M

Monografies

Análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas (2009-2012)

Número 15
2014

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia
i Coneixement

Monografies
Número 15/2014
Depósito legal: B 15214-2014

© Generalidad de Cataluña. Departamento de Economía y Conocimiento

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons del tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada.
Resumen de la licencia:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca
Licencia completa:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca

Edición
Dirección General de Política y Promoción Económica
Rambla de Catalunya, 19-21
08007 Barcelona
http://gencat.cat/economiaiconeixement

Redacción
Dirección General de Análisis y Seguimiento de las Finanzas Públicas

Maquetación
Montserrat Romagosa y Helena Casanovas

Diseño gráfico
Enric Jardí

Índice

1.	Introducción	4
2.	Análisis y valoración del desequilibrio vertical	6
2.1.	Desequilibrio vertical entre los recursos del Estado y de las comunidades autónomas	6
2.2.	La dinámica del gasto público en sanidad y educación	11
2.3.	Valoración	14
3.	La capacidad tributaria de las comunidades autónomas sobre los tributos cedidos	15
4.	Los recursos del modelo de financiación	27
4.1.	La evolución de los recursos en términos homogéneos	27
4.2.	El proceso de nivelación de los recursos	33
4.3.	El fondo de suficiencia global (FSG): consolidación del *statu quo* y ajustes	39
4.4.	Los fondos de convergencia	44
4.5.	Los indicadores de necesidad y de capacidad tributaria	50
4.6.	Los ingresos tributarios del Estado (ITE) como variable de evolución	59
5.	Otros recursos de las comunidades autónomas fuera del modelo de financiación	63
5.1.	Las transferencias del Estado a las comunidades autónomas	63
5.2.	Los fondos de desarrollo: el fondo de compensación interterritorial (FCI) y los fondos europeos	65
6.	Recursos totales de las comunidades autónomas	74
7.	Aplicación del sistema de entregas a cuenta	77
8.	El principio de lealtad institucional	84
9.	Conclusiones	86
Anexo		90

1. Introducción

Este documento analiza los resultados de la aplicación del modelo de financiación vigente durante el periodo 2009-2012. El sistema de financiación autonómica es un aspecto sumamente relevante para el desarrollo de las comunidades autónomas (en adelante, CC. AA.). En la actualidad, las administraciones autonómicas gestionan una parte muy importante de los gastos públicos, y además, sobre unas competencias muy vinculadas a los servicios a las personas: el estado del bienestar.

El nivel de descentralización del gasto es elevado, comparable con la mayoría de países con un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, por el lado de los ingresos, esta descentralización es menor, los grandes impuestos están en manos de la Administración central y las CC. AA. tienen un espacio fiscal reducido, lo que impide que puedan llevar a cabo una política fiscal de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos.

En los últimos años, la crisis económica ha afectado de forma rotunda a las CC. AA.; los tributos autonómicos, especialmente los vinculados al sector inmobiliario, han sufrido una reducción muy importante; además, como consecuencia de ello se ha producido un cierre de los mercados financieros, lo que para las CC. AA. ha supuesto no poder acceder a financiación. La instrumentación por parte del Estado de los mecanismos extraordinarios de financiación (fondo de liquidez autonómico, mecanismo de pago a proveedores) ha aportado a las CC. AA. recursos financieros que nada tienen que ver con los recursos del modelo de financiación. No se debe confundir un tipo de recursos con otro, ni proceder a analizarlos de forma conjunta.

Este documento se estructura en seis apartados, además de esta introducción. El primero analiza la evolución de los recursos disponibles del Estado en comparación con las CC. AA., con el objeto de valorar si se ha producido un desequilibrio en el reparto de los recursos. A continuación, se presenta un análisis comparativo del uso de la capacidad normativa por parte de las CC. AA. sobre los tributos cedidos. Después, se analiza la evolución de los recursos del modelo de financiación para cada CC. AA., destacando los aspectos más esenciales del modelo. También se presentan las cifras de otras transferencias que reciben las CC. AA., las procedentes de los fondos de desarrollo (fondo de compensación interterritorial y fondos europeos), con el fin de valorar en el capítulo que sigue el total de recursos de las CC. AA.

desde una perspectiva más global, más allá del propio modelo de financiación. El capítulo siete se refiere al proceso de las entregas a cuenta del modelo y la liquidación, que se efectúa con dos años de retraso. Por último, y antes de llegar a las conclusiones, se presenta un apartado relativo a la lealtad institucional.

2. Análisis y valoración del desequilibrio vertical

Entre 2009 y 2012, los recursos disponibles del Estado han aumentado a una tasa interanual del 7%, superior a la de las CC. AA., donde han aumentado a una tasa interanual del 2,5%. En consecuencia, se ha producido un trasvase de recursos desde las CC. AA. hacia el Estado, es decir, un desequilibrio vertical a favor del Estado. Desde el año base del actual sistema, el gasto en sanidad y educación en España (las principales funciones asignadas a las CC. AA.) presenta una contracción mucho más intensa que el de la Unión Europea (en adelante, UE-27) en las mismas funciones. La comparativa con la evolución del gasto del conjunto de administraciones públicas refuerza todavía más dichos resultados. Por todo ello, deberían tomarse las medidas oportunas para restablecer el equilibrio financiero del año base.

2.1. Desequilibrio vertical entre los recursos del Estado y de las comunidades autónomas

En este apartado se analiza la evolución de los recursos de las CC. AA. de régimen común en comparación con la evolución de los recursos del Estado, desde el primer año de vigencia del modelo de financiación (2009) hasta los últimos datos disponibles (2012).

Vista la aplicación gradual del modelo de financiación autonómico de régimen común y su implementación a través de anticipos a las CC. AA. y posterior liquidación al cabo de dos años, se ha optado por partir de los datos de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) de cada año, imputando al Estado o a las CC. AA. en función de la composición de la cesta de impuestos. El resultado sería el total de impuestos que se distribuiría entre el Estado y las CC. AA. si el reparto se hiciera según la recaudación real de cada año y no según los anticipos previstos para cada impuesto y la posterior liquidación. Esta metodología no permite

analizar el impacto en la tesorería de las CC. AA. de la implementación del modelo de financiación a través de un sistema de anticipos, pero sí permite analizar la distribución del rendimiento de los impuestos entre los dos niveles de administración.

Así pues, la principal fuente de información utilizada han sido las recaudaciones de la AEAT y las de las CC. AA. Con respecto a los tributos cedidos compartidos, se ha repartido la recaudación total de cada año según el porcentaje de la cesta de impuestos compartidos pactada en el modelo de financiación, e imputando al Estado el impacto de sus decisiones sobre los impuestos, ya que las CC. AA.[1] no participan de ellas. En el caso del IVA y los impuestos especiales, toda la recaudación obtenida, incluyendo el efecto de los aumentos de tipos, debería distribuirse entre el Estado y las CC. AA., sin embargo, tal como prevé el modelo de financiación, esta ganancia adicional de las CC. AA. se deduce de las transferencias del fondo de suficiencia global (en adelante, FSG). Por lo tanto, el efecto es neutral. Respecto a las transferencias del modelo de financiación,[2] los datos utilizados son los de la liquidación del modelo de financiación del año 2009 y los de la previsión de liquidación para el año 2012 que facilitó el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En este sentido, se analizan los recursos disponibles por parte del Estado y por parte de las CC. AA., asignando a cada uno los ingresos tributarios de la cesta de impuestos y deduciendo en el importe del Estado las transferencias a las CC. AA. del modelo de financiación, importe que se ha añadido a los recursos tributarios de las CC. AA., con el objeto de calcular los recursos efectivamente disponibles.

Entre 2009 y 2012, los recursos disponibles del Estado han aumentado a una tasa interanual del 7%, superior a la de las CC. AA., donde han aumentado a una tasa interanual del 2,5%. Esta evolución distinta se explica principalmente a través de dos factores: *a*) por el importante impacto recaudatorio de los cambios normativos en el tramo estatal del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante, IRPF) y en el impuesto sobre el valor añadido (en adelante, IVA) y los impuestos especiales (que no tienen incidencia en los ingresos autonómicos) y

---

1 Concretamente, no se distribuye a las CC. AA. la principal capacidad normativa ejercida por el Estado en el IRPF en el periodo de referencia (la eliminación de la deducción de 400 euros y el gravamen complementario). La capacidad normativa ejercida por el Estado en el IVA y en el impuesto sobre el tabaco no se ha ajustado en la recaudación autonómica porque el Estado reparte la recaudación total y después realiza un ajuste negativo al fondo de suficiencia global por el aumento de tipo.

2 Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, fondo de suficiencia global y fondos de convergencia.

b) porque los efectos de la crisis han sido más contundentes en la recaudación de los impuestos totalmente cedidos a las CC. AA. Así, se observa que los tributos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales) han tenido un aumento más elevado en el Estado que en las CC. AA. La causa fundamental es el importante impacto recaudatorio de los cambios normativos en el tramo estatal del IRPF —principalmente la eliminación de la deducción de 400 € a partir del año 2010 y el establecimiento del gravamen complementario en el año 2012. Concretamente, el IRPF ha crecido para el Estado un 6% de tasa interanual y para las CC. AA. un 0,8%.

En los impuestos no compartidos se observan también importantes diferencias. Los que corresponden al Estado crecen a un ritmo del 2,6% anual, mientras los de las CC. AA. se reducen un 5,9% anual. En el bloque de impuestos, cuyo rendimiento corresponde íntegramente al Estado, destaca el impacto del rendimiento de la declaración tributaria especial (amnistía fiscal) que ha aportado al Estado un total de 1.196 millones de euros (en adelante, MEUR) y el impuesto sobre sociedades que ha aumentado a una tasa interanual del 2%.

Cuadro 2.1. Evolución de los recursos disponibles del Estado y de las CC. AA. de régimen común
(cifra teórica del flujo de caja)

	Estado			CC. AA. de régimen común		
(MEUR)	2009	2012[2]	% de variación interanual 2012/2009	2009	2012[2]	% de variación interanual 2012/2009
Tributos compartidos[1]	55.480	69.339	7,7	60.023	68.446	4,5
Tributos no compartidos	24.016	25.954	2,6	15.792	13.174	-5,9
Recaudación total	**79.496**	**95.293**	**6,2**	**75.815**	**81.620**	**2,5**
Transferencias derivadas del modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común	-14.701	-15.951	2,8	14.701	15.951	2,8
Total de ingresos disponibles	**64.795**	**79.342**	**7,0**	**90.516**	**97.571**	**2,5**

[1] La capacidad normativa ejercida por el Estado en el IVA y en el impuesto sobre el tabaco no se ha ajustado en la recaudación de las CC. AA., porque el Estado reparte la recaudación total y después realiza un ajuste negativo al FSG.

[2] Los datos del 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: informe mensual de recaudación tributaria (AEAT), informe trimestral sobre recaudación por tributos cedidos gestionados por las CC. AA., BADESPE, liquidación del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, anticipos del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, y liquidación del presupuesto de las CC. AA. y del Estado.

En cambio, en las CC. AA. se observa que los efectos de la crisis han sido más contundentes, ya que la recaudación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (en adelante, ITPAJD), que es la más importante en términos cuantitativos presenta una reducción acumulada del 32,4% entre 2009 y 2012. De hecho, en este periodo, todos los impuestos cedidos totalmente a las

CC. AA. presentan un descenso de recaudación, con la excepción del impuesto sobre la electricidad (gracias al aumento tanto del consumo como de la tarifa eléctrica) y del impuesto sobre el patrimonio, ya que la eliminación de la bonificación del 100% que ha ido prorrogando el Estado permitirá a las CC. AA. disponer del rendimiento de este impuesto entre 2012 y 2015.

Durante este periodo, las CC. AA. también han utilizado su capacidad normativa sobre los impuestos. En general, las decisiones de los gobiernos autonómicos se resumen en una disminución de la tributación en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (en adelante, ISD) y en un aumento de la tributación en los ITPAJD. Con un menor impacto cuantitativo, las CC. AA. también han aumentado los tipos impositivos del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (en adelante, IVMDH) y sobre el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (en adelante, IEDMT). En el tramo autonómico del IRPF también ha habido modificaciones normativas, que se pueden calificar de poco cuantitativas en términos globales.[3] En el apartado 3 de este documento se realiza un análisis pormenorizado del uso de la capacidad normativa de las CC. AA. sobre los tributos cedidos.

Por último, cabe indicar que las transferencias del modelo de financiación no han sido capaces de compensar el descenso de recursos en las CC. AA., ya que han crecido a un ritmo del 2,8% interanual, muy por debajo del rendimiento de los tributos del Estado (6,2% interanual).

Después del análisis de la evolución de los recursos disponibles del Estado y las CC. AA. de régimen común, se puede evaluar si se ha producido un cambio en el reparto de los recursos entre el primer año de aplicación del modelo de financiación y el último año con datos disponibles (2012).

Se produce un desequilibrio vertical cuando la relación entre las necesidades de gasto y los ingresos disponibles de los dos niveles de administración es diferente, es decir, el nivel de cobertura de los

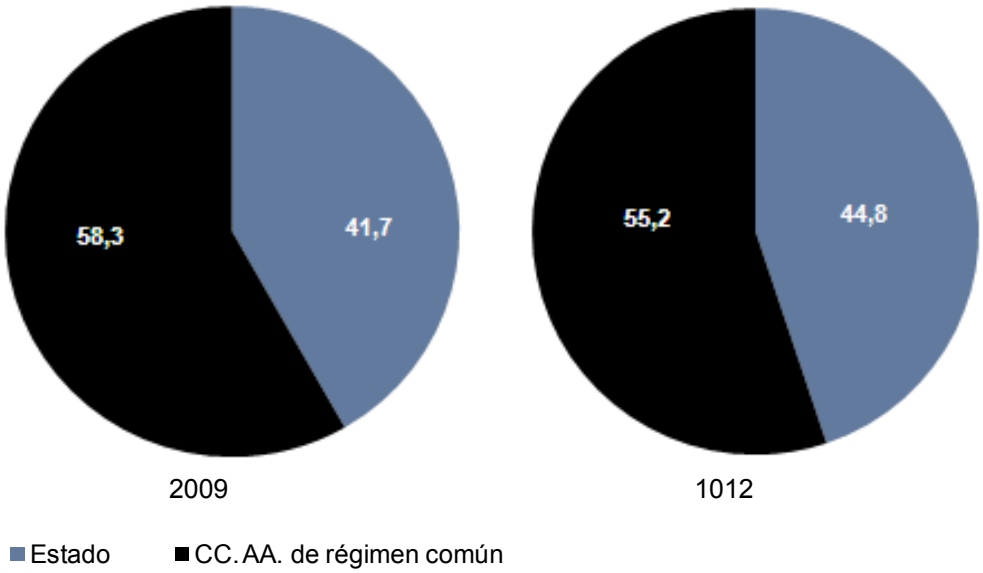
---

3 A partir de la diferencia entre los importes reales y los importes en términos normativos de los documentos de la liquidación del modelo de financiación autonómica de régimen común, se estima el impacto de las decisiones de las CC. AA. en el tramo autonómico del IRPF. Tanto en el año 2009 como en el 2011 todas las CC. AA. han hecho un uso de la capacidad normativa a la baja en global, pero con poca importancia en términos cuantitativos: en conjunto las CC. AA. han aprobado unos beneficios fiscales que suman un total de 502 MEUR el año 2011 y 459 millones el año 2009, cifras que suponen un 1,4% y un 1,3% del total del tramo autonómico del impuesto de cada uno de los años respectivamente.

impuestos no es equivalente. En la teoría de la hacienda fiscal, cuando existe un desequilibrio vertical deben instrumentarse necesariamente transferencias de recursos entre los diferentes niveles de administración. Lo más habitual es que haya un desequilibrio vertical a favor de los gobiernos centrales y en contra de los subcentrales,[4] por lo tanto, la transferencia de recursos debe producirse necesariamente desde el nivel superior al nivel inferior de administración. Este es el motivo de las transferencias de recursos del modelo de financiación desde el Estado hacia las CC. AA. Es una cuestión de equidad vertical.

Los datos del año 2009 muestran como la distribución porcentual de los recursos públicos entre el Estado y las CC. AA. de régimen común era de un 41,7% y un 58,3%, respectivamente. Como consecuencia de la distinta evolución de los recursos del Estado y las CC. AA., en el año 2012 la distribución ha pasado a ser de un 44,8% de recursos para el Estado y de un 55,2% para las CC. AA. de régimen común. Se ha producido, por tanto, un trasvase de recursos desde las CC. AA. hacia el Estado, es decir, se ha acentuado el desequilibrio vertical a favor del Estado.

Gráfico 2.1. Distribución de los recursos entre el Estado y las CC. AA. de régimen común*



* Se consideran sus recursos disponibles: ingresos impositivos más/menos transferencias derivadas del modelo de financiación autonómica.

Fuente: informe mensual de recaudación tributaria (AEAT), informe trimestral sobre recaudación por tributos cedidos gestionados por las comunidades autónomas, BADESPE, liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común, anticipos del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, y liquidación del presupuesto de las CC. AA. y del Estado.

4 Nótese que en el caso de las CC. AA. de régimen foral sucede lo contrario.

La evolución diferente de los recursos entre el Estado y las CC. AA. exige restablecer el equilibrio entre los recursos de las dos administraciones. Hay que señalar que la evaluación del desequilibrio vertical del año 2012, tomando como referencia el año 2009, resulta discutible, puesto que durante este periodo las responsabilidades de gasto de las CC. AA. han crecido de forma sustancial, un ejemplo son los gastos vinculados a la ley de la dependencia, que han generado a las CC. AA. importantes presiones de gasto derivadas del cumplimiento de esta normativa estatal. Teniendo en cuenta esta consideración, el establecimiento de la distribución de los recursos de 2012 en función de los porcentajes del 2009 entre el Estado y las CC. AA. debería considerarse un cálculo de mínimos que supondría transferir un 7% de los recursos públicos del Estado hacia las CC. AA. de régimen común. En valores del año 2012, eso significa transferir una cuantía total de 5.534 MEUR.

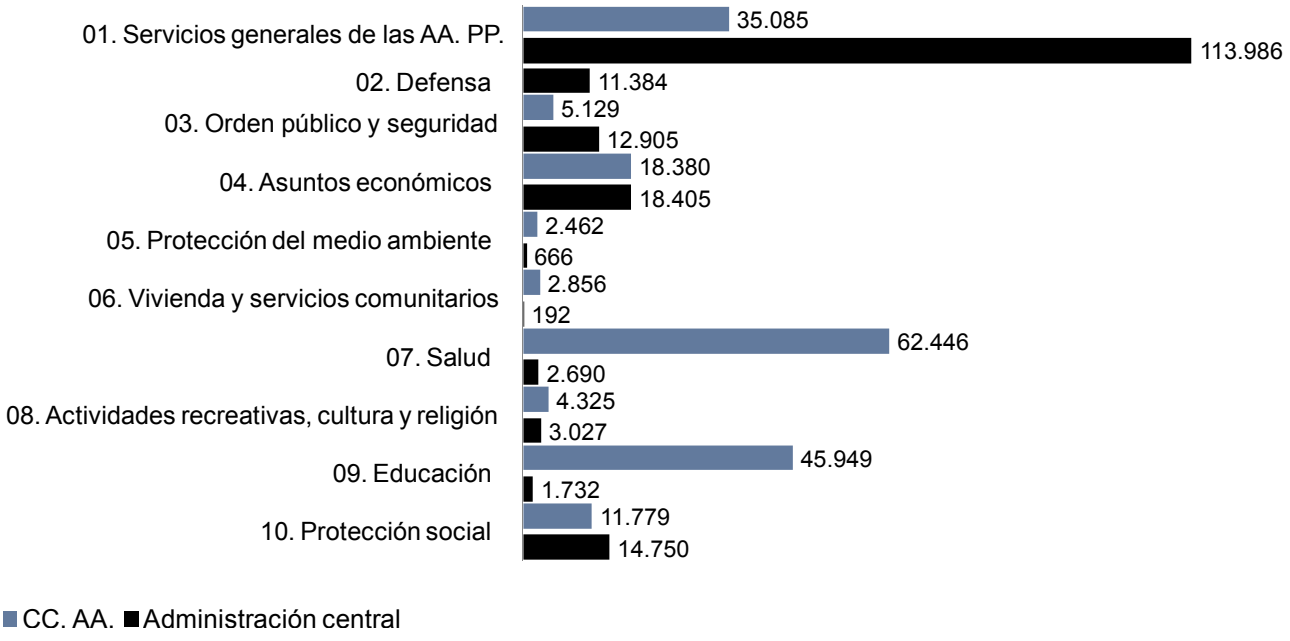
Una visión alternativa del desequilibrio vertical aceptado en la literatura del federalismo fiscal es la que parte del análisis de los déficits primarios o presupuestarios estructurales de las administraciones territoriales (tomadas en su conjunto). El argumento se basa en que si bien el déficit estructural de las CC. AA. puede deberse a decisiones de gasto o de ingresos tomadas en el ejercicio de su marco competencial, también es cierto que algunas decisiones de la Administración central afecta directa o indirectamente al nivel de déficit de las CC. AA. (bien vía ingresos, bien vía gastos). El argumento no tendría validez si se tratase de un déficit presupuestario en un solo ejercicio, pero sí si se produjese durante varios, como es el caso del periodo 2009-2011. Un ejemplo de estas decisiones es el hecho de que en 2011 la AGE decidiese eliminar las entregas a cuenta relacionadas con los fondos de convergencia del modelo de financiación 2009. Con esta decisión, la AGE reducía su déficit y lo trasladaba a las CC. AA. que debían reducir sus niveles de gasto o incrementar la presión tributaria, o aumentar sus déficits presupuestarios, tal como sucedió. A pesar de la validez del argumento, su dificultad estriba en poder calcular qué parte del déficit presupuestario estructural se debe al desequilibrio vertical. En este sentido, en el próximo apartado desarrollamos otra explicación del desequilibrio vertical partiendo de la evolución de los niveles de gasto de la AGE y de las administraciones autonómicas.

2.2.
La dinámica del gasto público en sanidad y educación

Para evaluar el desequilibro vertical entre las CC. AA. y el Estado, además de fijarse en la evolución del desequilibrio en los recursos, es necesario examinar también la dinámica del gasto público, y en

especial la de aquellos gastos donde se concentra la actividad de las CC. AA., esto es, la sanidad y la educación. Estas dos funciones constituyen el 58% de los gastos no financieros de las CC. AA. En el gráfico 2.2 puede apreciarse que el gasto de las CC. AA. se concentra en dichas funciones mientras que el gasto del Estado se concentra en los servicios generales de las administraciones públicas.

Gráfico 2.2. Estructura funcional del gasto consolidado de la Administración central y del gasto de las CC. AA. (2011)
(MEUR)



Fuente: cuentas de las AA. PP. (IGAE, 2011).

Cuadro 2.2. Evolución del gasto no financiero, por funciones, del conjunto de administraciones públicas (2009-2012)
(% de variación interanual del ratio de gasto sobre el PIB)

	España	UE-27
Total	3,5	-3,3
Sanidad	-8,8	-3,9
Educación	-11,8	-3,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Para valorar si la distribución vertical del gasto que se estableció en el año base del actual sistema sigue respondiendo a las mismas circunstancias debe analizarse si las necesidades de gasto de las CC. AA. han tenido una evolución similar a las necesidades de gasto del Estado. La comparación entre la evolución del gasto por funciones del conjunto de AA. PP en España y la UE-27 nos permite valorar dichas circunstancias. El cuadro 2.2 muestra que los ajustes en sanidad y educación en España en el periodo 2009-2012 han sido mucho más

intensos que en los estados miembros de la UE-27. Así, mientras en España el gasto público en sanidad y educación cae un 8,8% y un 11,8% respectivamente, para la UE-27 dichos conceptos presentan una disminución del 3,9% y 3,6%, respectivamente. Estos datos aun son más llamativos si se tiene en cuenta que el gasto público no financiero aumenta un 3,5% en España en contraste con la disminución en la UE-27, de un 3,3%.

A su vez, también resulta útil fijarse en la estructura del gasto por funciones desde 2002, año en que culmina el proceso de descentralización de la sanidad (ver el cuadro 2.3). En dicho año, si comparamos el nivel de gasto público español con el de la UE-27 podemos destacar un menor nivel de gasto público total (7,7 puntos porcentuales menos), así como un menor nivel de gasto en educación y sanidad, 1,2 y 0,8 puntos menos respectivamente. Este diferencial se corrigió parcialmente a lo largo de la expansión económica, tal como puede observarse en los datos de 2009. No obstante, en 2012 los niveles de gasto en educación y sanidad (en términos de PIB) retroceden a los diferenciales de 2002, con la puesta en marcha del nuevo modelo de financiación autonómica, el impacto de la crisis y la asimetría entre niveles de gobierno en los esfuerzos de consolidación fiscal (desfavorables a las CC. AA. a favor de la Administración central).

Cuadro 2.3. Gasto no financiero diferencial entre la UE-27 i el conjunto de administraciones públicas de España, por funciones
(% de puntos porcentuales del PIB)

	2002	2009	2012
Total	7,7	4,8	1,5
Sanidad	1,2	0,8	1,1
Educación	0,8	0,4	0,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En definitiva, además del desequilibrio vertical por el lado de los recursos identificado en la sección anterior, también debería tenerse en cuenta el desequilibrio vertical por el lado del gasto. Desde el año base del actual sistema, el gasto en sanidad y educación en España (las principales funciones asignadas a las CC. AA.) presenta una contracción mucho más intensa que el de la UE-27 en las mismas funciones. La comparativa con la evolución del gasto del conjunto de administraciones públicas refuerza todavía más dichos resultados. Por todo ello, deberían tomarse las medidas oportunas para restablecer el equilibrio financiero del año base (ver las medidas apuntadas a continuación).

2.3.
Valoración

Para restablecer la distribución vertical de recursos y gasto del año base debería canalizarse una mayor proporción de recursos hacia las CC. AA. mediante los siguientes instrumentos: a) un aumento del espacio fiscal de las CC. AA.; b) un incremento en la cesta de impuestos autonómicos que ampliara a su vez la autonomía fiscal, y/o c) un aumento de las transferencias de recursos del Gobierno central.

No obstante, la viabilidad de los instrumentos propuestos debe conjugarse con algunas limitaciones presentes que condicionan el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA.: a) el menor espacio fiscal que resta a las CC. AA. como consecuencia del ejercicio de la capacidad normativa del Gobierno central en bases compartidas (p.ej. el aumento de la presión fiscal en el IRPF limita el espacio fiscal de las CC. AA. en esta figura); b) las CC. AA. no pueden gravar hechos imponibles gravados por el Estado o por las entidades locales, de modo que el espacio fiscal propio autonómico es muy limitado; y c) la falta de compensación por los efectos que las medidas fiscales tienen sobre la actividad económica y por ende sobre la recaudación tributaria (p.ej. como consecuencia del aumento en la presión fiscal indirecta).

3.
La capacidad tributaria de las comunidades autónomas sobre los tributos cedidos

Las CC. AA. disponen de capacidad limitada de decisión sobre los elementos de los tributos cedidos, permitiendo poco espacio fiscal propio para poder decidir sus políticas fiscales.

Como mecanismo para dotar de autonomía financiera de las CC. AA., estas tienen capacidad de decisión sobre algunos elementos de los tributos cedidos estatales. A continuación se presenta una breve descripción del actual sistema de atribución de competencias normativas, y posteriormente se presentan las tendencias que han seguido las medidas de las CC. AA. en los diferentes impuestos sobre los que tienen capacidad normativa. Dicho análisis nos permite apuntar algunas diferencias en la presión fiscal media por CC. AA., que no siempre tienen una correlación directa con las diferencias en el nivel de recursos que proporciona el modelo. También se recoge el grado de autonomía fiscal de las CC. AA. en términos de rendimiento tributario, de capacidad normativa y capacidad de gestión, evidenciando un margen de maniobra sustancial para mejorar la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA. Finalmente, se pone en relación la evolución de la recaudación real de los tributos con capacidad normativa y el uso de la capacidad normativa. A pesar de un ejercicio de la capacidad normativa al alza de las CC. AA. (exceptuando el ISD, y la tasa sobre el juego), la recaudación real en el año 2011 dista de los niveles alcanzados en el año base, y aun más de los niveles previos a la crisis.

Para algunos tributos la capacidad tributaria es amplia, mientras que en otros la capacidad es más limitada. En el cuadro 3.1 se muestran los elementos de cada uno de los tributos cedidos sobre los cuales las CC. AA. pueden tomar decisiones. Como puede observarse, las CC. AA. no pueden tomar ningún tipo de decisión, es decir, su capacidad normativa es nula sobre el IVA y los impuestos especiales (excepto el IVMDH).

