M

Monografies

Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2012)

Número 15
2014

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia
i Coneixement

Monografies
Número 15/2014
Dipòsit legal: B 15215-2014

© Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Coneixement

Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.
Resum de la llicència:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca
Llicència completa:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca

Edició
Direcció General de Política i Promoció Econòmica
Rambla de Catalunya, 19-21
08007 Barcelona
http://gencat.cat/economiaiconeixement

Redacció
Direcció General d'Anàlisi i Seguiment de les Finances Públiques

Maquetació
Montserrat Romagosa i Helena Casanovas

Disseny gràfic
Enric Jardí

Índex

1.	Introducció	4
2.	Anàlisi i valoració del desequilibri vertical	6
2.1.	Desequilibri vertical entre els recursos de l'Estat i els de les comunitats autònomes	6
2.2.	La dinàmica de la despesa pública en sanitat i educació	11
2.3.	Valoració	13
3.	La capacitat tributària de les comunitats autònomes sobre els tributs cedits	15
4.	Els recursos del model de finançament	26
4.1.	L'evolució dels recursos en termes homogenis	26
4.2.	El procés d'anivellament dels recursos	32
4.3.	El fons de suficiència global (FSG): consolidació del *statu quo* i ajustos	38
4.4.	Els fons de convergència	42
4.5.	Els indicadors de necessitat i de capacitat tributària	48
4.6.	Els ingressos tributaris de l'Estat (ITE) com a variable d'evolució	57
5.	Altres recursos de les comunitats autònomes fora del model de finançament	61
5.1.	Les transferències de l'Estat a les comunitats autònomes	61
5.2.	Els fons de desenvolupament: el fons de compensació interterritorial (FCI) i els fons europeus	63
6.	Recursos totals de les comunitats autònomes	72
7.	Aplicació del sistema de bestretes	75
8.	El principi de lleialtat institucional	82
9.	Conclusions	84
Annex		88

1. Introducció

Aquest document analitza els resultats de l'aplicació del model de finançament vigent durant el període 2009-2012. El sistema de finançament autonòmic és un aspecte summament rellevant per al desenvolupament de les comunitats autònomes (d'ara endavant, CA). Actualment, les administracions autonòmiques gestionen una part molt important de les despeses públiques, i a més, sobre unes competències molt vinculades als serveis a les persones: l'estat del benestar.

La descentralització de la despesa és elevada, tal com succeeix a la major part de països que tenen un nivell intermedi de govern. Tanmateix, en el cas dels ingressos, hi ha menys descentralització: els grans impostos estan a les mans de l'Administració central i les CA tenen un espai fiscal reduït, la qual cosa impedeix que aquestes últimes puguin dur a terme una política fiscal que tingui en compte les preferències dels seus ciutadans.

En els últims anys, la crisi econòmica ha afectat de manera rotunda les CA; els tributs autonòmics, especialment els vinculats al sector immobiliari, s'han reduït notablement; a més, com a conseqüència d'això s'han tancat els mercats financers, la qual cosa ha comportat que les CA no puguin accedir a finançament. La instrumentació per part de l'Estat dels mecanismes extraordinaris de finançament (fons de liquiditat autonòmic i mecanisme de pagament a proveïdors) han aportat a les CA recursos financers que no tenen a veure amb els recursos del model de finançament. No s'han de confondre els diversos tipus de recursos, ni s'han d'analitzar de manera conjunta.

Aquesta publicació s'estructura en sis apartats, a més d'una introducció. El primer analitza l'evolució dels recursos disponibles de l'Estat i els compara amb els de les CA, per tal de valorar si s'ha produït un desequilibri en el repartiment dels recursos. A continuació, es presenta una anàlisi comparativa de l'ús de la capacitat normativa de les CA sobre els tributs cedits. Després, s'analitza l'evolució dels recursos del model de finançament en cada CA i es destaquen els aspectes més essencials del model. També es presenten les xifres d'altres transferències que reben les CA, les procedents dels fons de desenvolupament (el fons de compensació interterritorial i els fons europeus), la qual cosa permet que al capítol següent es pugui valorar el total de recursos de les CA des d'una perspectiva més global, més

enllà del model de finançament. El capítol set es refereix al procés de les bestretes del model i la liquidació, que s'efectua amb dos anys de retard. Finalment, i abans d'arribar a les conclusions, es presenta un apartat relatiu a la lleialtat institucional.

2. Anàlisi i valoració del desequilibri vertical

En el període 2009-2012, els recursos disponibles de l'Estat han augmentat amb una taxa interanual del 7 %, superior a la de les CA, on han augmentat amb una taxa interanual del 2,5 %. En conseqüència, s'han traspassat recursos des de les CA cap a l'Estat; és a dir, s'ha produït un desequilibri vertical a favor de l'Estat. Des de l'any base del sistema actual, la despesa en sanitat i educació a Espanya (les principals funcions assignades a les CA) presenta una contracció molt més intensa que la de la Unió Europea (d'ara endavant, UE-27) en les mateixes funcions. Si es compara l'evolució de la despesa del conjunt de les administracions públiques, encara es reforcen més els resultats esmentats. Per això, s'haurien de prendre les mesures necessàries per restablir l'equilibri financer de l'any base.

2.1. Desequilibri vertical entre els recursos de l'Estat i els de les comunitats autònomes

En aquest apartat s'analitza l'evolució dels recursos de les CA de règim comú i es compara amb l'evolució dels recursos de l'Estat, des del primer any de vigència del model de finançament (2009) fins a l'últim any del qual es disposa de dades (2012).

Atès que el model de finançament autonòmic de règim comú s'aplica gradualment i es concreta en bestretes a les CA i la liquidació posterior al cap de dos anys, s'ha partit de les dades anuals de recaptació de l'Agència Estatal d'Administració Tributària (d'ara endavant, AEAT), i s'han imputat a l'Estat o les CA en funció de la composició de la cistella d'impostos. El resultat és el total d'impostos que es distribuiria entre l'Estat i les CA si el repartiment es fes segons la recaptació anual real i no segons les bestretes previstes per a cada impost i la liquidació posterior. Aquesta metodologia no permet analitzar quin impacte té a la tresoreria de les CA la implementació del model de finançament a

través d'un sistema de bestretes, però permet analitzar la distribució del rendiment dels impostos entre els dos nivells d'administració.

Així doncs, s'han utilitzat com a principal font d'informació les recaptacions de l'AEAT i de les CA. Respecte als tributs cedits compartits, s'ha repartit la recaptació total de cada any segons el percentatge de la cistella d'impostos compartits pactada en el model de finançament i s'ha imputat a l'Estat l'impacte de les seves decisions sobre els impostos, ja que les CA[1] no hi participen. En el cas de l'IVA i els impostos especials, tota la recaptació obtinguda, que inclou l'efecte dels augments de tipus, s'ha de distribuir entre l'Estat i les CA; tanmateix, tal com preveu el model de finançament, aquest guany addicional de les CA es dedueix de les transferències del fons de suficiència global (d'ara endavant, FSG). Per tant, l'efecte és neutral. Respecte a les transferències del model de finançament,[2] s'utilitzen les dades de la liquidació del model de finançament de l'any 2009 i les de la previsió de liquidació per a l'any 2012 que va facilitar el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

En aquest sentit, s'analitzen els recursos disponibles per part de l'Estat i per part de les CA, assignant-los els ingressos tributaris corresponents de la cistella d'impostos i deduint de l'import de l'Estat les transferències a les CA del model de finançament, import que s'ha afegit als recursos tributaris de les CA en el càlcul dels recursos efectivament disponibles.

En el període 2009-2012, els recursos disponibles de l'Estat han augmentat amb una taxa interanual del 7 %, superior a la de les CA, on l'increment és del 2,5 %. Principalment, aquesta diferència l'expliquen dos factors: *a*) l'impacte recaptador dels canvis normatius del tram estatal de l'impost sobre el rendiment de les persones físiques (d'ara endavant, IRPF), de l'impost sobre el valor afegit (d'ara endavant, IVA) i dels impostos especials (que no tenen incidència en els ingressos autonòmics), i *b*) els efectes de la crisi, que han estat més contundents en la recaptació dels impostos totalment cedits a les CA.

---

1 Concretament, no s'ha distribuït entre les CA l'import de la principal modificació normativa estatal relativa a l'IRPF que ha tingut lloc en el període de referència (l'eliminació de la deducció de 400 euros i el gravamen complementari). L'import corresponent a la modificació normativa estatal relativa a l'IVA i a l'impost sobre el tabac no s'ha considerat com a recaptació autonòmica, perquè l'Estat reparteix la recaptació total i després realitza un ajust negatiu al FSG per l'augment de tipus.

2 Fons de garantia dels serveis públics fonamentals, FSG i fons de convergència.

Així, s'observa que els tributs compartits (IRPF, IVA i impostos especials) han augmentat més a l'Estat que a les CA. La causa fonamental és l'impacte recaptador que s'ha derivat dels canvis en la normativa del tram estatal de l'IRPF —especialment, l'eliminació de la deducció de 400 euros a partir de l'any 2010 i l'establiment del gravamen complementari l'any 2012. Concretament, la recaptació per IRPF ha crescut amb una taxa interanual del 6 % a l'Estat, i del 0,8 %, a les CA.

També s'observen diferències importants en els impostos no compartits: a l'Estat anualment creixen un 2,6 %, mentre a les CA anualment es redueixen un 5,9 %. Pel que fa als impostos, el rendiment del qual correspon íntegrament a l'Estat, destaca l'impacte del rendiment de la declaració tributària especial (amnistia fiscal), que ha aportat a l'Estat un total de 1.196 milions d'euros (d'ara endavant, MEUR), i de l'impost sobre societats, que ha augmentat amb una taxa interanual del 2 %.

Quadre 2.1. Evolució dels recursos disponibles de l'Estat i de les CA de règim comú
(xifra teòrica del flux de caixa)

	Estat			CA de règim comú		
(MEUR)	2009	2012[2]	% de variació interanual 2012/2009	2009	2012[2]	% de variació interanual 2012/2009
Tributs compartits[1]	55.480	69.339	7,7	60.023	68.446	4,5
Tributs no compartits	24.016	25.954	2,6	15.792	13.174	-5,9
Recaptació total	**79.496**	**95.293**	**6,2**	**75.815**	**81.620**	**2,5**
Transferències derivades del model de finançament de les CA de règim comú	-14.701	-15.951	2,8	14.701	15.951	2,8
Total d'ingressos disponibles	**64.795**	**79.342**	**7,0**	**90.516**	**97.571**	**2,5**

[1]La capacitat normativa exercida per l'Estat en l'IVA i en l'impost sobre el tabac no s'ha ajustat en la recaptació de les CA, perquè l'Estat reparteix la recaptació total i després fa un ajust negatiu al FSG.

[2] Les dades del 2012 s'han estimat a partir de las previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: informe mensual de recaptació tributaria (AEAT), informe trimestral sobre recaptació per tributs cedits gestionats per les CA, BADESPE, liquidació del sistema de finançament de les CA de règim comú, bestretes del sistema de finançament de les CA de règim comú, i liquidació del pressupost de les CA i de l'Estat.

En canvi, s'observa que els efectes de la crisi han estat més contundents a les CA, ja que la recaptació de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documents (que és la més important en termes quantitatius) els anys 2009-2012 acumula una reducció del 32,4 %. De fet, en aquest període disminueix la recaptació dels impostos cedits totalment a les CA, excepte en el cas de l'impost sobre l'electricitat (gràcies a l'augment del consum i de la tarifa elèctrica) i de l'impost sobre el patrimoni, ja que l'eliminació de la bonificació del 100 % que ha anat prorrogant l'Estat permetrà a les CA disposar del rendiment d'aquest impost entre el 2012 i el 2015.

Durant aquest període, les CA també han utilitzat la seva capacitat normativa sobre els impostos. En general, les decisions dels governs autonòmics es resumeixen en una disminució de la tributació en l'impost sobre successions i donacions (d'ara endavant, ISD) i en un augment de la tributació en els impostos sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (d'ara endavant, ITPAJD). Amb menys impacte quantitatiu, les CA també han augmentat els tipus impositius de l'impost sobre vendes minoristes de determinats hidrocarburs (d'ara endavant, IVMDH) i de l'impost especial sobre determinats mitjans de transport (d'ara endavant, IEDMT). En el tram autonòmic de l'IRPF també s'han fet modificacions normatives, que es poden qualificar com a poc quantitatives en termes globals.[3] En l'apartat 3 d'aquest document s'analitza amb detall l'ús de la capacitat normativa de les CA sobre els tributs cedits.

Finalment, cal indicar que les transferències del model de finançament no han estat capaces de compensar la baixada de recursos a les CA, ja que han crescut amb un ritme del 2,8 % interanual, molt inferior al rendiment dels tributs de l'Estat (6,2 % interanual).

Després de l'anàlisi de l'evolució dels recursos disponibles de l'Estat i de les CA de règim comú, es pot avaluar si ha canviat el repartiment dels recursos entre el primer any d'aplicació del model de finançament i l'últim any del qual es disposa de dades (2012).

Hi ha un desequilibri vertical quan la relació entre les necessitats de despesa i els ingressos disponibles dels dos nivells d'administració és diferent; és a dir, quan el nivell de cobertura dels impostos no és equivalent. En la teoria de la hisenda fiscal, quan hi ha un desequilibri vertical necessàriament s'han d'instrumentar transferències de recursos entre els diversos nivells d'administració. El que es produeix més sovint és un desequilibri vertical en favor dels governs centrals i en contra dels subcentrals;[4] per tant, la transferència de recursos s'ha de produir necessàriament del nivell superior d'administració al nivell inferior. Aquest és el motiu de les transferències de recursos del model de finançament des de l'Estat cap a les CA. És una qüestió d'equitat vertical.

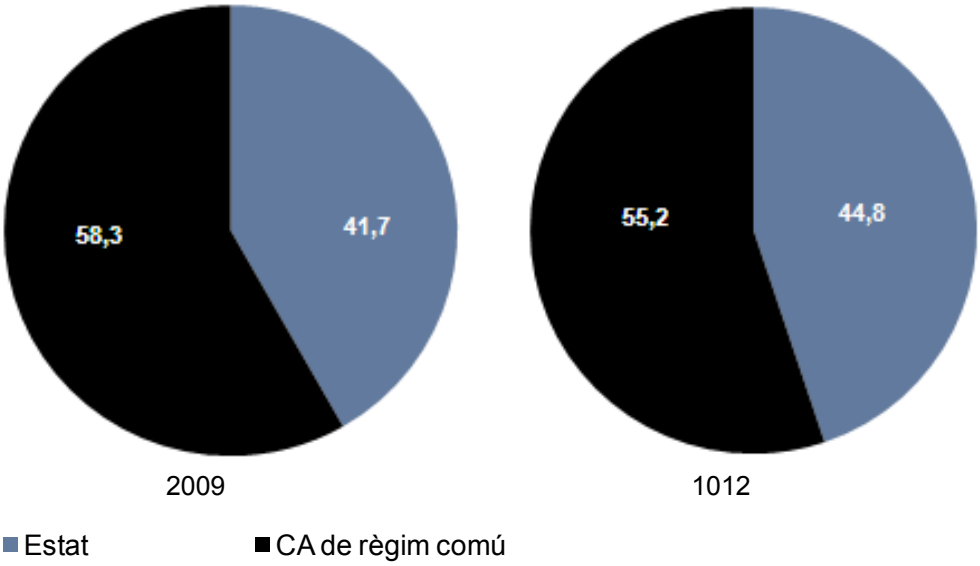
---

3 A partir de la diferència entre els imports reals i els imports en termes normatius dels documents de la liquidació del model de finançament autonòmic de règim comú, s'estima l'impacte de les decisions de les CA en el tram autonòmic de l'IRPF. Globalment, tant l'any 2009 com el 2011 totes les CA han fet poc ús de la capacitat normativa, però amb poca importància en termes quantitatius: en conjunt, les CA han aprovat uns beneficis fiscals que sumen un total de 502 MEUR l'any 2011 i de 459 milions l'any 2009, xifres que suposen un 1,4 % i un 1,3 %, respectivament, del total del tram autonòmic de l'impost de cadascun dels anys.

