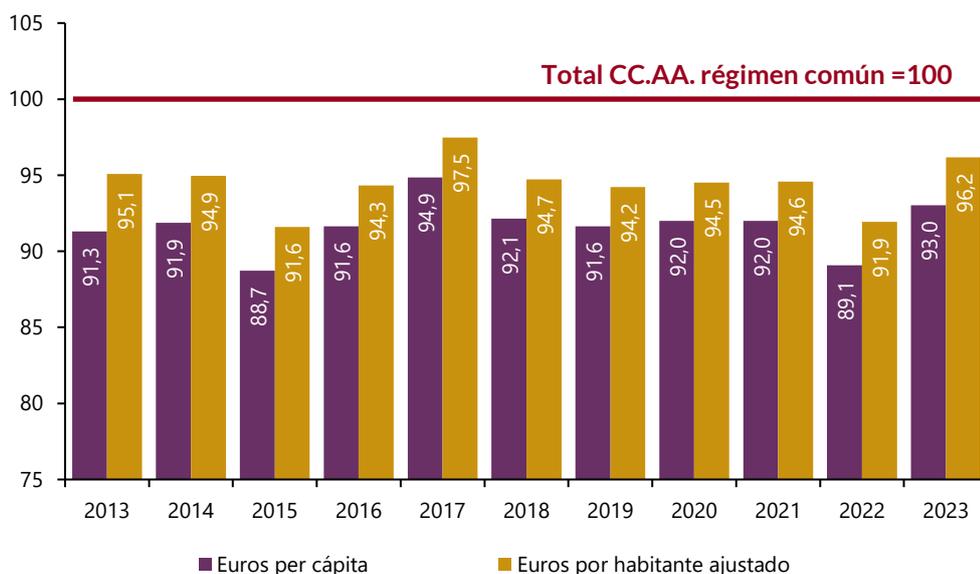
Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Si se compara la financiación del SFA en términos normativos (sin considerar el ejercicio de la capacidad normativa de las CC. AA.) y a competencias homogéneas (eliminando la financiación de aquellas competencias particulares de algunas regiones) se observa que a lo largo del periodo 2013-2023 la financiación valenciana por habitante ajustado se sitúa 5,5 puntos por debajo de la media, aumentando la distancia a 8,3 puntos en términos per cápita.

Destacan los años 2015 y 2022 como los ejercicios donde la distancia respecto a la media fue más elevada, llegando a los 11 puntos porcentuales en la financiación por habitante de 2022 (**gráfico 4**).

En la financiación correspondiente a 2023, la posición relativa de la Comunitat Valenciana vuelve a situarse en el rango previsto: 7 puntos por debajo en financiación por habitante y 4 puntos en financiación por unidad de necesidad.

**Gráfico 4.** Posición relativa de los ingresos del Sistema de Financiación Autonómica. Comunitat Valenciana. 2013-2023 (Total CC. AA. de Régimen Común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

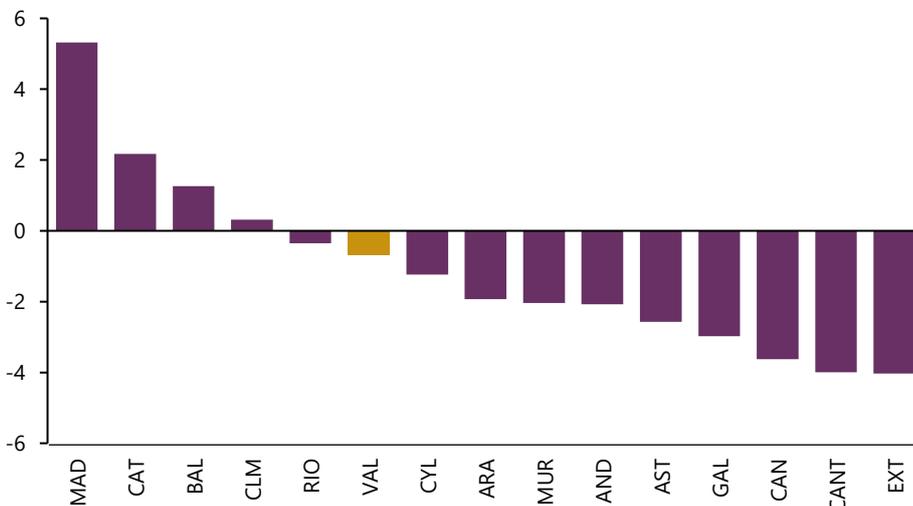
Durante los años 2020 y 2021, adicionalmente a la financiación del SFA, se realizaron transferencias extraordinarias para que las CC. AA. pudieran hacer frente a los gastos vinculados a la pandemia (sanitarios, educativos, sociales y económicos). En 2020 el Fondo COVID repartió 16.000 millones entre las CC. AA. siguiendo criterios de afectación de la pandemia (ingresos hospitalarios, reducción esperada en la recaudación de ingresos cedidos tradicionales...).