Cuadro 3.1. Capacidad normativa de las CC. AA. sobre los tributos cedidos

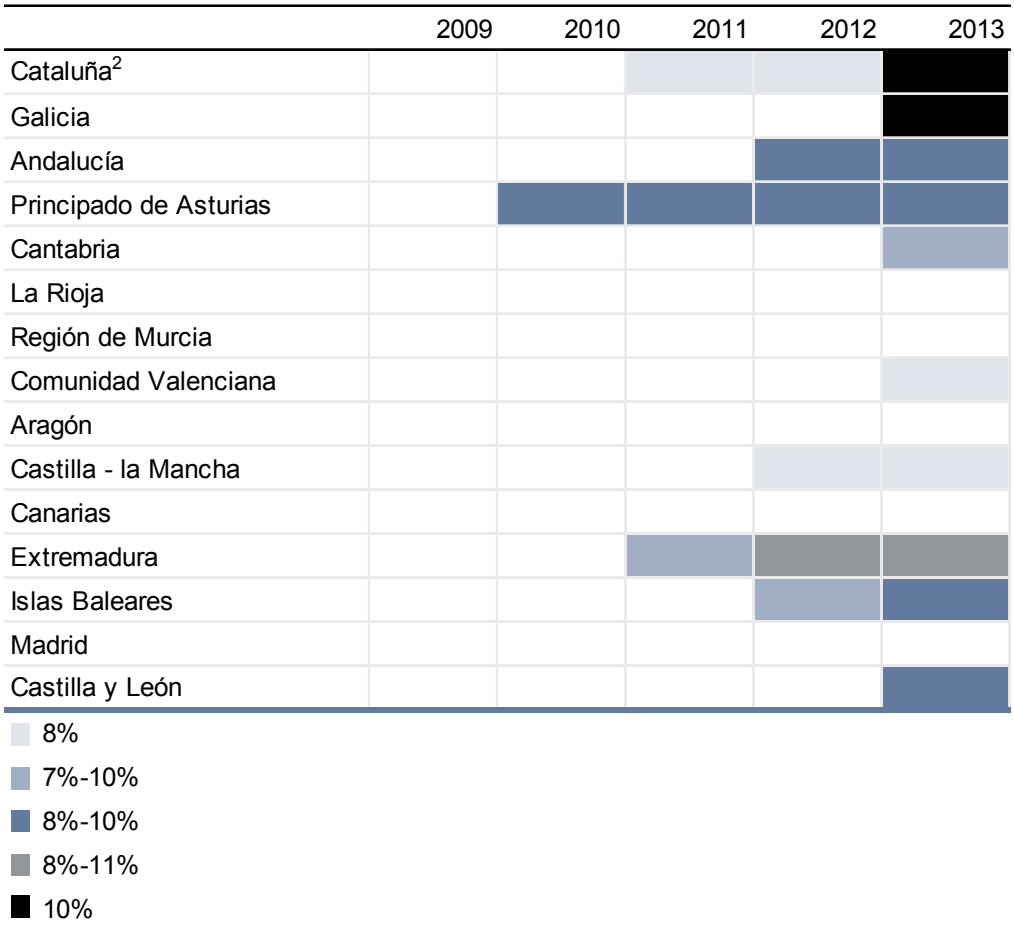
Impuesto	Elementos
Patrimonio	Mínimo exento Tipo de gravamen Deducciones y bonificaciones de la cuota compatibles con la normativa estatal
Sucesiones y donaciones	Reducciones de la base imponible Tarifa Cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente Deducciones y bonificaciones de la cuota compatibles con la normativa estatal Gestión y liquidación de los tributos
Transmisiones patrimoniales	Tipo de gravamen sobre: · concesiones administrativas · transmisiones de bienes muebles e immuebles · constitución y cesión de derechos reales, excepto derechos reales de garantía · arrendamiento de bienes muebles e inmuebles Deducciones y bonificaciones de la cuota sobre los actos por los cuales se dispone de capacidad sobre el tipo de gravamen, compatibles con la normativa estatal Gestión y liquidación del tributo
Actos jurídicos documentados	Tipo de gravamen de los documentos notariales Deducciones y bonificaciones de la cuota sobre los documentos por los cuales se dispone de capacidad sobre el tipo de gravamen, compatibles con la normativa estatal Gestión y liquidación del tributo
Tributos sobre el juego	Exenciones Base imponible Tipo de gravamen y cuotas fijas Bonificaciones Devengo Aplicación de los tributos
Determinados medios de transporte	Incremento de los tipos de gravamen estatales hasta un 15%
Ventas minoristas de determinados hidrocarburos	Tipos de gravamen autonómicos con los rangos siguientes: · gasolinas de 0 a 48 € / 1.000 litros · gasóleos de uso general de 0 a 48 € / 1.000 litros · gasóleos para usos especiales y calefacción de 0 a 12 € / 1.000 litros · fueloil de 0 a 2 € / tonelada · queroseno de uso general de 0 a 48 € / 1.000 litros
Tramo autonómico del IRPF	Mínimo personal y familiar con un rango de -10% a +10% Escala aplicable a la base general manteniendo una estructura progresiva Deducciones en la cuota por: · circunstancias personales y familiares · inversiones no empresariales y aplicación de renta · subvenciones y ayudas públicas no exentas recibidas de las CC. AA. (excepto las que afectan al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integran en la base del ahorro) · aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción de la vivienda habitual

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los gobiernos autonómicos pueden establecer tributos propios, siempre que no recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado y las entidades locales, que no dificulten la libre circulación de personas y de bienes y servicios. El rendimiento de este tipo de tributos no se incluye en el análisis del modelo de financiación autonómica, puesto que son ingresos propios de cada comunidad y obedecen a decisiones de cada gobierno.

Los gráficos siguientes muestran la comparativa entre CC. AA. de las principales medidas fiscales autonómicas establecidas respecto a cada uno de los tributos cedidos estatales a lo largo del periodo 2009-2013.

Gráfico 3.1. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas
(tipos de gravamen general por transmisión de inmuebles)[1]



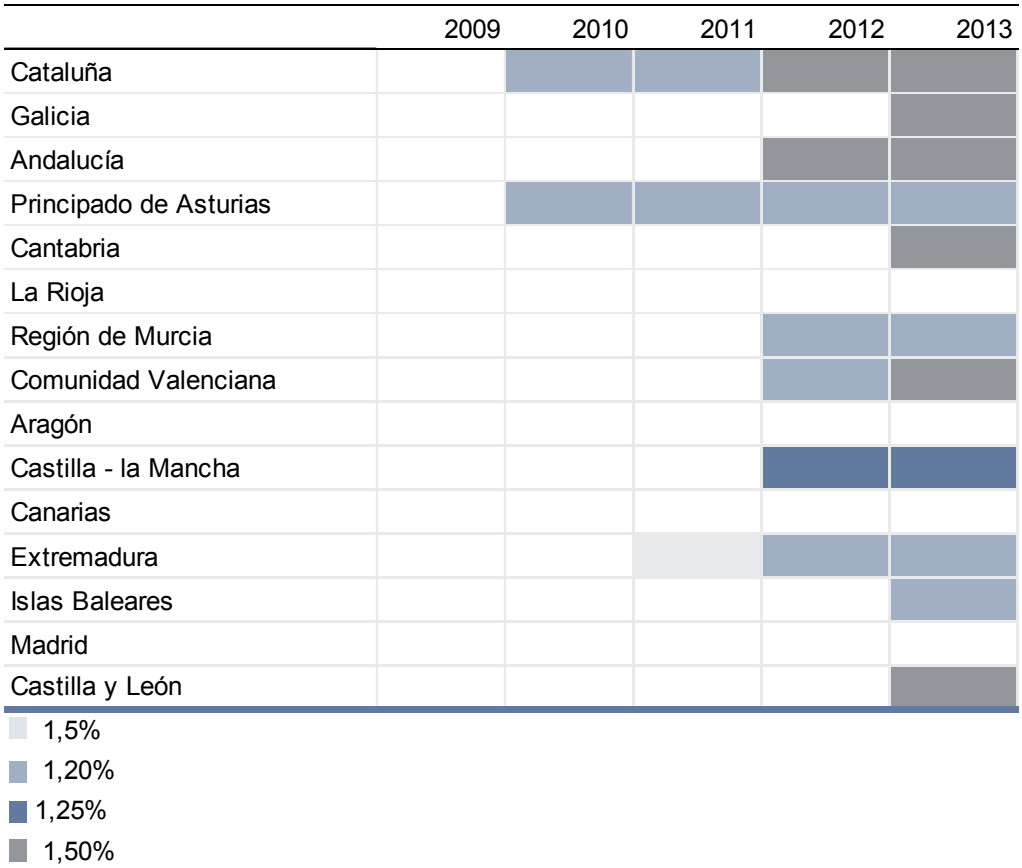
[1]A partir del año 2005 todas las CC. AA. tenían un tipo general del 7%, un punto por encima del supletorio estatal, excepto Canarias, con un 6,5%. Los tramos que están en blanco significan que la comunidad autónoma no ha aplicado nueva capacidad normativa y que se mantiene en el 7% (en el 6,5% en Canarias).

[2]A partir del 11 de agosto de 2013 Cataluña comienza a aplicar un tipo del 10%.

Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

En el caso de los ITPAJD, a partir del año 2005, todas las CC. AA. establecieron un tipo general por transmisión de inmuebles del 7% (Canarias 6,5%) y un tipo general aplicable a documentos notariales del 1% (Canarias 0,75%).[5] A partir del año 2010, algunas CC. AA. han vuelto a incrementar estos tipos en menor o mayor medida, excepto la Rioja, Aragón, Canarias y Madrid que mantienen los mismos tipos del año 2009. En 2012 y 2013 algunas CC. AA. han vuelto a incrementar el tipo impositivo equiparando al del IVA que se aplica a la entrega de viviendas nuevas (10%).

Gráfico 3.2. Impuesto sobre actos jurídicos documentados
(tipos de gravamen general aplicable a documentos notariales)[1]



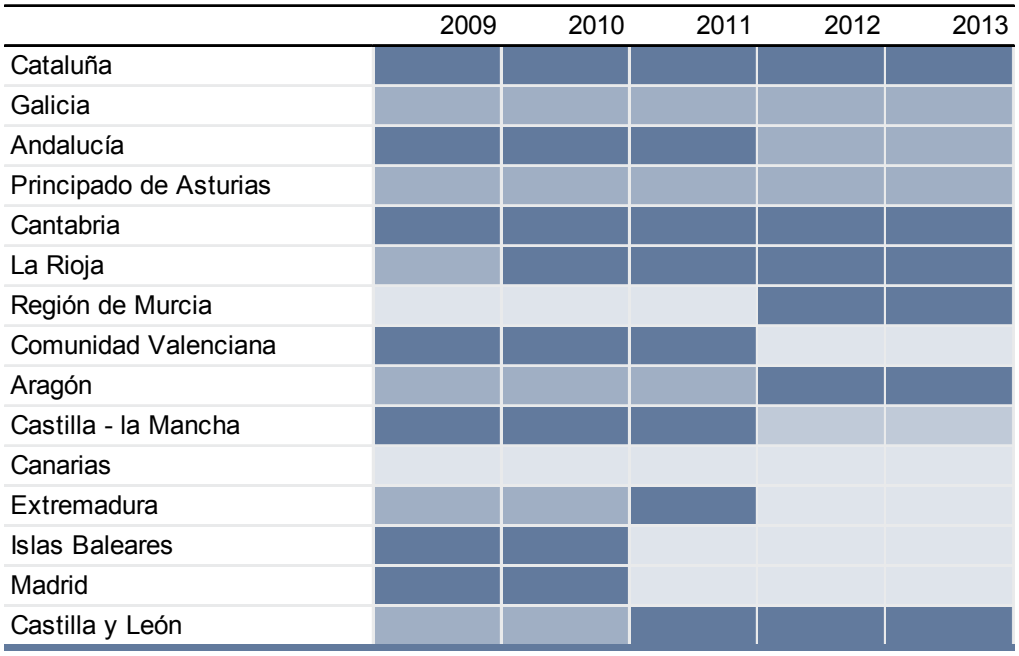
[1]A partir del año 2005 todas las CC. AA. tenían un tipo general del 1%, medio punto por encima del supletorio estatal, excepto Canarias, con un 0,75%. Los tramos que están en blanco significan que la comunidad autónoma no ha aplicado nueva capacidad normativa y que se mantiene en el 1% (en el 0,75% en Canarias).

Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

En el caso de la tasa sobre el juego, todas las CC. AA. mantienen una tributación autonómica por encima de la supletoria estatal en las cuotas aplicables a las máquinas recreativas, la principal fuente de recaudación seguida de la tributación sobre el juego del bingo, donde los tipos aplicados divergen bastante entre CC. AA.

[5] Los tipos estatales supletorios son de un 6% y un 0,5%, respectivamente.

Gráfico 3.3. Tributos sobre el juego
(principales medidas fiscales)*

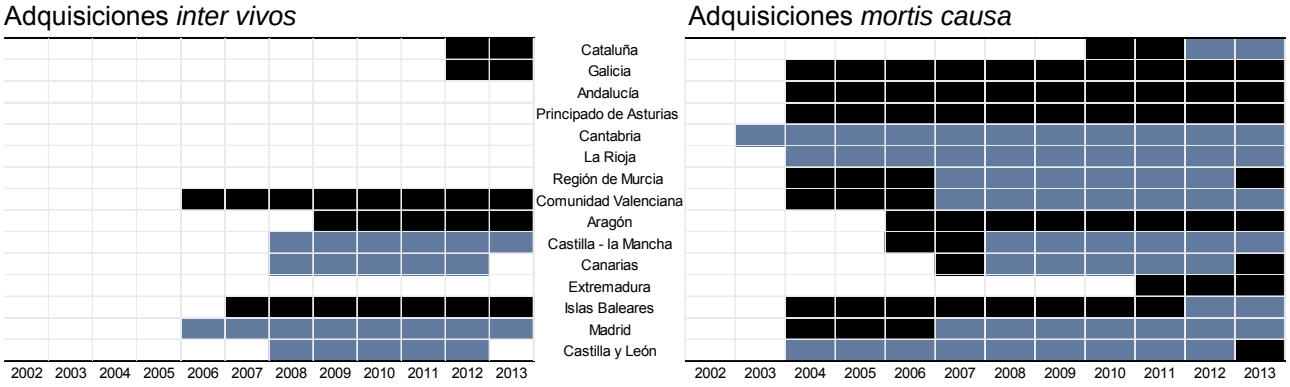


Tipo < supletorio del Estado
Tipo = supletorio del Estado
Tipo > supletorio del Estado

* La comparación entre CC. AA. se ha realizado a partir del tipo sobre el juego del bingo tradicional, que representa una parte importante de la recaudación. Una parte aún más importante de la recaudación proviene de les máquinas recreativas, pero en este caso todas las CC. AA. tienen una tributación similar, por encima de la supletoria estatal.

Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Económica. Medidas* (MEH).

Gráfico 3.4. Entrada en vigor de los principales beneficios fiscales en el ISD (grupos de parentesco I y II)



Beneficios fiscales que prácticamente implican la supresión del impuesto en los dos grupos de parentesco
Beneficios fiscales que implican una rebaja del tipo efectivo del impuesto para familiares próximos

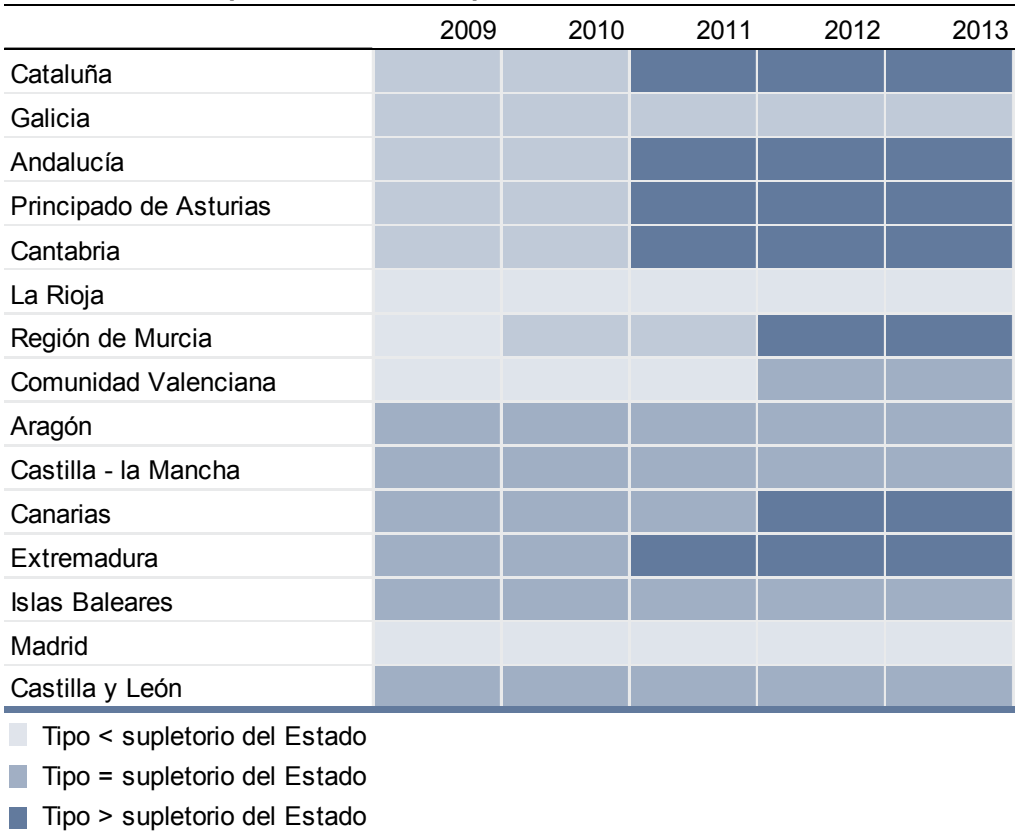
Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Económica. Medidas* (MEH).

También se observa que, desde 2003, todas las CC. AA. han introducido beneficios fiscales significativos en el ISD en los grupos primero y segundo de parentesco, que en algunas CC. AA. incluso han implicado la práctica supresión del impuesto para estos parientes próximos.

En relación con el resto de tributos cedidos —tramo autonómico IRPF, impuesto sobre el patrimonio, IVMDH e IEDMT—, se observan 5 CC. AA. con una tributación por encima de la del resto de CC. AA. en todos y cada uno de estos tributos: Cataluña, Andalucía, el Principado de Asturias, Cantabria y Extremadura.

En el otro extremo, la Rioja ha disminuido la tributación en el tramo autonómico del IRPF respecto a la tarifa supletoria estatal y mantiene la tributación autonómica para el resto de tributos en los valores supletorios estatales. Aragón también mantiene la tributación autonómica en los valores supletorios estatales en estos tributos. Solamente Madrid mantiene una tributación por encima del resto de CC. AA. en el IVMDH e, incluso, ha disminuido la tributación respecto a la tarifa supletoria estatal en el tramo autonómico del IRPF.

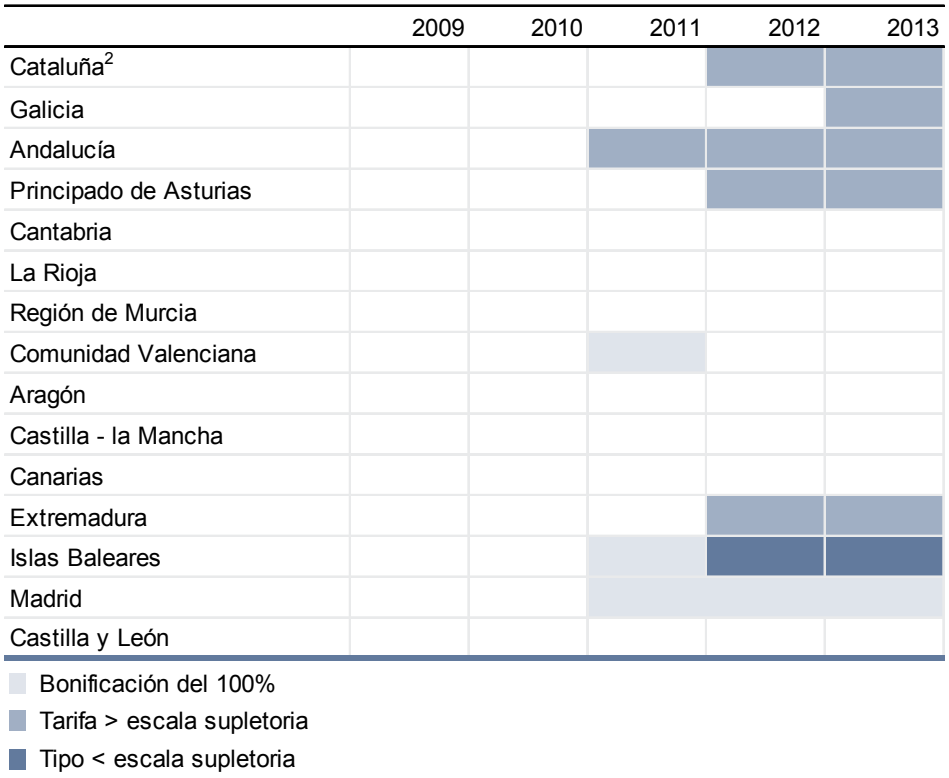
Gráfico 3.5. IRPF (escala autonómica)



Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

En relación con el impuesto sobre el patrimonio, el Estado instauró en el año 2008 una bonificación del 100%, la pérdida de recaudación se compensa a las CC. AA. a través del FSG. Para los años 2011, 2012 y 2013, el Estado ha eliminado transitoriamente esta bonificación. A partir de 2011, Madrid ha optado por mantener esta bonificación del 100% (así como la Comunidad Valenciana y la Islas Baleares el primer año), otras CC. AA. optaron por la tarifa supletoria estatal y otras por una tarifa superior a la supletoria.

Gráfico 3.6. Impuesto sobre el patrimonio[1]
(principales medidas fiscales)



[1] Para los años 2009 y 2010 el Estado estableció una bonificación del 100%.

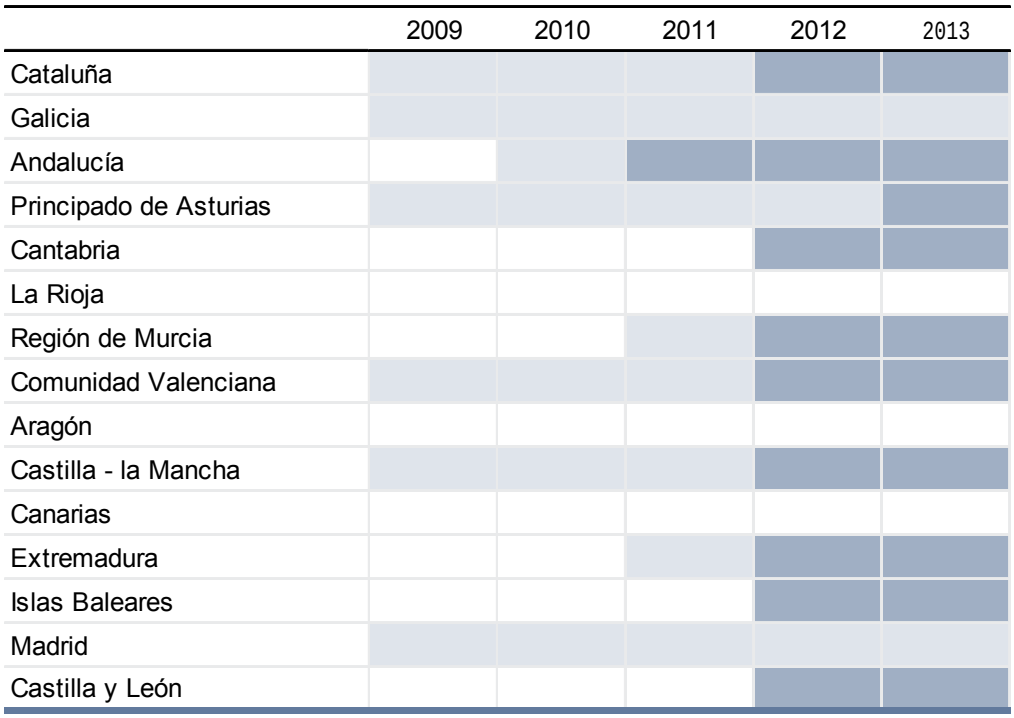
[2] Cataluña tambien opta por reducir el mínimo exento hasta a 500.000 euros, mientras que la mayor parte de CC. AA. mantiene un mínimo de 700.000 euros.

Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

En el caso del IVMDH, todas las CC. AA., excepto la Rioja y Aragón, han establecido unos tipos de gravamen autonómico.[6] En cambio, pocas CC. AA. han utilizado la capacidad normativa autonómica en el IEDMT, con poco impacto recaudador.

[6] Canarias dispone de su impuesto propio de hidrocarburos.

Gráfico 3.7. Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos
(tipo de gravamen autonómico)

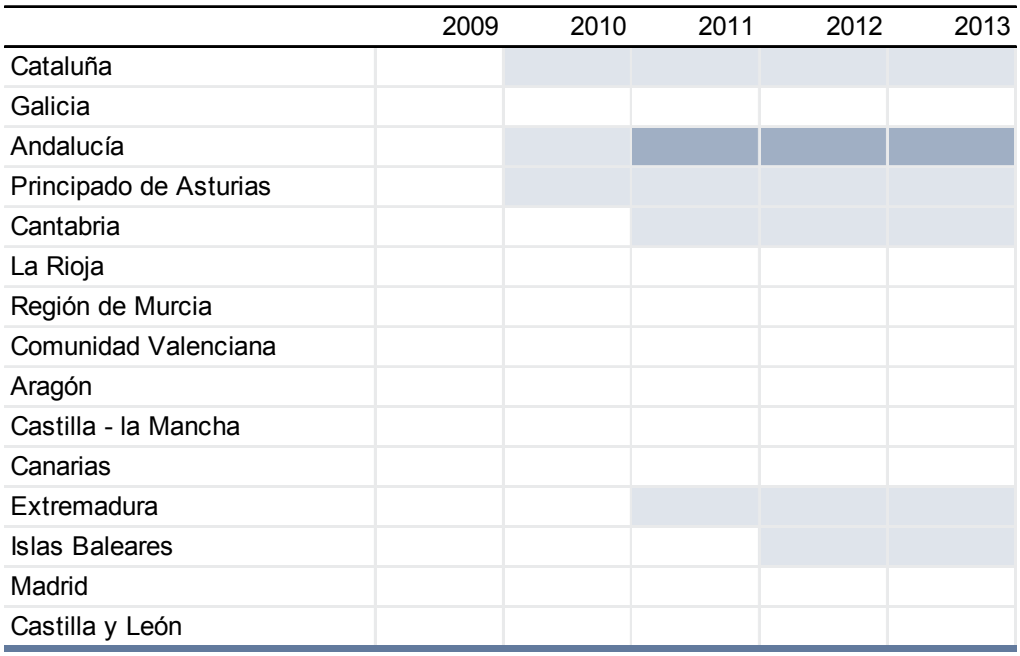


Tipos < los máximos

Tipos máximos en 1 o más hidrocarburos

Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

Gráfico 3.8. Impuesto especial sobre determinados medios de transporte
(incremento de los tipos de gravamen estatal)



< Tipo máximo permitido

Tipo máximo permitido en algunos epígrafes

Fuente: elaboración propia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

Cuadro 3.2. Aproximación cualitativa a la presión fiscal
(media de 2012 por impuestos sobre los cuales las CC. AA. tienen capacidad normativa)

	ITP	AJD	TJ	ISD	IRPF	IP	IVMH	IEDMT	Índice de capacidad fiscal	índice de financiación por habitante 2012*
Cataluña	+	++	+		+	+	++	+	119,3	98,8
Galicia				+	+		+		93,9	110,8
Andalucía	++	++		++	+	+	++	++	81,7	94,4
Principado de Asturias	++	+		+	+	+	+	+	110,1	112,7
Cantabria	+		+	-	+		++	++	108,7	125,1
La Rioja			+	-	--				101,0	120,0
Región de Murcia		+	+	+	+		++		82,6	93,6
Comunidad Valenciana		+	-	-	--		++		90,3	93,9
Aragón			+	+	+				113,7	115,9
Castilla - la Mancha	+	+		-	+		++		86,8	103,4
Canarias	-	-	-	-	--				39,4	90,2
Extremadura	++	+	-	++	+	+	++	++	77,9	117,0
Islas Baleares	+		-		+	-	++	+	126,6	100,1
Madrid			-	-	--	--	+		132,8	94,6
Castilla y León			+	-	-		++		101,7	115,8

* Estimación provisional con datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El índice de financiación recoge todos los recursos que proporciona el modelo de financiación en términos reales.