4 Cal dir que en el cas de les CA de règim foral la situació s'inverteix.

Les dades de l'any 2009 posen de manifest que la distribució percentual dels recursos públics entre l'Estat i les CA de règim comú era d'un 41,7 % i d'un 58,3 %, respectivament. El fet que els recursos de l'Estat i els de les CA hagin evolucionat de manera diferent ha comportat que la distribució de recursos hagi estat d'un 44,8 % per a l'Estat i d'un 55,2 % per a les CA de règim comú l'any 2012. Per tant, s'han traspassat recursos des de les CA cap a l'Estat; és a dir, s'ha agreujat el desequilibri vertical a favor de l'Estat.

Gràfic 2.1. Distribució dels recursos entre l'Estat i les CA de règim comú*



* Es consideren els seus recursos disponibles: ingressos impositius més/menys transferències derivades del model de finançament autonòmic.

Font: informe mensual de recaptació tributària (AEAT), informe trimestral sobre recaptació per tributs cedits gestionats per les CA, BADESPE, liquidació del sistema de finançament de les CA de règim comú, bestretes del sistema de finançament de les CA de règim comú, i liquidació del pressupost de les CA i de l'Estat.

El fet que l'evolució dels recursos de l'Estat sigui diferent de la de les CA exigeix que se'n restableixi l'equilibri. Cal assenyalar que l'avaluació del desequilibri vertical de l'any 2012 resulta discutible si es pren com a referència l'any 2009, ja que durant aquest període les responsabilitats de despesa de les CA han crescut de manera substancial. Un exemple clar d'aquestes responsabilitats el trobem en el cas de la llei de la dependència, ja que el compliment d'aquesta normativa estatal genera importants pressions de despesa a les CA. Tenint en compte aquesta consideració, l'establiment de la distribució dels recursos de l'any 2012 entre l'Estat i les CA en funció dels percentatges del 2009 s'hauria de considerar un càlcul de mínims que suposaria transferir un 7 % dels recursos públics de l'Estat cap a les CA de règim comú. En valors de l'any 2012, això significa transferir una quantitat total de 5.534 MEUR.

Una visió alternativa del desequilibri vertical acceptat en la literatura del federalisme fiscal és la que parteix de l'anàlisi dels dèficits primaris o pressupostaris estructurals de les administracions territorials (considerades en conjunt). El fonament de l'argument és que si bé el dèficit estructural de les CA pot ser degut a decisions de despesa o d'ingressos preses en l'exercici del seu marc competencial, també és cert que algunes decisions de l'Administració central afecten directament o indirectament el nivell de dèficit de les CA (bé pels ingressos, bé per les despeses). L'argument no tindria validesa si es tractés d'un dèficit pressupostari d'un sol exercici, però sí si es produeix durant més exercicis, com és el cas del període 2009-2011. Exemplifica aquesta mena de decisions el fet que el 2011 l'Administració general de l'Estat decidís eliminar les bestretes relacionades amb els fons de convergència del model de finançament 2009. Amb aquesta decisió, l'Administració general de l'Estat reduïa el seu dèficit i el traslladava a les CA, que havien de reduir la despesa, incrementar la pressió tributària o augmentar els dèficits pressupostaris, que és el que van fer. Malgrat la validesa de l'argument, és difícil calcular quina part del dèficit pressupostari estructural es deu al desequilibri vertical. En aquest sentit, en l'apartat següent es desenvolupa una altra explicació del desequilibri vertical, que parteix de l'evolució de la despesa de l'Administració general de l'Estat i de les administracions autonòmiques.

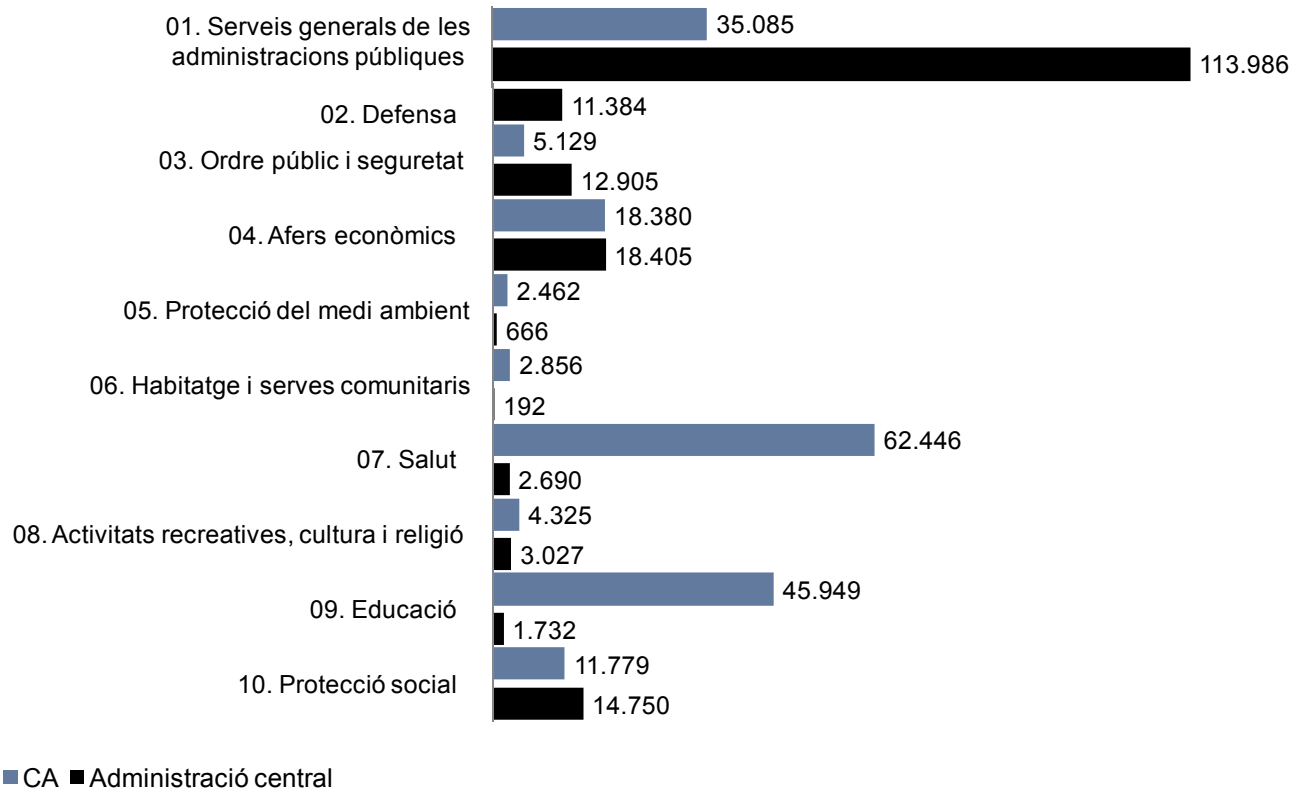
2.2. La dinàmica de la despesa pública en sanitat i educació

Per avaluar el desequilibri vertical entre les CA i l'Estat, cal analitzar l'evolució del desequilibri en els recursos, com també la dinàmica de la despesa pública, especialment la de les despeses en què es concentra l'activitat de les CA, és a dir, la sanitat i l'educació. Aquestes dues funcions constitueixen el 58 % de les despeses no financeres de les CA. En el gràfic 2.2 s'aprecia que la despesa de les CA es concentra en les funcions esmentades, mentre que la despesa de l'Estat es concentra en els serveis generals de les administracions públiques.

Per valorar si la distribució vertical de la despesa que es va establir l'any base del sistema actual continua responent a les mateixes circumstàncies, s'ha d'analitzar si les necessitats de despesa de les CA han tingut una evolució similar a les necessitats de despesa de l'Estat. Comparar l'evolució de la despesa per funcions del conjunt d'administracions públiques d'Espanya amb la de la UE-27 ens permet valorar aquestes circumstàncies. El quadre 2.2 mostra que, en el període 2009-2012, els ajustos en sanitat i educació han estat molt més intensos a Espanya que als estats membres de la UE-27. Així, a Espanya la despesa pública en sanitat i educació cau un 8,8 % i un

11,8 %, respectivament, mentre que a la UE-27 disminueix un 3,9 % i un 3,6 %, respectivament. Aquesta disparitat encara destaca més si es té en compte que la despesa pública no financera augmenta un 3,5 % a Espanya i disminueix un 3,3 % a la UE-27.

Gràfic 2.2. Estructura funcional de les despeses consolidades de l'Administració central i de les despeses de les CA (2011)
(MEUR)



Font: comptes de les administracions públiques (IGAE, 2011).

Quadre 2.2. Evolució de la despesa no financera, per funcions, del conjunt d'administracions públiques (2009-2012)
(% de variació interanual de la ràtio de despesa sobre el PIB)

	Espanya	UE-27
Total	3,5	-3,3
Sanitat	-8,8	-3,9
Educació	-11,8	-3,6

Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat.

Al seu torn, també és útil fixar-se en l'estructura de la despesa per funcions des del 2002, any en què culmina el procés de descentralització de la sanitat (vegeu el quadre 2.3). La despesa pública espanyola d'aquest any és 7,7 punts percentuals inferior a la de la UE-27; la despesa en educació i sanitat, 1,2 i 0,8 punts, respectivament. Aquesta diferència es va corregir parcialment durant el període d'expansió econòmica, tal com posen de manifest les dades del 2009. Però el 2012 la despesa en educació i sanitat (en termes de

PIB) va recuperar els valors diferencials de l'any 2002, amb la posada en marxa del nou model de finançament autonòmic, l'impacte de la crisi i l'asimetria dels esforços de consolidació fiscal dels diversos nivells de govern (desfavorables a les CA i favorables a l'Administració central).

Quadre 2.3. Despesa no financera diferencial entre la UE-27 i el conjunt d'administracions públiques d'Espanya, per funcions
(% del PIB)

	2002	2009	2012
Total	7,7	4,8	1,5
Sanitat	1,2	0,8	1,1
Educació	0,8	0,4	0,8

Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat.

En definitiva, a més del desequilibri vertical dels recursos identificat a la secció anterior, també s'hauria de tenir en compte el desequilibri vertical de la despesa. Des de l'any base del sistema actual, la despesa en sanitat i educació (les principals funcions assignades a les CA) presenta una contracció molt més intensa a Espanya que a la UE-27 en les mateixes funcions. La comparació amb l'evolució de la despesa del conjunt d'administracions públiques reforça encara més els resultats esmentats. Per tot això, s'haurien de prendre les mesures necessàries per restablir l'equilibri financer de l'any base (vegeu les mesures apuntades a continuació).

2.3. Valoració

Per restablir la distribució vertical de recursos i despesa de l'any base, s'hauria de canalitzar cap a les CA una proporció de recursos més gran mitjançant els instruments següents: *a*) un augment de l'espai fiscal de les CA; *b*) un increment de la cistella d'impostos autonòmics que ampliés, al seu torn, l'autonomia fiscal, i *c*) un augment de les transferències de recursos del Govern central.

No obstant això, la viabilitat dels instruments proposats s'ha de conjugar amb algunes limitacions presents que condicionen l'exercici de la coresponsabilitat fiscal de les CA: *a*) la limitació de l'espai fiscal que resta a les CA com a conseqüència de l'exercici de la capacitat normativa del Govern central en bases compartides (per exemple, l'augment de la pressió fiscal en l'IRPF limita l'espai fiscal de les CA en aquesta figura); *b*) la limitació que comporta la impossibilitat de gravar fets imposables gravats per l'Estat o per les entitats locals, i *c*) la falta de compensació pels efectes que les mesures fiscals tenen sobre

l'activitat econòmica i, per tant, sobre la recaptació tributària (per exemple, com a conseqüència de l'augment de la pressió fiscal indirecta).

3.
La capacitat tributària de les comunitats autònomes sobre els tributs cedits

La capacitat de decisió sobre els elements dels tributs cedits que tenen les CA és limitada, la qual cosa els permet poc espai fiscal propi per poder decidir les seves polítiques fiscals.

Com a mecanisme per dotar d'autonomia financera les CA, aquestes tenen capacitat de decisió sobre alguns elements dels tributs cedits estatals. A continuació, es presenta una breu descripció del sistema actual d'atribució de competències normatives i, posteriorment, es presenten les tendències que han seguit les mesures de les CA en els diversos impostos sobre els quals tenen capacitat normativa. L'anàlisi esmentada permet apuntar algunes diferències en la pressió fiscal mitjana per CA, que no sempre tenen una correlació directa amb les diferències en l'àmbit de recursos que proporciona el model. També es recull el grau d'autonomia fiscal de les CA en termes de rendiment tributari, de capacitat normativa i de capacitat de gestió, la qual cosa evidencia un marge de maniobra substancial per millorar la coresponsabilitat fiscal de les CA. Finalment, es relacionen l'evolució de la recaptació real dels tributs amb capacitat normativa i l'ús de la capacitat normativa. Tot i que l'exercici de la capacitat normativa de les CA segueix una tendència a l'alça (excepte en el cas de l'ISD, i de la taxa sobre el joc), la recaptació real de l'any 2011 dista de l'assolida l'any base, i encara més de les xifres anteriors a la crisi.

Alguns tributs tenen una capacitat tributària àmplia, mentre que d'altres la tenen més limitada. En el quadre 3.1 es mostren els elements de cadascun dels tributs cedits sobre els quals les CA poden prendre decisions. Com es pot veure, les CA no poden prendre cap tipus de decisió pel que fa a l'IVA i els impostos especials (excepte l'IVMDH i el que grava l'IEDMT); és a dir, la seva capacitat normativa en aquests impostos és nul·la.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