La incorporación de estos recursos produjo una variación de la financiación total por habitante ajustado de diferente intensidad en cada una de las CC. AA. (**gráfico 5a**). En 2020 la Comunidad de Madrid y Cataluña aumentaron considerablemente su financiación (al ser las regiones con una mayor afectación de la pandemia y ser las más beneficiadas del Fondo COVID), experimentando incrementos porcentuales importantes respecto a la media. En cambio, la Comunitat Valenciana retrocedió ligeramente en su posición relativa en 2020 (0,7 puntos porcentuales).

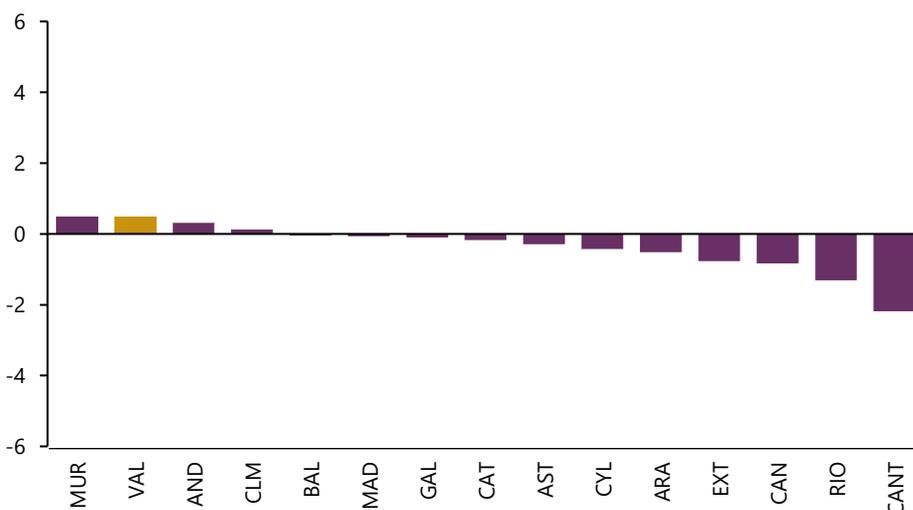
El Fondo Extraordinario de 2021, que ascendió a un total de 13.486 millones de euros, se repartió siguiendo el criterio de las necesidades de gasto del SFA, es decir, según el peso de cada región en la población ajustada. Por este motivo las diferencias en la posición relativa de las CC. AA. en ese año fueron muy inferiores a las que se produjeron en 2020 (**gráfico 5b**). La Comunitat Valenciana fue, junto a la Región de Murcia, la que logró una mayor ganancia en su posición relativa (+0,56 puntos porcentuales), y Cantabria la que más perdió (2,2 puntos porcentuales). Este resultado es consecuencia del funcionamiento real del SFA vigente que no reparte los recursos según las necesidades de cada territorio sino que se distribuyen por otros criterios sesgados por la historia del sistema (*statu quo*).

**Gráfico 5.** Efecto de los ingresos extraordinarios<sup>1</sup> en la financiación por habitante ajustado. Comparativa regional (variación de la posición relativa al introducir los ingresos extraordinarios, puntos porcentuales)

a) Año 2020



b) Año 2021



<sup>1</sup> Ingresos extraordinarios: Fondo COVID (ejercicio 2020) y Fondo Extraordinario (ejercicio 2021).