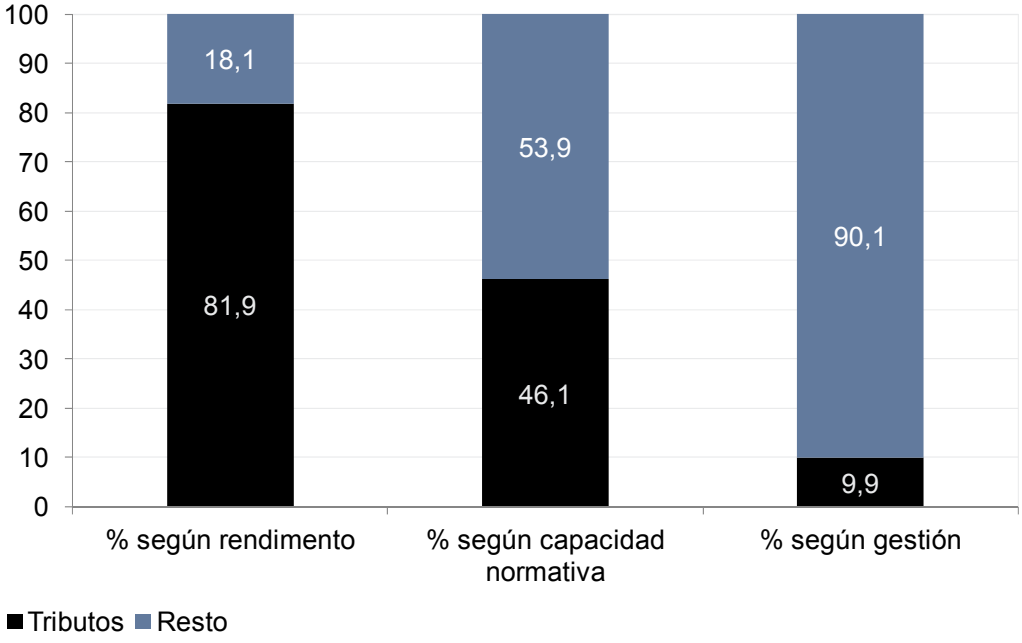
En color gris se destacan los casos de mayor discordancia entre la aproximación cualitativa a la presión fiscal media y el índice de financiación real por habitante.

Fuente: elaboración propia a partir de las principales medidas fiscales adoptadas por las CC. AA.

A grandes rasgos, se constatan diferencias en el uso de la capacidad normativa, donde sobresale un grupo de CC. AA. con una presión fiscal media superior (Cataluña, Galicia, Andalucía, el Principado de Asturias, Cantabria, la Región de Murcia, Aragón y Extremadura) y otras con una presión fiscal media inferior (la Comunidad Valenciana, la Rioja, Canarias, Madrid, y Castilla y León). Estas diferencias en términos de esfuerzo fiscal no tienen siempre una correlación directa en términos de financiación por habitante. De esta forma, comunidades como Cataluña, Andalucía y la Región de Murcia presentan una presión fiscal superior a la media y un índice de financiación por habitante inferior.[7] Por otra parte, comunidades como la Rioja, y Castilla y León disponen de unos recursos muy superiores a la media con una presión fiscal media inferior.

7 En este caso los importes que se comparan corresponden a la financiación en términos reales, es decir, computando la recaudación real de los tributos cedidos, no la normativa. A efectos de comparación se ha excluido la financiación de las competencias específicas.

Gráfico 3.9. Peso de los tributos en el total de recursos del modelo de financiación autonómica (2011)



Fuente: elaboración propia.

Para analizar de forma cuantitativa el conjunto de ingresos tributarios que se integran en el modelo de financiación, el gráfico 3.9 muestra el porcentaje sobre los recursos del modelo de financiación del rendimiento de los tributos, del peso que tienen los tributos sobre los que se dispone de capacidad normativa y el peso de los que permiten capacidad de gestión. Se observa que un 81,9% de los recursos del modelo de financiación autonómica son de origen tributario. Sin embargo, si se analiza el peso que representan los tributos sobre los que se dispone de capacidad tributaria, el porcentaje se sitúa en el 46,1%, ya que se ha excluido la cesión parcial del IVA y de los impuestos especiales. Finalmente, desde el punto de vista de la gestión tributaria, se observa que las CC. AA. solo gestionan una parte muy reducida de los recursos del modelo de financiación autonómica.

Estos porcentajes indican que, a pesar de que los ingresos tributarios tengan un peso significativo en el total de los recursos del modelo de financiación, el peso de los tributos sobre los que se dispone de capacidad normativa se ve considerablemente limitado, y se reduce aún más si se calcula el peso de los tributos con capacidad de gestión, que supone solamente el 9,9% del total.

Esta poca capacidad de gestión tributaria genera distorsiones en las CC. AA. por varios motivos. Por un lado, la poca perceptibilidad del ciudadano, lo que dificulta el necesario proceso de rendimiento de cuentas de la administración con el ciudadano-contribuyente.

Los ciudadanos identifican las CC. AA. como proveedoras de servicios y, en cambio, resulta difícil que las perciban como recaudadoras de impuestos.

Por otro lado, la no disponibilidad de información suficientemente exhaustiva sobre el comportamiento de los tributos en sus territorios respectivos dificulta la toma de decisiones y de gestión en materia tributaria. Además, los incentivos que pueda tener la AEAT para revisar cambios de residencia dentro del Estado español por motivos fiscales son nulos, ya que su recaudación no está afectada por estos cambios.

Cuadro 3.3. Evolución de los recursos de las CC. AA. en términos reales y cambios en el ejercicio de la capacidad normativa

	2009	2011	% de variación 2011/2009	% 2011	Variación en el ejercicio de la capacidad normativa	Excepciones destacables[2]
ITPAJD	7.593	5.861	-22,8	12,6	↑	La Rioja, Aragón, Canarias y Madrid
TJ	1.581	1.238	-21,7	2,7		
ISD	2.471	1.964	-20,5	4,2	↓	Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Aragón y Extremadura
IRPF	35.710	34.978	-2,0	75,3	↑	La Rioja, Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid
IVMH	1.161	1.243	7,1	2,7	↑	La Rioja, Aragón y Canarias
IEDMT	740	508	-31,4	1,1	↑	
Tasas por servicios transferidos[1]	988	674	-31,8	1,4		
Total de tributos con capacidad normativa	50.244	46.466	-7,5	100,0		

[1] Las tasas por servicios transferidos se imputan en términos normativos.

[2] Las CC. AA. que figuran en la excepciones destacables no han ejercido la capacidad normativa en la misma línea que el conjunto de CC. AA. de régimen común.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En términos evolutivos, se observa una discrepancia entre la evolución de la recaudación real de los tributos y del ejercicio de la capacidad normativa. A pesar de las medidas tomadas por las CC. AA. desde el año base, que en la mayoría de casos han supuesto un ejercicio de la capacidad normativa al alza (exceptuando el ISD y la tasa sobre el juego), la recaudación real de las CC. AA. en estas figuras dista de los niveles alcanzados en el año base, y aún más de los niveles previos a la crisis. En este sentido, podemos destacar el caso del ITPAJD, IRPF e IEDMT (que conjuntamente representan en 2011 el 89% de los tributos con capacidad normativa en términos reales). También puede

observarse la pérdida de recaudación en figuras donde se ha ejercido un uso de la autonomía fiscal a la baja, en concreto, en el ISD. En el apartado 4.5 se analizan las diferencias entre la recaudación real y la normativa.

En definitiva, las fuentes de ingresos discrecionales de las CC. AA. no han permitido compensar el desplome de recursos asociado al impacto de la crisis en las finanzas autonómicas. Si las CC. AA. tuvieran acceso a todas las bases tributarias en las mismas condiciones y con el mismo alcance que el Gobierno central, las CC. AA. podrían intentar mejorar sus ingresos. La falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos conduce a un conjunto de disfunciones perfectamente conocidas: provoca "ilusión fiscal" o percepción de que es posible un nivel de servicios públicos sin tener en consideración los costes fiscales correspondientes, estimula el conflicto con el Gobierno central, dificulta la capacidad de control del gobierno autonómico por parte de los ciudadanos, reduce los incentivos para una gestión eficiente del gasto público y, finalmente, aunque no menos importante, supone una seria limitación para la autonomía financiera.

4.
Los recursos del modelo de financiación

En este punto se analizan los resultados del sistema de financiación autonómico para las CC. AA. de régimen común, desde el primer año de implementación del modelo aprobado en 2009, para el periodo 2009-2012. Los datos de 2012 son provisionales, puesto que se han calculado a partir de la información referente a entregas a cuenta, y la previsión de liquidación del modelo de financiación autonómico proporcionadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para poder analizar de forma comparativa los resultados del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, estos se presentan en términos de recaudación normativa, es decir, excluyendo el impacto de las decisiones normativas que las CC. AA. hayan tomado sobre los impuestos. También se utilizan términos competencialmente homogéneos, es decir, se excluye el importe referente a la financiación de las competencias específicas asumidas por cada comunidad autónoma.

Del conjunto de CC. AA. de régimen común cabe destacar el caso excepcional de Canarias, que además de su participación en el modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común, también dispone del régimen económico y fiscal, que le proporciona recursos adicionales a los del modelo. Estos recursos no se recogen en las cifras analizadas en este documento, pero sí se tienen en cuenta en los cálculos relativos al fondo de competitividad, lo que provoca una cierta incoherencia.

4.1.
La evolución de los recursos en términos homogéneos

La evolución de los recursos de las CC. AA. en el periodo 2009-2012 muestra un progresivo aumento de la disparidad. En el año 2009 la desviación estándar de esta distribución era de 8,9 puntos y en el año 2012 ha pasado a 11,5.

La aplicación del modelo a lo largo de estos años ha beneficiado a las CC. AA. que ya estaban por encima de la media en el primer año de aplicación del modelo, en detrimento de las CC. AA. que, o bien siguen manteniéndose por debajo de la media, o bien experimentan una pérdida de posiciones relativas en el modelo.

La evolución de los recursos desde el primer año de funcionamiento del modelo de financiación autonómica de las CC. AA. de régimen común se refleja en el cuadro 4.1.1. en valores absolutos y en porcentaje de variación.

Las variaciones anuales del volumen total de recursos del modelo en términos homogéneos son dispares de un año a otro. Entre 2009 y 2010 los recursos crecen un 17,2% para disminuir en los dos años siguientes: un 3,4% en 2011 y un 4,1% en 2012. Existen tres factores principales que explican estas variaciones: la evolución de la recaudación tributaria normativa, la aplicación gradual del modelo y la evolución de los ingresos tributarios del Estado (en adelante, ITE).

El crecimiento del 17,2% entre 2009 y 2010 está afectado por los recursos adicionales que el Estado aportó al sistema (en la liquidación de 2010 —efectuada en 2012— se añadieron 2.400 MEUR, de acuerdo con la implantación gradual del modelo). Por otro lado, la evolución de los ITE también explica parte de este crecimiento, con impacto en el cálculo normativo de determinados impuestos y en el cálculo de las transferencias del Estado por los distintos fondos. El IVA en 2010 tuvo también un carácter expansivo debido a dos efectos: cambios en el proceso de liquidación del impuesto y de la gestión de las devoluciones, y del inicio de los aumentos de tipos (compensados en el FSG).

Para comparar los recursos entre CC. AA. es necesario tomar como base un indicador sintético y simple como la población, que nos indica de cuántos recursos por habitante dispone cada CC. AA. Sin ánimo de introducir complejidad en las comparaciones de recursos, quizá debería corregirse el indicador de la competencia en sanidad con la población efectivamente protegida por el sistema nacional de la salud, lo que supondría excluir del cálculo aquella población cubierta por las mutuas de funcionarios, a la que las CC. AA. no prestan los servicios sanitarios. Esto no sería relevante si esta población estuviera distribuida por CC. AA. de una forma proporcional pero, tal como se verá en el apartado relativo a los indicadores de necesidad, esta población está más concentrada en determinadas CC. AA.

Cuadro 4.1.1. Evolución de los recursos del modelo de financiación en términos homogéneos

	MEUR				% de variación			
	2009	2010	2011	2012*	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2009
Cataluña	15.394	17.428	16.912	16.147	13,2	-3,0	-4,5	4,9
Galicia	6.035	7.318	6.999	6.664	21,3	-4,4	-4,8	10,4
Andalucía	15.422	18.549	17.855	17.247	20,3	-3,7	-3,4	11,8
Principado de Asturias	2.376	2.870	2.749	2.624	20,8	-4,2	-4,5	10,4
Cantabria	1.397	1.705	1.665	1.606	22,1	-2,4	-3,5	15,0
La Rioja	717	889	880	839	24,0	-1,0	-4,6	17,1
Región de Murcia	2.744	3.193	3.090	2.985	16,3	-3,2	-3,4	8,8
Comunidad Valenciana	9.512	11.209	10.810	10.418	17,8	-3,6	-3,6	9,5
Aragón	2.985	3.581	3.535	3.383	20,0	-1,3	-4,3	13,3
Castilla - la Mancha	4.253	5.135	4.938	4.744	20,7	-3,8	-3,9	11,5
Canarias	3.695	4.401	4.236	4.132	19,1	-3,7	-2,5	11,8
Extremadura	2.476	3.099	2.868	2.803	25,1	-7,5	-2,3	13,2
Islas Baleares	2.188	2.589	2.532	2.422	18,3	-2,2	-4,4	10,7
Madrid	13.134	14.289	13.978	13.291	8,8	-2,2	-4,9	1,2
Castilla y León	5.788	7.028	6.715	6.372	21,4	-4,5	-5,1	10,1
Total	**88.117**	**103.284**	**99.762**	**95.678**	**17,2**	**-3,4**	**-4,1**	**8,6**

* Los datos del 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraicones Públicas.

Fuente: liquidaciones del modelo de financiación del Ministerio de Hacienda y Administracions Públicas (2009-2011) y estimación de los resultados de 2012 a partir de la información proporcionada por el Ministerio.

Cuadro 4.1.2. Evolución de los recursos per cápita en términos homogéneos

	EUR / hab.				Índice (EUR / hab.)			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Cataluña	2.059	2.320	2.243	2.133	102,3	98,9	99,4	98,7
Galicia	2.159	2.616	2.504	2.396	107,3	111,6	110,9	110,8
Andalucía	1.857	2.216	2.120	2.041	92,3	94,5	93,9	94,4
Principado de Asturias	2.190	2.647	2.542	2.436	108,8	112,9	112,6	112,7
Cantabria	2.371	2.880	2.807	2.705	117,8	122,8	124,4	125,1
La Rioja	2.229	2.757	2.724	2.594	110,8	117,6	120,7	120,0
Región de Murcia	1.897	2.184	2.102	2.024	94,3	93,1	93,1	93,7
Comunidad Valenciana	1.867	2.193	2.113	2.031	92,8	93,5	93,6	94,0
Aragón	2.218	2.658	2.626	2.507	110,2	113,4	116,3	116,0
Castilla - la Mancha	2.044	2.447	2.334	2.236	101,6	104,4	103,4	103,4
Canarias	1.756	2.077	1.992	1.950	87,3	88,6	88,3	90,2
Extremadura	2.246	2.799	2.585	2.529	111,6	119,4	114,5	117,0
Islas Baleares	1.998	2.341	2.275	2.164	99,3	99,8	100,8	100,1
Madrid	2.056	2.212	2.154	2.045	102,2	94,4	95,4	94,6
Castilla y León	2.258	2.746	2.625	2.503	112,2	117,1	116,3	115,8
Total	2.012	2.345	2.257	2.162	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: liquidaciones del modelo de financiación del Ministerio de Hacienda y Administracions Públicas (2009-1011) y estimación de los resultados de 2012 a partir de la información proporcionada por el Ministerio.

El cuadro 4.1.2 muestra los recursos que proporciona el modelo de financiación y su relación con el conjunto de CC. AA., bajo criterios de normalización competencial.

Los índices de recursos de cada C. A. respecto al conjunto en el periodo analizado muestran un aumento progresivo de la disparidad. En el año 2009 la desviación estándar de esta distribución era de 8,9 puntos y en el año 2012 ha pasado a 11,5. Si analizamos la ratio máximo/mínimo se observa también un aumento de las diferencias.

La evolución de estos índices permite establecer una clasificación de las CC. AA. en términos de recursos por habitante en tres grupos diferenciados:

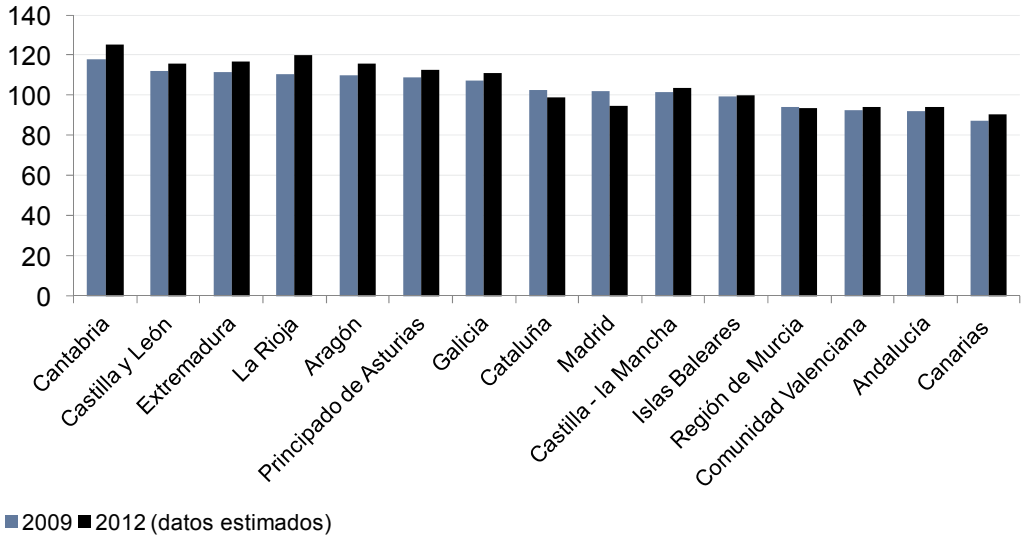
- CC. AA. que están significativamente por encima de la media durante todo el periodo: Galicia (107,3 en 2009 a 110,8 en 2012), el Principado de Asturias (108,8 en 2009 a 112,7 en 2012), Cantabria (de 117,8 a 125,1), la Rioja (de 110,8 a 120), Aragón (110,2 a 116), Extremadura (111,6 a 117) y Castilla y León (112,2 a 115,8). Todas estas CC. AA. han mejorado su posición respecto a la media durante el periodo 2009 y 2012.
- CC. AA. con índices próximos a la media: es el caso de Cataluña, Madrid, Baleares y Castilla La Mancha. Las dos primeras tuvieron un índice de 102,3 y 102,2 respectivamente en 2009, pero en los años posteriores han perdido posiciones relativas situándose alrededor de la media, o ligeramente por debajo. En el caso de Baleares ya desde el primer año del modelo se sitúa justo por debajo de la media (99,3) y se mantiene alrededor de la media hasta 2012 (100,1). Castilla La Mancha empieza ligeramente por encima de la media en 2009 (101,6) pero el resto de años presenta mejoras de entre 2 y 3 puntos.
- CC. AA. que se mantienen por debajo de la media durante los cuatro años analizados: Andalucía (92,3 en 2009 y 94,4 en 2012), la Región de Murcia (de 94,3 a 93,7), la Comunidad Valenciana (de 92,8 a 94) Canarias (de 87,3 a 90,2). Salvo en el caso de la Región de Murcia, que ha perdido 0,5 puntos en estos cuatro años, el resto de CC. AA. han mejorado su posición relativa.

El gráfico 4.1.1 se constata cómo Cataluña, Madrid y la Región de Murcia son las únicas CC. AA. que tienen un índice de recursos por habitante inferior en 2012 que en 2009 y, en consecuencia, han empeorado su posición relativa respecto al resto de CC. AA.

Una primera conclusión de los datos analizados es que la aplicación del modelo a lo largo de estos años ha beneficiado a las CC. AA. que ya estaban por encima de la media en el primer año de aplicación del

modelo, en detrimento de las CC. AA. que, o bien siguen manteniéndose por debajo de la media, o bien experimentan una pérdida de posiciones relativas en el modelo.

Gráfico 4.1.1. Índice de recursos homogéneos por habitante
(total de CC. AA. = 100)



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4.1.3. Evolución de los recursos homogéneos de las CC. AA. y de la población ajustada (2009-2012)
(% de variación 2012-2009)

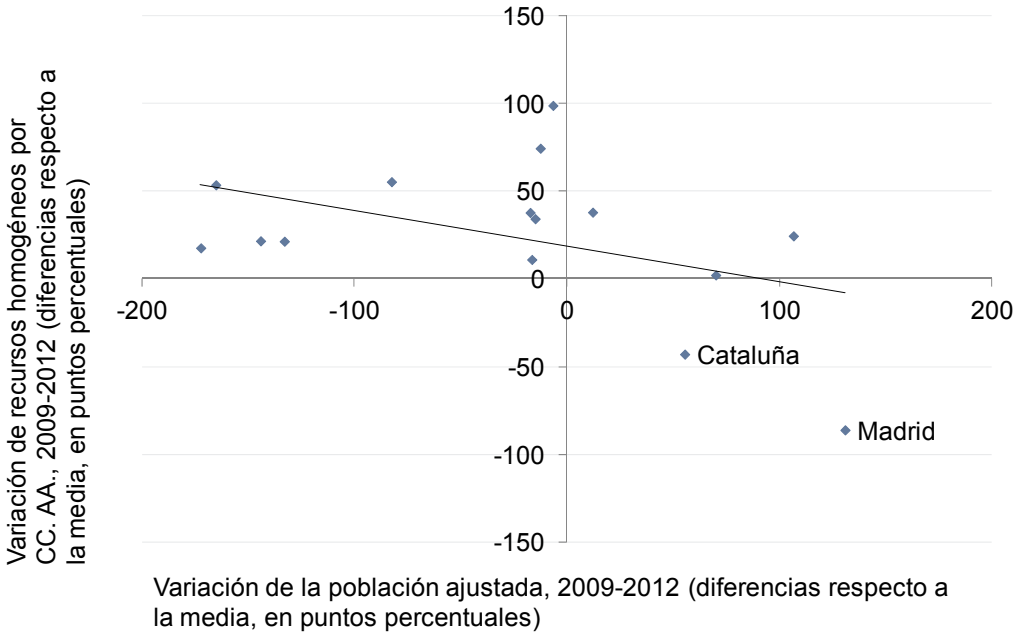
	Población ajustada	Recursos homogéneos
Cataluña	1,7	4,9
Galicia	-0,4	10,4
Andalucía	1,2	11,8
Principado de Asturias	-0,5	10,4
Cantabria	0,9	15,0
La Rioja	1,0	17,1
Región de Murcia	1,8	8,8
Comunidad Valenciana	0,9	9,5
Aragón	0,2	13,3
Castilla - la Mancha	0,9	11,5
Canarias	0,9	11,8
Extremadura	-0,7	13,2
Islas Baleares	2,2	10,7
Madrid	2,5	1,2
Castilla y León	-0,8	10,1
Total	**1,1**	**8,6**

Nota: los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

A continuación se ha analizado si existe una relación directa entre la variación de recursos homogéneos del modelo de financiación durante estos años y la variación de la población ajustada (ver el cuadro 4.1.3 y el gráfico 4.1.2). En este caso, se toma como indicador la población ajustada y no la población, puesto que es el indicador de necesidades de recursos del modelo de financiación vigente, lo que debería suponer que los recursos de las CC. AA. deberían evolucionar siguiendo este indicador.

Gráfico 4.1.2. Evolución de los recursos homogéneos de las CC. AA. y de la población ajustada (2009 y 2012)



Nota: los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

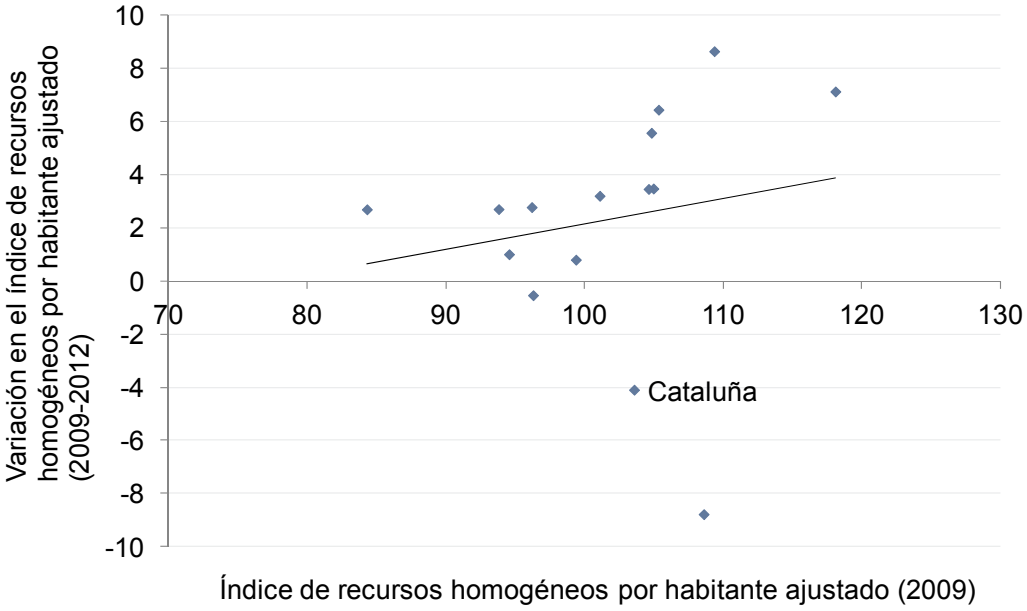
Fuente: elaboración propia.

En este análisis descriptivo obtenemos unos resultados que no esperaríamos a priori. Las CC. AA. con un mayor incremento en su índice de necesidades de gasto son las que presentan un menor incremento en sus recursos. La pendiente negativa del gráfico 4.1.2 pone de relieve esta relación, que se mantiene incluso cuando se excluye la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, se ha analizado cómo mejora o empeora la situación de las CC. AA. partiendo del índice del primer año de aplicación del modelo hasta la estimación de 2012. El gráfico 4.1.3 refleja el resultado de este análisis de convergencia. No se identifica un proceso de convergencia entre las CC. AA. en términos de financiación por habitante ajustado en el periodo 2009-2012. En este sentido, cabe destacar que las CC. AA. con una mejor evolución son las que tenían en

el año base una financiación por encima de la media. Por lo tanto, la dinámica del modelo de financiación no parece conducir a un acercamiento de los recursos por habitante ajustado.

Gráfico 4.1.3. Evolución de los recursos homogéneos por habitante ajustado en el periodo 2009-2012 en relación con los recursos por habitante ajustado en el año base



Nota: los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

4.2. El proceso de nivelación de los recursos

Mientras la fase de nivelación cumple con el objetivo definido de nivelación de recursos para la financiación de los recursos básicos por habitante ajustado, el FSG y los fondos de convergencia desvirtúan el resultado conseguido produciéndose una sobrenivelación de recursos. CC. AA. que en términos de capacidad fiscal se sitúan por encima de la media acaban situándose por debajo de la media y a la inversa. También se da el caso de CC. AA. con una capacidad fiscal similar, que son tratadas de forma muy distinta en términos de recursos totales.

El principal elemento de nivelación de los recursos del modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común vigente son las transferencias del fondo de garantía. El fondo de garantía se divide en dos subfondos, el fondo horizontal que se constituye con la aportación del 75% de la capacidad tributaria normativa de las CC. AA., y el fondo vertical, que se nutre con una aportación del Estado. El fondo horizontal garantiza que todas las CC. AA. dispongan de los mismos recursos por habitante ajustado para proporcionar los servicios públicos fundamentales del Estado del bienestar. El restante 25% de la capacidad tributaria normativa no forma parte del proceso de nivelación.

Un primer punto que se debe analizar sería si el 75% de nivelación actual corresponde con los gastos en los servicios públicos fundamentales del estado del bienestar, puesto que algunas estimaciones dan como resultado porcentajes inferiores al 70%. Además, debe tenerse en cuenta el desincentivo que un elevado grado de nivelación supone en términos de capacidad tributaria de las CC. AA. (y, por consiguiente, también en términos de actividad económica), tanto de las que contribuyen a la solidaridad como de las receptoras.