Quadre 3.1. Capacitat normativa de les CA sobre els tributs cedits

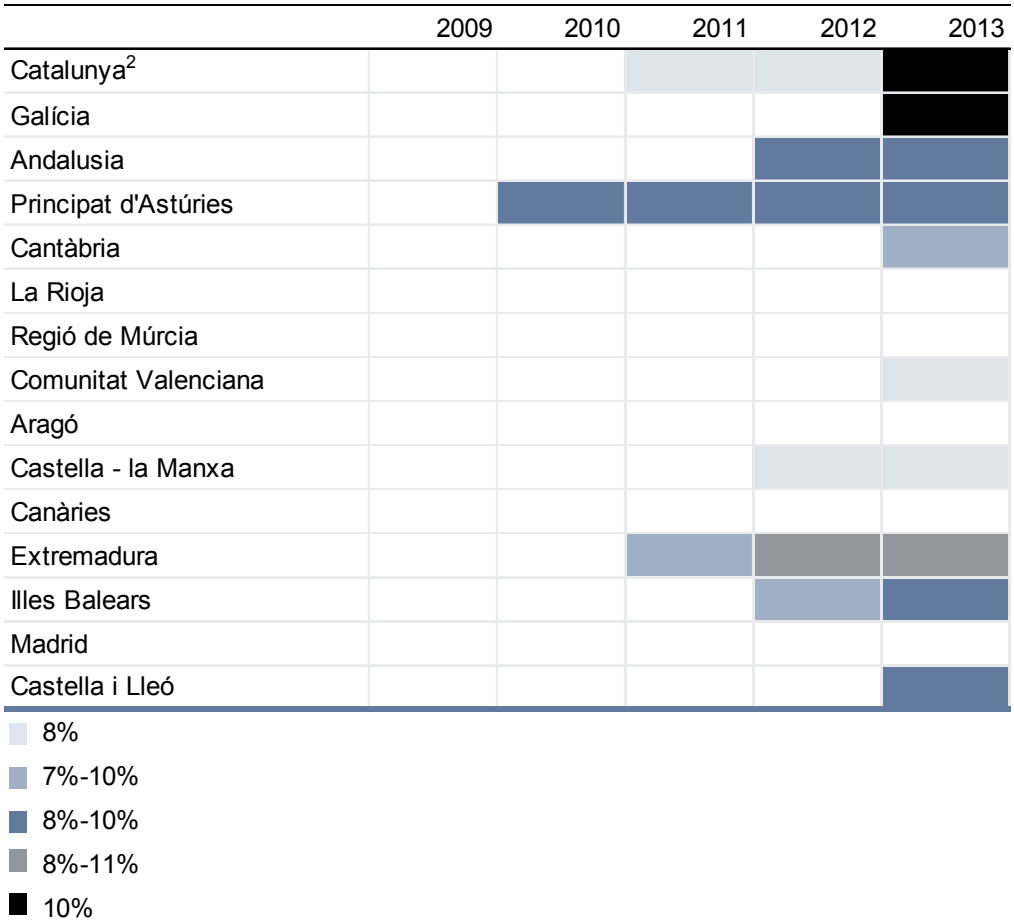
Impost	Elements
Patrimoni	Mínim exempt Tipus de gravamen Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal
Successions i donacions	Reduccions de la base imposable Tarifa Quanties i coeficients de patrimoni preexistent Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal Gestió i liquidació dels tributs
Transmissions patrimonials	Tipus de gravamen sobre: · concessions administratives · transmissions de béns mobles i immobles · constitució i cessió de drets reals, excepte drets reals de garantia · arrendament de béns mobles i immobles Deduccions i bonificacions de la quota sobre els actes pels quals es disposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatible amb la normativa estatal Gestió i liquidació del tribut
Actes jurídics documentats	Tipus de gravamen dels documents notarials Deduccions i bonificacions de la quota sobre els documents pels quals es disposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatible amb la normativa estatal Gestió i liquidació del tribut
Tributs sobre el joc	Exempcions Base imposable Tipus de gravamen i quotes fixes Bonificacions Meritació Aplicació dels tributs
Determinats mitjans de transport	Increment dels tipus de gravamen estatals fins a un 15%
Vendes minoristes de determinats hidrocarburs	Tipus de gravamen autonòmics amb els rangs següents: · gasolines de 0 a 48 € / 1.000 litres · gasoils d'ús general de 0 a 48 € / 1.000 litres · gasoils per a usos especials i calefacció de 0 a 12 € / 1.000 litres · fueloil de 0 a 2 € / tona · querosè d'ús general de 0 a 48 € / 1.000 litres
Tram autonòmic de l'IRPF	Mínim personal i familiar amb un rang de -10% a +10% Escala aplicable a la base general mantenint una estructura progressiva Deduccions en la quota per: · circumstàncies personals i familiars · inversions no empresarials i aplicació de renda · subvencions i ajuts públics no exempts rebuts de les CA (excepte les que afecten el desenvolupament d'activitats econòmiques o les rendes que s'integren a la base de l'estalvi) Augments o disminucions en els percentatges de deducció de l'habitatge habitual

Font: elaboració pròpia.

D'altra banda, els governs autonòmics poden establir tributs propis sempre que no recaiguin sobre fets imposables gravats per l'Estat i les entitats locals i que no dificultin la lliure circulació de persones i de béns i serveis. El rendiment d'aquests tipus de tributs no s'inclou en l'anàlisi del model de finançament autonòmic, ja que són ingressos propis de cada comunitat i obeeixen a decisions de cada govern.

En els gràfics d'aquest apartat es comparen les principals mesures fiscals autonòmiques establertes per les CA respecte de cadascun dels tributs estatals cedits al llarg del període 2009-2013.

Gràfic 3.1. Impost sobre transmissions patrimonials oneroses
(tipus de gravamen general per transmissió d'immobles)[1]



[1]A partir de l'any 2005 totes les CA tenien un tipus general del 7%, un punt superior al supletori estatal, excepte les Canàries (6,5%). Els trams que estan en blanc signifiquen que la CA no ha aplicat cap capacitat normativa nova i que es manté en el 7% (en el 6,5%, a les Canàries).

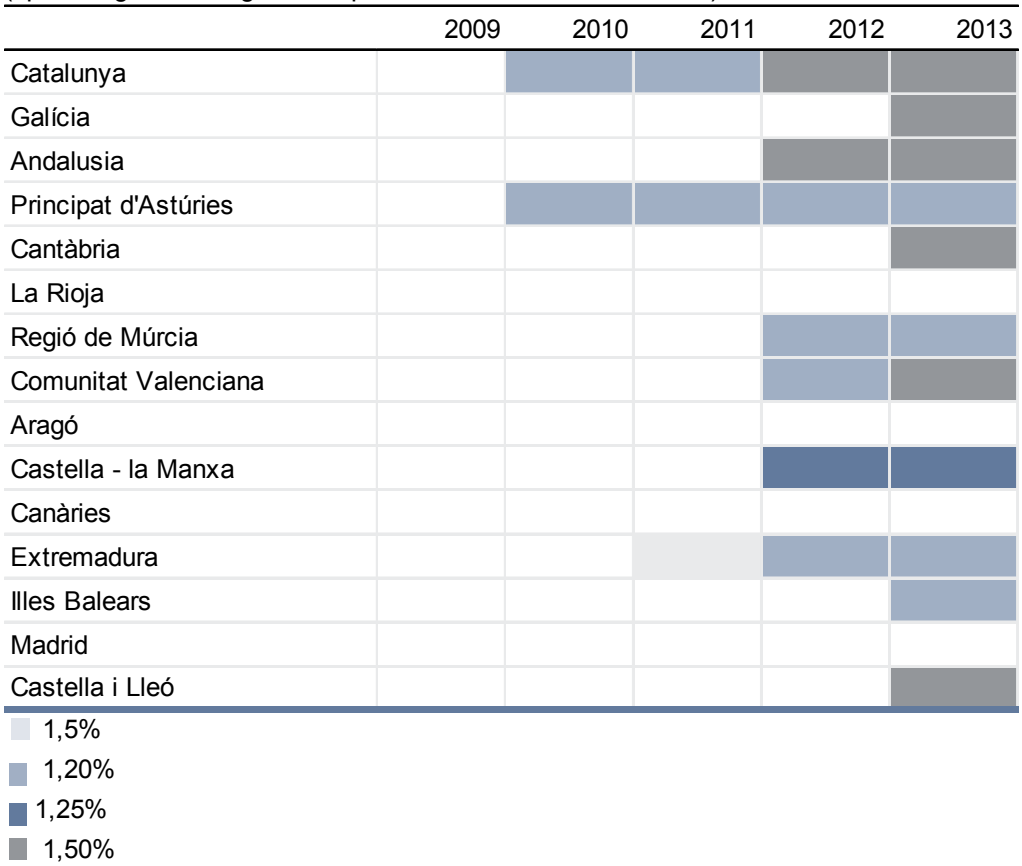
[2]A partir de l'11 d'agost del 2013 Catalunya comença a aplicar un tipus del 10%.

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

En el cas dels impostos sobre transmissions patrimonials i dels impostos sobre actes jurídics documentats, a partir de l'any 2005, totes les CA van establir un tipus general del 7 % (Canàries, del 6,5 %) per transmissió d'immobles i un tipus general de l'1 % (Canàries, del 0,75 %) per documents notarials.[5] A partir de l'any 2010, algunes CA

han tornat a incrementar, poc o molt, aquests tipus; les excepcions són La Rioja, Aragó, Canàries i Madrid, que mantenen els mateixos tipus de l'any 2009. El 2012 i el 2013 algunes CA han tornat a incrementar el tipus impositiu i l'han equiparat amb el que s'aplica d'IVA en el lliurament d'habitatges nous (10 %).

Gràfic 3.2. Impost sobre actes jurídics documentats
(tipus de gravamen general aplicable a documents notarials)[1]



[1]A partir de l'any 2005 totes les CA tenien un tipus general de l'1%, un punt superior al supletori estatal, excepte les Canàries (0,75%). Els trams que estan en blanc signifiquen que la CA no ha aplicat cap capacitat normativa nova i que es manté en l'1% (en el 0,75%, a les Canàries).

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

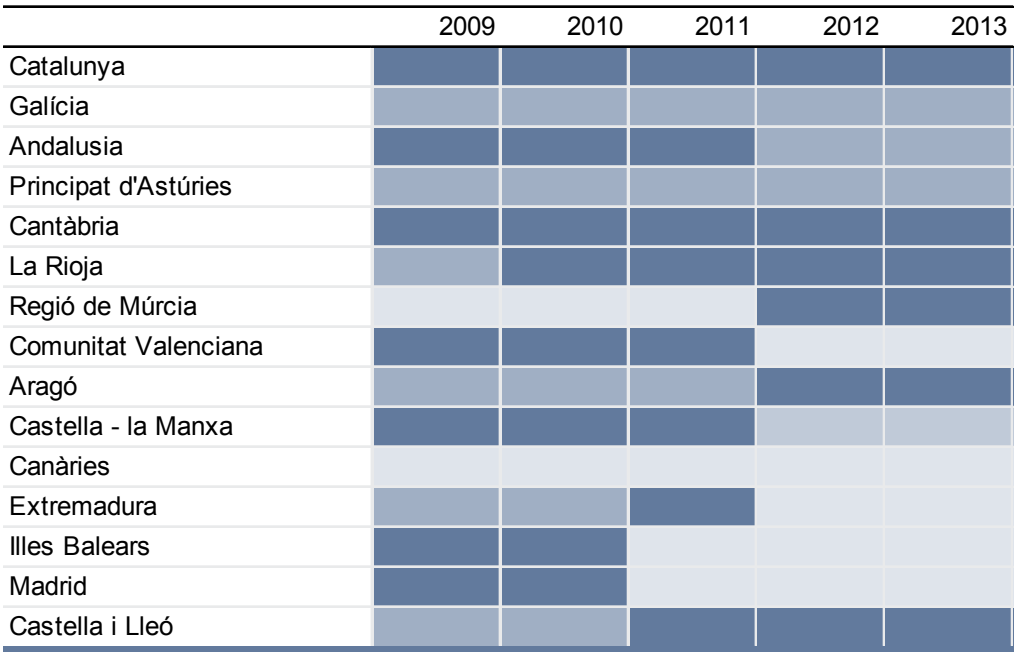
En el cas de la taxa sobre el joc, totes les CA mantenen una tributació autonòmica superior a la supletòria estatal en les quotes aplicables a les màquines recreatives, la principal font de recaptació, a la qual segueix la tributació sobre el joc del bingo, que té tipus impositius força divergents entre CA.

També s'observa que, des del 2003, totes les CA han introduït beneficis fiscals significatius en l'ISD, en els grups primer i segon de parentiu, que en algunes CA fins i tot pràcticament han implicat la supressió de l'impost per a aquests parents pròxims.

---

5 Els tipus estatals supletoris són d'un 6 % i d'un 0,5 %, respectivament.

Gràfic 3.3. Tributs sobre el joc
(principals mesures fiscals)*

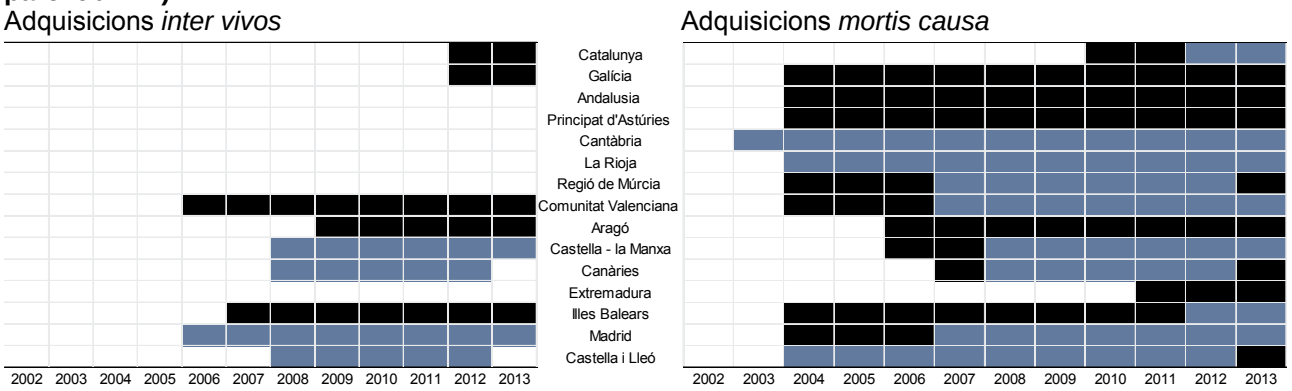


- Tipus < supletori de l'Estat
- Tipus = supletori de l'Estat
- Tipus > supletori de l'Estat

[1]La comparació entre CA s'ha fet a partir del tipus sobre el joc del bingo tradicional, que representa una part important de la recaptació. Una part encara més important de la recaptació prové de les màquines recreatives, però en aquest cas totes les CA tenen una tributació similar, superior a la supletòria estatal.

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

Gràfic 3.4. Entrada en vigor dels principals beneficis fiscals en l'ISD (grups de parentiu I i II)

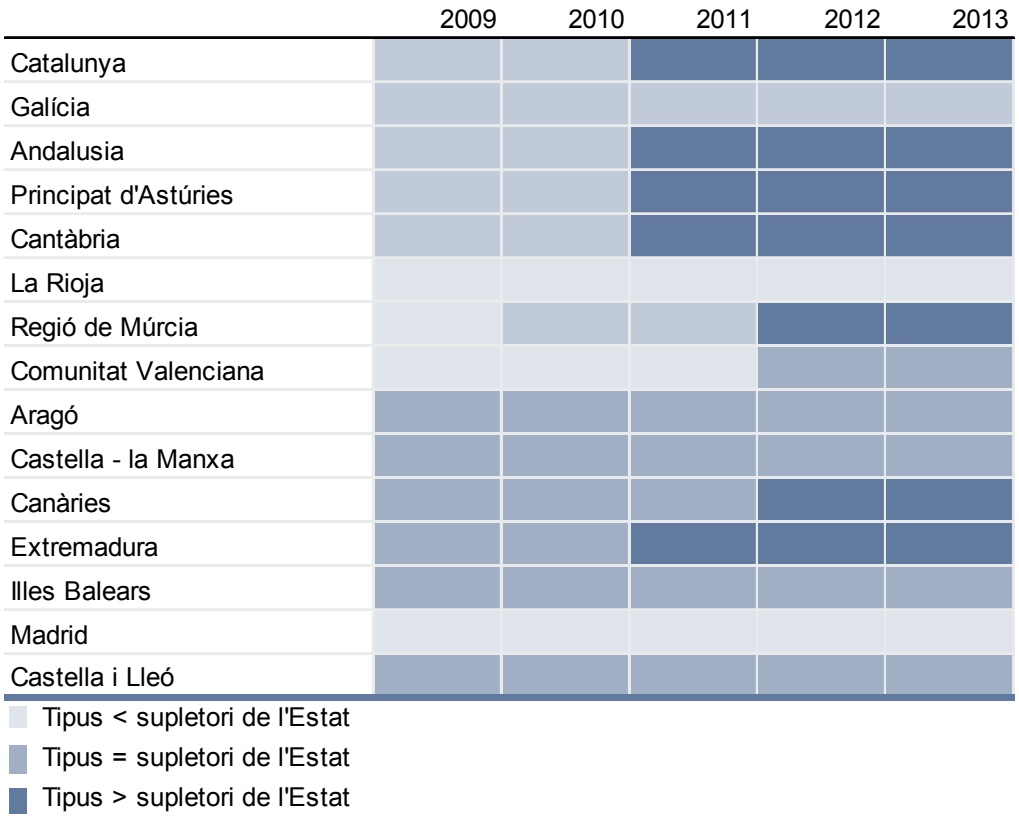


- Beneficis fiscals que pràcticament impliquen la supresió de l'impost en els dos grups de parentiu
- Beneficis fiscals que impliquen una rebaixa del tipus efectiu de l'impost per a familiars pròxims

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Económica. Medidas* (MEH).

En relació amb la resta de tributs cedits —tram autonòmic de l'IRPF, impost sobre el patrimoni, IVMDH i IEDMT—, s'observen que 5 CA tenen una tributació superior a la de la resta de CA en tots i cadascun d'aquests tributs: Catalunya, Andalusia, el Principat d'Astúries, Cantàbria i Extremadura.