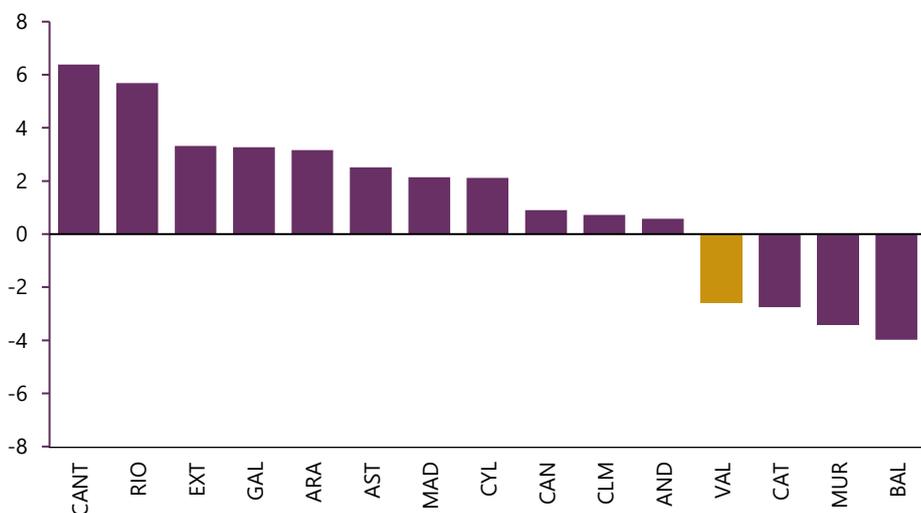
Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Los ingresos extraordinarios para hacer frente a los gastos COVID durante los ejercicios 2020 y 2021 han desvirtuado la realidad de la financiación autonómica ordinaria. Para evidenciarlo, a continuación se muestra la comparación entre la situación prepandemia (se toman como referencia los ingresos del SFA de 2020, que no se vieron afectados por la caída de recaudación de la pandemia al mantener el Estado las entregas a cuenta presupuestadas previamente a la aparición del COVID) y la situación postpandemia (tanto en 2022 como en 2023).

Es importante advertir que los ingresos del SFA de 2022 están afectados por la decisión del Gobierno Central de perdonar a las CC. AA. las liquidaciones negativas de 2020 (consecuencia de unas entregas a cuenta sobreestimadas en el ejercicio 2020 para poder hacer frente a los gastos derivados de la pandemia) y por la devolución de una mensualidad del IVA de 2017. Ambas actuaciones, vinculadas al SFA y no a gastos extraordinarios como sucede con los fondos de 2020 y 2021, han supuesto unos recursos adicionales de 7.467 millones de euros, pero el reparto de los recursos entre comunidades ha estado marcado por los criterios seguidos por el Gobierno Central al condonar las liquidaciones negativas de 2020, cuestionados en su día por la Comunitat Valenciana.

La Comunitat Valenciana ha recibido 267 millones extraordinarios del SFA en 2022. Esto ingresos se refieren únicamente a la devolución del IVA, ya que a la GVA no se le ha compensado nada de las liquidaciones negativas de 2020 ((junto a la Comunitat, solo Baleares y Canarias tampoco se beneficiaron de esta medida, recibiendo el resto de regiones la condonación de 4.404 millones de euros). Si se compara la posición relativa de las CC. AA. en 2020 (sólo ingresos del SFA) con la que se obtiene en 2022, se observa como las CC. AA. que ya cuentan con una financiación muy superior a la media son las que salen más beneficiadas: Cantabria (pasa de una financiación un 24% superior a la media a un 31% en 2022), La Rioja (del estar un 16% por encima al 22%) y Extremadura (del 10% al 15%). Por el contrario, la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia, históricamente infrafinanciadas, pierden más en términos relativos financiación por unidad de necesidad (**gráfico 6**).

**Gráfico 6.** Comparación entre la financiación del SFA por habitante ajustado prepandemia (2020) y primer año postpandemia (2022). Comparación regional (variación de la posición relativa respecto a 2020, puntos porcentuales)