Un segundo punto que afecta a la nivelación es la definición del indicador de necesidad. La ponderación de factores diferentes a la población incide directamente en el resultado de la nivelación. En el apartado 4.5 de este documento se analiza con más detalle el indicador de necesidades. Por ello, para evaluar y analizar el proceso de nivelación se presentan las cifras en relación con la población ajustada y, posteriormente, se comparan con la relativa a la población.

Otros factores que afectan al cálculo del fondo de garantía son el cálculo de la capacidad tributaria en términos normativos. En este sentido, el indicador de evolución de la mayoría de tributos cedidos tradicionales, los ITE, no parece recoger la tendencia observada en la evolución de la recaudación potencial, como se pone de manifiesto en el epígrafe 4.6.

El cuadro 4.2.1 refleja la evolución de los índices de las CC. AA. a partir del cálculo inicial del índice de capacidad tributaria en términos normativos, después de las transferencias de nivelación del fondo de garantía, y al final del modelo, incluyendo el cálculo del FSG y los fondos de convergencia (fondo de cooperación y fondo de competitividad). Igual que en apartados anteriores estos índices están calculados en términos homogéneos, es decir, descontando el impacto del ejercicio de la capacidad normativa por parte de las CC. AA. y excluyendo el importe de las competencias específicas, y en términos de población. Los datos corresponden al año 2012.

La primera columna de índices refleja la primera fase del modelo en que solo se considera la capacidad tributaria normativa de cada C. A. El índice de recursos tributarios normativos por habitante muestra una enorme disparidad entre CC. AA. Las tres CC. AA. con más capacidad tributaria normativa, según las estimaciones para 2012, son Madrid (134,2), Baleares (122,5) y Cataluña (118,6), mientras que las tres CC. AA. con un índice más bajo son Extremadura (76,6), Andalucía (79,7) y Canarias (41,8), aunque esta última dispone de un régimen económico y fiscal propio que le supone un ingreso adicional de tributos. Esta dispersión entre CC. AA. se traduce en una desviación estándar alrededor de 24 puntos durante los cuatro años analizados.

Cuadro 4.2.1. Índice de recursos homogéneos por fases del modelo (2012) (población)

	Capacidad tributaria	Capacidad tributaria + fondo de garantía	Total
Cataluña	118,6	103,7	98,7
Galicia	92,3	103,1	110,8
Andalucía	79,7	93,6	94,4
Principado de Asturias	107,8	104,8	112,7
Cantabria	114,5	103,3	125,1
La Rioja	103,5	102,1	120,0
Región de Murcia	83,9	94,6	93,7
Comunidad Valenciana	93,9	97,3	94,0
Aragón	115,1	107,4	116,0
Castilla - la Mancha	85,3	100,1	103,4
Canarias	41,8	89,4	90,2
Extremadura	76,6	98,2	117,0
Islas Baleares	122,5	105,2	100,1
Madrid	134,2	103,9	94,6
Castilla y León	100,8	105,7	115,8
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: los datos de 2012 son estimados; los índices se han calculado en términos normativos y competencialmente homogéneos, según población.

Fuente: elaboración propia.

Una vez realizado el proceso de nivelación a través de las transferencias del fondo de garantía, la dispersión se reduce sustancialmente (la desviación estándar pasa a valores próximos a 5). Esta nivelación del 75% de los recursos tributarios en términos normativos permite efectivamente que todas las CC. AA. tengan los mismos recursos por habitante ajustado y permite hacer efectivo el principio de solidaridad entre CC. AA. mediante las aportaciones de las CC. AA. con un porcentaje de capacidad tributaria superior a su porcentaje en población ajustada (Cataluña, el Principado de Asturias, Cantabria, la Rioja, Aragón, las Islas Baleares y Madrid). El cuadro

4.2.2 refleja las aportaciones y recepciones del fondo horizontal, el porcentaje que este importe representa sobre la capacidad tributaria normativa de cada C. A., y el porcentaje que globalmente representa el total de aportaciones sobre la capacidad tributaria normativa de las CC. AA. aportadoras al fondo horizontal. El importe total aportado por las CC. AA. con un índice de capacidad tributaria superior a la media representa el 15,3% de la capacidad tributaria normativa de las CC. AA. aportadoras.

El segundo paso del fondo de garantía es la aplicación del fondo vertical, en que se reparte la dotación anual del Estado, que tras completarse la incorporación gradual de recursos en el año 2010, evoluciona anualmente según la variación de los ITE. Tras distribuirse el fondo vertical en función de la población ajustada, las CC. AA. aportadoras netas son Cataluña, Cantabria, Baleares y Madrid (también Aragón en 2009). El cuadro 4.2.3 muestra la distribución del fondo horizontal y vertical de la estimación del resultado del modelo para 2012.

Cuadro 4.2.2. Evolución del fondo horizontal en relación con la capacidad tributaria normativa (CT)
(MEUR)

					% respecto a la CT			
	2009	2010	2011	2012*	2009	2010	2011	2012
Cataluña	-2.014	-2.177	-2.213	-2.107	-12,9	-12,3	-12,6	-12,3
Galicia	656	648	614	556	15,1	12,9	12,3	11,3
Andalucía	2.040	2.141	2.238	2.199	17,5	15,9	17,0	17,1
Principado de Asturias	3	-24	-45	-60	0,2	-1,0	-2,0	-2,7
Cantabria	-100	-125	-127	-124	-8,6	-9,3	-9,6	-9,5
La Rioja	-3	-4	-7	-8	-0,5	-0,6	-1,1	-1,3
Región de Murcia	258	300	308	294	12,0	12,3	12,8	12,5
Comunidad Valenciana	361	325	345	329	4,3	3,4	3,7	3,6
Aragón	-144	-192	-186	-194	-5,4	-6,3	-6,1	-6,5
Castilla - la Mancha	558	582	604	585	17,9	16,2	17,1	16,9
Canarias	1.588	1.933	1.913	1.879	92,7	109,4	108,8	111,1
Extremadura	468	481	471	446	32,7	28,7	28,5	27,5
Islas Baleares	-313	-378	-356	-363	-13,4	-14,1	-13,4	-13,8
Madrid	-3.635	-3.737	-3.773	-3.666	-23,6	-21,9	-22,1	-22,0
Castilla y León	279	227	213	233	6,2	4,4	4,2	4,7
Total	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Suma de aportaciones	-6.211	-6.636	-6.707	-6.522				
Suma de recepciones	6.211	6.636	6.707	6.522				
CT aportadoras	37.855	44.689	44.527	43.551				
% respecto a CT de CC. AA. aportadoras	**16,4**	**14,9**	**15,1**	**15,0**				

* Los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4.2.3. Fondo horizontal y fondo vertical del fondo de garantía (2012)* (MEUR)

	Fondo horizontal	Fondo vertical	Total del fondo de garantía
Cataluña	-2.107	1.148	-959
Galicia	556	452	1.008
Andalucía	2.199	1.264	3.463
Principado de Asturias	-60	171	111
Cantabria	-124	91	-33
La Rioja	-8	50	42
Región de Murcia	294	220	515
Comunidad Valenciana	329	771	1.099
Aragón	-194	217	23
Castilla - la Mancha	585	339	924
Canarias	1.879	336	2.215
Extremadura	446	177	624
Islas Baleares	-363	171	-192
Madrid	-3.666	941	-2.725
Castilla y León	233	417	650
Total	**0**	**6.764**	**6.764**

* Los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

Al finalizar el proceso de nivelación del fondo de garantía se mantiene la misma ordenación entre CC. AA. en términos de capacidad tributaria y el índice de recursos por habitante ajustado. Es decir, no se producen cambios en las posiciones relativas de las CC. AA. Sin embargo, tal como se observa posteriormente, cuando se analiza la ordenación en términos poblacionales en lugar de utilizar la población ajustada, se producen unas distorsiones debidas al efecto diferencial de la población ajustada con respecto a la población. En el apartado 4.5 relativo a los indicadores de necesidad se precisa el alcance de estas diferencias.

Tal como puede apreciarse en el gráfico 4.2.1, las fases posteriores del modelo, es decir, la distribución de recursos del fondo de suficiencia y de los fondos de convergencia (fondo de cooperación y fondo de competitividad), distorsiona el resultado de la fase de nivelación. Los índices de recursos por habitante ajustado que se obtienen al final del modelo no siguen un patrón coherente, produciéndose una sobrenivelación en algunos casos que no respeta el orden o posición

relativa de las CC. AA. después de la nivelación. En base a los índices obtenidos en cada fase, las CC. AA. se pueden clasificar en cuatro grupos:

- CC. AA. que parten de un índice de capacidad tributaria normativa (en adelante, CTn) superior a la media y, al final del modelo, acaban con un índice superior al inicial: de acuerdo con la última liquidación definitiva disponible (2011), este es el caso del Principado de Asturias (102,7 inicialmente y 108,5 al final), Cantabria (114,7 a 124,7), la Rioja (101,4 a 118,6) y Aragón (108,9 a 110,6). Esta tendencia también se cumple en años anteriores y en la estimación de los resultados del modelo de 2012.

- CC. AA. con un índice de CTn por debajo de la media y que acaban por encima: Extremadura (73,1 a 111,7), Galicia (86,9 a 104,3) y Castilla y León (94,7 a 108,5).

- CC. AA. con un índice de CTn por encima de la media y que acaban con un índice próximo a la media, o algún año ligeramente por debajo: Madrid (141,9 a 100,9), Baleares (121,8 a 100,9) y Cataluña (de 120,2 a 100,3).

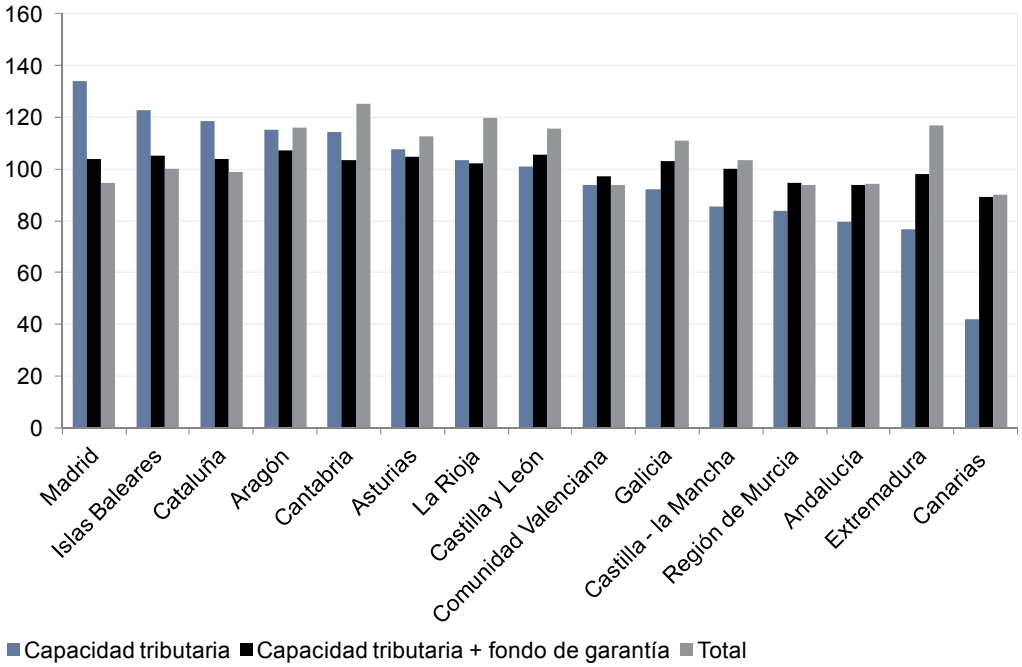
- CC. AA. con un índice de CTn por debajo de la media inicialmente y que acaban por debajo de la media, aunque mejoran su posición relativa. Es el caso de Andalucía (81,5 a 95,8), la Región de Murcia (85,4 a 95,2), Castilla - la Mancha (81,4 a 98,6) y Canarias (40,8 a 85,3). La Comunidad Valenciana es el caso en que el índice de CTn y el índice al final del modelo son muy similares, sin apenas variaciones al alza o a la baja (95,3 a 95,2 en 2011).

La conclusión de este análisis es la constatación de que, mientras la fase de nivelación cumple con el objetivo definido de nivelación de recursos para la financiación de los recursos básicos por habitante ajustado, el resto de fondos desvirtúa el resultado conseguido, produciéndose casos de sobrenivelación sin que esta pueda explicarse a partir de costes diferenciales de provisión de servicios, como es el caso de los dos primeros grupos mencionados.

En el gráfico 4.2.1 se muestra el mismo proceso pero calculado con la población, donde puede comprobarse que la disparidad aumenta como consecuencia de la sobrenivelación.

El proceso de nivelación de recursos en términos poblacionales muestra dos efectos: por un lado, las diferencias entre la población ajustada y la población; y, por otro, el efecto distorsionador del FSG y de los fondos de convergencia.

Gráfico 4.2.1. Índice de recursos homogéneos por habitante por fases del modelo de financiación (2012)



Nota: los datos se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

Respecto al primer punto, el gráfico permite observar algunas variaciones en la ordenación de recursos una vez aplicadas las transferencias del fondo de garantía. Respecto a la distorsión de los fondos mencionados, el gráfico muestra las variaciones que suponen estos en relación con las transferencias del fondo de garantía. Aspectos destacables que se observan en el gráfico son: comunidades con una misma capacidad fiscal acaban teniendo recursos muy dispares, comunidades con una menor capacidad fiscal disponen de más recursos que otras comunidades con mayor capacidad fiscal, comunidades con una capacidad fiscal por encima de la media, disponen de recursos inferiores a la media.

4.3. El fondo de suficiencia global (FSG): consolidación del *statu quo* y ajustes

El FSG consolida el *statu quo* de las CC. AA. e impide cualquier redistribución de los recursos.

Los ajustes del FSG debidos a los aumentos del tipo impositivo del IVA y de los impuestos especiales han impedido que las CC. AA. reciban los recursos derivados de estos incrementos impositivos, ya que el Estado se ha quedado con toda su recaudación.

El FSG forma parte de la fase siguiente al proceso de nivelación. El FSG de cada C. A. en el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la C. A. en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, en el mismo año.

Cuadro 4.3.1. Índices de capacidad tributaria, fondo de garantía y FSG en términos homogéneos (2012), calculados según la población
(Índice total CC. AA. = 100)

	CT	CT+ fondo garantía	CT + fondo de garantía + FSG (no incluye el importe de las competencias específicas)
Cataluña	118,6	103,7	99,0
Galicia	92,3	103,1	111,3
Andalucía	79,7	93,6	95,7
Principado de Asturias	107,8	104,8	113,3
Cantabria	114,5	103,3	128,9
La Rioja	103,5	102,1	123,9
Región de Murcia	83,9	94,6	93,5
Comunidad Valenciana	93,9	97,3	88,8
Aragón	115,1	107,4	117,2
Castilla - la Mancha	85,3	100,1	105,9
Canarias	41,8	89,4	89,2
Extremadura	76,6	98,2	117,3
Islas Baleares	122,5	105,2	83,1
Madrid	134,2	103,9	97,7
Castilla y León	100,8	105,7	116,6
Total	100,0	100,0	100,0
Desviación estándar	23,0	5,2	14,1

Nota: los datos se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

Las necesidades de financiación del año 2009 se determinaron a partir del *statu quo*, o lo que es lo mismo, los recursos que habría recibido cada CC. AA. en 2009 si hubiese seguido vigente el modelo anterior (2002-2008). A este importe se le añadieron los recursos adicionales aportados por el Estado para la mejora del estado del bienestar, de manera que cada CC. AA. no solo se aseguraba los mismos recursos que en el modelo anterior, sino que recibía una aportación adicional que mejoraría la cifra de recursos a recibir. La cifra resultante es lo que se denominó *necesidades globales de financiación* o statu quo *revisado*.

El cálculo de las necesidades globales de financiación de esta forma tiene un problema implícito, y es que se mantiene el *statu quo* como base de evolución del FSG para los años siguientes. Con ello, persisten en el nuevo modelo los problemas de desequilibrio y sobrenivelación ya existentes anteriormente, y se impide la mejora en términos de equidad del modelo. Las transferencias del fondo de garantía corrigen una gran parte de la dispersión asociada a la distribución de los recursos tributarios de las CC. AA. El FSG, en cambio, aumenta dicha dispersión, empeorando la distribución de recursos posterior a la aplicación del fondo de garantía.

El cuadro 4.3.2 muestra los recursos obtenidos anualmente por las CC. AA. en el FSG homogéneo, es decir, descontadas las competencias específicas de las CC. AA. Cabe decir que con la homogeneización algunas CC. AA. pasan de un FSG positivo a negativo. En la liquidación estimada de 2012, Cataluña pasaría de 1.470 MEUR a -667 MEUR, Baleares de -406 MEUR a -502 MEUR, Madrid de 102 MEUR a -777 MEUR, i la Comunidad Valenciana, que tiene un FSG negativo en ambos términos, de -583 MEUR en términos no homogéneos a -854 MEUR en términos homogéneos.

La evolución anual del FSG homogéneo no se acerca ni de lejos a la variación de los ITE, que son el indicador en función del cual evoluciona el FSG anualmente. Existen ciertos ajustes que motivan este comportamiento tan inestable: nuevas transferencias de competencias, corrección por el ajuste de compensación del impuesto sobre el patrimonio y ajustes por incrementos en los tipos impositivos del IVA y los impuestos especiales de fabricación. El peso de estos ajustes en cada C. A. determinará significativamente el importe del FSG de esta.

En lo que a los ajustes se refiere, se adjunta un cuadro resumen de los ajustes realizados en base al aumento de tipos del IVA y de algunos impuestos especiales (tabaco, alcohol) realizados a partir del año 2012, lo que supone no considerar los aumentos del IVA anteriores a este ejercicio.

Cuadro 4.3.2. Evolución del FSG homogéneo
(MEUR)

	FSG homogéneo (no incluye el importe de las competencias específicas traspasadas)				% de variación			
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2009
Cataluña	239	-152	-482	-667	-163,4	217,3	38,4	-378,5
Galicia	570	770	587	503	35,1	-23,8	-14,3	-11,8
Andalucía	809	1.081	663	434	33,6	-38,6	-34,6	-46,4
Principado de Asturias	223	299	229	199	34,2	-23,6	-12,8	-10,6
Cantabria	269	393	345	321	45,9	-12,2	-6,9	19,1
La Rioja	118	171	147	149	44,8	-14,2	1,2	25,7
Región de Murcia	82	75	6	-22	-8,4	-91,4	-439,4	-126,7
Comunidad Valenciana	-170	-597	-786	-854	250,9	31,7	8,6	402,2
Aragón	309	418	329	287	35,3	-21,3	-12,9	-7,2
Castilla - la Mancha	333	459	331	274	37,9	-27,8	-17,2	-17,6
Canarias	161	140	48	10	-12,7	-65,7	-79,7	-93,9
Extremadura	387	580	491	448	49,8	-15,3	-8,7	15,9
Islas Baleares	-250	-472	-498	-502	88,6	5,5	0,8	100,5
Madrid	136	-436	-676	-777	-419,2	55,2	15,0	-669,6
Castilla y León	628	863	685	603	37,5	-20,7	-11,9	-3,9
Total	**3.844**	**3.593**	**1.419**	**405**	**-6,5**	**-60,5**	**-71,4**	**-89,5**

Nota: los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, en la Ley 22/2009 se estableció que las variaciones en los tipos impositivos estatales del IVA y los impuestos especiales de fabricación determinarán una revisión del FSG, y por consiguiente, las CC. AA. no han participado de las medidas que han aumentado la presión fiscal en el ámbito indirecto. Puesto que en el cálculo de la capacidad tributaria normativa de las CC. AA. se incluye el efecto de la variación de estos tipos, posteriormente se ajusta el fondo de suficiencia bajo el supuesto de neutralidad del mismo.

Para ver el impacto que tienen estos ajustes sobre el fondo de suficiencia se presenta el cuadro 4.3.3. Este cuadro se ha realizado a partir de las entregas a cuenta del FSG del año 2014 y del detalle de los importe de los ajustes realizados en el FSG por CC. AA. Los ajustes de mayor impacto vienen dados por los aumentos del tipo impositivo en el IVA. No obstante, por falta de información disponible, en este cuadro no se incluyen los importes correspondientes a las variaciones de tipos impositivos estatales a lo largo de 2010 y 2011.

Los ajustes en las entregas a cuenta del FSG tienen un peso remarcable: mientras que el valor total de las entregas a cuenta del FSG para el año 2014 es 1.123 MEUR, el importe de los ajustes en valor del año 2014 es mucho mayor (-6.267 MEUR). Estos ajustes, a raíz del aumento de tipos impositivos de IVA e impuestos especiales, reflejan

cambios destacables en la distribución de recursos entre el Estado y las CC. AA. de régimen común, a favor del primero (para un análisis pormenorizado de la cuestión ver el punto 2 del presente documento). El importe de estos ajustes corresponde al impacto de los aumentos de tipos impositivos que deberían haber repercutido a las arcas de las CC. AA., pero que han beneficiado solamente al Estado. Y esto se agrava aún más si se considera que estos aumentos del IVA comportan un mayor gasto de las CC. AA., puesto que estas deben pagar también este impuesto. Los aumentos de tipos en el IVA y en los impuestos especiales no han repercutido a las CC. AA., ya que el Estado se ha quedado con toda la recaudación derivada de ellos.

Cuadro 4.3.3. Peso de los ajustes por variación de tipos impositivos del Estado (MEUR)

	Entregas a cuenta del FSG (2014)	Entregas a cuenta del FSG (2014; valor del año base)	Variaciones de ejercicios anteriores (2012-2013)*	Variación de tipos del IVA (2014)	Variación de tipos impositivos sobre el alcohol (2014)	Variación de tipos impositivos sobre labores del tabaco	Total de ajustes (valor del año 2007)	Total de ajustes (valor del año 2014)	% de ajustes por variación de tipos sobre entregas a cuenta del FSG (2014)
Cataluña	651	637	-962	-25	-7	-82	-1.076	-1.100	-168,9
Galicia	574	561	-372	-10	-3	-31	-415	-424	-73,9
Andalucía	508	497	-1.006	-26	-7	-85	-1.124	-1.149	-226,2
Principado de Asturias	181	177	-143	-4	-1	-12	-160	-164	-90,2
Cantabria	455	445	-71	-2	-1	-6	-80	-81	-17,9
La Rioja	198	194	-41	-1	0	-3	-45	-46	-23,5
Región de Murcia	-172	-168	-173	-4	-1	-15	-194	-198	115,5
Comunidad Valenciana	-1.290	-1.262	-615	-16	-4	-52	-688	-703	54,5
Aragón	267	262	-179	-5	-1	-15	-200	-205	-76,5
Castilla - la Mancha	91	89	-269	-7	-2	-23	-301	-307	-336,4
Canarias	80	78	-224	-6	-2	-19	-250	-256	-320,8
Extremadura	419	410	-142	-4	-1	-12	-159	-163	-38,9
Islas Baleares	-636	-622	-150	-4	-1	-13	-167	-171	26,9
Madrid	-622	-608	-792	-21	-6	-65	-883	-902	145,1
Castilla y León	419	410	-348	-9	-2	-29	-388	-396	-94,6
Total	**1.123**	**1.098**	**-5.488**	**-141**	**-39**	**-461**	**-6.129**	**-6.266**	**-558,1**

* No se han imputado los ajustes correspondientes a 2010 y 2011 por no disponer de los datos por CA.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, hay que señalar que el cálculo de los ajustes en el fondo de suficiencia es muy opaco, puesto que las cifras de base no proceden de ninguna fuente de datos oficial, lo que conlleva a una falta de transparencia del modelo de financiación.

4.4.
Los fondos de convergencia

La evolución de los fondos de convergencia muestra que, mientras el fondo de cooperación aumenta un 43,2% en el periodo 2009-2012, el fondo de competitividad retrocede un 18,6%.

El objetivo de los fondos de convergencia, tal como se define en el artículo 22 de la Ley 22/2009, es aproximar a las CC. AA. de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, y para favorecer el equilibrio territorial de las CC. AA. y ciudades con estatuto de autonomía. Con esta intención se crearon el fondo de cooperación y el fondo de competitividad.

Cuadro 4.4.1. Evolución de los fondos de convergencia (2009-2012)

	MEUR				% de variación			
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2009
Cataluña	937	863	836	621	-7,9	-3,1	-25,7	-33,7
Galicia	243	380	337	249	56,5	-11,2	-26,3	2,4
Andalucía	309	500	463	490	62,0	-7,3	5,7	58,7
Principado de Asturias	91	145	129	95	59,1	-10,9	-26,2	4,6
Cantabria	16	0	25	20	-100,0	-	-21,1	23,0
La Rioja	0	12	35	9	-	184,0	-74,8	-
Región de Murcia	151	142	142	130	-6,2	0,5	-8,9	-14,1
Comunidad Valenciana	634	1.115	1.063	977	75,8	-4,7	-8,1	54,1
Aragón	33	51	146	107	56,9	184,7	-26,7	227,2
Castilla - la Mancha	76	119	112	90	56,2	-6,4	-19,6	17,6
Canarias	69	188	166	216	171,5	-11,4	29,6	211,7
Extremadura	103	164	66	110	60,5	-60,1	67,5	7,3
Islas Baleares	327	559	558	495	70,9	-0,2	-11,2	51,4
Madrid	762	367	407	139	-51,8	10,7	-65,9	-81,8
Castilla y León	210	338	299	220	60,5	-11,4	-26,6	4,3
Total	**3.961**	**4.943**	**4.784**	**3.966**	**24,8**	**-3,2**	**-17,1**	**0,1**
Fondo de cooperación	**1.200**	**1.905**	**1.792**	**1.718**	**58,8**	**-5,9**	**-4,1**	**43,2**
Fondo de competitividad	**2.761**	**3.038**	**2.992**	**2.248**	**10,0**	**-1,5**	**-24,9**	**-18,6**

Nota: los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar debe destacarse la asimetría en la evolución del fondo de cooperación y el fondo de competitividad. Así, mientras el fondo de cooperación aumenta un 43,2% en el periodo 2009-2012, el fondo de competitividad retrocede un 18,6%. En segundo lugar, cabe apuntar que las condiciones para poder beneficiarse de un fondo u otro provocan otra asimetría. Ello ocasiona que prácticamente todas las CC. AA. sean beneficiarias de algún fondo. Tercero, es conveniente resaltar la gran disparidad en la evolución de estos fondos por CC. AA. entre 2009 y 2012. Mientras la Comunidad de Madrid, Cataluña y la Región de Murcia registran variaciones negativas durante este periodo (-81,8%, -33,7% y -14,1% respectivamente), sobresalen en sentido opuesto Aragón y Canarias, con incrementos muy destacables (227% y 212%). Y, por último, antes de entrar en el análisis pormenorizado de cada fondo, conviene apuntar la volatilidad en la dotación de los fondos, como consecuencia de su vinculación a la variación de los ITE y a la complejidad de su cálculo.

4.4.1. Fondo de cooperación

Existe una duplicidad de objetivos y criterios entre el fondo de cooperación y el fondo de compensación interterritorial.

Las condiciones que se han definido para identificar a las CC. AA. beneficiarias cada año no consideran en ningún caso la financiación por habitante ajustado (a diferencia del fondo de competitividad), sino que se basan en criterios tales como el PIB por habitante, la densidad de población y el crecimiento de la población en comparación con la media de las CC. AA. de régimen común. El cuadro 4.4.2 muestra como se ha distribuido la dotación anual del fondo de cooperación entre 2009 y 2011.

La dotación anual del fondo parte de los 1.200 MEUR aportados por el Estado el año 2009 que evolucionan anualmente en función de la variación de los ITE, razón por la que el importe distribuido cambia sustancialmente de un año a otro, en especial entre 2009 y 2010 (58,8%). Andalucía y Galicia se reparten alrededor del 45% del fondo. En tercera posición se sitúa Castilla y León, con una participación de alrededor del 17% en el periodo 2009-2011.

Puesto que los criterios para determinar las CC. AA. beneficiarias no contemplan en ningún caso la financiación de las CC. AA. hasta aquella

fase, se da la situación de que CC. AA. como Galicia, el Principado de Asturias, Aragón y Castilla y León, con una financiación por encima de la media, después del FSG reciben recursos del fondo de cooperación, y con ello se acentúa la sobrenivelación.

Además, es importante señalar que las CC. AA. beneficiarias del fondo de cooperación coinciden mayoritariamente con las del fondo de compensación interregional (en adelante, FCI), y a la vez con las antiguas beneficiarias del objetivo 1 de los fondos estructurales europeos. Los objetivos y las CC. AA. beneficiarias son muy similares, manifestándose una duplicidad que debería considerarse en la próxima revisión del modelo.