Gràfic 3.5. IRPF (escala autonòmica)

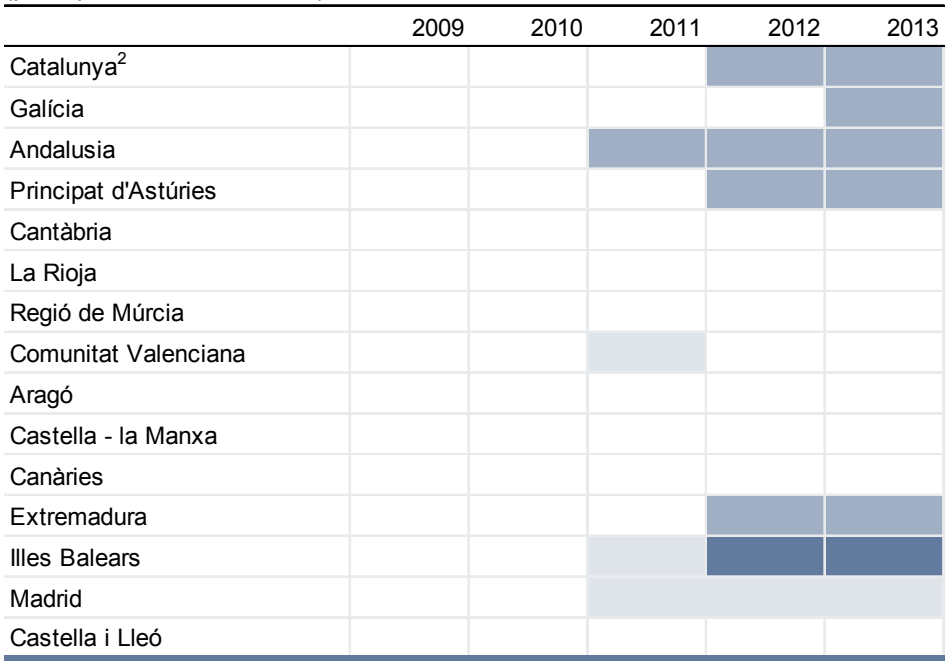


Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

D'altra banda, La Rioja ha disminuït la tributació en el tram autonòmic de l'IRPF respecte de la tarifa supletòria estatal, i manté la tributació autonòmica per a la resta de tributs en els valors supletoris estatals. Aragó també manté la tributació autonòmica en els valors supletoris estatals en aquests tributs. Madrid només manté una tributació superior a la de la resta de CA en l'IVMDH i, fins i tot, ha disminuït la tributació respecte de la tarifa supletòria estatal en el tram autonòmic de l'IRPF.

Pel que fa a l'impost sobre el patrimoni, l'any 2008 l'Estat va instaurar una bonificació del 100 %; la pèrdua de recaptació corresponent es compensa a les CA a través del FSG. Per als anys 2011- 2013, l'Estat ha eliminat transitòriament aquesta bonificació. A partir del 2011, Madrid va optar per mantenir aquesta bonificació del 100 % (la Comunitat Valenciana i les Illes Balears el primer any), algunes CA, per la tarifa supletòria estatal, i unes altres, per una tarifa superior a la supletòria.

Gràfic 3.6. Impost sobre el patrimoni[1]
(principals mesures fiscals)



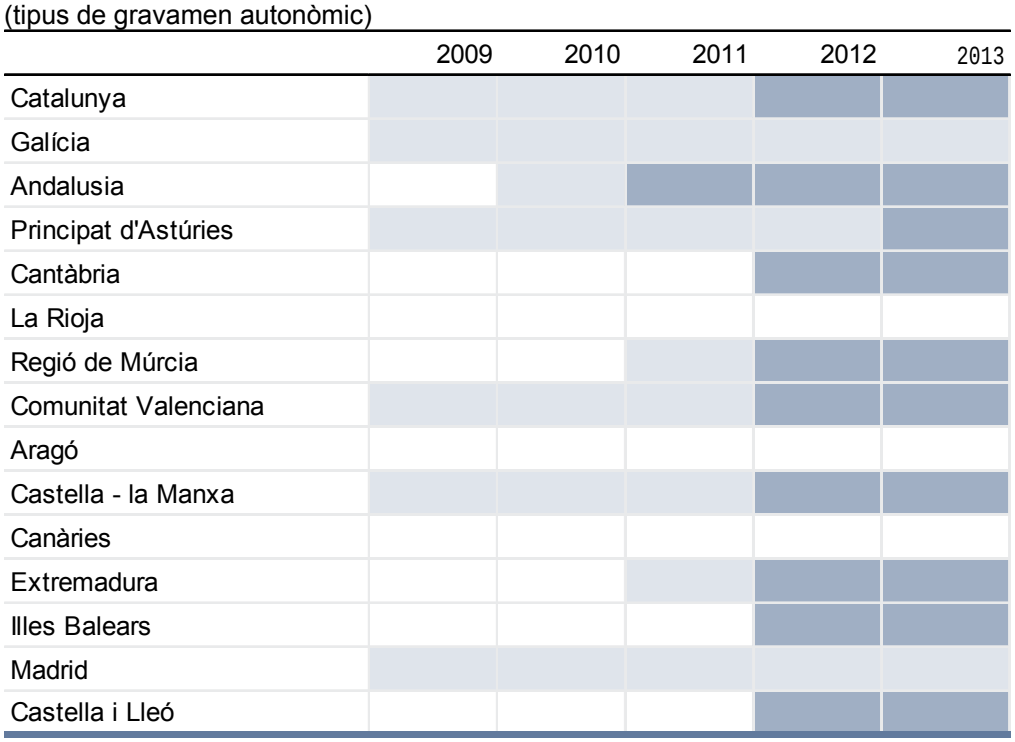
- Bonificació del 100%
- Tarifa > escala supletòria
- Tipus < escala supletòria

[1] L'Estat va establir una bonificació del 100% per als anys 2009 i 2010.

[2] Catalunya també opta per reduir el mínim exempt fins a 500.000 euros, mentre que la major part de CA manté un mínim de 700.000 euros.

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

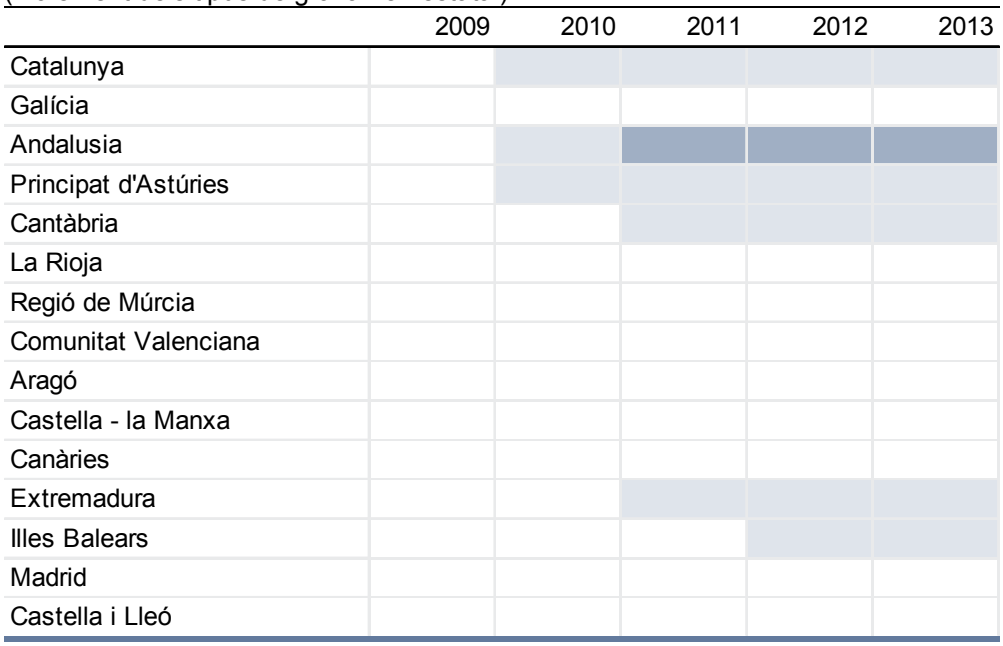
Gràfic 3.7. Impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs
(tipus de gravamen autonòmic)



- Tipus < els màxims
- Tipus màxims en 1 o més hidrocarburs

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

Gràfic 3.8. Impost especial sobre determinats mitjans de transport
(increment dels tipus de gravamen estatal)



< Tipus màxim permès

Tipus màxim permès en alguns epígrafs

Font: elaboració pròpia a partir de *Tributación Autonómica. Medidas* (MEH).

Quadre 3.2. Aproximació qualitativa a la pressió fiscal
(mitjana del 2012 per impostos en què les CA tenen capacitat normativa)

	ITP	AJD	TJ	ISD	IRPF	IP	IVMH	IEDMT	Índex de capacitat fiscal	Índex de finançament per habitant 2012*
Catalunya	+	++	+		+	+	++	+	119,3	98,8
Galícia				+	+		+		93,9	110,8
Andalusia	++	++		++	+	+	++	++	81,7	94,4
Principat d'Astúries	++	+		+	+	+	+	+	110,1	112,7
Cantàbria	+		+	-	+		++	++	108,7	125,1
La Rioja			+	-	--				101,0	120,0
Regió de Múrcia		+	+	+	+		++		82,6	93,6
Comunitat Valenciana		+	-	-	--		++		90,3	93,9
Aragó			+	+	+				113,7	115,9
Castella - la Manxa	+	+		-	+		++		86,8	103,4
Canàries	-	-	-	-	--				39,4	90,2
Extremadura	++	+	-	++	+	+	++	++	77,9	117,0
Illes Balears	+		-		+	-	++	+	126,6	100,1
Madrid			-	-	--	--	+		132,8	94,6
Castella i Lleó			+	-	-		++		101,7	115,8

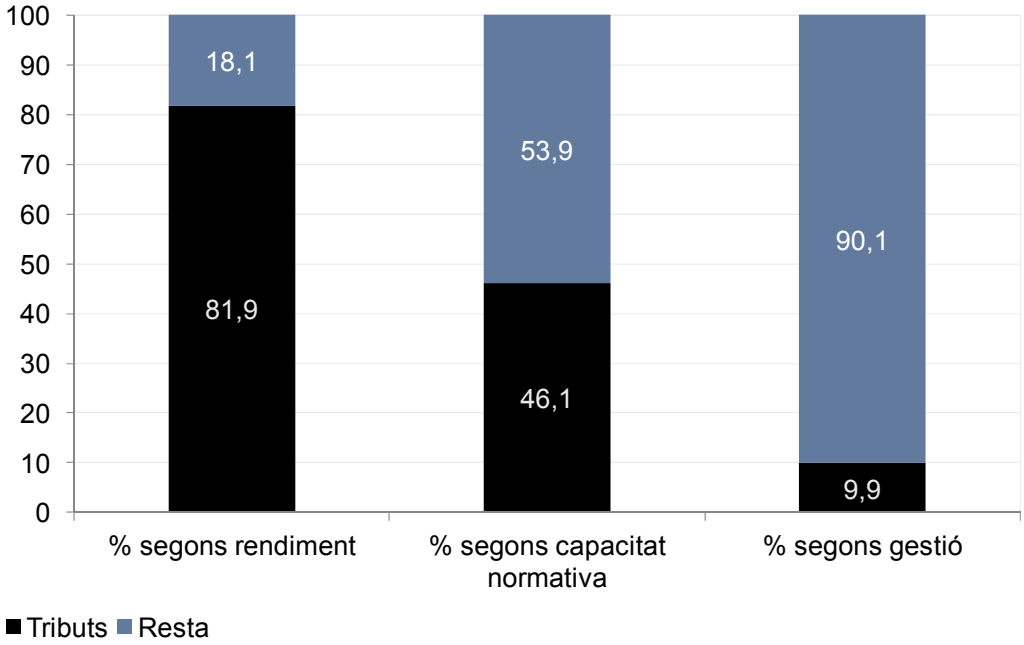
* Estimació provisional amb dades proporcionades pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. L'índex de finançament recull tots els recursos que proporciona el model de finançament en termes reals.

En color gris es destaquen els casos amb una discordança més gran entre l'aproximació qualitativa a la pressió fiscal mitjana i l'índex de finançament real per habitant.

Font: elaboració pròpia a partir de les principals mesures fiscals adoptades per les CA.

A grans trets, es constaten diferències en l'ús de la capacitat normativa. En el cas de l'IVMDH, totes les CA, excepte La Rioja i Aragó, han establert uns tipus de gravamen autonòmic.[6] En canvi, poques CA han utilitzat la capacitat normativa autonòmica en l'IEDMT, que té poc impacte recaptador.

Gràfic 3.9. Pes dels tributs en el total de recursos del model de finançament autonòmic (2011)



Font: elaboració pròpia.

En aquest sentit, destaca un grup de CA que tenen una pressió fiscal mitjana superior (Catalunya, Galícia, Andalusia, el Principat d'Astúries, Cantàbria, la Regió de Múrcia, Aragó i Extremadura) i un altre que té una pressió fiscal mitjana inferior (la Comunitat Valenciana, La Rioja, Canàries, Madrid, i Castella i Lleó). Aquestes diferències en termes d'esforç fiscal no tenen sempre una correlació directa en termes de finançament per habitant. Així, comunitats com Catalunya, Andalusia i la Regió de Múrcia presenten una pressió fiscal superior a la mitjana i un índex de finançament per habitant inferior.[7] D'altra banda, comunitats com La Rioja, i Castella i Lleó disposen d'uns recursos molt superiors a la mitjana i tenen una pressió fiscal mitjana inferior.

---

6 Canàries té un impost propi sobre els hidrocarburs.

7 En aquest cas, els imports que es comparen corresponen al finançament en termes reals; és a dir, no es computa la recaptació normativa dels tributs cedits, sinó la real. Per a la comparació s'ha exclòs el finançament de les competències específiques.

Per analitzar de forma quantitativa el conjunt d'ingressos tributaris que s'integren al model de finançament, el gràfic 3.9 mostra els percentatges respecte dels recursos del model de finançament que representen el rendiment dels tributs, el tributs en què es disposa capacitat normativa i els tributs que permeten capacitat de gestió. S'observa que un 81,9 % dels recursos del model de finançament autonòmic són d'origen tributari. Tanmateix, si s'analitza el pes que representen els tributs sobre els quals es disposa de capacitat tributària, el percentatge se situa en el 46,1 %, ja que s'hi ha exclòs la cessió parcial de l'IVA i dels impostos especials. Finalment, des del punt de vista de gestió tributària, s'observa que les CA només gestionen una part molt reduïda dels recursos del model de finançament autonòmic.

Aquests percentatges indiquen que, malgrat que els ingressos tributaris tinguin un pes significatiu en el total dels recursos del model de finançament, el pes dels tributs sobre els quals es disposa de capacitat normativa és considerablement reduït, i encara més si es calcula el pes dels tributs amb capacitat de gestió, que suposen només el 9,9 % del total.

Aquesta poca capacitat de gestió tributària genera distorsions a les CA per diversos motius. En primer lloc, la poca perceptibilitat que té per a la ciutadania, la qual cosa dificulta el procés necessari que l'Administració reti comptes a la ciutadania contribuent. Els ciutadans identifiquen les CA com a proveïdores de serveis i, en canvi, resulta difícil que les percebin com a recaptadores d'impostos.
En segon lloc, el fet de no tenir informació prou exhaustiva del comportament dels tributs als seus territoris dificulta la presa de decisions i de gestió en matèria tributària a les CA. A més, els incentius que pugui tenir l'AEAT per revisar canvis de residència dins de l'Estat espanyol per motius fiscals són nuls, ja que la seva recaptació no està afectada per aquests canvis.