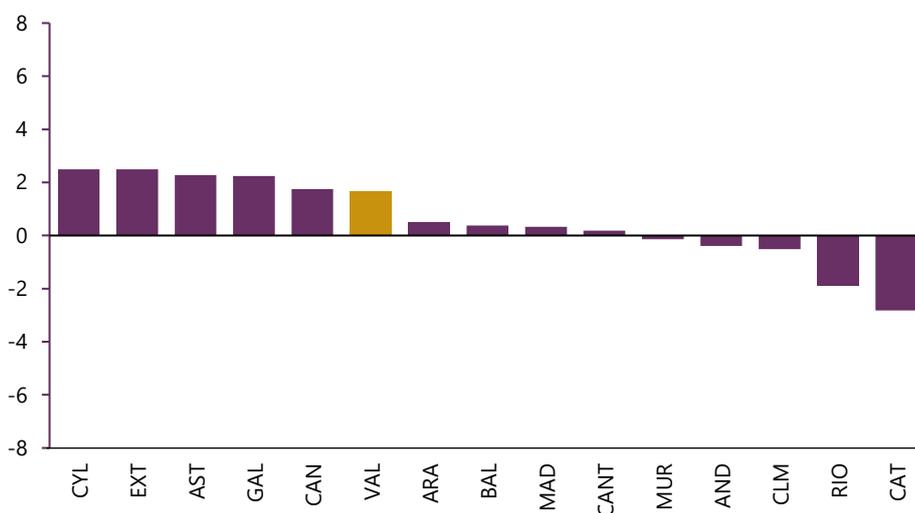


Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

## 5. PERSPECTIVAS PARA 2023

Para el ejercicio 2023, el SFA recupera la normalidad, y lo hace mediante unas entregas a cuenta muy optimistas (un 10,7% superiores a 2022, lo que significa 12.078 millones de euros más por este concepto), a las que se añaden unas liquidaciones positivas como consecuencia del buen comportamiento de la recaudación en 2021 (4.483 millones de euros). En comparación con los ingresos del SFA por habitante ajustado de 2020, Castilla y León, Extremadura, Asturias y Galicia son las que más mejoran su posición relativa (aumentan su distancia a la media 2 puntos porcentuales adicionales a sus posiciones de 2020), mientras que Cataluña es la que más pierde (**gráfico 7**). La Comunitat Valenciana también mejora su posición relativa (+1,7 puntos porcentuales), en parte por la previsión de una mayor recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales.

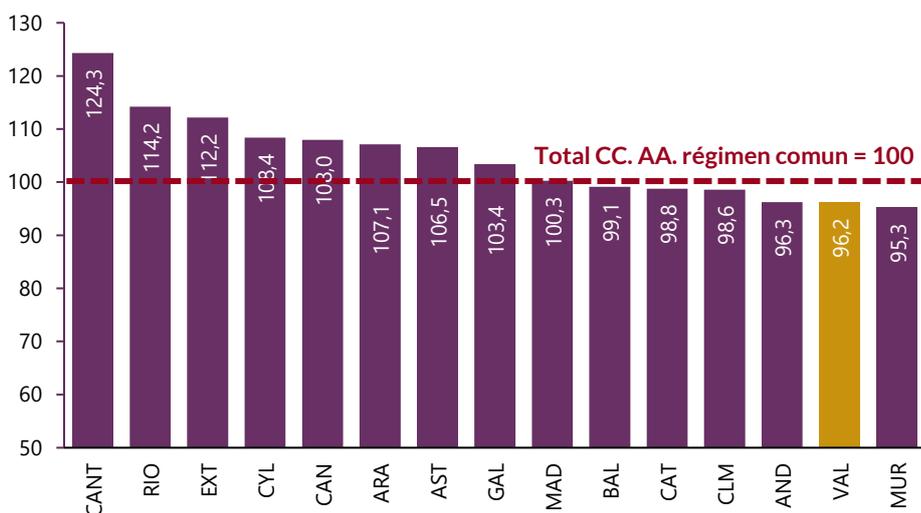
**Gráfico 7.** Comparación entre la financiación del SFA por habitante ajustado prepandemia (2020) y el segundo año postpandemia (2023). Comparación regional (variación de la posición relativa respecto a 2020, puntos porcentuales)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

La financiación del SFA por habitante ajustado muestra que las diferencias regionales persisten en 2023: Región de Murcia, Comunitat Valenciana y Andalucía son las regiones peor financiadas; y Cantabria es la que mejor trato recibe del SFA, con una financiación por unidad de necesidad un 28% superior a la Comunitat Valenciana (**gráfico 8**). El resultado es que la infrafinanciación de la Comunitat Valenciana asciende a 628 millones de euros si recibiera la misma financiación por habitante ajustado que la media, y de 1.188 millones si se equipara a la financiación por habitante.

**Gráfico 8.** Financiación del SFA por habitante ajustado. Comparación regional. 2023 (Total CC. AA. de Régimen Común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Un mecanismo transitorio que garantizara que en 2023 ninguna comunidad se situara por debajo de la financiación media por habitante ajustado tendría un coste de 2.340 millones de euros, siendo beneficiarias del mismo las siguientes regiones: Andalucía (1.034 M€), Comunitat Valenciana (628 M€), Cataluña (308 M€), Región de Murcia (235 M€), Castilla-La Mancha (101 M€) e Illes Balears (35 M€).

500 surpasses



Stock-market carnage  
Closes have lost about 1,400 points in three weeks

### Business Metrics Dashboard



### Digital Sales by Campaign



Ivie



GENERALITAT VALENCIANA