Cuadro 4.4.2. Evolución del fondo de cooperación distribuido por CC. AA.

	2009		2010		2011		% de variación		
	MEUR	% del total	MEUR	% del total	MEUR	% del total	2010/2009	2011/2010	2011/2009
Cataluña	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Galicia	243	20,2	380	19,9	337	18,8	56,5	-11,2	39,0
Andalucía	309	25,7	500	26,2	463	25,9	62,0	-7,3	50,2
Principado de Asturias	91	7,6	145	7,6	129	7,2	59,1	-10,9	41,8
Cantabria	16	1,3	-	-	25	1,4	-	-	55,9
La Rioja	-	-	12	0,6	35	2,0	-	184,0	-
Región de Murcia	50	4,2	80	4,2	75	4,2	58,9	-6,6	48,3
Comunidad Valenciana	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aragón	33	2,7	51	2,7	146	8,1	56,9	184,7	346,6
Castilla - la Mancha	76	6,4	119	6,3	112	6,2	56,2	-6,4	46,2
Canarias	69	5,8	115	6,1	105	5,9	66,7	-8,8	52,0
Extremadura	103	8,5	164	8,6	66	3,7	60,5	-60,1	-35,9
Islas Baleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Castilla y León	210	17,5	338	17,7	299	16,7	60,5	-11,4	42,2
Total	**1.200**	**100,0**	**1.905**	**100,0**	**1.792**	**100,0**	**58,8**	**-5,9**	**49,3**

Fuente: liquidación del modelo de financiación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

4.4.2
Fondo de competitividad

La existencia de límites al fondo de competitividad supone que, desde 2010, el importe finalmente distribuido por este fondo sea inferior al 80% de la dotación prevista inicialmente.

El funcionamiento del fondo de competitividad es extremadamente complejo, hecho que comporta inestabilidad y falta de predictibilidad de sus recursos.

El objetivo inicial de este fondo es reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de la población y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita. Adicionalmente, por la particular forma en que calcula el índice de capacidad fiscal de cada C. A., debería incentivar la autonomía y la capacidad tributaria de las CC. AA.

En términos prácticos, tal como se comenta a continuación, las condiciones para poder beneficiarse del fondo de competitividad, así como el funcionamiento del mismo, resultan excesivamente complejos.

El fondo de competitividad consta de una dotación inicial en el año 2009 de 2.572,5 MEUR.[8] El importe inicial de recursos aportados se convierte en 4.084 MEUR en el año 2010 y en 3.842 MEUR en el año 2011, después de aplicar la variación de los ITE correspondientes a estos años.

El fondo de competitividad mejora hasta ciertos límites el índice de financiación homogénea por habitante ajustado de las CC. AA. beneficiarias.[9] Cuando el índice de financiación homogéneo antes del fondo de competitividad es inferior al índice de capacidad fiscal,[10] y a la vez inferior a la media, el límite de financiación por habitante al que se puede llegar después del reparto del fondo de competitividad es la media.

Otro caso distinto es el de aquellas CC. AA. con un índice de financiación homogéneo por habitante ajustado antes del fondo de competitividad inferior a su capacidad fiscal, casos en los que el límite del índice de financiación por habitante ajustado es su propia capacidad fiscal, y si esta es superior a 106, el límite queda establecido en 106 (105 en el año 2009).

---

8 Corresponde al 70% de los recursos adicionales que figuran en el artículo 5.I.A de la Ley 22/2009.

9 Artículo 23.3 de la ley 22/2009.

10 Es importante señalar el particular cálculo de este índice de capacidad fiscal, establecido en la Ley 22/2009, que viene a ser el índice de financiación por habitante ajustado que resulta de la distribución de los recursos tributarios más el fondo de garantía.

El cálculo del fondo de competitividad incorpora un incentivo para mejorar la capacidad tributaria de las CC. AA., ya que ésta se computa por sus valores normativos, siempre y cuando los valores reales no resulten inferiores, en cuyo caso se computarían los reales.

Por otro lado, en la financiación por habitante ajustado se incluyen los recursos del régimen económico y fiscal de Canarias. Tal como se ha comentado anteriormente, resulta contradictorio que estos recursos solo se consideren en este caso y no en el resto del modelo.

Cuadro 4.4.3. Dotación del fondo de competitividad
(MEUR)

	2009	2010	2011
Dotación	2.573	4.084	3.842
Importe distribuido	2.573	3.038	2.992
% sobre la dotación	100,0	74,4	77,9

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4.4.4. Evolución del fondo de competitividad 2009-2011[1]

	MEUR			% de variación		
	2009	2010	2011	10/09	11/10	11/09
Cataluña	937	863	836	-7,9	-3,1	-10,8
Galicia	0	0	0	-	-	-
Andalucía	0	0	0	-	-	-
Principado de Asturias	0	0	0	-	-	-
Cantabria	0	0	0	-	-	-
La Rioja	0	0	0	-	-	-
Región de Murcia	101	62	68	-38,8	9,8	-32,7
Comunidad Valenciana	634	1.115	1.063	75,8	-4,7	67,6
Aragón	0	0	0	-	-	-
Castilla-La Mancha	0	0	0	-	-	-
Canarias	0	73	61	-	-15,5	-
Extremadura	0	0	0	-	-	-
Islas Baleares[2]	327	559	558	70,9	-0,2	70,6
Madrid	762	367	407	-51,8	10,7	-46,7
Castilla y León	0	0	0	-	-	-
Total	**2.761**	**3.038**	**2.992**	**10,0**	**-1,5**	**8,4**

[1] Los datos de 2011 son estimados.

[2] El importe del año 2009 incluye 188 millones de euros en aplicación de lo que dispone la disposición adicional 3ª de la Ley 22/2009.

Fuente: elaboración propia.

Por la forma de cálculo del fondo de competitividad y por los límites establecidos que se han comentado anteriormente, no siempre se distribuye la totalidad de la dotación del Estado (salvo en el año base). Desde 2010 el importe finalmente distribuido del fondo de competitividad ha sido inferior al 80% de la dotación.

Las CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad durante el periodo 2009-2011 han sido siempre las mismas, excepto Canarias, que no fue beneficiaria del mismo hasta el año 2010. Cabe remarcar que Canarias y la Región de Murcia son las dos únicas CC. AA. que reciben recursos de ambos fondos, el de cooperación y el de competitividad. El cuadro 4.4.4 resume las cantidades distribuidas por el fondo de competitividad y sus beneficiarias. En el mismo cuadro se constata la volatilidad en la distribución del fondo de competitividad a lo largo del periodo.

Los recursos de Madrid, la Región de Murcia y Cataluña se reducen un 46,7%, un 32,7% y un 10,8%, respectivamente, mientras que otras en CC. AA., como las Islas Baleares o la Comunidad Valenciana, aumentan los recursos recibidos en un 70,6% y un 67,6% respectivamente entre 2009 y 2011. En el caso de Baleares, hay que considerar que el importe de 327 MEUR del año 2009 incluye 188 MEUR en aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 22/2009, por lo que los recursos procedentes únicamente del fondo de competitividad se triplicaron entre 2009 y 2010. Estas cifras dan una idea de la inestabilidad en la distribución del fondo de competitividad, y de su complejidad. En cuanto a los criterios para definir las CC. AA. beneficiarias, el criterio de distribución (la población ajustada), así como sus límites, hacen de este fondo un instrumento de financiación muy inestable y poco adecuado para financiar las competencias asumidas por las CC. AA. (con un carácter mucho más estable, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales).

Para entender la evolución de la distribución del fondo hay que tener en cuenta varios factores:

- El cálculo del año 2009 se realizó de forma diferente al de los años posteriores. El índice de financiación antes del fondo de competitividad se calculó en base a las entregas a cuenta y no sobre la propia liquidación del año 2009.

- En el reparto del 2009, con la excepción de la Región de Murcia, ninguna de las CC. AA. beneficiarias llegó al límite establecido en cada caso, razón por la que se distribuyó la totalidad de la dotación. Posteriormente, las CC. AA. beneficiarias han alcanzado los objetivos fijados en el fondo, con lo que no se distribuyó la totalidad de la dotación prevista.

- Para aquellas CC. AA. con una financiación per cápita ajustada inferior a su capacidad fiscal la evolución del fondo ha sido inestable, dado que depende la distancia entre el índice de

financiación y el índice de capacidad fiscal (variables ambas sujetas a dinámicas difícilmente previsibles). Así, cabe destacar algunas tendencias en la evolución del índice de financiación que inciden en el reparto del fondo. Entre 2009 y 2011 Cataluña y Madrid han mejorado ligeramente el índice de financiación homogénea antes del fondo de competitividad, mientras que las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana han disminuido su índice de financiación homogénea antes del fondo de competitividad. Por esta razón estas dos últimas CC. AA. ganan peso en el fondo de competitividad y las otras dos lo pierden.

Cataluña, que en 2009 tenía una participación del 33,9% del total, al año siguiente disminuye hasta el 28,4%, y en 2011 un 27,9%. Madrid tiene una tendencia similar ya que el primer año percibe un 27,6% del importe distribuido por el fondo de competitividad mientras que en 2010 y 2011 se queda con el 12,1% y el 13,6%, a causa del límite establecido por ley en un valor del 106 del índice de capacidad fiscal.

Por último, es importante señalar el hecho de que en algunos casos el fondo de competitividad representa un porcentaje muy importante del total de recursos homogéneos de las CC. AA. Es el caso de Baleares, que en 2010 y 2011 recibió del fondo de competitividad un 25% del total de recursos en términos homogéneos. La diferencia o distancia entre el índice de financiación homogénea por habitante antes del fondo de competitividad y el índice de capacidad fiscal de Baleares es superior al resto de CC. AA., por lo que el fondo de competitividad, tal como está definido, compensa esta diferencia.

Tras la aplicación de ambos fondos, el de cooperación y el de competitividad, podemos concluir que globalmente los fondos de convergencia no producen el efecto deseado, puesto que el índice de recursos per cápita al final del modelo presenta más dispersión y sobrenivelación.

4.5.
Los indicadores de necesidades y de capacidad tributaria

Otros aspectos que merecen un análisis detallado son los indicadores de necesidades del modelo (la población ajustada), así como algunos elementos relacionados con la capacidad tributaria, en particular las diferencias entre la recaudación tributaria en términos normativos y en términos reales.

4.5.1.
Los indicadores de necesidades de gasto

No existe un criterio determinante sobre las variables y ponderaciones del indicador de población ajustada. La población es el indicador más simple y representativo de las necesidades de gasto de las CC. AA. El diferencial de precios podría ajustar las diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos.

El modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común ha definido la población ajustada como la unidad de necesidad a partir de la cual se distribuyen la mayor parte de los recursos y, en especial, es la unidad a partir de la cual se procede a la nivelación mediante las transferencias del fondo de garantía. Actualmente la población ajustada se calcula ponderando las siguientes variables con los coeficientes que se detallan:

Cuadro 4.5.1. Variables de cálculo de la población ajustada

Variable	%
Población	30%
Superficie	1,80%
Dispersión	0,60%
Insularidad	0,60%
Población protegida equivalente	38%
Población > 65 años	8,50%
Población de 0 a 16 años	20,50%
Total de población ajustada	**100%**

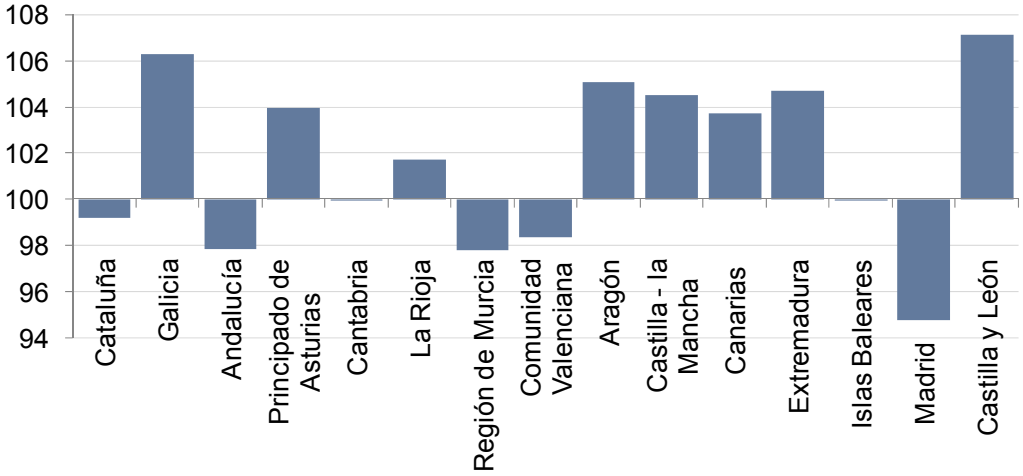
Fuente: elaboración propia.

La incidencia de muchas de estas variables sobre el coste de provisión de los servicios asumidos por las CC. AA. es discutible. Así, del mismo modo que se incluye la dispersión como factor de coste también podrían recogerse los costes de congestión asociados a la concentración. Otro caso parecido viene dado por las variables poblacionales, en algunos casos con efectos opuestos según la estructura demográfica de las CC. AA. (población mayor de 65 años, población entre 0 y 16 años y población equivalente por tramos de edad). Una alternativa más simple, y menos sujeta a la arbitrariedad que conlleva fijar las ponderaciones de las distintas variables que conforman la población ajustada, es el empleo de la población como indicador único de necesidades de gasto. En todo caso, si se quiere

distinguir el diferencial en el coste de provisión de los servicios de competencias autonómicas, existe el indicador del diferencial de precios.

En el gráfico 4.5.1 se aprecia la diferencia entre la población ajustada y la población. Los valores positivos indican un mayor (menor) peso de la población ajustada y por consiguiente unas mayores (menores) necesidades de gasto.

Gráfico 4.5.1. Índice de población ajustada respecto a la población (2012)



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4.5.2. Peso de la población cubierta por MUFACE respecto a la población total
(%)

Cataluña	2,24
Galicia	3,57
Andalucía	3,76
Principado de Asturias	3,27
Cantabria	3,19
La Rioja	3,10
Región de Murcia	3,63
Comunidad Valenciana	2,92
Aragón	3,34
Castilla - la Mancha	3,36
Canarias	3,21
Extremadura	4,08
Islas Baleares	2,51
Madrid	4,01
Castilla y León	4,26
Total de CC. AA. régimen común	**3,35**

Fuente: *Memoria MUFACE 2012* .

Tal como se ha comentado anteriormente, el peso de la población cubierta por los servicios de sanidad de las mutuas de funcionarios está distribuida de forma muy desigual entre CC. AA. Esto repercute de forma directa en las necesidades de gasto sanitario. El cuadro 4.5.2 muestra el peso de la población cubierta por MUFACE en relación con la población total. En él se puede observar que en determinadas CC. AA. esta población representa más del 4% del total, mientras que en otra se sitúa entre el 2% y el 3%.

El diferencial de precios entre CC. AA. es uno de los parámetros que se debería considerar para determinar las necesidades de financiación de cada C. A., puesto que afecta al nivel de prestación de servicios fundamentales. El cuadro 4.5.3 presenta el índice de diferencial de precios entre las CC. AA. de régimen común.

Este cuadro se ha elaborado a partir de la información de FUNCAS disponible para el año 2010, pero excluyendo las CC. AA. forales y las ciudades con estatuto de autonomía. Los datos ponen de relieve una diferencia de 23,4 puntos entre las CC. AA. de régimen común que tienen un índice relativo de poder de compra más alto (Cataluña y la Rioja, con un índice de 109,3) y Canarias, que es la CC. AA. que tiene un índice menor (85,9).

Si se considera el efecto del diferencial de precios sobre los índices de recursos por habitante del modelo de financiación autonómica, se producen los movimientos que se aprecian en el cuadro 4.5.4 y el gráfico 4.5.2, y que se resumen en un aumento de la dispersión entre

Cuadro 4.5.3. Índices relativos de poder de compra
(total de CC. AA. de régimen común = 100)

Cataluña	109,3
Galicia	97,7
Andalucía	97,2
Principado de Asturias	100,2
Cantabria	97,3
La Rioja	109,3
Región de Murcia	99,5
Comunidad Valenciana	100,9
Aragón	96,6
Castilla - la Mancha	89,9
Canarias	85,9
Extremadura	87,5
Islas Balears	105,5
Madrid	104,9
Castilla y León	94,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de FUNCAS (no se incluyen les datos del País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla).

CC. AA. La desviación estándar del modelo de financiación en términos homogéneos en el año 2011 es de 11,6 y, una vez corregido el diferencial de precios, queda una desviación estándar de 14.

Cuadro 4.5.4. Índice de recursos por habitante considerando el diferencial de precios

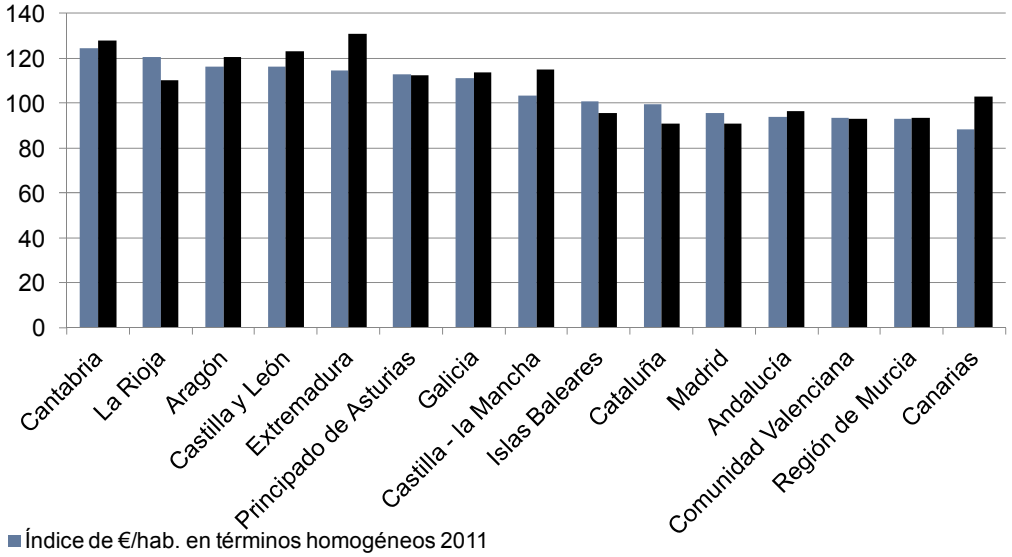
(total de CC. AA. = 100)

	Modelo de financiación*	Diferencial de precios corregido
Cataluña	99,4	90,9
Galicia	110,9	113,6
Andalucía	93,9	96,6
Principado de Asturias	112,6	112,4
Cantabria	124,4	127,8
La Rioja	120,7	110,4
Región de Murcia	93,1	93,6
Comunidad Valenciana	93,6	92,8
Aragón	116,3	120,4
Castilla - la Mancha	103,4	115,1
Canarias	88,3	102,8
Extremadura	114,5	130,9
Islas Baleares	100,8	95,5
Madrid	95,4	91,0
Castilla y León	116,3	123,2
Total	100,0	100,0

* En términos homogéneos.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4.5.2. Índice de recursos por habitante en términos homogéneos 2011 corregidos por el diferencial de precios entre CC. AA.



Fuente: elaboración propia.

4.5.2.
Los indicadores de capacidad tributaria

El cálculo de la recaudación normativa de los tributos dista mucho de representar la evolución de las bases sujetas al impuesto. Por otro lado, el uso de índices de imputación del IVA y de los impuestos especiales no expresan la evolución del consumo sujeto a gravamen y son extremadamente opacos.

En este apartado se analizan dos aspectos relacionados con los indicadores de capacidad fiscal de las CC. AA.: la imputación de la cesión del IVA y de los impuestos sobre alcoholes, y las diferencias en la evolución de la recaudación real y normativa.

Respecto al primer punto, cabe señalar que para la imputación entre CC. AA. del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholes se recurre a unos índices de consumo elaborados por el INE. Estos índices de consumo adolecen de ciertas deficiencias ya que no expresan efectivamente la evolución del consumo sujeto al gravamen y su incidencia en la recaudación de estos impuestos. La opacidad en el cálculo de estos índices es también un aspecto a señalar como una deficiencia del modelo, ya que en algunos casos resulta discutible la evolución de estos índices de consumo, según la evolución de otros indicadores macroeconómicos.

Respecto al segundo de los puntos, la evolución de la recaudación real y normativa, ya se ha analizado en el apartado 3 de este documento que el uso de la capacidad normativa por parte de las CC. AA. se ha producido de manera desigual entre las CC. AA. En este apartado se presentan las cifras correspondientes a la recaudación real y la recaudación normativa.

Históricamente, en modelos de financiación anteriores, la recaudación normativa era inferior a la recaudación real. No obstante, la nueva definición del cálculo de la recaudación en términos normativos[11] ha ocasionado algunas disfunciones destacables. En algunos casos, la evolución de la recaudación de los tributos totalmente cedidos

11 Ver los artículos 3 y 19.4 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

presenta una evolución muy dispar con la evolución de los importes normativos. Es el caso del ISD, la tasa del juego y las tasas por servicios traspasados, que evolucionan según la variación de los ITE, indicador que no refleja la evolución de la recaudación de estas figuras tributarias. Por otro lado, también es muy discutible el criterio de evolución del ITPAJD, en concreto, la recaudación normativa del conjunto de IRPF, IVA e impuestos especiales en cada CC. AA. Este criterio dista de recoger la dinámica subyacente a la evolución de ITPAJD. La recaudación normativa de cada uno de estos impuestos debería evolucionar en función de sus bases imponibles.

Cuadro 4.5.5. Ratio entre la recaudación normativa y la real de las CC. AA.

	2009	2010	2011
Cataluña	96,0	101,1	103,3
Galicia	98,1	101,9	102,2
Andalucía	98,1	101,3	102,2
Principado de Asturias	98,6	100,3	101,5
Cantabria	97,6	106,1	108,0
La Rioja	99,6	103,3	102,6
Región de Murcia	97,7	102,6	104,7
Comunidad Valenciana	101,0	106,7	108,7
Aragón	98,2	103,5	105,0
Castilla - la Mancha	96,4	101,1	103,4
Canarias	101,7	107,8	110,8
Extremadura	98,6	102,4	102,1
Islas Baleares	97,9	101,0	102,7
Madrid	98,6	102,0	104,6
Castilla y León	99,0	102,8	104,8
Total	**98,1**	**102,4**	**104,2**

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 4.5.5 muestra la ratio entre la recaudación normativa y la recaudación real por CC. AA. en el periodo 2009-2011. Cuando esta ratio toma el valor 100 la capacidad tributaria normativa es igual a la capacidad tributaria en términos reales. Como puede apreciarse, en el año base todas las CC. AA., excepto Canarias y la Comunidad Valenciana, tienen una recaudación real superior a la normativa. No obstante, para los años siguientes, la recaudación normativa pasa a ser superior a la recaudación real en todas las CC. AA. Adicionalmente, se observa que esta tendencia se acentúa en 2011 respecto a 2010. Para el conjunto de CC. AA. de régimen común, el valor de esta ratio era de 98,1 en 2009, 102,4 en 2010 y 104,2 en 2011. La evolución de esta ratio muestra la evolución dispar de la recaudación normativa y la recaudación en términos reales. Así, mientras la primera aumenta un

12,4 % entre 2009 y 2011, la segunda presenta un incremento mucho menor (5,8%).

El desglose por figuras impositivas pone de manifiesto que las mayores diferencias entre ambos criterios (normativo vs real) se dan en ITPAJD, ISD y la tasa sobre el juego (ver el cuadro 4.5.6 y el gráfico 4.5.3). A continuación se profundiza en evolución de la recaudación real y normativa por figuras impositivas.

Cuadro 4.5.6. Evolución de la ratio entre la capacidad normativa y real por impuesto
(total de CC. AA.)

	2009	2010	2011
ITPAJD	85,0	98,8	121,8
ISD	60,7	107,7	114,0
Tasa sobre el juego	133,9	223,5	255,4
IRPF	98,7	98,6	98,6
IVMDH	69,3	67,6	60,8
IDMT	100,0	99,8	99,5

Fuente: elaboración propia.

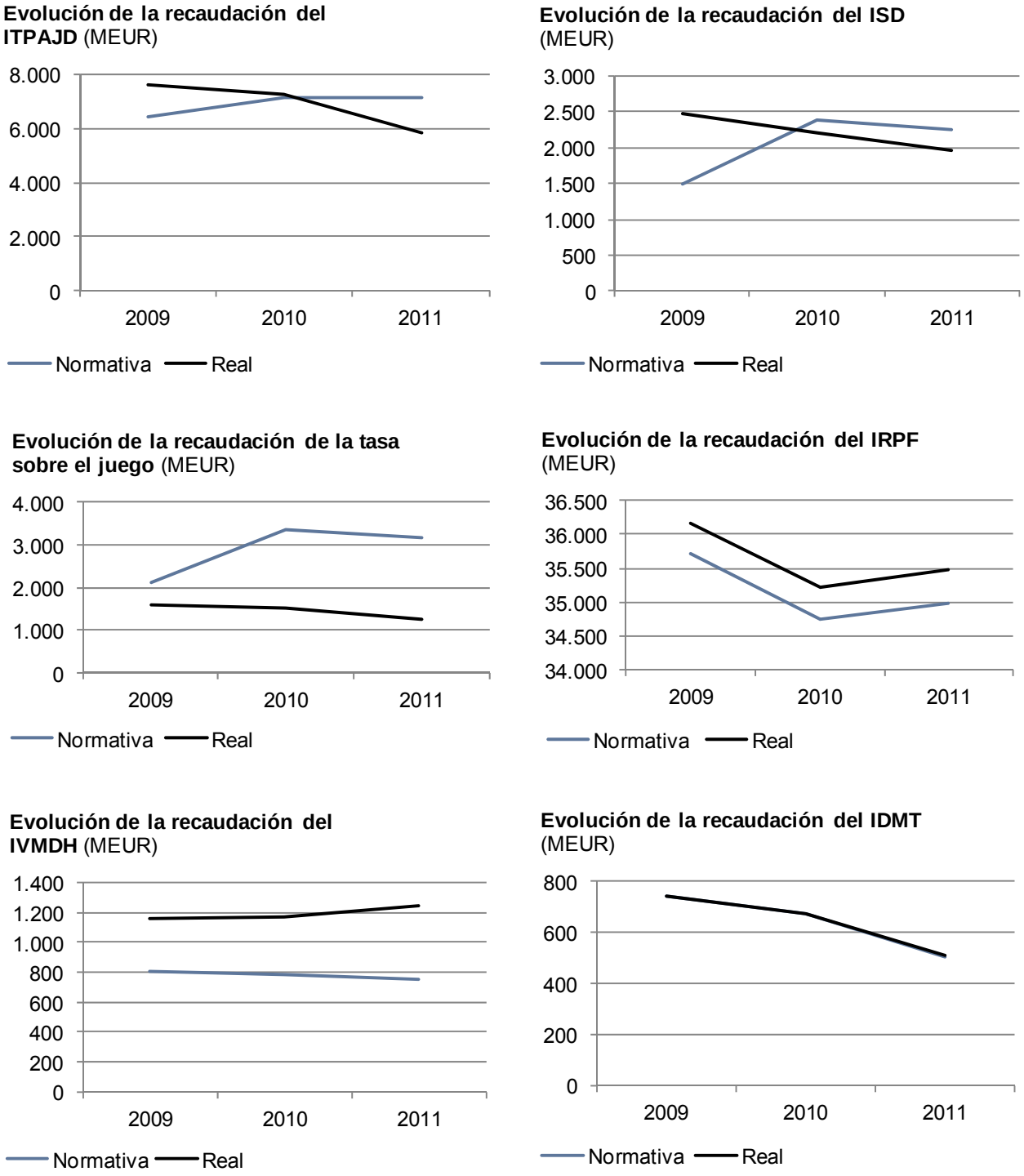
En el caso del ITPAJD, la evolución de la capacidad fiscal normativa ha seguido una tendencia ascendente, reflejando la evolución de la recaudación del IRPF, IVA e impuestos especiales de las CC. AA. Sin embargo, la recaudación real del ITPAJD ha seguido la tendencia contraria como consecuencia de la fuerte caída del valor de las transacciones inmobiliarias desde el inicio de la crisis, que las CC. AA. no han conseguido contrarrestar con la subida de tipos. Para el conjunto de CC. AA., entre 2009 y 2011 la capacidad fiscal normativa ha aumentado un 10,6% mientras que la real ha disminuido un 22,8%. Esta evolución es inconsistente en tanto las CC. AA. han acordado subidas en los tipos impositivos de estos impuestos.