Pel que fa a l'evolució, s'observa una discrepància entre l'evolució de la recaptació real dels tributs i la de l'exercici de la capacitat normativa. Malgrat les mesures preses per les CA des de l'any base, que en la major part dels casos han suposat un increment de l'exercici de la capacitat normativa (amb les excepcions de l'ISD i la taxa sobre el joc), la recaptació real de les CA en aquestes figures dista de l'assolida l'any base, i fins i tot de l'anterior a la crisi. En aquest sentit, podem destacar els casos de l'ITPAJD, l'IRPF i l'IEDMT, que el 2011 representen, conjuntament, el 89 % dels tributs amb capacitat normativa en termes reals. També es pot observar la pèrdua de recaptació en figures en què s'ha exercit un ús de l'autonomia fiscal a la baixa, en concret, en l'ISD. En l'apartat 4.5 s'analitzen les diferències entre la recaptació real i la normativa.

Quadre 3.3. Evolució dels recursos de les CA en termes reals i canvis en l'exercici de la capacitat normativa

	2009	2011	% de variació 2011/2009	% 2011	Variació en l'exercici de la capacitat normativa	Excepcions destacables[2]
ITPAJD	7.593	5.861	-22,8	12,6	↑	La Rioja, Aragó, Canàries i Madrid
TJ	1.581	1.238	-21,7	2,7		
ISD	2.471	1.964	-20,5	4,2	↓	Galícia, Andalusia, Principat d'Astúries, Aragó i Extremadura
IRPF	35.710	34.978	-2,0	75,3	↑	La Rioja, Comunitat Valenciana, Canàries i Madrid
IVMH	1.161	1.243	7,1	2,7	↑	La Rioja, Aragó i Canàries
IEDMT	740	508	-31,4	1,1	↑	
Taxes per serveis transferits[1]	988	674	-31,8	1,4		
Total de tributs amb capacitat	50.244	46.466	-7,5	100,0		

[1] Les taxes per serveis transferits s'imputen en termes normatius.

[2] Les CA que figuren en les excepcions destacables no han exercit la capacitat normativa en la mateixa línia que el conjunt de CA de règim comú.

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

En definitiva, les fonts d'ingressos discrecionals de les CA no han permès compensar la caiguda de recursos associada a l'impacte de la crisi en les finances autonòmiques. Si les CA tinguessin accés a totes les bases tributàries en les mateixes condicions i amb el mateix abast que el Govern central, podrien intentar incrementar-ne els ingressos. La falta de responsabilitat fiscal dels governs autonòmics comporta un conjunt de disfuncions perfectament conegudes: provoca "il·lusió fiscal" (la percepció que és possible un nivell determinat de serveis públics sense tenir en consideració els costos fiscals corresponents), estimula el conflicte amb el Govern central, dificulta la capacitat de control del Govern autonòmic per part dels ciutadans, redueix els incentius per a una gestió eficient de la despesa pública i, finalment, encara que no menys important, suposa una seriosa limitació per a l'autonomia financera.

4.
Els recursos del model de finançament

En aquest apartat s'analitzen els resultats del sistema de finançament autonòmic per a les CA de règim comú, des del primer any d'implementació del model aprovat el 2009 i fins a l'any 2012. Les dades del 2012 són provisionals, ja que s'han calculat a partir de la informació referent a bestretes i a la previsió de liquidació del model de finançament autonòmic proporcionada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Per poder analitzar de manera comparativa els resultats del sistema de finançament de les CA de règim comú, es presenten en termes de recaptació normativa, és a dir, sense l'impacte de les decisions normatives sobre els impostos que les CA han pres. També s'utilitzen termes competencialment homogenis, és a dir, s'exclou dels resultats l'import referent al finançament de les competències específiques assumides per cada CA.

En el conjunt de CA de règim comú cal destacar el cas excepcional de Canàries, que, a més de participar en el model de finançament de les CA de règim comú, també disposen del règim econòmic i fiscal, que els proporciona recursos addicionals als del model. Aquests recursos no es recullen en les xifres analitzades en aquest document, però sí que es tenen en compte en els càlculs relatius al fons de competitivitat, la qual cosa provoca una certa incoherència.

4.1.
L'evolució dels recursos en termes homogenis

L'evolució dels recursos de les CA en el període 2009-2012 mostra un progressiu augment de la disparitat. L'any 2009 la desviació estàndard d'aquesta distribució era de 8,9 punts i l'any 2012 ha passat a ser d'11,5 punts.

L'aplicació del model al llarg d'aquests anys ha beneficiat les CA que ja estaven per sobre de la mitjana el primer any en

què es va aplicar, en detriment de les altres CA, que continuen mantenint-se per sota de la mitjana o bé perden posicions relatives en el model.

L'evolució dels recursos des del primer any de funcionament del model de finançament autonòmic de les CA de règim comú es reflecteix en el quadre 4.1.1 en valors absoluts i en percentatge de variació.

Quadre 4.1.1. Evolució dels recursos del model de finançament en termes homogenis

	MEUR				% de variació			
	2009	2010	2011	2012*	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2009
Catalunya	15.394	17.428	16.912	16.147	13,2	-3,0	-4,5	4,9
Galícia	6.035	7.318	6.999	6.664	21,3	-4,4	-4,8	10,4
Andalusia	15.422	18.549	17.855	17.247	20,3	-3,7	-3,4	11,8
Principat d'Astúries	2.376	2.870	2.749	2.624	20,8	-4,2	-4,5	10,4
Cantàbria	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
Regió de Múrcia	2.744	3.193	3.090	2.985	16,3	-3,2	-3,4	8,8
Comunitat Valenciana	9.512	11.209	10.810	10.418	17,8	-3,6	-3,6	9,5
Aragó	2.985	3.581	3.535	3.383	20,0	-1,3	-4,3	13,3
Castella - la Manxa	4.253	5.135	4.938	4.744	20,7	-3,8	-3,9	11,5
Canàries	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
Illes Balears	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
Castella i Lleó	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**

* Les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: liquidacions del model de finançament del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (2009-2011) i estimació dels resultats del 2012 a partir de la informació proporcionada pel Ministeri.

Les variacions anuals del volum total de recursos del model en termes homogenis són dispars d'un any a l'altre. Entre el 2009 i el 2010 els recursos creixen un 17,2 % per disminuir els dos anys següents: un 3,4 % el 2011 i un 4,1% el 2012. Hi ha tres factors principals que expliquen aquestes variacions: l'evolució de la recaptació tributària normativa, l'aplicació gradual del model i l'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat (d'ara endavant, ITE).

El creixement del 17,2 % que va tenir lloc durant el període 2009-2010 està afectat pels recursos addicionals que l'Estat va aportar al sistema —en la liquidació del 2010 (efectuada el 2012) s'hi van afegir 2.400 MEUR, d'acord amb la implantació gradual del model. D'altra banda, l'evolució dels ITE també explica una part d'aquest creixement, ja que incideixen en el càlcul normatiu de determinats impostos i en el càlcul de les transferències de l'Estat per als diversos fons. El 2010 l'IVA també va tenir un caràcter expansiu, a causa de dos efectes: canvis en els processos de liquidació de l'impost i de gestió de les devolucions, i inici dels augments de tipus (compensats en el FSG).

Per comparar els recursos entre CA, cal considerar com a base un indicador sintètic i simple com la població, que ens indica quants recursos per habitant té cada CA. Sense intenció d'introduir complexitat en les comparacions de recursos, potser s'hauria de corregir l'indicador de competència en sanitat amb la població efectivament protegida pel sistema nacional de salut, la qual cosa implicaria excloure del càlcul la població coberta per les mútues de funcionaris, a la qual la CA no presta els serveis sanitaris. Això no seria rellevant si aquesta població estigués distribuïda per CA de manera proporcional però, tal com es veurà en l'apartat relatiu als indicadors de necessitat, aquesta població està més concentrada en determinades CA.

Quadre 4.1.2. Evolució dels recursos *per capita* en termes homogenis

	EUR / hab.				Índex (EUR / hab.)			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Catalunya	2.059	2.320	2.243	2.133	102,3	98,9	99,4	98,7
Galícia	2.159	2.616	2.504	2.396	107,3	111,6	110,9	110,8
Andalusia	1.857	2.216	2.120	2.041	92,3	94,5	93,9	94,4
Principat d'Astúries	2.190	2.647	2.542	2.436	108,8	112,9	112,6	112,7
Cantàbria	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
Regió de Múrcia	1.897	2.184	2.102	2.024	94,3	93,1	93,1	93,7
Comunitat Valenciana	1.867	2.193	2.113	2.031	92,8	93,5	93,6	94,0
Aragó	2.218	2.658	2.626	2.507	110,2	113,4	116,3	116,0
Castella - la Manxa	2.044	2.447	2.334	2.236	101,6	104,4	103,4	103,4
Canàries	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
Illes Balears	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
Castella i Lleó	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

Font: liquidacions del model de finançament del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (2009-2011) i estimació dels resultats del 2012 a partir de la informació proporcionada pel Ministeri.

El quadre 4.1.2 mostra els recursos que proporciona el model de finançament i la seva relació amb el conjunt de CA, sota criteris de normalització competencial.

Els índexs de recursos de cada CA respecte al conjunt mostren un progressiu augment de la disparitat en el període analitzat. L'any 2009 la desviació estàndard d'aquesta distribució era de 8,9 punts i l'any 2012 ha passat a ser de 11,5 punts. Si analitzem la ràtio màxim/mínim s'observa també un augment de les diferències.

L'evolució d'aquests índexs permet establir una classificació de les CA en termes de recursos per habitant en tres grups diferents:

- CA que estan significativament per sobre de la mitjana durant tot el període 2009-2012: Galícia (de 107,3 a 110,8), el Principat d'Astúries (de 108,8 a 112,7), Cantàbria (de 117,8 a 125,1), La Rioja (de 110,8 a 120), Aragó (de 110,2 a 116), Extremadura (de 111,6 a 117) i Castella i Lleó (de 112,2 a 115,8). Totes aquestes CA han millorat la posició respecte a la mitjana en el període 2009 i 2012.

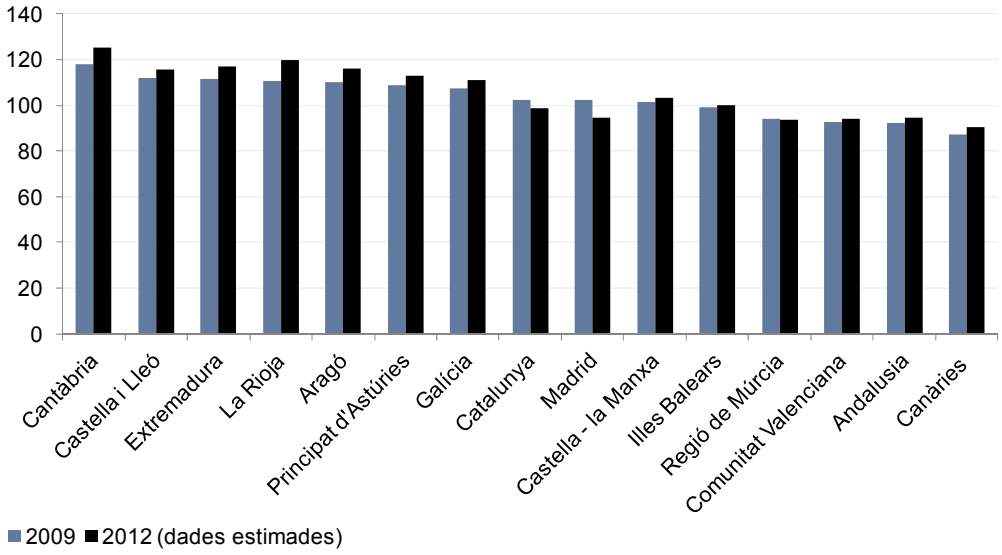
- CA amb índexs pròxims a la mitjana: és el cas de Catalunya, Madrid, les Illes Balears i Castella - la Manxa. El 2009 les dues primeres van tenir un índex de 102,3 i 102,2, respectivament, però durant els anys posteriors han anat perdent posicions relatives i s'han situat prop de la mitjana o lleugerament per sota. En el cas de les Illes Balears, ja des del primer any del model l'índex se situa just per sota de la mitjana (99,3) i es manté prop de la mitjana fins al 2012 (100,1). Castella - la Manxa comença lleugerament per sobre de la mitjana el 2009 (101,6), però la resta d'anys presenta millores de 2-3 punts.

- CA que es mantenen per sota de la mitjana durant els quatre anys analitzats: Andalusia (de 92,3 a 94,4), la Regió de Múrcia (de 94,3 a 93,7), la Comunitat Valenciana (de 92,8 a 94) i Canàries (de 87,3 a 90,2). Llevat de la Regió de Múrcia, que ha perdut 0,5 punts en aquests quatre anys, aquestes CA han millorat la seva posició relativa.

En el gràfic 4.1.1 es constata que Catalunya, Madrid i la Regió de Múrcia són les úniques CA que el 2012 tenen un índex de recursos per habitant inferior al del 2009 i, en conseqüència, han empitjorat la seva posició relativa respecte a la resta de CA.

Una primera conclusió de les dades analitzades és que l'aplicació del model al llarg d'aquests anys ha beneficiat les CA que ja estaven per sobre de la mitjana el primer any d'aplicació del model, mentre que les altres CA continuen mantenint-se per sota de la mitjana o experimenten una pèrdua de posicions relatives en el model.

Gràfic 4.1.1. Índex de recursos homogenis per habitant
(total de CA = 100)



Font: elaboració pròpia.

Quadre 4.1.3. Evolució dels recursos homogenis de les CA i de la població ajustada (2009-2012)
(% de variació 2012/2009)

	Població ajustada	Recursos homogenis
Catalunya	1,7	4,9
Galícia	-0,4	10,4
Andalusia	1,2	11,8
Principat d'Astúries	-0,5	10,4
Cantàbria	0,9	15,0
La Rioja	1,0	17,1
Regió de Múrcia	1,8	8,8
Comunitat Valenciana	0,9	9,5
Aragó	0,2	13,3
Castella - la Manxa	0,9	11,5
Canàries	0,9	11,8
Extremadura	-0,7	13,2
Illes Balears	2,2	10,7
Madrid	2,5	1,2
Castella i Lleó	-0,8	10,1
Total	**1,1**	**8,6**

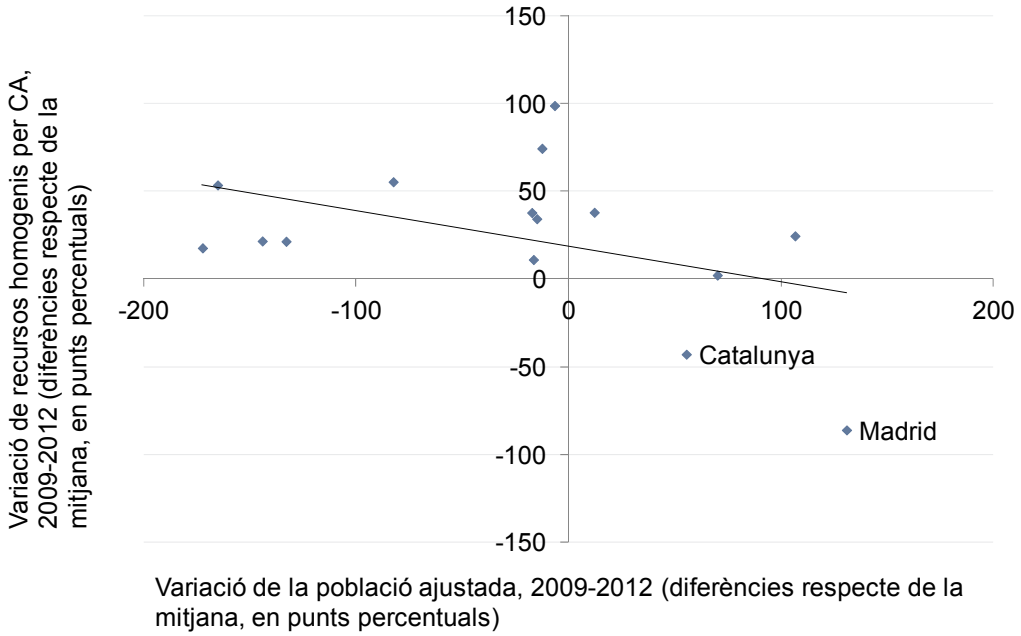
Nota: les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

A continuació s'analitza si hi ha una relació directa entre la variació de recursos homogenis del model de finançament durant aquests anys i la variació de la població ajustada (vegeu el quadre 4.1.3 i el gràfic 4.1.2). En aquest cas, no es considera com a indicador la població, sinó la població ajustada, ja que aquest és l'indicador de necessitats de recursos del model de finançament vigent, la qual cosa hauria de voler dir que els recursos de les CA evolucionen seguint aquest indicador.