La tasa sobre el juego ha evolucionado según la variación de los ITE respecto al año base, y tal como puede apreciarse en el gráfico 4.5.3, creció fuertemente entre 2009 y 2010 y disminuyó ligeramente entre 2010 y 2011. Por el contrario, la recaudación real ha seguido una tendencia a la baja, que no es consecuencia del uso de la capacidad normativa de las CC. AA., sino de la evolución general del juego. Entre 2009 y 2011 la variación de la recaudación normativa aumenta un 49,3%, mientras que la recaudación real disminuye un 21,7%.

La capacidad tributaria normativa del ISD ha evolucionado según la variación de los ITE durante el periodo, mientras que la recaudación real ha disminuido un 20,5%. En este caso, la tendencia negativa de la recaudación real se explica por la disminución de los tipos impositivos

y el aumento de las exenciones por parte de las CC. AA. en uso de su capacidad normativa. Por tanto, en este caso, la divergencia entre uno u otro criterio se puede atribuir tanto al índice de evolución como al uso de la capacidad normativa a la baja.

Gráfico 4.5.3. Evolución de la recaudación



Fuente: elaboración propia.

En el caso del IRPF, el uso de la capacidad normativa de las CC. AA. sitúa la recaudación real por debajo de la recaudación normativa a lo largo del periodo analizado.

El IVMDH un 6% en recaudación normativa y ha aumentado en un 7,1% en recaudación real entre 2009 y 2011. Estas cifras reflejan un mayor uso de la capacidad normativa de la C. A., que se ampliado para las principales bases del impuesto.

El IEDMT sigue la misma tendencia a la baja en términos normativos y reales. Las CC. AA., en general, han realizado un uso muy limitado de la capacidad normativa sobre este impuesto. La tendencia a la baja, -31,8% en términos normativos y -31,4% en términos reales, es indicativa del desplome en la venta de automóviles desde que empezó la crisis.

En definitiva, el análisis efectuado sugiere que en algunos casos (ITPAJD, ISD y tasa sobre el juego) debería revisarse el indicador que se utiliza para el cálculo de la recaudación en términos normativos, puesto que los criterios de evolución distan mucho de recoger la tendencia subyacente en las bases imponibles de estas figuras tributarias.

4.6. Los ingresos tributarios del Estado (ITE) como variable de evolución

La evolución del ITE está sujeta a importantes fluctuaciones ajenas a la propia evolución de la recaudación de los impuestos, lo que provoca distorsiones en la dinámica de los recursos del modelo de financiación.

Tal como se ha comentado en varios puntos de este documento, la volatilidad que ha registrado la variación de los ITE durante los años de aplicación del modelo de financiación vigente ha afectado a numerosos elementos estructurales del modelo, lo que se traduce en grandes fluctuaciones del volumen de recursos de las CC. AA. La magnitud de estas fluctuaciones depende de la relevancia en cada C. A.

de los recursos afectados por la variación de los ITE. A grandes rasgos, los elementos afectados por la variación anual de los ITE son:

- **Capacidad tributaria en términos normativos**: el ISD, la tasa sobre el juego y las tasas vinculadas a servicios transferidos normativos se calculan aplicando la variación de los ITE.

- **Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales**: el fondo vertical o aportación del Estado es de 8.055 MEUR en valores del año 2007. Anualmente se calcula el importe que debe aportar el Estado aplicando al importe del año base la variación de los ITE del año que se liquida respecto al año base.

- **FSG**: salvo la compensación por el impuesto sobre el patrimonio y otros ajustes por aumento de tipos impositivos del IVA e impuestos especiales, el resto del FSG evoluciona según la variación de los ITE.

- **Competencias específicas**: su importe evoluciona según la variación de los ITE, excepto las modificaciones que puedan darse de un año a otro por cuestiones relativas a traspasos. El importe de las competencias específicas no tiene en cuenta la evolución del coste de las competencias traspasadas.

- **Fondo de cooperación**: el importe de dotación del fondo es de 1.200 MEUR en valores del año 2009. Para los años siguientes, el importe fluctúa según la variación de los ITE

- **Fondo de competitividad**: el importe inicial de 3.675 MEUR en valores del año 2009 evoluciona según la variación anual de los ITE. Sin embargo, el importe finalmente distribuido cada año depende también de variables propias para cada C. A. (índice de financiación homogénea por habitante ajustado e índice de capacidad fiscal), y en consecuencia, la evolución del importe repartido no coincide exactamente con la evolución de los ITE.

Puesto que los ITE afectan a numerosos elementos del modelo, su fluctuación será determinante para definir el volumen total de recursos que se distribuye. El cuadro 4.18 muestra las variaciones de los ITE durante el periodo de aplicación del modelo de financiación.

Tal como se aprecia en el cuadro 4.6.1, el porcentaje de variación anual fluctúa sustancialmente durante el periodo. Por ejemplo, entre 2009 y 2010 creció un 58,8%, y disminuyó un 5,9% y un 4,1% en 2011 y 2012 respectivamente, para volver a registrar una variación positiva el 2013 (26,2%).

Cuadro 4.6.1. Variación de los ITE respecto al año base 2007

	% de variación de los ITE	% de variación anual
2007/2009	0,5863	
2007/2010	0,9308	58,8
2007/2011	0,8756	-5,9
2007/2012*	0,8397	-4,1
2007/2013*	1,0595	26,2
2007/2014*	1,0223	-3,5

* Datos provisionales de la documentación de entregas a cuenta enviada por el Ministerio.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4.6.2. Variación de los ITE y de la recaudación previa

	% de la variación de los ITE	% de la variación de la recaudación previa[1]
2010/2009	58,8	16,4
2011/2010	-5,9	1,6
2012/2011	-4,1	0,9
2013/2012[2]	26,2	2,0

[1]Incluye IRPF, IVA e impuestos especiales.

[2]La comparación 2013/2012 es sobre lo acumulado entre enero y noviembre de cada año, puesto que no se dispone de la recaudación de diciembre de 2013.

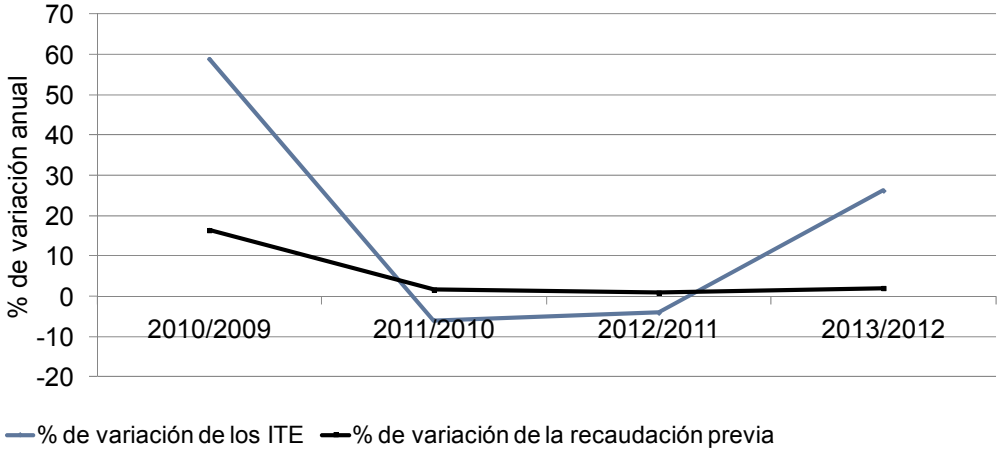
Fuente: elaboración propia.

El cuadro 4.6.2 y el gráfico 4.6.1 muestran la diferente evolución entre los ITE y la recaudación del Estado antes de descontar las entregas a cuenta de los distintos impuestos cedidos y el efecto de las liquidaciones de los impuestos del modelo de financiación. La variación de los ITE entre 2009 y 2013[12] presenta unas variaciones anuales nada despreciables al principio y al final del periodo, mientras que en los años intermedios, presenta variaciones negativas. Por el contrario, la variación de la recaudación previa del Estado presenta tasas de variación más moderadas, más estables y con una tendencia ligeramente a la baja.

La diferente evolución de los ITE y de la recaudación previa estatal hay que buscarla en los dos elementos que configuran el cálculo final de los ITE: las entregas a cuenta y las liquidaciones del modelo de financiación correspondientes al ejercicio *n*-2. Una sobrestimación o infravaloración de las entregas a cuenta repercute en los ITE del año en curso, pero también afectará a los ITE de dos años más tarde, cuando se lleve a cabo la liquidación del modelo y las cifras previstas en las

[12] La variación de ITE de 2012 y 2013 corresponde a la cifra provisional proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Gráfico 4.6.1. Variación anual de los ITE y de la recaudación previa



Nota: la recaudación previa incluye el IRPF, el IVA y los impuestos especiales; la comparación 2013/2012 es del acumulado entre enero y noviembre de cada año (11 meses), puesto que no se dispone de la recaudación de diciembre de 2013.

Fuente: elaboración propia.

entregas a cuenta disten (en positivo o en negativo) de las definitivamente liquidadas. Además, en la aplicación del modelo de financiación aprobado en 2009 se continuaron efectuando entregas a cuenta según el porcentaje de cesión antiguo durante 2009 y 2010, hecho que posteriormente hubo que corregir con un recálculo de los ITE del año base.

Por todo lo comentado, cabría considerar la posibilidad de utilizar un indicador de evolución dinámica del modelo más estable o menos dependiente de las estimaciones cuyo impacto no recae en muchos casos hasta dos años más tarde, en el momento de la liquidación, razón por la cual las CC. AA. tienen dificultades para predecir los recursos que proporciona el modelo.

5.
Otros recursos de las comunidades autónomas fuera del modelo de financiación

Las CC. AA. además de los recursos del modelo de financiación disponen de transferencias del Estado, del fondo de compensación interterritorial y de los fondos europeos, recursos que aumentan la inequidad en la distribución de recursos de las CC. AA.

5.1.
Las transferencias del Estado a las comunidades autónomas

En este epígrafe se analizan las transferencias del Estado a las CC. AA. que corresponden a las subvenciones gestionadas, convenios y contratos programa para el periodo 2009-2011.

A efectos comparativos se excluyen aquellas transferencias correspondientes a la política de gasto 46 "Investigación, desarrollo e innovación", puesto que mayoritariamente se adjudican por concurrencia competitiva, lo que no es objeto de análisis. También se excluyen las transferencias por competencias específicas asumidas por las CC. AA.

El cuadro 5.1.1 muestra la evolución de las transferencias entre 2009 y 2011. Como se observa, durante este periodo las transferencias se han reducido un 21,5% pasando de 8.565 MEUR en 2009 a 6.722 MEUR en 2011. Esta reducción no ha impactado de igual forma en las CC. AA., tal como se aprecia en las columnas correspondientes al peso de las CC. AA. sobre el total. La C. A. que más porcentaje gana sobre el total es Andalucía (1,7 puntos), mientras que en el lado opuesto se encuentra Cataluña, que pierde participación (-2,7 puntos).

Cuadro 5.1.1. Evolución de las transferencias a las CC. AA.*

	MEUR			% del total		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Cataluña	1.494	1.209	1.018	17,4	15,4	15,1
Galicia	629	537	486	7,3	6,8	7,2
Andalucía	1.713	1.601	1.460	20,0	20,4	21,7
Principado de Asturias	355	309	228	4,1	3,9	3,4
Cantabria	123	105	111	1,4	1,3	1,7
La Rioja	80	60	63	0,9	0,8	0,9
Región de Murcia	236	240	205	2,8	3,1	3,0
Comunidad Valenciana	682	638	579	8,0	8,1	8,6
Aragón	378	334	235	4,4	4,3	3,5
Castilla - la Mancha	448	388	337	5,2	4,9	5,0
Canarias	438	421	414	5,1	5,4	6,2
Extremadura	310	269	249	3,6	3,4	3,7
Islas Baleares	212	190	129	2,5	2,4	1,9
Madrid	865	975	739	10,1	12,4	11,0
Castilla y León	601	578	469	7,0	7,4	7,0
Total de CC. AA. de régimen común	**8.565**	**7.854**	**6.722**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Excluye las competencias específicas y la política de gasto 46 (investigación, desarrollo e innovación), porque mayoritariamente se adjudican por concurrencia competitiva.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5.1.2. Evolución de los recursos por habitante procedentes de transferencias a las CC. AA.*

	EUR / hab.			Índice		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Cataluña	200	161	135	102,1	90,3	88,8
Galicia	225	192	174	115,1	107,6	114,3
Andalucía	206	191	173	105,5	107,2	114,0
Principado de Asturias	327	285	210	167,2	159,8	138,4
Cantabria	209	178	188	107,0	99,6	123,5
La Rioja	250	186	195	127,9	104,5	128,0
Región de Murcia	163	164	139	83,3	92,2	91,5
Comunidad Valenciana	134	125	113	68,4	70,0	74,4
Aragón	281	248	174	143,8	139,0	114,6
Castilla - la Mancha	215	185	160	110,0	103,6	104,9
Canarias	208	199	195	106,4	111,5	128,1
Extremadura	282	243	224	143,9	136,3	147,5
Islas Baleares	194	172	116	99,0	96,3	76,5
Madrid	135	151	114	69,3	84,7	74,9
Castilla y León	234	226	183	119,8	126,6	120,6
Total de CC. AA. de régimen común	**196**	**178**	**152**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Excluye las competencias específicas y la política de gasto 46 (investigación, desarrollo e innovación), porque mayoritariamente se adjudican por concurrencia competitiva.

Fuente: elaboración propia.

A partir de los recursos por habitante que suponen las transferencias a las CC. AA., en el cuadro 5.1.2 han calculado los índices de recursos por habitante.

En términos per cápita se observan importantes diferencias en cuanto a este tipo de recursos. La Comunidad Valenciana, Madrid, las Islas Baleares, Cataluña y la Región de Murcia son las CC. AA. que disponen de unas transferencias per cápita inferiores a la media.

5.2. Los fondos de desarrollo: el fondo de compensación interterritorial (FCI) y los fondos europeos

Adicionalmente a los recursos recibidos del modelo de financiación y a las transferencias del Estado, las CC. AA. pueden ser beneficiarias de otros recursos procedentes de distintos fondos cuyo objetivo es el desarrollo regional. Existe el FCI, constituido por recursos estatales, y los fondos europeos, que se distribuyen en base a los recursos establecidos para cada país y región para un periodo de 7 años (2007-2013). En este epígrafe se comentan las cifras correspondientes a estos fondos y se compara el peso que tienen respecto a los recursos recibidos por las CC. AA. del modelo de financiación autonómica.

5.2.1. El FCI

En cumplimiento del principio de solidaridad, el FCI tiene como objetivo la corrección de los desequilibrios interterritoriales. La dotación que reciben las CC. AA. beneficiarias del FCI debe destinarse a inversión o a gastos corrientes relacionados con la inversión, con el objetivo de que haya un proceso de convergencia en rentas per cápita entre CC. AA.

El importe de la dotación se define a partir de un porcentaje de la inversión pública prevista en los presupuestos generales del Estado (PGE), y consecuentemente, variará en función de cómo evolucione esta. Las CC. AA. beneficiarias del FCI también se definirán anualmente en los PGE,[13] sin existir un criterio claro que determine las CC. AA. que pueden acceder a este fondo. El reparto entre las CC. AA. beneficiarias se calcula según las variables y ponderaciones que se muestran en el cuadro 5.2.1 establecidas en la Ley 22/2001 reguladora del FCI.

[13] Según la disposición adicional única de la ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial.

Además del reparto según estas variables y ponderaciones del cuadro 5.2.1, posteriormente se efectúan unas correcciones en función de la inversa de la renta por habitante y la insularidad. Conviene destacar que algunas de estas variables son las mismas que se tienen en cuenta en el caso del cálculo de la población ajustada del modelo de financiación y del fondo de cooperación, habiendo pues una redundancia de criterios u objetivos.

Cuadro 5.2.1. Criterios de reparto del FCI entre las CC. AA. beneficiarias

Variable	%
Población relativa	87,50%
Saldo migratorio	1,60%
Paro	1%
Superficie	3%
Dispersión de la población	6,90%
Total	100%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5.2.2. Distribución del FCI por CC. AA.
(MEUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	Importe acumulado el periodo 2009-2013 (valor de 2013)	% del importe acumulado el periodo 2009-2013
Cataluña	-	-	-	-	-	-	-
Galicia	197	170	100	77	61	639	13,4
Andalucía	478	437	275	237	205	1.720	36,1
Principado de Asturias	56	44	25	20	16	171	3,6
Cantabria	11	8	4	5	4	34	0,7
La Rioja	-	-	-	-	-	-	-
Región de Murcia	62	60	39	33	29	234	4,9
Comunidad Valenciana	134	130	87	83	73	533	11,2
Aragón	-	-	-	-	-	-	-
Castilla - la Mancha	113	108	69	55	46	412	8,6
Canarias	101	103	76	79	69	448	9,4
Extremadura	96	82	49	41	34	320	6,7
Islas Baleares	-	-	-	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-	-	-
Castilla y León	84	66	39	32	25	260	5,5
Total*	**1.332**	**1.207**	**763**	**661**	**563**	**4.771**	**100,0**

* Dotación del FCI sin Ceuta ni Melilla.

Fuente: presupuestos generales del Estado y *Haciendas Autonómicas en Cifras* .

Para el periodo 2009-2013, años de vigencia del modelo de financiación, los recursos recibidos por cada comunidad autónoma y la participación que representa sobre el total del FCI son los que se muestran en el cuadro 5.2.2.

Aunque la dotación ha disminuido hasta el punto que la dotación de 2013 es menos de la mitad (42,2%) de la de 2009, los porcentajes de participación de las CC. AA. no han variado significativamente. Teniendo en cuenta el importe de recursos acumulado entre 2009 y 2013 (en valores constantes de 2013), Andalucía ha recibido un 36,1% del total del FCI para el periodo debido al importante peso de la población relativa de esta CC. AA. en el cálculo del reparto. La siguen Galicia, con un 13,4%, y la Comunidad Valenciana, con un 11,2%.

Cuadro 5.2.3. El peso del FCI sobre los recursos del modelo de financiación[1]

	2009	2010	2011	2012[2]	2009-2012[2]
Cataluña	-	-	-	-	-
Galicia	3,3	2,3	1,4	1,2	2,0
Andalucía	3,1	2,4	1,5	1,4	2,1
Principado de Asturias	2,4	1,5	0,9	0,8	1,4
Cantabria	0,8	0,5	0,3	0,3	0,4
La Rioja	-	-	-	-	-
Región de Murcia	2,3	1,9	1,3	1,1	1,6
Comunidad Valenciana	1,4	1,2	0,8	0,8	1,0
Aragón	-	-	-	-	-
Castilla - la Mancha	2,7	2,1	1,4	1,2	1,8
Canarias	2,7	2,3	1,8	1,9	2,2
Extremadura	3,9	2,7	1,7	1,5	2,4
Islas Baleares	-	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-
Castilla y León	1,4	0,9	0,6	0,5	0,9
Toral de CC. AA. de régimen común	**1,5**	**1,2**	**0,8**	**0,7**	**1,0**

[1] En términos homogéneos.

[2] Los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 5.2.3 se ha calculado el peso del FCI sobre los recursos recibidos del modelo de financiación. En el año 2009, primer año de aplicación del actual modelo de financiación, los recursos del FCI llegaron a representar más de un 3% de los recursos recibidos a partir del modelo de financiación autonómica en algunas CC. AA. Es el caso de Extremadura (3,9%), Galicia (3,3%) y Andalucía (3,1%). En los años posteriores el peso del FCI ha disminuido fuertemente en todos los casos, ya que la dotación del FCI entre 2009 y 2012 ha caído un 50,4%,

mientras que el modelo de financiación ha crecido un 4,9% como consecuencia de la aportación gradual de recursos adicionales que se incorporaron entre 2009 y 2010 y a la evolución de los ITE.

En lo que se refiere a los criterios de reparto del FCI y a la lista de CC. AA. beneficiarias del FCI, se percibe que existe una duplicidad entre el FCI y el fondo de cooperación del modelo de financiación autonómica, respecto al objetivo y a las CC. AA. beneficiarias.

El cuadro 5.2.4 compara ambos fondos permitiendo identificar y comparar los factores que definen cada fondo y las similitudes entre ambos.

Si el FCI dota a las CC. AA. beneficiarias con recursos para inversiones que deben corregir desequilibrios interterritoriales, en el caso del fondo de cooperación la ley prevé que armonice el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regionales. En ambos casos, por lo tanto, se refieren a un proceso de convergencia entre rentas per cápita de las CC. AA.

Cuadro 5.2.4. Principales características del FCI y del fondo de cooperación

	FCI	Fondo de cooperación
Objetivos	Corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad	Armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional
Criterios para determinar las CC. AA. beneficiarias	Los que determinan los PGE	Cumplir al menos una de estas condiciones: - PIB pc < 90% a la media - Densidad de población < 50% de la media - Crecimiento población < 90% de la media y densidad de población < 1,25 de la media
Gastos a financiar	Proyectos de inversión y gastos de mantenimiento de las inversiones	Recursos incondicionados
Variables de reparto	Población Inversa de la renta per cápita Saldo migratorio Paro Superficie Dispersión de la población Insularidad	Población Inversa de la renta per cápita

Fuente: elaboración propia.

En la clasificación de las CC. AA. de régimen común entre las que reciben recursos del FCI y las que los reciben del fondo de cooperación, se observa que las CC. AA. que reciben recursos de ambos fondos son la mayoría, tal como refleja el cuadro 5.2.5.

Las únicas CC. AA. que no reciben recursos de ninguno de los fondos son Madrid, las Islas Baleares y Cataluña. La Comunidad Valenciana solo recibe del FCI; y la Rioja y Aragón solo reciben del fondo de cooperación. Sin embargo, el resto de CC. AA., que son la mayoría, reciben recursos de ambos fondos. Aunque esta clasificación se ha realizado con los datos de 2011, último año de liquidación del modelo de financiación autonómica vigente, este patrón se repite sin prácticamente cambios en los años anteriores.

Cuadro 5.2.5. CC. AA. beneficiarias del FCI y del fondo de cooperación (2011)

FCI y fondo de cooperación	Fondo de cooperación	FCI	Ni FCI ni fondo de cooperación
Galicia	La Rioja	Comunidad Valenciana	Cataluña
Andalucía	Aragón		Islas Baleares
Principado de Asturias			Madrid
Cantabria			
Región de Murcia			
Castilla - la Mancha			
Canarias			
Extremadura			
Castilla y León			

Fuente: elaboración propia.

5.2.2. Los fondos europeos

Los gobiernos autonómicos reciben también recursos que no proceden del Estado, como es el caso de los fondos europeos. Para el análisis que sigue se han considerado todos los fondos europeos que se incluyen en los objetivos de convergencia y de competitividad, considerados fondos para el desarrollo de las regiones. Las cifras que se presentan incluyen la dotación de los programas operativos regionales del fondo de cohesión y del fondo de desarrollo regional (FEDER) y los programas operativos de fondos complementarios al FEDER como son el fondo tecnológico, el fondo de economía basada en el conocimiento y los programas de asistencia técnica correspondientes a estos fondos. No se incluye la dotación de los programas plurirregionales, por las dificultades de distribuir correctamente la dotación global entre las regiones afectadas. Tampoco se incluyen los fondos de cooperación territorial, que en algunos casos implican proyectos con países fronterizos, el fondo social europeo, ni la PAC, por entenderse que su objetivo es distinto a los objetivos de convergencia o competitividad, en el que se persigue el desarrollo económico de la región. Hay que señalar, que en caso de considerar también estos recursos, el análisis no distaría mucho.

Cuadro 5.2.6. Los fondos europeos 2007-2013 por CC. AA.
(MEUR)

	Dotación 2007-2013[1]	Media anual[2]	EUR / hab. y año[3]	Índice
Cataluña	763	109	14	21,0
Galicia	2.804	401	145	210,4
Andalucía	8.503	1.215	144	209,1
Principado de Asturias	488	70	65	94,9
Cantabria	92	13	22	32,2
La Rioja	34	5	15	21,9
Región de Murcia	636	91	62	89,7
Comunidad Valenciana	1.622	232	45	65,8
Aragón	172	25	18	26,5
Castilla - la Mancha	1.699	243	116	167,8
Canarias	1.121	160	76	109,8
Extremadura	1.794	256	232	337,1
Islas Baleares	110	16	14	20,6
Madrid	432	62	9	13,8
Castilla y León	994	142	56	81,8
Total de CC. AA. de régimen común	**21.264**	**3.038**	**69**	**100,0**

[1] Incluye los programas operativos del fondo de cohesión y del FEDER (excepto los programas plurirregionales y los fondos de cooperación territorial).

[2] No se ha considerado el grado de ejecución anual, sino que se ha prorrateado la dotación en 7 anualidades iguales.

[3] A partir de la población a 1 de enero de 2013 (INE).

Fuente: elaboración propia.

A partir de la dotación de los programas mencionados se ha construido el cuadro 5.2.6 en el que aparece reflejada la dotación que reciben las CC. AA. durante el periodo de programación 2007-2013. Para poder comparar los recursos recibidos de los fondos europeos, programados para un periodo de siete años, con otros recursos que tienen carácter anual, se ha considerado que la dotación se distribuye de manera uniforme durante los siete años de duración de los programas operativos, puesto que si se tuviera en cuenta la ejecución anual, el importe de los recursos fluctuaría de forma significativa de un año a otro en función del tipo de proyecto y del grado de avance de las obras, entre otros factores. La segunda columna del cuadro 5.2.6 muestra el importe de una anualidad en cada comunidad autónoma, para posteriormente calcular la participación de cada una en la dotación total de los fondos europeos para las CC. AA. de régimen común. Estos recursos adicionales para financiar proyectos de inversión suponen 3.038 MEUR anuales en el periodo 2007-2013.

En el cuadro queda patente que las CC. AA. con mayor participación en los fondos europeos son las CC. AA. sujetas al objetivo de convergencia: Andalucía (40%), Galicia (13,2%), Extremadura (8,4%) y

Castilla La Mancha (8%). La participación de Andalucía es muy superior a la de las otras CC. AA. pertenecientes al objetivo de convergencia debido al mayor peso de su población en comparación con las demás. En líneas generales, las CC. AA. adscritas enteramente al objetivo de competitividad (Madrid, las Islas Baleares, Cataluña, Cantabria, la Rioja y Aragón) son las CC. AA. que presentan una participación menor.

En medio de estos dos grupos se sitúan las CC. AA. denominadas *phasing-out* y *phasing-in*, que son aquellas CC. AA., que debido al efecto estadístico de la incorporación de nuevos países a la Unión Europea o debido a su evolución positiva han pasado del objetivo de convergencia al de competitividad.

5.2.3. Total fondos de desarrollo

En la parte final de este epígrafe se analizan conjuntamente los recursos del FCI y de los fondos europeos, a los que denominamos fondos de desarrollo. A la anualidad de 3.038 MEUR de los fondos europeos se añade la dotación anual del FCI para a continuación comparar el importe con los recursos procedentes del modelo de financiación autonómica para el año 2011, último ejercicio liquidado.

Cuadro 5.2.7. Los fondos de desarrollo y el modelo de financiación (2011)
(MEUR)

	FCI	Anualidad de los fondos europeos	Total de FCI + fondos europeos	Recursos del modelo de financiación	% respecto a los recursos del modelo
Cataluña	0	109	109	16.912	0,6
Galicia	100	401	500	6.999	7,1
Andalucía	275	1.215	1.490	17.855	8,3
Principado de Asturias	25	70	95	2.749	3,4
Cantabria	4	13	17	1.665	1,0
La Rioja	0	5	5	880	0,6
Región de Murcia	39	91	130	3.090	4,2
Comunidad Valenciana	87	232	319	10.810	3,0
Aragón	0	25	25	3.535	0,7
Castilla - la Mancha	69	243	312	4.938	6,3
Canarias	76	160	236	4.236	5,6
Extremadura	49	256	305	2.868	10,6
Islas Baleares	0	16	16	2.532	0,6
Madrid	0	62	62	13.978	0,4
Castilla y León	39	142	181	6.715	2,7
Total de CC. AA. de régimen común	**763**	**3.038**	**3.800**	**99.762**	**3,8**

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 5.2.7 resume los recursos obtenidos por las CC. AA. en los fondos de desarrollo en comparación con los recibidos del modelo de financiación y pone de relieve la importancia de estos recursos adicionales en algunos casos.

Se constatan las diferencias existentes entre CC. AA. ya que a la dispersión de recursos per cápita que genera el modelo de financiación y la sobrenivelación generada, habría que añadir el impacto de los recursos adicionales de los fondos de desarrollo, que suponen un complemento significativo para CC. AA. como Extremadura (10,6%), Andalucía (8,3%), Galicia (7,1%) y Castilla La Mancha (6,3%). El cuadro 5.2.8 resume los recursos que resultan de la suma de los recursos del modelo de financiación y de los fondos de desarrollo y como queda el índice de recursos por habitante después de añadir los fondos de desarrollo al modelo de financiación. En el cuadro 5.2.9 y el gráfico 5.2.2 se comparan los índices resultantes y se observa como algunas CC. AA. mejoran su posición en términos relativos significativamente: Extremadura gana 7,5 puntos relativos, Andalucía (4,1 puntos) y Galicia (3,6 puntos). En el caso contrario, las CC. AA. que más puntos pierden son la Rioja (-3,8) y Aragón (-3,5).

Cuadro 5.2.8. Recursos per cápita e índice de la suma del modelo de financiación y fondos de desarrollo
(MEUR)

	Fondos de desarrollo	Modelo de financiación*	Total	Euros / habitante	Índice de euros / habitante
Cataluña	109	16.912	17.021	2.258	96,4
Galicia	500	6.999	7.499	2.683	114,5
Andalucía	1.490	17.855	19.345	2.296	98,0
Principado de Asturias	95	2.749	2.843	2.629	112,2
Cantabria	17	1.665	1.682	2.836	121,1
La Rioja	5	880	884	2.739	116,9
Región de Murcia	130	3.090	3.219	2.190	93,5
Comunidad Valenciana	319	10.810	11.129	2.175	92,8
Aragón	25	3.535	3.559	2.644	112,8
Castilla - la Mancha	312	4.938	5.250	2.482	105,9
Canarias	236	4.236	4.472	2.103	89,7
Extremadura	305	2.868	3.173	2.860	122,1
Islas Baleares	16	2.532	2.548	2.289	97,7
Madrid	62	13.978	14.040	2.163	92,3
Castilla y León	181	6.715	6.896	2.695	115,0
Total de CC. AA. de régimen común	**3.800**	**99.762**	**103.562**	**2.343**	**100,0**

* En términos homogéneos.

Fuente: elaboración propia.

En términos de desviación estándar no se observan apenas diferencias entre los índices del modelo de financiación y los índices incluyendo los fondos de desarrollo. La desviación estándar se sitúa en ambos casos alrededor del 11,5 el año 2011, lo que indica que aunque no aumenta la dispersión, esta sigue siendo alta.

Esta comparación de recursos per cápita disponibles para las CC. AA. se puede realizar también considerando las diferencias de precio. En este sentido se ha elaborado el cuadro 5.2.9, donde se pueden apreciar las diferencias en términos de paridad de poder de compra de los recursos disponibles por parte de las distintas CC. AA.

Cuadro 5.2.9. Comparación de índices de recursos del modelo de financiación (2011)
(sin los fondos de desarrollo y con estos fondos)

	Modelo de financiación*	Modelo de financiación y fondos de desarrollo	Modelo de financiación y fondos de desarrollo ajustados por precios
Cataluña	99,4	96,4	88,1
Galicia	110,9	114,5	117,2
Andalucía	93,9	98,0	100,8
Principado de Asturias	112,6	112,2	112,0
Cantabria	124,4	121,1	124,4
La Rioja	120,7	116,9	106,9
Región de Murcia	93,1	93,5	93,9
Comunidad Valenciana	93,6	92,8	92,0
Aragón	116,3	112,8	116,8
Castilla - la Mancha	103,4	105,9	117,9
Canarias	88,3	89,7	104,5
Extremadura	114,5	122,1	139,5
Islas Baleares	100,8	97,7	92,6
Madrid	95,4	92,3	88,1
Castilla y León	116,3	115,0	121,9
Total de CC. AA. de régimen común	100,0	100,0	100,0

*En términos homogéneos.

Fuente: elaboración propia.

6.
Recursos totales de las comunidades autónomas

Para analizar el panorama global de los recursos de las CC. AA. se ha elaborado el cuadro 6.1 donde se presentan las cifras analizadas en todos los apartados anteriores: recursos del modelo de financiación, transferencias del Estado a las CC. AA. fuera del modelo y fondos de desarrollo (FCI y fondos europeos).

Cuadro 6.1. Recursos totales de las CC. AA. (2011)
(MEUR)

	Modelo de financiación*	Transferencias a las CC. AA.	FCI	Fondos europeos	Total
Cataluña	16.912	1.018	-	109	18.039
Galicia	6.999	486	100	401	7.985
Andalucía	17.855	1.460	275	1.215	20.805
Principado de Asturias	2.749	228	25	70	3.071
Cantabria	1.665	111	4	13	1.794
La Rioja	880	63	-	5	947
Región de Murcia	3.090	205	39	91	3.424
Comunidad Valenciana	10.810	579	87	232	11.709
Aragón	3.535	235	-	25	3.794
Castilla - la Mancha	4.938	337	69	243	5.588
Canarias	4.236	414	76	160	4.886
Extremadura	2.868	249	49	256	3.421
Islas Baleares	2.532	129	-	16	2.678
Madrid	13.978	739	-	62	14.779
Castilla y León	6.715	469	39	142	7.365
Total	**99.762**	**6.722**	**763**	**3.038**	**110.284**

* En términos normativos y competencialmente homogéneos.

Fuente: elaboración propia.

En conjunto el año 2011 las CC. AA. disponen de un total de 110.284 MEUR. Básicamente proceden del modelo de financiación, aunque no hay que obviar el importe y la distribución de los demás recursos autonómicos procedentes del Estado o de la Unión Europea.

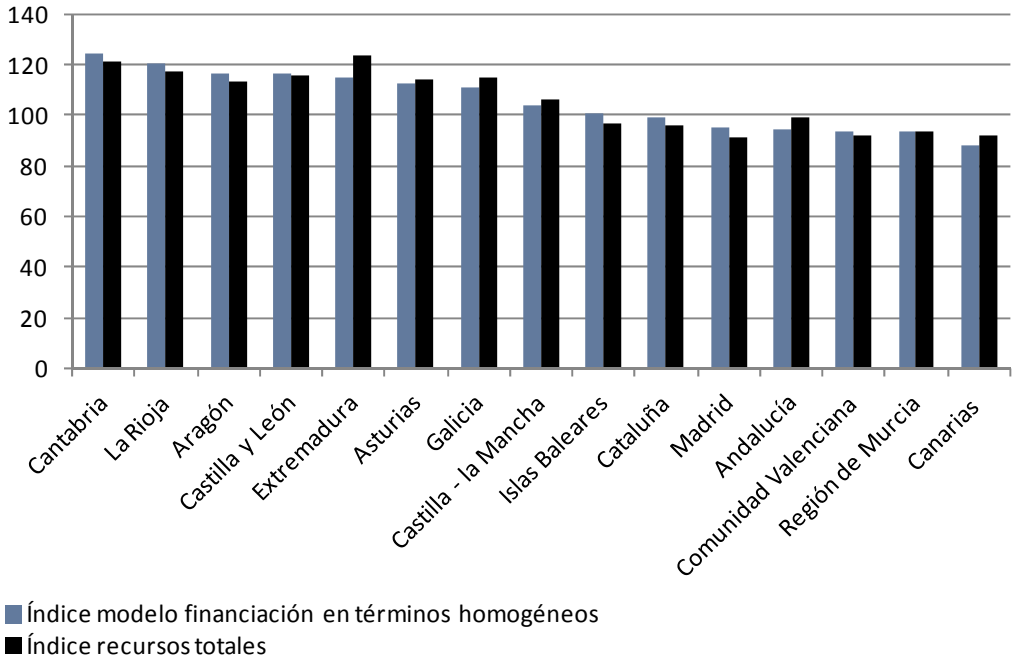
El cuadro 6.2 muestra la distribución de los recursos globales por habitante y su relación con la media de las CC. AA. En comparación con la distribución de los recursos del modelo de financiación, el

Cuadro 6.2. Índice de recursos totales por habitante (2011)

	MEUR	EUR / hab.	Índice	Índice ajustado por precios
Cataluña	18.039	2.393	95,9	87,7
Galicia	7.985	2.856	114,5	117,2
Andalucía	20.805	2.470	99,0	101,8
Principado de Asturias	3.071	2.840	113,8	113,6
Cantabria	1.794	3.024	121,2	124,6
La Rioja	947	2.933	117,6	107,6
Región de Murcia	3.424	2.329	93,4	93,8
Comunidad Valenciana	11.709	2.288	91,7	90,9
Aragón	3.794	2.818	112,9	116,9
Castilla - la Mancha	5.588	2.641	105,9	117,8
Canarias	4.886	2.298	92,1	107,3
Extremadura	3.421	3.084	123,6	141,3
Islas Baleares	2.678	2.406	96,4	91,3
Madrid	14.779	2.277	91,3	87,1
Castilla y León	7.365	2.879	115,4	122,2
Total	**110.284**	**2.495**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6.1. Índice de recursos por habitante en el modelo de financiación en términos homogéneos e índice de los recursos totales del año 2011



Fuente: elaboración propia.

reparto global de recursos presenta una mayor dispersión entre CC. AA., que se agudiza si se recalcula el índice ajustando al nivel de precios.

El gráfico 6.1 muestra la diferencia entre la distribución de los recursos del modelo de financiación y los recursos globales, una vez incluidas las transferencias del Estado fuera del modelo y las de los fondos de desarrollo.

7.

Aplicación del sistema de entregas a cuenta

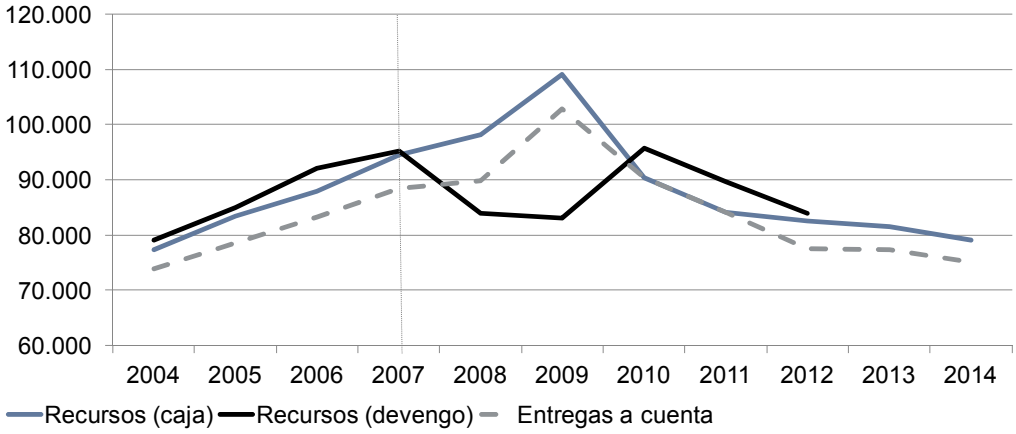
El sistema de entregas a cuenta, sujeto a los errores de previsión del Gobierno central, comporta distorsiones de caja a las CC. AA., puesto que la liquidación de los recursos se produce con dos años de retraso. Exceptuando los años 2008 y 2009, los desajustes siempre conllevan una infraestimación de los recursos de las CC. AA. en términos de caja.

En la actualidad (2014) también sorprende el desajuste entre el crecimiento de las entregas a cuenta para el conjunto de CC. AA. (-2,6 %) y el PIB (1,5 %).

Las CC. AA. reciben, cada año, la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de la tarifa autonómica del IRPF, el porcentaje cedido de IVA e impuestos especiales sobre fabricación, la transferencia del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y el FSG. En el año que se conocen los datos definitivos para calcular los recursos del sistema, se liquidan de forma conjunta los recursos del sistema y los fondos de convergencia. Para la determinación del importe de las entregas a cuenta se utilizan las previsiones en el momento de elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

Para abordar los efectos del sistema de entregas a cuenta, en primer lugar, se analiza la evolución de los recursos de las CC. AA. en términos de caja y en términos de devengo, y en particular se examinan las discrepancias entre ambas magnitudes. En este sentido, se presenta un análisis agregado y desagregado de dichas diferencias que pone de manifiesto que, en la mayoría de las ocasiones, los desajustes conllevan una infraestimación de los recursos en términos de caja (respecto a los recursos definitivos). A continuación, se analiza la correlación entre las entregas a cuenta y la evolución de la actividad económica, destacando evoluciones dispares para algunos ejercicios que indican errores remarcables en las previsiones de ingresos tributarios del Gobierno central. También se apuntan algunos elementos relacionados con la

Gráfico 7.1. Evolución de las entregas a cuenta y los recursos sujetos a liquidación del sistema de financiación autonómica (20122)
(MEUR constantes)



Nota: los datos se han ajustado de acuerdo con las siguientes apreciaciones:

- Los valores deflactados se han obtenido a partir del IPC.
- Para los recursos de devengo se ha utilizado el criterio *anticipos* t + *liquidación* t.
- Para los recursos de caja se ha utilizado el criterio *anticipos* t + *liquidación* t-*2*.
- Ambos criterios recogen los anticipos a cuenta de los fondos y recursos adicionales de 2009 y 2010. También incluyen la compensación por supresión del impuesto sobre el patrimonio, los pagos por ISM y la dotación complementaria de sanidad e insularidad.
- Estos criterios no incluyen las liquidaciones de los ejercicios 2008 y 2009 (ya que no se abonaron). Se corrigen a la baja las entregas a cuenta de los ejercicios 2011-2014 con las retenciones a cuenta de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009.
- El concepto *entregas a cuenta* no incluye la liquidación *t*-2, a diferencia del concepto *recursos de caja*.

Fuente: elaboración propia a partir de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

incidencia de las entregas a cuenta sobre el déficit de las CC. AA., así como sobre la corresponsabilidad fiscal en el IRPF.

En primer lugar, un análisis de la evolución de los recursos en términos de caja y en términos de devengo (o definitivos) nos permite identificar algunas de las distorsiones que este sistema de anticipos a cuenta genera. La señal que ofrecen los recursos en términos de caja no siempre es indicativa de la evolución que tendrán los recursos definitivos. En el periodo 2004-2007 y 2010-2012 la evolución de ambas magnitudes ofrece un perfil similar. Sin embargo, en los años 2008 y 2009 el desajuste es muy notable (ver el gráfico 7.1). Así, mientras los recursos de caja presentan una tendencia creciente hasta 2009, los recursos definitivos empiezan a decrecer desde 2007. Este desajuste entre los recursos de caja y los recursos definitivos permitió posponer el inicio del ajuste presupuestario de las CC. AA., y favoreció un proceso de acumulación de deuda que ha menoscabado la autonomía financiera de algunas CC. AA. Los errores de previsión del Gobierno central en las entregas a cuenta, debidas al exceso de optimismo en las previsiones, indujeron al mantenimiento de la dinámica expansiva del gasto autonómico, y provocaron un desajuste creciente entre la evolución de los recursos definitivos y la evolución

del gasto. Cuando llegaron las liquidaciones de 2008 y 2009 (en 2010 y 2011 respectivamente), las CC. AA. no pudieron absorber dichos desajustes.

La rigidez causada por la naturaleza de los gastos autonómicos (en sanidad y educación, principalmente) y el insuficiente espacio fiscal son limitaciones que dificultaron sobremanera la corrección de este desequilibrio. Por otra parte, el importe de los recursos en términos de caja es inferior sistemáticamente a los recursos definitivos, exceptuando los años 2008 y 2009. Esta situación se traduce en unos mayores costes financieros para las CC. AA.

Cuadro 7.1. Entregas a cuenta / recursos devengados por C. A.

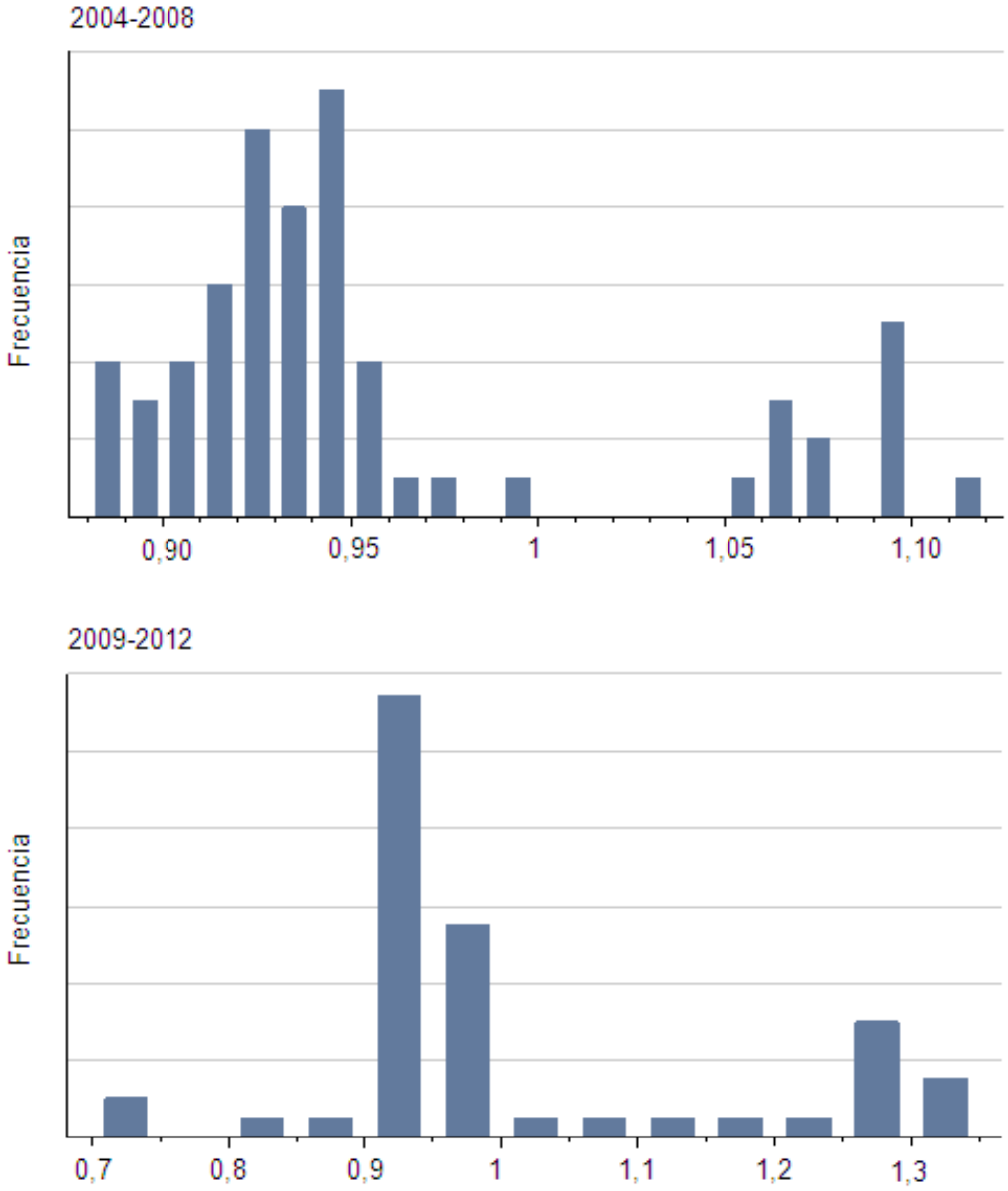
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Media 2010-2012
Cataluña	0,93	0,93	0,91	0,94	1,05	1,17	0,95	0,94	0,93	0,94
Galicia	0,95	0,94	0,91	0,94	1,09	1,29	0,95	0,93	0,92	0,94
Andalucía	0,94	0,91	0,89	0,92	1,09	1,33	0,98	0,95	0,93	0,96
Principado de Asturias	0,95	0,96	0,93	0,95	1,07	1,28	0,94	0,94	0,92	0,93
Cantabria	0,94	0,93	0,88	0,92	1,09	1,30	0,93	0,96	0,94	0,94
La Rioja	0,92	0,92	0,90	0,93	1,06	1,31	0,92	0,97	0,95	0,95
Región de Murcia	0,93	0,91	0,89	0,93	1,07	1,24	0,96	0,94	0,92	0,94
Comunidad Valenciana	0,93	0,92	0,90	0,94	1,08	1,21	0,92	0,88	0,86	0,89
Aragón	0,93	0,93	0,91	0,93	1,06	1,28	0,95	0,95	0,93	0,94
Castilla - la Mancha	0,93	0,92	0,90	0,92	1,06	1,28	0,96	0,96	0,95	0,96
Canarias	0,95	0,94	0,89	0,89	1,09	1,33	1,01	0,96	0,92	0,96
Extremadura	0,95	0,94	0,91	0,94	1,09	1,34	0,97	0,97	0,92	0,95
Islas Baleares	0,94	0,96	0,95	0,98	1,11	1,10	0,81	0,74	0,74	0,76
Madrid	0,93	0,91	0,89	0,92	1,00	1,12	0,90	0,97	0,97	0,95
Castilla y León	0,94	0,94	0,93	0,94	1,08	1,28	0,95	0,94	0,93	0,94
Total	0,94	0,92	0,90	0,93	1,07	1,24	0,94	0,94	0,92	0,94
Principales CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad						1,18	0,93	0,93	0,92	0,92
Principales CC. AA. beneficiarias del fondo de cooperación						1,31	0,96	0,95	0,93	0,95
Principales CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad sin Islas Baleares						1,18	0,93	0,94	0,93	0,93

Fuente: elaboración propia.

Un análisis más pormenorizado nos permite identificar algunas diferencias entre CC. AA. a lo largo del periodo analizado. Desde la aprobación del último modelo de financiación autonómica, excluyendo los años 2008 y 2009 por su carácter atípico, parece que dichos desajustes son ligeramente mayores respecto a los registrados en el periodo anterior. Así, el promedio del ratio entregas a cuenta de las CC. AA. sobre los recursos en términos de devengo es 0,92 para el periodo 2004-2007 y 0,94 para el periodo 2010-2012. También cabe señalar que las principales CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad presentan un mayor desajuste (0,92 para el periodo

2010-2012), recibiendo menos recursos en términos de caja (en relación con los recursos definitivos), debido a que no se realizaron entregas a cuenta de este fondo, sin que haya ningún argumento técnico objetivo para no continuar con las que se concedieron en 2009 y 2010.

Gráfico 7.2. Distribución de la proporción de entregas a cuenta de las CC. AA. sobre los recursos en términos de devengo a lo largo del periodo 2004-2012



Fuente: elaboración propia (ver las notas del gráfico 7.1 y del cuadro 7.1).

La distribución del ratio entregas a cuenta de las CC. AA. sobre los recursos en términos de devengo nos permite identificar muchos episodios donde dicha proporción dista de cumplirse, tanto por exceso como por defecto. Sin embargo, como puede apreciarse en el gráfico 7.2, son más frecuentes los desajustes por defecto que por exceso, con los consiguientes efectos negativos en la liquidez de las CC. AA. En el

cuadro A.8 del anexo se realiza el mismo análisis para la totalidad de los recursos en términos de caja en lugar de las entregas a cuenta. Los resultados obtenidos sugieren un patrón similar en los desajustes.

Las liquidaciones de los recursos del modelo tienen un impacto muy relevante en los recursos disponibles en términos de caja de las CC. AA. (previos a las liquidaciones). En la mayoría de años, dichas liquidaciones sobrepasan el 5% de las entregas a cuenta recibidas por las CC. AA., siendo dicho importe muy dispar entre CC. AA. (ver el cuadro 7.2). La dispersión en el impacto de estas desviaciones ha ido en aumento, y en especial a raíz de la exclusión de los fondos de convergencia del sistema de entregas a cuenta. En el caso de Baleares dichas liquidaciones constituyen un tercio de las entregas a cuenta recibidas, mientras que en otras CC. AA. dichos importes solo suponen un 2% de las entregas a cuenta.

Cuadro 7.2. Importe de las liquidaciones de los recursos del modelo sobre las entregas a cuenta (%)

	Todas las CC. AA.	Mínimo	Máximo	Coeficiente de variación (%)
2004	4,6	2,6 (Extremadura)	8,2 (Madrid)	31,4
2005	6,2	3,1 (Islas Baleares)	7,7 (Madrid)	19,1
2006	5,7	4,5 (Extremadura)	7,1 (la Rioja)	14,8
2007	6,9	3,4 (Islas Baleares)	8,3 (Andalucía)	23,8
2008	9,2	4,9 (Islas Baleares)	11,1 (Andalucía)	19,2
2009	6,2	1,7 (Islas Baleares)	10,5 (Canarias)	31,5
2010	-6,3	-9,2 (Islas Baleares)	0,1 (Madrid)	-35,3
2011	-22,3	-30,4 (Extremadura)	-11,0 (Islas Baleares)	-25,9
2012	6,4	-1,3 (Canarias)	27,9 (Islas Baleares)	88,4
2013	5,4	1,6 (Extremadura)	36,8 (Islas Baleares)	132,9
2014	5,4	2,1 (la Rioja)	35,8 (Islas Baleares)	127,4

Fuente: elaboración propia (ver las notas del gráfico 7.1 y del cuadro 7.1).

Para la determinación del importe de dichas entregas a cuenta, como se ha señalado anteriormente, se utilizan las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno central del anteproyecto de ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Sin embargo, dichas previsiones en algunos años pueden desviarse sustancialmente de los valores definitivos, y con ello, crear incentivos que no favorecen la solidez de las finanzas autonómicas (en particular, esta situación tuvo lugar en la primera fases de la crisis, 2008-2009).

En el cuadro 7.3 se manifiesta la evolución dispar del PIB y los anticipos a cuenta del sistema de financiación autonómica. A modo ilustrativo podemos destacar el ejercicio 2009, año en el que el PIB español retrocedía en tasas interanuales un 3,8% mientras las entregas

Cuadro 7.3. Asincronía en la evolución del PIB y los anticipos a cuenta del sistema de financiación autonómica (variación interanual, %)

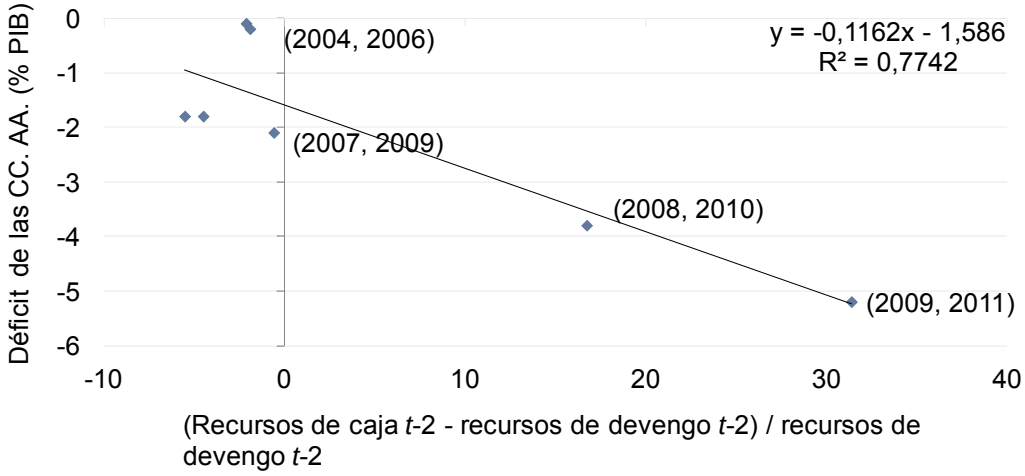
	Entregas a cuenta[1]	PIB[2]
2005	9,8	8,1
2006	9,8	8,4
2007	9,3	6,9
2008	5,6	3,3
2009	2,2	-3,8
2010	-13,6	-0,1
2011	nd	0,1
2012	-4,1	-1,7
2013	1,2	-0,9
2014	-2,6	1,5

[1]En el concepto *entregas a cuenta* , a diferencia del cuadro 7.1 y del gráfico 7.2, no se incluyen los anticipos a cuenta de los fondos y recursos adicionales de 2009 y 2010, ni se minoran las retenciones a cuenta de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009.

[2] Se utilitzan las previsiones de la Comisión Europea (invierno de 2014) para España, correspondientes a los años 2013 y 2014.

Fuente: elaboración propia a partir datos del INE y de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Gráfico 7.3. El sistema de anticipos a cuenta de las CC. AA. y el déficit de las CC. AA. (2006-2012)



Fuente: elaboración propia.

a cuenta aumentaban un 2,2%. En la actualidad (2014) también sorprende el desajuste entre el crecimiento de las entregas a cuenta (-2,6%) y el PIB (1,5%).

El impacto sobre las finanzas autonómicas se constata cuando se relacionan el déficit conjunto de las CC. AA. y las desviaciones de los recursos de caja sobre los recursos definitivos (ver el gráfico 7.3).