En aquesta anàlisi descriptiva obtenim uns resultats que no esperaríem *a priori*. Les CA en què s'incrementa més l'índex de necessitats de despesa són les que incrementen menys els recursos. El pendent negatiu del gràfic 4.1.2 posa en relleu aquesta relació, que es manté fins i tot quan s'exclou la Comunitat de Madrid.

Gràfic 4.1.2. Evolució dels recursos homogenis de les CA i de la població ajustada (2009-2012)

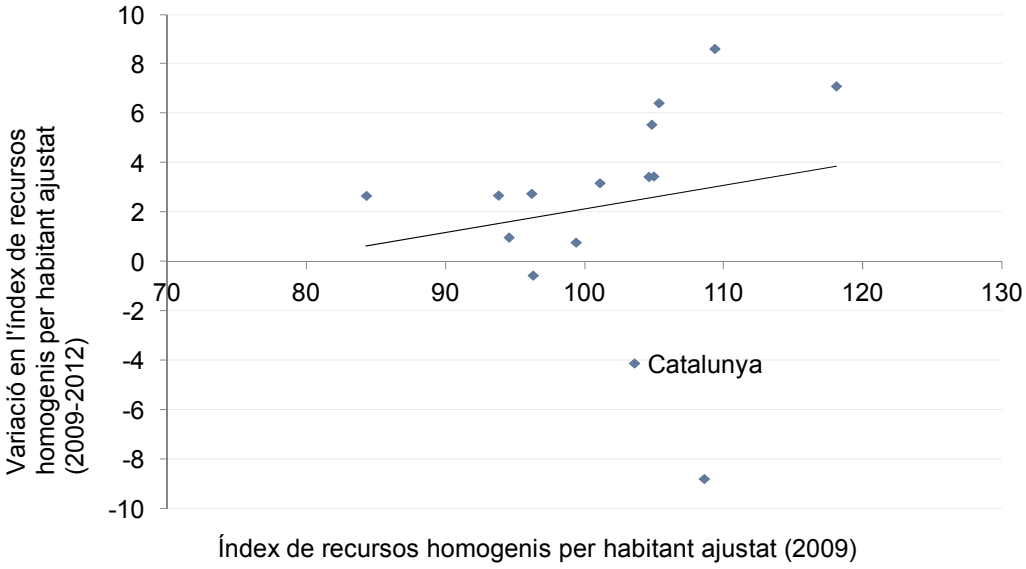


Nota: les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

D'altra banda, s'ha analitzat com millora o empitjora la situació de les CA partint de l'índex del primer any d'aplicació del model fins a l'estimació del 2012. El gràfic 4.1.3 reflecteix el resultat d'aquesta anàlisi de convergència. No s'identifica cap procés de convergència entre les CA en termes de finançament per habitant ajustat en el període 2009-2012. En aquest sentit, es pot destacar que les CA amb una evolució més positiva són les que l'any base tenien un finançament superior a la mitjana. Per tant, la dinàmica del model de finançament no sembla conduir a un acostament dels recursos per habitant ajustat.

Gràfic 4.1.3. Evolució dels recursos homogenis per habitant ajustat en el període 2009-2012 en relació amb els recursos per habitant ajustat l'any base



Nota: les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

4.2. El procés d'anivellament dels recursos

La fase d'anivellament compleix amb l'objectiu definit d'anivellament de recursos per al finançament dels recursos bàsics per habitant ajustat, però el FSG i els fons de convergència desvirtuen el resultat aconseguit i es produeix un sobreanivellament de recursos. CA que en termes de capacitat fiscal se situen sobre la mitjana acaben per sota, i a la inversa. També es dóna el cas de CA que, tot i que tenen una capacitat fiscal similar, són tractades de manera molt diferent en termes de recursos totals.

El principal element d'anivellament dels recursos del vigent model de finançament de les CA de règim comú són les transferències del fons de garantia. El fons de garantia es divideix en dos subfons: el fons horitzontal, que es constitueix amb l'aportació del 75 % de la capacitat tributària normativa de les CA, i el fons vertical, que s'alimenta amb una aportació de l'Estat. El fons horitzontal garanteix que totes les CA disposin dels mateixos recursos per habitant ajustat per proporcionar els serveis públics fonamentals de l'estat del benestar. El 25 % restant

de la capacitat tributària normativa no forma part del procés d'anivellament.

Un primer punt que cal analitzar és si el 75 % d'anivellament actual es correspon amb les despeses en els serveis públics fonamentals de l'estat del benestar, ja que algunes estimacions donen com a resultat percentatges inferiors al 70 %. A més, s'ha de tenir en compte que un elevat grau d'anivellament comporta la desmotivació en termes de capacitat tributària (i, per tant, també en termes d'activitat econòmica), tant en el cas de les CA que contribueixen a la solidaritat com en el de les que en són receptores.

Un segon punt que afecta l'anivellament és la definició de l'indicador de necessitat. La ponderació de factors diferents de la població incideix directament en el resultat de l'anivellament. En l'apartat 4.5 d'aquest document s'analitza amb més detall l'indicador de necessitats. Per això, per avaluar i analitzar el procés d'anivellament es presenten les xifres en relació amb la població ajustada i, posteriorment, es comparen amb les que s'obtenen amb la població.

Un altre factor que afecta el càlcul del fons de garantia és el càlcul de la capacitat tributària en termes normatius. En aquest sentit, l'indicador d'evolució de la major part de tributs cedits tradicionals, els ITE, no sembla que reculli la tendència observada en l'evolució de la recaptació potencial, com es posa de manifest en l'epígraf 4.6.

El quadre 4.2.1 reflecteix l'evolució dels índexs de les CA a partir del càlcul inicial de l'índex de capacitat tributària en termes normatius —després de les transferències d'anivellament del fons de garantia i al final del model—, que inclou el càlcul del FSG i els fons de convergència (fons de cooperació i fons de competitivitat). Tal com s'ha fet en altres apartats, aquests índexs s'han calculat en termes de població i en termes homogenis, és a dir, s'hi ha descomptat l'impacte de l'exercici de la capacitat normativa de les CA i s'hi ha exclòs l'import de les competències específiques. Les dades corresponen a l'any 2012.

La primera columna d'índexs reflecteix la primera fase del model, en la qual només es considera la capacitat tributària normativa de cada CA. L'índex de recursos tributaris normatius per habitant mostra una enorme disparitat entre CA. Les tres que tenen més capacitat tributària normativa, segons les dades estimades per al 2012, són Madrid (134,2), les Illes Balears (122,5) i Catalunya (118,6), mentre que les tres CA que mostren un índex més baix són Extremadura (76,6), Andalusia (79,7) i Canàries (41,8), encara que aquesta última disposa d'un règim econòmic i fiscal propi, que li comporta un ingrés addicional de tributs. Aquesta dispersió entre CA es tradueix en una desviació estàndard propera als 24 punts durant els quatre anys analitzats.

Quadre 4.2.1. Índex de recursos homogenis per fases del model (2012) (població)

	Capacitat tributària	Capacitat tributària + fons de garantia	Total
Catalunya	118,6	103,7	98,7
Galícia	92,3	103,1	110,8
Andalusia	79,7	93,6	94,4
Principat d'Astúries	107,8	104,8	112,7
Cantàbria	114,5	103,3	125,1
La Rioja	103,5	102,1	120,0
Regió de Múrcia	83,9	94,6	93,7
Comunitat Valenciana	93,9	97,3	94,0
Aragó	115,1	107,4	116,0
Castella - la Manxa	85,3	100,1	103,4
Canàries	41,8	89,4	90,2
Extremadura	76,6	98,2	117,0
Illes Balears	122,5	105,2	100,1
Madrid	134,2	103,9	94,6
Castella i Lleó	100,8	105,7	115,8
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: les dades del 2012 són estimades; els índexs s'han calculat en termes normatius i competencialment homogenis, segons població.

Font: elaboració pròpia.

Quan s'anivella per mitjà de les transferències del fons de garantia, la dispersió es redueix substancialment (la desviació estàndard passa a valors pròxims a 5). Aquest anivellament del 75 % dels recursos tributaris en termes normatius efectivament permet que totes les CA tinguin els mateixos recursos per habitant ajustat i permet fer efectiu el principi de solidaritat entre CA mitjançant les aportacions de les CA que tenen un percentatge de capacitat tributària superior al seu percentatge en població ajustada (Catalunya, el Principat d'Astúries, Cantàbria, La Rioja, Aragó, les Illes Balears i Madrid). El quadre 4.2.2 reflecteix les aportacions i recepcions del fons horitzontal, el percentatge que aquest import representa sobre la capacitat tributària normativa de cada CA, i el percentatge que globalment representa el total d'aportacions sobre la capacitat tributària normativa de les CA aportadores al fons horitzontal. L'import total aportat per les CA amb un índex de capacitat tributària superior a la mitjana representa el 15,3 % de la capacitat tributària normativa de les CA aportadores.

El segon pas del fons de garantia és l'aplicació del fons vertical, en el qual es reparteix la dotació anual de l'Estat, que, des que l'any 2010 es va completar la incorporació gradual de recursos, evoluciona anualment segons la variació dels ITE. Després de distribuir el fons

vertical en funció de la població ajustada, les CA aportadores netes són Catalunya, Cantàbria, les Illes Balears i Madrid (també Aragó el 2009). El quadre 4.2.3 mostra la distribució dels fons horitzontal i vertical d'acord amb l'estimació del resultat del model per al 2012.

Quadre 4.2.2. Evolució del fons horitzontal en relació amb la capacitat tributària normativa (CT)
(MEUR)

					% respecte de la CT			
	2009	2010	2011	2012*	2009	2010	2011	2012
Galícia	656	648	614	556	15,1	12,9	12,3	11,3
Andalusia	2.040	2.141	2.238	2.199	17,5	15,9	17,0	17,1
Principat d'Astúries	3	-24	-45	-60	0,2	-1,0	-2,0	-2,7
Cantàbria	-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
Regió de Múrcia	258	300	308	294	12,0	12,3	12,8	12,5
Comunitat Valenciana	361	325	345	329	4,3	3,4	3,7	3,6
Aragó	-144	-192	-186	-194	-5,4	-6,3	-6,1	-6,5
Castella - la Manxa	558	582	604	585	17,9	16,2	17,1	16,9
Canàries	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
Illes Balears	-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
Castella i Lleó	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 d'aportacions	-6.211	-6.636	-6.707	-6.522				
Suma de recepcions	6.211	6.636	6.707	6.522				
CT aportadores	37.855	44.689	44.527	43.551				
% respecte de CT de CA aportadores	**16,4**	**14,9**	**15,1**	**15,0**				

* Les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

Tal com s'aprecia al gràfic 4.2.1, les fases posteriors del model, és a dir, la distribució de recursos del fons de suficiència i dels fons de convergència (fons de cooperació i fons de competitivitat), distorsiona el resultat de la fase d'anivellament. Els índexs de recursos per habitant ajustat que s'obtenen al final del model no segueixen un patró coherent, sinó que en alguns casos es produeix un sobreanivellament que no respecta l'ordenació o posició relativa de les CA després de l'anivellament. Partint dels índexs obtinguts en cada fase, les CA es poden classificar en quatre grups:

- CA que parteixen d'un índex de capacitat tributària normativa (d'ara endavant, CTn) superior al mitjà i, al final del model, acaben tenint un índex superior a l'inicial: d'acord amb l'última liquidació definitiva disponible (2011), aquest és el cas del Principat d'Astúries

(passa de 102,7 a 108,5), Cantàbria (passa de 114,7 a 124,7), La Rioja (passa de 101,4 a 118,6) i Aragó (passa de 108,9 a 110,6). Aquesta tendència també es compleix en anys anteriors i en l'estimació dels resultats del model del 2012.

- CA que tenen un índex de CTn inferior al mitjà i al final del model se situen en un valor superior al mitjà: Extremadura (passa de 73,1 a 111,7), Galícia (passa de 86,9 a 104,3) i Castella i Lleó (passa de 94,7 a 108,5).

- CA que tenen un índex de CTn superior al mitjà i al final del model s'acosten a aquest valor, o algun any se situen lleugerament per sota: Madrid (passa de 141,9 a 100,9), les Illes Balears (passen de 121,8 a 100,9) i Catalunya (passa de 120,2 a 100,3).

- CA que tenen un índex de CTn inferior al mitjà i al final del model es mantenen en un valor inferior al mitjà, tot i que milloren la posició relativa. És el cas d'Andalusia (passa de 81,5 a 95,8), la Regió de Múrcia (passa de 85,4 a 95,2), Castella - la Manxa (passa de 81,4 a 98,6) i Canàries (passa de 40,8 a 85,3). En el cas de la Comunitat Valenciana l'índex de CTn i l'índex al final del model són molt similars (passa de 95,3 a 95,2 el 2011).

Quadre 4.2.3. Fons horitzontal i fons vertical del fons de garantia (2012)* (MEUR)

	Fons horitzontal	Fons vertical	Total del fons de garantia
Catalunya	-2.107	1.148	-959
Galícia	556	452	1.008
Andalusia	2.199	1.264	3.463
Principat d'Astúries	-60	171	111
Cantàbria	-124	91	-33
La Rioja	-8	50	42
Regió de Múrcia	294	220	515
Comunitat Valenciana	329	771	1.099
Aragó	-194	217	23
Castella - la Manxa	585	339	924
Canàries	1.879	336	2.215
Extremadura	446	177	624
Illes Balears	-363	171	-192
Madrid	-3.666	941	-2.725
Castella i Lleó	233	417	650
Total	**0**	**6.764**	**6.764**

* Les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

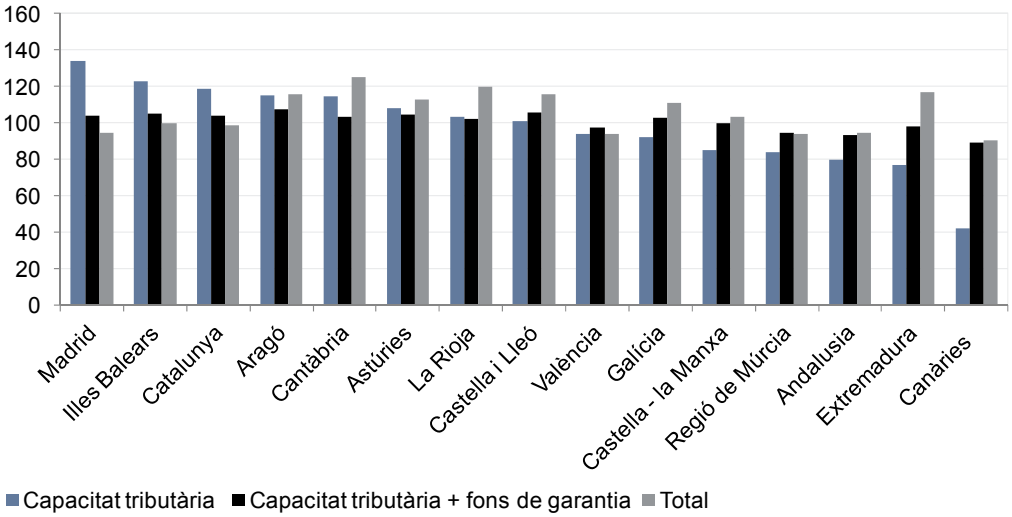
Font: elaboració pròpia.