Los años 2008 y 2009 son paradigmáticos para entender el impacto en las cuentas autonómicas: en esos años se producen desviaciones muy notables que se liquidan 2 años después, con un impacto negativo en las finanzas de las CC. AA. Dicha situación contrasta con ejercicios donde las desviaciones fueron mucho menores (2006 y 2007), y las finanzas autonómicas presentaban una posición cercana al equilibrio presupuestario.

Por último, se aborda la incidencia de las entregas a cuenta sobre la corresponsabilidad fiscal en el IRPF. No cabe estudiar el efecto sobre las otras figuras sujetas a liquidación ya que las CC. AA. no disponen de capacidad normativa. La Ley 22/2009 regula el mecanismo de entregas a cuenta del IRPF, de modo que las medidas tributarias adoptadas por las CC. AA. no se aplican a los contribuyentes hasta el momento de presentar su declaración (t+1) y no tienen efectos recaudatorios para las CC. AA. hasta el ejercicio siguiente (t+2). Esta demora se corrige parcialmente mediante un factor de corrección de las entregas a cuenta que trata de reflejar las medidas normativas adoptadas por cada comunidad autónoma desde el último ejercicio liquidado hasta el momento de calcularse dichos pagos. No obstante, dicho factor de corrección incorpora una estimación de los efectos recaudatorios de medidas de política tributaria adoptadas para los ejercicios *t*-2 y *t*-1, dado que las medidas que afectan al ejercicio t no se conocen en el momento de calcular las entregas a cuenta.

Por lo tanto, el sistema de entregas a cuenta no favorece el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF. Cuando se trata de elevar el gravamen, la demora desincentiva, dado que pasa mucho tiempo entre el momento en que se anuncia un incremento impositivo y el momento en que se recauda dicho incremento. Por el contrario, cuando se trata de una reducción de impuestos, el retardo puede ser un incentivo positivo en la medida en que la pérdida de recaudación se demora en el tiempo, mientras que su anuncio proporciona réditos electorales.

8.

El principio de lealtad institucional

De acuerdo con el principio de lealtad institucional, recogido en la LOFCA, el Estatuto de autonomía de Cataluña y la Ley 22/2009, se debe valorar el impacto financiero que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre las CC. AA. desde la aprobación del sistema de financiación vigente. En el último acuerdo de financiación se estableció el compromiso explícito del Estado de garantizar que las normas estatales que supongan incremento de los gastos o disminución de los ingresos para las CC. AA. incluyan las valoraciones correspondientes. Además, se creó un mecanismo de revisión quinquenal, para compensar, si cabe, el impacto financiero de la legislación estatal (disposiciones adicionales 6 y 7 de la Ley 22/2009).

A lo largo de los últimos 5 años cabe apuntar el incumplimiento reiterado por parte del Estado de la valoración de los incrementos de los gastos o disminución de los ingresos para las CC. AA. a raíz de las medidas aprobadas por este.

En este sentido cabe recordar que el uso de la potestad tributaria originaria del Estado y que tiene un impacto en los ingresos autonómicos, debería ejercerse garantizando la autonomía y suficiencia financiera de las CC. AA., y por lo tanto, se deben instrumentar los mecanismos necesarios para compensar cualquier reducción sobrevenida de ingresos o aumentos en las obligaciones de gasto de las CC. AA.

A continuación se identifican algunas de las medidas estatales que han supuesto un impacto sobre el presupuesto de las CC. AA. Por un lado se relacionan algunas medidas adoptadas por el Estado que han supuesto obligaciones de gasto no previstas de las CC. AA. a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente:

- Cumplimiento de la ley de dependencia (las aportaciones del Estado y las CC. AA. deberían ser equivalentes), y despliegue a partir de la aprobación de la Ley 22/2009.

- Gasto sanitario:
  - Ampliación de la cartera de servicios.
  - Compensación insuficiente del coste total de los desplazados a cargo del fondo de cohesión sanitaria (leyes de los presupuestos generales del Estado).
  - Ampliación de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo e inclusión de anticonceptivos de última generación (Ley orgánica 2/2010).
  - Compensación insuficiente del coste total de los desplazados a cargo del fondo de cohesión sanitaria (leyes de los presupuestos generales del Estado). Ampliación de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo e inclusión de anticonceptivos de última generación (Ley orgánica 2/2010).

- El aumento del tipo impositivo del IVA ha tenido un impacto en el gasto de las CC. AA.

Por otro lado, se apuntan algunas medidas estatales que han supuesto una reducción de los ingresos tributarios de las CC. AA.:

- Introducción de nuevas exenciones y beneficios fiscales en el ITPAJD, y en IRPF, lo que reduce el rendimiento cedido a las CC. AA.
- Vinculación de la aportación a la industria farmacéutica a la investigación (Ley 28/2009).

Por último, es importante señalar que el impacto del aumento en la presión fiscal del Estado también debe contemplarse, ya que de forma indirecta incide sobre las finanzas autonómicas. Dicho incremento, del cual no han participado las CC. AA., ha tenido un efecto contractivo sobre la economía, como han reconocido las principales autoridades económicas y monetarias de nuestro entorno, y con ello un impacto negativo en todas las bases imponibles de las figuras tributarias con rendimiento asignado a las CC. AA. Algunas de las principales medidas que recogen dicho aumento en la presión fiscal son el Real Decreto-ley 6/2010, el Real Decreto-ley 20/2011 y el Real Decreto-ley 20/2012.

9. Conclusiones

Del análisis de la aplicación del sistema de financiación de las CC. AA. en el periodo 2009-2012 se desprenden las conclusiones siguientes:

- Se ha producido un desequilibrio vertical a favor del Estado, puesto que sus recursos han aumentado a una tasa interanual del 7%, mientras que los de las CC. AA. lo han hecho a una tasa del 2,5%.

- Por otro lado, los gastos en materia de sanidad y educación, competencia de las CC. AA., después de un periodo de acercamiento a los niveles de los países europeos, a partir del 2009 y debido al impacto de la crisis y al mayor esfuerzo de consolidación fiscal exigido a las CC. AA., retroceden y llegan a situarse a niveles anteriores al 2002. Mientras que el total de gasto público se acerca progresivamente a los niveles europeos.

- Por ello, resulta fundamental restablecer el equilibrio financiero, dotando a las CC. AA. de mayores recursos en detrimento de los que dispone el Estado. Redistribuir los recursos de 2012 en función del reparto de 2009 supondría dotar a las CC. AA. de 5.534 MEUR, y esta distribución debe considerarse de mínimos, puesto que las necesidades de gasto de las CC. AA. desde 2009 han aumentado (ley de dependencia, etc.).

- Se constatan grandes diferencias entre CC. AA. en el uso de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos. Este ejercicio de corresponsabilidad incrementando la presión fiscal supone un aumento de la recaudación directa de estos tributos. Sin embargo, la distorsión generada por el resto de recursos del modelo de financiación no permite a aquellas CC. AA. con unos recursos per cápita inferiores a la media compensar estos déficits del modelo, como es el caso de las CC. AA. de Andalucía, Cataluña y la Región de Murcia.

- A pesar de disponer de cierta capacidad de decisión sobre algunos elementos de los tributos cedidos, las CC. AA. disponen de poco espacio fiscal propio para poder decidir sus políticas fiscales. Las CC. AA. tampoco disponen de un papel relevante en la gestión de los impuestos que sea acorde con su estructura de recursos, lo que genera distorsiones a las CC. AA. por la poca perceptibilidad de los ciudadanos y por la nula información sobre la realidad fiscal de cada comunidad y supone una limitación a la autonomía financiera.

- El análisis de la evolución de los recursos del modelo de financiación muestra un progresivo aumento de la disparidad entre CC. AA., puesto que ha beneficiado a las CC. AA. que ya estaban por encima de la media el primer año de aplicación del modelo, en detrimento de las CC. AA. que, o bien siguen manteniéndose por debajo de la media, o bien experimentan una pérdida de posiciones relativas en el modelo.

- La evolución de los recursos por CC. AA. tampoco ha tenido una relación positiva con el crecimiento de la población, ni tampoco con el de la población ajustada, que es el indicador de necesidades del actual modelo de financiación.

- El FSG y los fondos de convergencia (competitividad y cooperación) introducen fuertes distorsiones en la distribución de los recursos entre CC. AA., que conducen a una sobrenivelación. En este sentido, CC. AA. que en términos de capacidad fiscal se sitúan por encima de la media acaban situándose por debajo de la media y a la inversa. También se da el caso de que CC. AA. con una capacidad fiscal similar son tratadas de forma muy distinta en términos de recursos totales. Estas inequidades se agudizan mucho más si se tienen en cuenta las diferencias de niveles de precios entre CC. AA.

- El fondo de suficiencia consolida el *statu quo* de las CC. AA. e impide cualquier redistribución de los recursos. Además, la deducción en la cuantía de este fondo de los aumentos de tipos del IVA y de los impuestos especiales impide que las CC. AA. reciban los recursos derivados de estos aumentos de impuestos, que además representan un aumento del gasto al tener que hacer frente a esta mayor presión fiscal.

- La cantidad deducida del FSG en el conjunto de CC. AA. derivada de los aumentos de tipos impositivos desde el año 2012 se eleva a 6.266 MEUR (un 6,5% de los recursos del modelo de financiación). Hay que señalar que esta cifra corresponde a la parte cedida a las CC. AA. (50%), lo que significa que con los aumentos de tipos del IVA e impuestos especiales, el Estado ha obtenido más de 12.000 MEUR, cifra acorde con la dotación adicional que puso a disposición de las CC. AA. en el acuerdo de financiación anterior.

- El fondo de cooperación ha tenido en el periodo 2009-2012 un aumento del 43,2%, mientras que el fondo de competitividad ha retrocedido un 18,6 %. Esta diferencia de evolución se debe a que el fondo de competitividad está sujeto a unos límites, mientras que el de cooperación no.

- En cuanto al fondo de cooperación, existe una duplicidad de objetivos y criterios con el FCI. Las CC. AA. beneficiarias son prácticamente las mismas y los criterios de reparto tienen una gran similitud (básicamente: población e inversa de la renta per cápita).

- El funcionamiento del fondo de competitividad es extremadamente complejo, lo que comporta una inestabilidad y una falta de predictibilidad de sus recursos. Además, la existencia de límites hace que el importe finalmente distribuido entre las CC. AA. sea inferior al 80% de la dotación prevista.

- Dentro del modelo de financiación hay dos variables fundamentales: el indicador de necesidades y el de capacidad fiscal, que determinan los recursos del fondo de garantía i a la vez los del fondo de competitividad.

    - En cuanto al indicador de necesidades (población ajustada), no existe un criterio determinante sobre las variables y ponderaciones utilizadas para el cálculo de este indicador. La población es un indicador sintético de las necesidades de gasto de las CC. AA., por lo que no sería necesario introducir, a priori, otros elementos que determinen diferencias entre CC. AA. En todo caso, si se precisa una distinción en el nivel de coste de provisión de los servicios, el diferencial de precios es un buen indicador de estas diferencias.

    - El indicador de capacidad fiscal a partir de la recaudación normativa dista mucho de representar la evolución de las bases sujetas al impuesto. Por otro lado, el uso de índices de imputación del IVA y de los impuestos especiales no expresa la evolución del consumo sujeto a gravamen y son extremadamente opacos.

- Por último, los ITE, que son el indicador de evolución de las transferencias que el Estado destina a las CC. AA., debido a su particular forma de cálculo, está sujeto a importantes fluctuaciones ajenas a la propia evolución de la recaudación de los impuestos, lo que provoca distorsiones en la dinámica de los recursos del modelo de financiación.

- Las CC. AA., además de los recursos del modelo de financiación, disponen de transferencias del Estado, del FCI y de los fondos europeos, recursos que aumentan la inequidad en la distribución de recursos de las CC. AA.

- El sistema de entregas a cuenta, sujeto a los errores de previsión del Gobierno central, comporta distorsiones de caja en las CC. AA.,

puesto que la liquidación de los recursos se produce con dos años de retraso. Exceptuando los años 2008 y 2009, los desajustes siempre conllevan una infraestimación de los recursos de las CC. AA. en términos de caja.

- En la actualidad (2014) también sorprende el desajuste entre el crecimiento de las entregas a cuenta para el conjunto de CC. AA. (-2,6 %) y el PIB (1,5 %).

- El Estado ha incumplido reiteradamente lo establecido en la ley de financiación en materia de lealtad institucional por cuanto no se han valorado los impactos que las decisiones estatales hayan podido tener sobre las CC. AA. aumentando los gastos o disminuyendo los ingresos. Debe procederse a valorar el impacto de todas aquellas normas estatales que han provocado un aumento del gasto o una reducción de los ingresos.

Anexo

Cuadro A.1. Evolución de los ingresos del Estado y de las CC. AA. de régimen común (flujo de caja y cifra teórica)
(MEUR)

	Total			Estado			CC. AA. de régimen común		
	2009	2012	% de variación interanual 2012/2009	2009	2012	% de variación interanual 2012/2009	2009	2012	% de variación interanual 2012/2009
Tributos compartidos	115.503	137.785	6,1	55.480	69.339	7,7	60.023	68.446	4,5
IRPF[1]	63.857	70.619	3,4	31.103	37.092	6,0	32.753	33.526	0,8
IVA[2]	33.567	50.464	14,6	16.783	25.232	14,6	16.783	25.232	14,6
Impuesto sobre el alcohol y las bebidas derivadas	802	745	-2,5	337	313	-2,5	465	432	-2,5
Impuesto sobre la cerveza	277	283	0,8	116	119	0,8	160	164	0,8
Impuesto sobre productos intermedios	18	17	-2,0	8	7	-2,0	11	10	-2,0
Impuesto sobre las labores del tabaco[2]	7.131	7.064	-0,3	2.995	2.967	-0,3	4.136	4.097	-0,3
Impuesto sobre los hidrocarburos	9.851	8.595	-4,4	4.138	3.610	-4,4	5.714	4.985	-4,4
Tributos no compartidos	39.808	39.128	-0,6	24.016	25.954	2,6	15.792	13.174	-5,9
Impuesto sobre sociedades	20.188	21.435	2,0	20.188	21.435	2,0			
IRNR	2.342	1.708	-10,0	2.342	1.708	-10,0			
Impuesto sobre primas de seguros	1.406	1.378	-0,7	1.406	1.378	-0,7			
Impuesto sobre actividades de juego	0	133	-		101	-		32	-
Impuesto sobre la electricidad	1.271	1.507	5,8				1.271	1.507	5,8
Impuesto sobre determinados medios de transporte	762	685	-3,5				762	685	-3,5 [3]
Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos	1.156	1.166	0,3				1.156	1.166	0,3 [3]
ITP y AJD	7.593	5.131	-12,2				7.593	5.131	-12,2
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	2.471	2.034	-6,3				2.471	2.034	-6,3
Tasa sobre el juego	1.590	1.076	-12,2				1.590	1.076	-12,2
Impuesto dobre el patrimonio	31	563	161,6				31	563	161,6
Impuestos propios de las CC. AA.	479	559	5,3				479	559	5,3 [3]
Impuestos indirectos canarios	440	421	-1,4				440	421	-1,4
Resto de impuestos (cedidos y declaración tributaria especial)	80	1.331	155,5	80	1.331	155,5			
Recaudación total	155.311	176.913	4,4	79.496	95.293	6,2	75.815	81.620	2,5
Transferencias de la liquidación del modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común	0	0	-	-14.701	-15.951	2,8	14.701	15.951	2,8
Fondo de suficiencia global	0	0		-7.672	-5.417	-11,0	7.672	5.417	-11,0 [3]
Fondo de garantía	0	0		-3.316	-6.764	26,8	3.316	6.764	26,8 [3]
Fondo de convergencia	0	0		-3.972	-3.982	0,1	3.972	3.982	0,1 [3]
Compensación de Canarias IGTE	0	0		258	211	-6,5	-258	-211	-6,5
Total de ingresos disponibles	155.311	176.913	4,4	64.795	79.342	7,0	90.516	97.571	2,5

[1] En la recaudación del Estado se han ajustado los cambios normativos estatales que tienen más impacto recaudatorio (la deducción de 400 euros y el gravamen complementario).

[2] En la recaudación de las CC. AA. no se ha ajustado la capacidad normativa ejercida por el Estado en el IVA ni en el impuesto sobre el tabaco, porque el Estado reparte la recaudación total y después realiza un ajuste negativo al fondo de suficiencia global.

[3] Los datos de 2012 son estimados: en el caso de los impuestos corresponden a la recaudación del 2011, y en el caso de las transferencias, a la previsión de liquidación del modelo de financiación del año 2012 .

Fuente: Informe Mensual de Recaudación Tributaria (AEAT), Informe Trimestral sobre Recaudación por Tributos Cedidos Gestionados por las CCAA, BADESPE, liquidación del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, anticipos del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, y liquidación de los presupuestos de las CC. AA. y del Estado.

Cuadro A.2. Índice de recursos del año 2009 por fases del modelo (población)
(total de CC. AA. = 100)

	Capacidad tributaria	Capacidad tributaria + fondo de garantía	Total
Cataluña	119,2	103,7	102,3
Galicia	88,3	101,8	107,3
Andalucía	79,8	93,9	92,3
Principado de Asturias	103,4	103,6	108,8
Cantabria	112,7	102,9	117,8
La Rioja	102,0	101,5	110,8
Región de Murcia	84,4	94,7	94,3
Comunidad Valenciana	92,8	96,8	92,8
Aragón	113,3	107,1	110,2
Castilla - la Mancha	85,3	100,7	101,6
Canarias	46,3	89,8	87,3
Extremadura	73,8	98,3	111,6
Islas Baleares	121,6	105,1	99,3
Madrid	137,3	104,5	102,2
Castilla y León	99,0	105,3	112,2
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: los índices se han calculado en términos normativos y competencialmente homogéneos según población.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.3. Índice de recursos del año 2010 por fases del modelo (población)
(total de CC. AA. = 100)

	Capacidad tributaria	Capacidad tributaria + fondo de garantía	Total
Cataluña	118,5	103,5	98,9
Galicia	90,5	102,5	111,6
Andalucía	81,0	94,2	94,5
Principado de Asturias	105,2	104,0	112,9
Cantabria	114,0	103,1	122,8
La Rioja	102,3	101,7	117,6
Región de Murcia	84,0	94,6	93,1
Comunidad Valenciana	93,9	97,2	93,5
Aragón	114,8	107,4	113,4
Castilla - la Mancha	86,6	101,0	104,4
Canarias	42,1	89,4	88,6
Extremadura	76,4	98,9	119,4
Islas Baleares	122,9	105,1	99,8
Madrid	133,3	103,3	94,4
Castilla y León	101,2	105,8	117,1
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: los índices se han calculado en términos normativos y competencialmente homogéneos según población.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.4. Índice de recursos del año 2011 por fases del modelo (población)
(total de CC. AA. = 100)

	Capacidad tributaria	Capacidad tributaria+ fondo de garantía	Total
Cataluña	119,1	103,8	99,4
Galicia	91,2	102,7	110,9
Andalucía	79,9	93,8	93,9
Principado de Asturias	106,6	104,5	112,6
Cantabria	114,4	103,2	124,4
La Rioja	103,2	102,1	120,7
Región de Murcia	83,5	94,5	93,1
Comunidad Valenciana	93,7	97,3	93,6
Aragón	114,6	107,4	116,3
Castilla - la Mancha	85,4	100,4	103,4
Canarias	42,2	89,3	88,3
Extremadura	76,2	98,4	114,5
Islas Baleares	121,7	104,9	100,8
Madrid	134,2	103,7	95,4
Castilla y León	101,5	105,8	116,3
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: los índices se han calculado en términos normativos y competencialmente homogéneos según población.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.5. Índice de recursos del año 2012 (estimados) por fases del modelo (población)

(total de CC. AA. = 100)

	Capacidad tributaria	Capacidad tributaria + fondo de garantía	Total
Cataluña	118,6	103,7	98,7
Galicia	92,3	103,1	110,8
Andalucía	79,7	93,6	94,4
Principado de Asturias	107,8	104,8	112,7
Cantabria	114,5	103,3	125,1
La Rioja	103,5	102,1	120,0
Región de Murcia	83,9	94,6	93,7
Comunidad Valenciana	93,9	97,3	94,0
Aragón	115,1	107,4	116,0
Castilla - la Mancha	85,3	100,1	103,4
Canarias	41,8	89,4	90,2
Extremadura	76,6	98,2	117,0
Islas Baleares	122,5	105,2	100,1
Madrid	134,2	103,9	94,6
Castilla y León	100,8	105,7	115,8
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: los índices se han calculado en términos normativos y competencialmente homogéneos según población.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.6. Evolución del FSG[1]

(MEUR)

	2009	2010	2011	2012[2]	% de variación 2010/2009	2011/2010	2012/2011[2]	2012/2009[2]
Cataluña	2.047	2.077	1.682	1.470	1,5	-19,0	-12,6	-28,2
Galicia	749	1.055	855	760	40,8	-19,0	-11,1	1,4
Andalucía	1.379	1.986	1.461	1.198	44,0	-26,5	-18,0	-13,1
Principado de Asturias	265	367	292	260	38,1	-20,4	-10,9	-2,0
Cantabria	345	512	457	429	48,7	-10,8	-6,2	24,4
La Rioja	150	222	194	194	47,8	-12,3	-0,1	29,4
Región de Murcia	93	92	23	-6	-0,4	-75,3	-126,9	-106,6
Comunidad Valenciana	19	-296	-503	-583	-1.618,4	70,0	15,8	-3.089,4
Aragón	358	497	404	359	38,6	-18,7	-11,2	0,1
Castilla - la Mancha	340	470	341	284	38,3	-27,3	-16,8	-16,3
Canarias	304	368	288	239	21,0	-21,8	-16,8	-21,2
Extremadura	391	587	498	455	49,9	-15,2	-8,6	16,2
Islas Baleares	-188	-366	-398	-406	94,3	8,8	2,0	115,7
Madrid	750	538	240	102	-28,2	-55,4	-57,7	-86,5
Castilla y León	636	876	696	614	37,7	-20,5	-11,8	-3,4
Total	**7.638**	**8.984**	**6.530**	**5.369**	**17,6**	**-27,3**	**-17,8**	**-29,7**

[1] Se incluyen las competencias traspasadas,

[2] Los datos de 2012 se han estimado a partir de las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.7. Dotación financiera de los programas operativos de los fondos europeos del periodo 2007-2013

	Fondo tecnológico (%)	Fondo tecnológico (MEUR)	Economía y conocimiento (%)	Economía y conocimiento (MEUR)	Asistencia técnica (%)	Asistencia técnica (MEUR)	Fondo de cohesión y FEDER (%)	Fondo de cohesión y PO regional del FEDER (%)	Total (%)	Total regionalizado 2007-2013	Anualidad (total/7)
Convergencia	70,0%	1.574	77,1%	1.130	64,5%	41	67,3%	12.055	68,2%	14.800	2.114
Andalucía	43,4%	977	44,9%	658	37,6%	24	38,2%	6.844	39,2%	8.503	1.215
Castilla - la Mancha	5,7%	128	8,6%	127	7,2%	5	8,0%	1.439	7,8%	1.699	243
Extremadura	2,8%	63	9,9%	145	8,3%	5	8,8%	1.580	8,3%	1.794	256
Galicia	18,0%	406	13,6%	200	11,4%	7	12,2%	2.192	12,9%	2.804	401
Phasing out	5,0%	112	7,4%	109	5,2%	3	5,6%	1.008	5,7%	1.232	176
Principado de Asturias	2,2%	51	2,8%	41	2,2%	1	2,2%	395	2,3%	488	70
Ceuta	0,0%	1	0,6%	9	0,2%	0	0,3%	45	0,3%	55	8
Melilla	0,0%	1	0,6%	8	0,2%	0	0,2%	44	0,2%	53	8
Región de Murcia	2,7%	61	3,4%	50	2,6%	2	2,9%	524	2,9%	636	91
Phasing in	15,0%	337	15,5%	227	13,0%	8	17,7%	3.164	17,2%	3.736	534
Canarias	2,2%	49	3,4%	50	2,9%	2	5,7%	1.019	5,2%	1.121	160
Castilla y León	4,7%	106	4,6%	68	3,9%	2	4,6%	818	4,6%	994	142
Comunidad Valenciana	8,1%	182	7,5%	109	6,2%	4	7,4%	1.326	7,5%	1.622	232
Competitividad	10,0%	225	0,0%	0	14,3%	11	9,5%	1.696	8,9%	1.932	276
Aragón	0,3%	7	0,0%	0	3,0%	2	0,9%	163	0,8%	172	25
Islas Baleares	0,1%	2	0,0%	0	1,0%	1	0,6%	107	0,5%	110	16
Cantabria	0,1%	2	0,0%	0	0,7%	0	0,5%	89	0,4%	92	13
Cataluña	3,6%	80	0,0%	0	6,8%	4	3,8%	679	3,5%	763	109
La Rioja	0,0%	1	0,0%	0	0,3%	0	0,2%	33	0,2%	34	5
Madrid	4,1%	93	0,0%	0	2,4%	2	1,9%	337	2,0%	432	62
Navarra	0,5%	10	0,0%	0	0,7%	0	0,3%	47	0,3%	58	8
País Vasco	1,3%	29	0,0%	0	2,4%	2	1,3%	241	1,3%	271	39
Total de CC. AA.	100,0%	2.248	100,0%	1.465	97,0%	64	100,0%	17.923	100,0%	21.700	3.100
Total de CC. AA. de régimen común [2]		2.208		1.448		62		17.546		21.264	3.038

[1] Incluye los programas regionales i la asistencia técnica del FEDER (competitividad y convergencia) y de los fondos de cohesión (convergencia). No incluye los programas pluriregionales de estos dos fondos, el fondo social europeo, el fondo de cooperación territorial ni los fondos europeos destinados a las comunidades forales, aunque el marco estratégico nacional de referencia de España 2007-2013 incluye dotacions para estas CC. AA.

[2] No incluye las comunidades forales (Navarra y el País Vasco) ni las ciudades con estatuto de autonomía (Ceuta y Melilla).

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Marco estratégico nacional de referencia de España 2007-2013, Programa operativo del fondo de cohesión 2007-2013 y Programa operativo de cohesión - FEDER 2007-2013).

Cuadro A. 8. Recursos de las comunidades autónomas
(caja / devengo)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Media 2010-2012
Cataluña	0,98	0,99	0,97	1,00	1,14	1,22	0,95	0,94	0,99	0,96
Galicia	0,98	0,99	0,95	0,99	1,19	1,36	0,95	0,93	0,98	0,95
Andalucía	0,97	0,96	0,95	1,00	1,20	1,44	0,98	0,95	0,95	0,96
Principado de Asturias	0,98	1,00	0,97	0,99	1,15	1,33	0,94	0,94	0,99	0,95
Cantabria	0,98	0,99	0,93	0,98	1,21	1,39	0,93	0,96	1,02	0,97
La Rioja	0,95	0,98	0,97	1,00	1,16	1,40	0,92	0,97	1,03	0,97
Región de Murcia	0,98	0,98	0,94	1,00	1,18	1,33	0,96	0,94	0,96	0,95
Comunidad Valenciana	0,97	0,98	0,96	1,01	1,18	1,28	0,92	0,88	0,95	0,92
Aragón	0,97	0,99	0,96	0,99	1,16	1,36	0,95	0,95	0,98	0,96
Castilla - la Mancha	0,97	0,97	0,95	0,99	1,17	1,38	0,96	0,96	0,99	0,97
Canarias	0,98	0,99	0,93	0,94	1,21	1,46	1,01	0,96	0,90	0,96
Extremadura	0,98	0,99	0,95	0,99	1,19	1,42	0,97	0,97	0,96	0,96
Islas Baleares	0,97	0,99	1,00	1,01	1,17	1,11	0,81	0,74	0,95	0,83
Madrid	1,01	0,98	0,94	0,99	1,10	1,19	0,90	0,97	1,08	0,98
Castilla y León	0,97	1,00	0,97	0,99	1,16	1,35	0,95	0,94	0,99	0,96
Total	0,98	0,98	0,96	0,99	1,17	1,31	0,94	0,94	0,98	0,96
Principales CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad						1,24	0,93	0,93	0,99	0,951
Principales CC. AA. beneficiarias del fondo de cooperación						1,39	0,96	0,95	0,97	0,961
Principales CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad sin Islas Baleares						1,25	0,93	0,94	1,00	0,956
Principales CCAA beneficiarias del fondo de competitividad sin Madrid						1,26	0,94	0,91	0,96	0,939

Nota: las principales CC. AA. beneficiarias del fondo de competitividad son Cataluña, Murcia, la Comunidad Valenciana, Canarias, las Islas Baleares y Madrid.

Fuente: elaboración propia (ver las notas del gráfico 7.1).