La conclusió d'aquesta anàlisi és la constatació que la fase d'anivellament compleix amb l'objectiu definit d'anivellament de recursos per al finançament dels recursos bàsics per habitant ajustat, mentre que la resta de fons desvirtua el resultat aconseguit, ja que es produeixen casos de sobreanivellament que no es poden explicar a partir d'una diferència de costos de provisió de serveis, com és el cas dels dos primers grups esmentats.

En el gràfic 4.2.1, que mostra el mateix procés, però calculat amb la població, es comprova que la disparitat augmenta com a conseqüència del sobreanivellament.

El procés d'anivellament de recursos en termes poblacionals mostra dos efectes: d'una banda, les diferències entre la població ajustada i la població, i de l'altra, l'efecte distorsionador del FSG i dels fons de convergència.

Gràfic 4.2.1. Índex de recursos homogenis per habitant per fases del model de finançament (2012)



Nota: les dades s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

Respecte al primer punt, el gràfic 4.2.1 permet observar algunes variacions en l'ordenació de recursos una vegada aplicades les transferències del fons de garantia. Respecte a la distorsió dels fons esmentats, el gràfic mostra les variacions que comporten en relació amb les transferències del fons de garantia. Els aspectes destacables que s'observen al gràfic són: comunitats amb una mateixa capacitat fiscal acaben tenint recursos molt dispars, comunitats amb menys capacitat fiscal disposen de més recursos que altres comunitats amb més capacitat fiscal, comunitats amb una capacitat fiscal superior a la mitjana disposen de recursos inferiors als mitjans.

4.3.
El fons de suficiència global (FSG): consolidació del *statu quo* i ajustos

El FSG consolida l'*statu quo* de les CA i impedeix qualsevol redistribució dels recursos.

Els ajustos del FSG que comporten els augments del tipus impositiu de l'IVA i dels impostos especials han impedit que les CA rebin els recursos derivats d'aquests increments impositius, ja que l'Estat se n'ha quedat tota la recaptació.

El FSG forma part de la fase consegüent al procés d'anivellament. El FSG de cada CA l'any base és la diferència, positiva o negativa, entre les necessitats globals de finançament de la CA l'any base i la suma de la seva capacitat tributària, més la transferència positiva o negativa del fons de garantia de serveis públics fonamentals del mateix any.

Les necessitats de finançament de l'any 2009 es van determinar a partir del *statu quo*, o el que és el mateix, els recursos que hauria rebut cada CA el 2009 si hagués continuat vigent el model anterior (2002-2008). A aquest import se li van afegir els recursos addicionals aportats per l'Estat per a la millora de l'estat del benestar, de manera que cada CA no tan sols s'assegurava els mateixos recursos que en el model anterior, sinó que rebia una aportació addicional que li havia de millorar la xifra de recursos que havia de rebre. La xifra resultant és el que es va denominar *necessitats globals de finançament* o statu quo *revisat*.

Aquest càlcul de necessitats globals de finançament té un problema implícit: es manté l'*statu quo* com a base d'evolució del FSG per als anys següents. Així, el nou model manté els problemes anteriors de desequilibri i sobreanivellament, i impedeix la millora del model en termes d'equitat. Les transferències del fons de garantia corregeixen una gran part de la dispersió associada a la distribució dels recursos tributaris de les CA. El FSG, en canvi, augmenta la dispersió esmentada i empitjora la distribució de recursos posterior a l'aplicació del fons de garantia.

Quadre 4.3.1. Índexs de capacitat tributària, fons de garantia i FSG en termes homogenis (2012), calculats segons la població
(Índex total CA = 100)

	CT	CT+ fons de garantia	CT + fons de garantia + FSG (no inclou l'import de les competències específiques)
Catalunya	118,6	103,7	99,0
Galícia	92,3	103,1	111,3
Andalusia	79,7	93,6	95,7
Principat d'Astúries	107,8	104,8	113,3
Cantàbria	114,5	103,3	128,9
La Rioja	103,5	102,1	123,9
Regió de Múrcia	83,9	94,6	93,5
Comunitat Valenciana	93,9	97,3	88,8
Aragó	115,1	107,4	117,2
Castella - la Manxa	85,3	100,1	105,9
Canàries	41,8	89,4	89,2
Extremadura	76,6	98,2	117,3
Illes Balears	122,5	105,2	83,1
Madrid	134,2	103,9	97,7
Castella i Lleó	100,8	105,7	116,6
Total	100,0	100,0	100,0
Desviació estàndard	23,0	5,2	14,1

Nota: les dades s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

El quadre 4.3.2 mostra els recursos que anualment obtenen les CA en el FSG homogeni, és a dir, sense tenir en compte les competències específiques de les CA. Es pot dir que amb l'homogeneïtzació el FSG d'algunes CA passa de positiu a negatiu. En la liquidació estimada del 2012, Catalunya passaria de 1.470 MEUR a -667 MEUR; les Illes Balears, de -406 MEUR a -502 MEUR; Madrid, de 102 MEUR a -777 MEUR, i la Comunitat Valenciana, que té un FSG negatiu, de -583 MEUR a -854 MEUR en termes homogenis.

L'evolució anual del FSG homogeni no s'apropa en absolut a la variació dels ITE, que constitueixen l'indicador en funció del qual evoluciona el FSG anualment. Hi ha certs ajustos que motiven aquest comportament tan inestable: noves transferències de competències, correcció per l'ajust de compensació de l'impost sobre el patrimoni i ajustos per increments en els tipus impositius de l'IVA i els impostos especials de fabricació. El pes d'aquests ajustos en cada CA determina significativament l'import del FSG que li correspon.

Quadre 4.3.2. Evolució del FSG homogeni
(MEUR)

	FSG homogeni (no inclou l'import de les competències específiques traspassades)				% de variació			
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2009
Catalunya	239	-152	-482	-667	-163,4	217,3	38,4	-378,5
Galícia	570	770	587	503	35,1	-23,8	-14,3	-11,8
Andalusia	809	1.081	663	434	33,6	-38,6	-34,6	-46,4
Principat d'Astúries	223	299	229	199	34,2	-23,6	-12,8	-10,6
Cantàbria	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
Regió de Múrcia	82	75	6	-22	-8,4	-91,4	-439,4	-126,7
Comunitat Valenciana	-170	-597	-786	-854	250,9	31,7	8,6	402,2
Aragó	309	418	329	287	35,3	-21,3	-12,9	-7,2
Castella - la Manxa	333	459	331	274	37,9	-27,8	-17,2	-17,6
Canàries	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
Illes Balears	-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
Castella i Lleó	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: les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

Pel que fa als ajustos, s'adjunta un quadre resum dels que s'han fet arran dels augments de tipus de l'IVA i d'alguns impostos especials (tabac, alcohol) que van tenir lloc l'any 2012, la qual cosa comporta que no es tinguin en compte els augments de l'IVA anteriors a aquest exercici.

En aquest sentit, en la Llei 22/2009 es va establir que les variacions en els tipus impositius estatals de l'IVA i dels impostos especials de fabricació determinarien una revisió del FSG, i per conseqüent, les CA no han participat de les mesures que han augmentat la pressió fiscal en l'àmbit indirecte. Atès que en el càlcul de la capacitat tributària normativa de les CA s'inclou l'efecte de la variació d'aquests tipus, posteriorment s'ajusta el fons de suficiència sota el supòsit de neutralitat.

Per veure l'impacte que tenen aquests ajustos sobre el fons de suficiència es presenta el quadre 4.3.3. Aquest quadre s'ha realitzat a partir de les bestretes a compte del FSG de l'any 2014 i del detall de l'import dels ajustos realitzats en el FSG per CA. Els ajustos que tenen més impacte són conseqüència dels augments del tipus impositiu de

l'IVA. No obstant això, per falta d'informació disponible, en aquest quadre no s'inclouen els imports corresponents a les variacions de tipus impositius estatals que s'han produït al llarg dels anys 2010 i 2011.

Quadre 4.3.3. Pes dels ajustos per variació de tipus impositius de l'Estat (MEUR)

	Lliura-ments a compte del FSG (2014)	Lliura-ments a compte del FSG (2014; valor de l'any base)	Variacions d'exercicis anteriors (2012-2013)*	Varia-ció de tipus de l'IVA (2014)	Varia-ció de tipus imposi-tius sobre l'alco-hol (2014)	Varia-ció de tipus imposi-tius sobre labors del tabac	Total d'ajustos (valor de l'any 2007)	Total d'ajustos (valor de l'any 2014)	% d'ajustos per variació de tipus sobre lliura-ments a compte del FSG (2014)
Catalunya	651	637	-962	-25	-7	-82	-1.076	-1.100	-168,9
Galícia	574	561	-372	-10	-3	-31	-415	-424	-73,9
Andalusia	508	497	-1.006	-26	-7	-85	-1.124	-1.149	-226,2
Principat d'Astúries	181	177	-143	-4	-1	-12	-160	-164	-90,2
Cantàbria	455	445	-71	-2	-1	-6	-80	-81	-17,9
La Rioja	198	194	-41	-1	0	-3	-45	-46	-23,5
Regió de Múrcia	-172	-168	-173	-4	-1	-15	-194	-198	115,5
Comunitat Valenciana	-1.290	-1.262	-615	-16	-4	-52	-688	-703	54,5
Aragó	267	262	-179	-5	-1	-15	-200	-205	-76,5
Castella - la Manxa	91	89	-269	-7	-2	-23	-301	-307	-336,4
Canàries	80	78	-224	-6	-2	-19	-250	-256	-320,8
Extremadura	419	410	-142	-4	-1	-12	-159	-163	-38,9
Illes Balears	-636	-622	-150	-4	-1	-13	-167	-171	26,9
Madrid	-622	-608	-792	-21	-6	-65	-883	-902	145,1
Castella i Lleó	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 s'han imputat els ajustos corresponents als anys 2010 i 2011, perquè no hi ha dades per CA.

Font: elaboració pròpia.

Els ajustos en les bestretes a compte del FSG tenen un pes remarcable: el valor total de les bestretes a compte del FSG és de 1.123 MEUR l'any 2014, mentre que l'import dels ajustos en valor d'aquest any és molt més gran (-6.267 MEUR). Aquests ajustos, produïts per l'augment dels tipus impositius de l'IVA i dels impostos especials, reflecteixen canvis destacables en la distribució de recursos entre l'Estat i les CA de règim comú, a favor del primer (per a una anàlisi detallada, vegeu el punt 2 d'aquest document). L'import d'aquests ajustos correspon a l'impacte dels augments de tipus impositius que haurien d'haver repercutit a la tresoreria de les CA, però que només han beneficiat l'Estat. I això

s'agreuja encara més si es té en compte que aquests augments de tipus de l'IVA incrementen la despesa de les CA, ja que també han de pagar aquest impost. Els augments de tipus de l'IVA i dels impostos especials no han repercutit a les CA, ja que l'Estat s'ha quedat tota la recaptació que se n'ha derivat.

D'altra banda, cal assenyalar que el càlcul dels ajustos del fons de suficiència és molt opac, ja que les xifres de base no procedeixen de cap font de dades oficial, la qual cosa comporta falta de transparència del model de finançament.

4.4. Els fons de convergència

L'evolució dels fons de convergència mostra que el fons de cooperació augmenta un 43,2 % en el període 2009-2012, mentre que el fons de competitivitat retrocedeix un 18,6 %.

L'objectiu dels fons de convergència, tal com es defineix a l'article 22 de la Llei 22/2009, és aproximar les CA de règim comú en termes de finançament per habitant ajustat i afavorir la igualtat i l'equilibri territorial de les CA i de les ciutats amb estatut d'autonomia. Amb aquesta intenció es van crear el fons de cooperació i el fons de competitivitat.

En primer lloc, s'ha de destacar que l'evolució dels fons de cooperació i de competitivitat és asimètrica. Així, en el període 2009-2012 el fons de cooperació augmenta un 43,2 %, mentre que el fons de competitivitat retrocedeix un 18,6 %. En segon lloc, es pot apuntar que les condicions per poder beneficiar-se d'un fons o d'un altre provoquen una altra asimetria. Això comporta que pràcticament totes les CA siguin beneficiàries d'algun fons. En tercer lloc, convé ressaltar la gran disparitat en l'evolució d'aquests fons per CA entre el 2009 i el 2012. La Comunitat de Madrid, Catalunya i la Regió de Múrcia registren variacions negatives durant aquest període (-81,8 %, -33,7 % i -14,1 %, respectivament), mentre que en sentit oposat sobresurten Aragó i Canàries, amb increments molt destacables (227 % i 212 %). Finalment, abans d'entrar en l'anàlisi detallada de cada fons, convé apuntar la volatilitat de la dotació dels fons, que es deriva de la seva vinculació amb la variació dels ITE i de la complexitat del seu càlcul.

Quadre 4.4.1. Evolució dels fons de convergència (2009-2012)

	MEUR				% de variació			
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2009
Catalunya	937	863	836	621	-7,9	-3,1	-25,7	-33,7
Galícia	243	380	337	249	56,5	-11,2	-26,3	2,4
Andalusia	309	500	463	490	62,0	-7,3	5,7	58,7
Principat d'Astúries	91	145	129	95	59,1	-10,9	-26,2	4,6
Cantàbria	16	0	25	20	-100,0	-	-21,1	23,0
La Rioja	0	12	35	9	-	184,0	-74,8	-
Regió de Múrcia	151	142	142	130	-6,2	0,5	-8,9	-14,1
Comunitat Valenciana	634	1.115	1.063	977	75,8	-4,7	-8,1	54,1
Aragó	33	51	146	107	56,9	184,7	-26,7	227,2
Castella - la Manxa	76	119	112	90	56,2	-6,4	-19,6	17,6
Canàries	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
Illes Balears	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
Castella i Lleó	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**
Fons de cooperació	**1.200**	**1.905**	**1.792**	**1.718**	**58,8**	**-5,9**	**-4,1**	**43,2**
Fons de competitivitat	**2.761**	**3.038**	**2.992**	**2.248**	**10,0**	**-1,5**	**-24,9**	**-18,6**

Nota: les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

4.4.1. Fons de cooperació

Hi ha una duplicitat d'objectius i criteris entre el fons de cooperació i el fons de compensació interterritorial.

Les condicions que s'han definit per identificar les CA beneficiàries cada any en cap cas no consideren el finançament per habitant ajustat (a diferència del fons de competitivitat), sinó que es basen en criteris com el PIB per habitant, la densitat de població i el creixement relatiu de la població en comparació amb el creixement mitjà de les CA de règim comú. El quadre 4.4.2 mostra com s'ha distribuït la dotació anual del fons de cooperació en el període 2009-2011.

La dotació anual del fons parteix dels 1.200 MEUR aportats per l'Estat l'any 2009, que evolucionen anualment en funció de la variació dels ITE, raó per la qual l'import distribuït canvia substancialment d'un any

a l'altre, en especial entre el 2009 i el 2010 (58,8 %). Andalusia i Galícia es reparteixen al voltant del 45 % del fons. En tercera posició se situa Castella i Lleó, amb una participació aproximada del 17 % en el període 2009-2011.

Com que els criteris per determinar les CA beneficiàries no preveuen el finançament de les CA fins a aquella fase, es dóna la situació que CA com Galícia, el Principat d'Astúries, Aragó i Castella i Lleó, amb un finançament superior al mitjà, després del FSG reben recursos del fons de cooperació, i així s'accentua el sobreanivellament.

A més, és important assenyalar que les CA beneficiàries del fons de cooperació coincideixen majoritàriament amb les del fons de compensació interterritorial (d'ara endavant, FCI), i alhora amb les antigues beneficiàries de l'objectiu 1 dels fons estructurals europeus. Aquestes coincidències s'haurien de tenir en compte en la pròxima revisió del model.

Quadre 4.4.2. Evolució del fons de cooperació distribuït per CA

	2009		2010		2011		% de variació		
	MEUR	% del total	MEUR	% del total	MEUR	% del total	2010/2009	2011/2010	2011/2009
Catalunya	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Galícia	243	20,2	380	19,9	337	18,8	56,5	-11,2	39,0
Andalusia	309	25,7	500	26,2	463	25,9	62,0	-7,3	50,2
Principat d'Astúries	91	7,6	145	7,6	129	7,2	59,1	-10,9	41,8
Cantàbria	16	1,3	-	-	25	1,4	-	-	55,9
La Rioja	-	-	12	0,6	35	2,0	-	184,0	-
Regió de Múrcia	50	4,2	80	4,2	75	4,2	58,9	-6,6	48,3
Comunitat Valenciana	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aragó	33	2,7	51	2,7	146	8,1	56,9	184,7	346,6
Castella - la Manxa	76	6,4	119	6,3	112	6,2	56,2	-6,4	46,2
Canàries	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
Illes Balears	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Castella i Lleó	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**

Font: liquidació del model de finançament del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

4.4.2.
Fons de competitivitat

L'existència de límits al fons de competitivitat comporta que, des del 2010, l'import finalment distribuït per aquest fons sigui inferior al 80 % de la dotació prevista inicialment.

El funcionament del fons de competitivitat és extremament complex, la qual cosa comporta una inestabilitat i una falta de predictibilitat pel que fa als recursos.

L'objectiu inicial d'aquest fons és reforçar l'equitat i l'eficiència en el finançament de les necessitats de la població i reduir les diferències en finançament homogeni *per capita*. Addicionalment, la manera com es calcula l'índex de capacitat fiscal de cada CA hauria d'incentivar l'autonomia i la capacitat tributària de les CA.

En termes pràctics, tal com es comenta a continuació, les condicions per poder beneficiar-se del fons de competitivitat, així com el seu funcionament, resulten excessivament complexos.

El fons de competitivitat consta d'una dotació inicial, l'any 2009, de 2.572,5 MEUR.[8] L'import inicial de recursos aportats es converteix en 4.084 MEUR l'any 2010 i en 3.842 MEUR l'any 2011, després d'aplicar la variació dels ITE corresponents a aquests anys.

El fons de competitivitat millora l'índex de finançament homogeni per habitant ajustat de les CA beneficiàries fins a certs límits.[9] Les CA en què l'índex de finançament homogeni abans dels fons de convergència és inferior al valor mitjà, després del repartiment del fons de competitivitat tenen com a límit de finançament per habitant el valor mitjà. Són casos diferents el de les CA en què l'índex de finançament homogeni per habitant ajustat abans del fons de competitivitat és inferior a la seva capacitat fiscal,[10] el de les CA en què el límit de l'índex

---

8 Correspon al 70% dels recursos addicionals que figuren a l'article 5.I.A de la Llei 22/2009.

9 Article 23.3 de la Llei 22/2009.

10 És important assenyalar el particular càlcul d'aquest índex de capacitat fiscal, establert en la Llei 22/2009, que ve a ser l'índex de finançament per habitant ajustat que resulta de la distribució dels recursos tributaris més el fons de garantia.

de finançament per habitant ajustat és la seva pròpia capacitat fiscal i el de les CA en què la capacitat fiscal és superior a 106, per a les quals el límit queda establert en 106 (105 l'any 2009).

El càlcul del fons de competitivitat incorpora un incentiu per millorar la capacitat tributària de les CA, ja que la capacitat tributària es computa pels seus valors normatius, sempre que els valors reals no siguin inferiors, cas en el qual se'n computarien els reals.

D'altra banda, en el finançament per habitant ajustat s'inclouen els recursos del règim econòmic i fiscal de Canàries. Tal com s'ha comentat més amunt, resulta contradictori que els recursos només es tinguin en compte en aquest cas i no en la resta del model.

Per al càlcul del fons de competitivitat i dels límits establerts que s'han comentat anteriorment, no sempre es distribueix la totalitat de la dotació de l'Estat (llevat de l'any base). Des del 2010 l'import del fons de competitivitat finalment distribuït ha estat inferior al 80 % de la dotació.

Quadre 4.4.3. Dotació del fons de competitivitat
(MEUR)

	2009	2010	2011
Dotació	2.573	4.084	3.842
Import distribuït	2.573	3.038	2.992
% sobre la dotació	100,0	74,4	77,9

Font: elaboració pròpia.

Durant el període 2009-2011 el fons de competitivitat sempre ha beneficiat les mateixes CA, excepte Canàries, que no en va ser beneficiària fins a l'any 2010. Es pot recalcar que Canàries i la Regió de Múrcia són les dues úniques CA que reben recursos de tots dos fons, el de cooperació i el de competitivitat. El quadre 4.4.4 resumeix les quantitats distribuïdes pel fons de competitivitat i les CA beneficiàries. En el mateix quadre es constata la volatilitat en la distribució del fons de competitivitat al llarg del període.

Els recursos de Madrid, la Regió de Múrcia i Catalunya es redueixen un 46,7 %, un 32,7 % i un 10,8 %, respectivament, mentre que altres CA, com les Illes Balears o la Comunitat Valenciana, els augmenten en un 70,6 % i un 67,6 %, respectivament, entre el 2009 i el 2011. En el cas de les Illes Balears, cal considerar que l'import de 327 MEUR de l'any 2009 inclou 188 MEUR en aplicació de la disposició addicional 3a de la Llei 22/2009, per la qual cosa els recursos procedents únicament del fons de competitivitat es van triplicar entre el 2009 i el 2010. Aquestes

xifres posen de manifest la inestabilitat i la complexitat de la distribució del fons de competitivitat. Pel que fa als criteris per definir les CA beneficiàries, el criteri de distribució (la població ajustada), així com els seus límits, fan d'aquest fons un instrument de finançament molt inestable i poc adequat per finançar les competències assumides per les CA (amb un caràcter molt més estable, com són l'educació, la sanitat i els serveis socials).

Quadre 4.4.4. Evolució del fons de competitivitat 2009-2011

	MEUR				% de variació	
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2011/2009
Catalunya	937	863	836	-7,9	-3,1	-10,8
Galícia	0	0	0	-	-	-
Andalusia	0	0	0	-	-	-
Principat d'Astúries	0	0	0	-	-	-
Cantàbria	0	0	0	-	-	-
La Rioja	0	0	0	-	-	-
Regió de Múrcia	101	62	68	-38,8	9,8	-32,7
Comunitat Valenciana	634	1.115	1.063	75,8	-4,7	67,6
Aragó	0	0	0	-	-	-
Castella - la Manxa	0	0	0	-	-	-
Canàries	0	73	61	-	-15,5	-
Extremadura	0	0	0	-	-	-
Illes Balears	327	559	558	70,9	-0,2	70,6
Madrid	762	367	407	-51,8	10,7	-46,7
Castella i Lleó	0	0	0	-	-	-
Total	**2.761**	**3.038**	**2.992**	**10,0**	**-1,5**	**8,4**

[1] Les dades del 2011 són estimades.

[2] L'import de l'any 2009 inclou 188 milions d'euros en aplicació del que estableix la disposició addicional 3a de la Llei 22/2009.

Font: elaboració pròpia.

Per entendre l'evolució de la distribució del fons, cal tenir en compte diversos factors:

- El càlcul de l'any 2009 es va realitzar de forma diferent del càlcul dels anys posteriors. L'índex de finançament abans del fons de competitivitat no es va calcular a partir de la liquidació de l'any 2009, sinó de les bestretes.

- En el repartiment del 2009 cap de les CA beneficiàries no va arribar al límit establert en cada cas, amb l'excepció de la Regió de Múrcia, raó per la qual es va distribuir la totalitat de la dotació. Posteriorment, les CA beneficiàries han assolit els objectius fixats en el fons, per la qual cosa no s'ha distribuït la totalitat de la dotació prevista.

- Per a les CA amb un finançament *per capita* ajustat inferior a la capacitat fiscal, l'evolució del fons ha estat inestable, ja que depèn de la distància entre l'índex de finançament i l'índex de capacitat fiscal (variables subjectes a dinàmiques difícilment previsibles). Així, en l'evolució de l'índex de finançament es poden destacar algunes tendències que incideixen en el repartiment del fons. Entre el 2009 i el 2011 Catalunya i Madrid han millorat lleugerament l'índex de finançament homogeni abans del fons de competitivitat, mentre que les Illes Balears i la Comunitat Valenciana l'han disminuït. Per això, aquestes dues últimes CA guanyen pes en el fons de competitivitat i les altres dues en perden.

El 2009 la participació de Catalunya era del 33,9 % del total, l'any següent va disminuir fins al 28,4 %, i el 2011, fins al 27,9 %. Madrid té una tendència similar, ja que el primer any va percebre un 27,6 % de l'import distribuït pel fons de competitivitat, mentre que el 2010 i el 2011 li n'ha correspost el 12,1 % i el 13,6 %, respectivament, perquè la llei ha establert com a límit el 106 de l'índex de la capacitat fiscal.

Finalment, és important assenyalar el fet que en alguns casos el fons de competitivitat representa un percentatge molt important del total de recursos homogenis de les CA. És el cas de les Illes Balears, que el 2010 i el 2011 van rebre del fons de competitivitat un 25 % del total de recursos en termes homogenis. La diferència o distància entre l'índex de finançament homogeni per habitant abans del fons de competitivitat i l'índex de capacitat fiscal de les Illes Balears és superior a la de la resta de CA, per la qual cosa el fons de competitivitat, tal com està definit, compensa aquesta diferència.

Després de l'aplicació de tots dos fons, el de cooperació i el de competitivitat, podem concloure que globalment els fons de convergència no produeixen l'efecte desitjat, ja que l'índex de recursos *per capita* al final del model presenta més dispersió i sobreanivellament.

4.5. Els indicadors de necessitat i de capacitat tributària

Uns altres aspectes que mereixen una anàlisi detallada són els indicadors de necessitat del model (la població ajustada), així com alguns elements relacionats amb la capacitat tributària, en particular, les diferències entre la recaptació tributària en termes normatius i en termes reals.

4.5.1.
Els indicadors de necessitat de despesa

No hi ha cap criteri determinant sobre les variables i ponderacions de l'indicador de població ajustada. La població és l'indicador més simple i representatiu de les necessitats de despesa de les CA. La diferència de preus podria ajustar les diferències en el cost de provisió dels serveis públics.

El model de finançament de les CA de règim comú ha definit la població ajustada com la unitat de necessitat a partir de la qual es distribueix la major part dels recursos, i sobretot, com la unitat a partir de la qual es du a terme l'anivellament mitjançant les transferències del fons de garantia. Actualment, la població ajustada es calcula ponderant una sèrie de variables amb determinats coeficients (vegeu el quadre 4.5.1).

Quadre 4.5.1. Variables de càlcul de la població ajustada

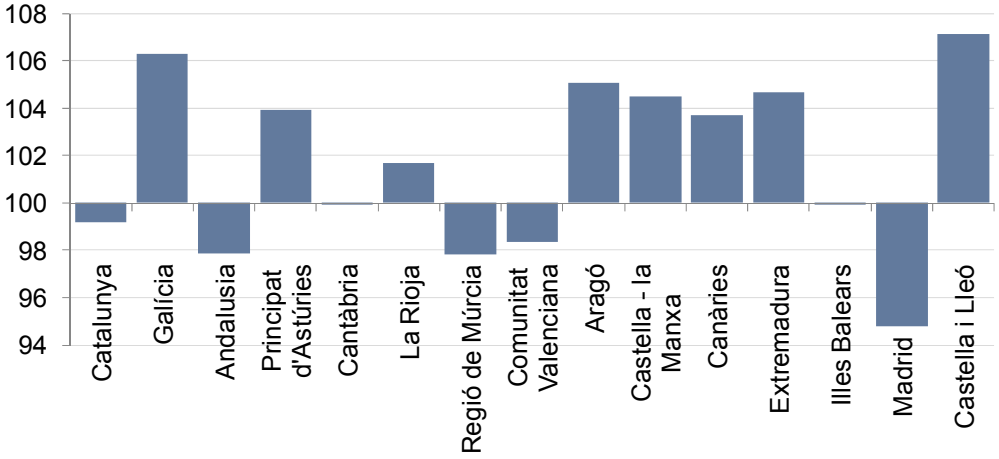
Variable	%
Població	30%
Superfície	1,80%
Dispersió	0,60%
Insularitat	0,60%
Població protegida equivalent	38%
Població > 65 anys	8,50%
Població de 0 a 16 anys	20,50%
Total de població ajustada	**100%**

Font: elaboració pròpia.

La incidència de moltes d'aquestes variables sobre el cost de provisió dels serveis assumits per les CA és discutible. Així, de la mateixa manera que s'inclou la dispersió com a factor de cost també es podrien recollir els costos de congestió associats a la concentració. Un altre cas semblant és el de les variables poblacionals, en alguns casos amb efectes oposats segons l'estructura demogràfica de les CA (població més gran de 65 anys, població de 0 a 16 anys i població equivalent per trams d'edat). Una alternativa més simple, i menys subjecta a l'arbitrarietat que comporta fixar les ponderacions de les diverses variables que conformen la població ajustada, és l'ús de la població com a indicador únic de necessitats de despesa. En tot cas, per distingir el cost diferencial de provisió dels serveis de competències autonòmiques, hi ha l'indicador del diferencial de preus.

En el gràfic 4.5.1 s'aprecia la diferència entre la població ajustada i la població. Els valors positius indiquen més (menys) pes de la població ajustada i, per tant, més (menys) necessitats de despesa.

Gràfic 4.5.1. Índex de població ajustada respecte a la població (2012)



Font: elaboració pròpia.

Tal com s'ha comentat abans, el pes de la població coberta pels serveis de sanitat de les mútues de funcionaris es distribueix de manera molt desigual entre les CA. Això repercuteix directament en les necessitats de despesa sanitària. El quadre 4.5.2 mostra el pes de la població coberta per MUFACE en relació amb la població total. Aquí s'observa que en determinades CA aquesta població representa més del 4 % del total, mentre que en altres comunitats se situa entre el 2 % i el 3 %.

Quadre 4.5.2. Pes de població coberta per MUFACE respecte a la població total (%)

Catalunya	2,24
Galícia	3,57
Andalusia	3,76
Principat d'Astúries	3,27
Cantàbria	3,19
La Rioja	3,10
Regió de Múrcia	3,63
Comunitat Valenciana	2,92
Aragó	3,34
Castella - la Manxa	3,36
Canàries	3,21
Extremadura	4,08
Illes Balears	2,51
Madrid	4,01
Castella i Lleó	4,26
Total de CA de règim comú	3,35

Font: *Memoria MUFACE* 2012.

El diferencial de preus entre CA és un dels paràmetres que s'hauria de considerar per determinar les necessitats de finançament de cada CA, ja que afecta la prestació de serveis fonamentals. El quadre 4.5.3 presenta l'índex de diferencial de preus entre les CA de règim comú.

El quadre 4.5.3 s'ha elaborat a partir de la informació de FUNCAS disponible per a l'any 2010, però s'hi han exclòs les CA forals i les ciutats amb estatut d'autonomia. Les dades posen en relleu una diferència de 23,4 punts entre les CA de règim comú que tenen un índex relatiu de poder de compra més alt (que són Catalunya i La Rioja, que tenen un índex de 109,3) i Canàries, que és la CA que té un índex més baix (85,9).

Si es té en compte l'efecte que té el diferencial de preus sobre els índexs de recursos per habitant del model de finançament autonòmic, es produeixen els moviments que s'aprecien en el quadre 4.5.4 i el gràfic 4.5.2, que es resumeixen en un augment de la dispersió entre CA. La desviació estàndard del model de finançament en termes homogenis corresponent a l'any 2011 és d'11,6 i, després de corregir el diferencial de preus, és de 14.

Quadre 4.5.3. Índexs relatius de poder de compra
(total de CA de règim comú = 100)

Catalunya	109,3
Galícia	97,7
Andalusia	97,2
Principat d'Astúries	100,2
Cantàbria	97,3
La Rioja	109,3
Regió de Múrcia	99,5
Comunitat Valenciana	100,9
Aragó	96,6
Castella - la Manxa	89,9
Canàries	85,9
Extremadura	87,5
Illes Balears	105,5
Madrid	104,9
Castella i Lleó	94,4

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de FUNCAS (no inclou les dades del País Basc, Navarra, Ceuta i Melilla).

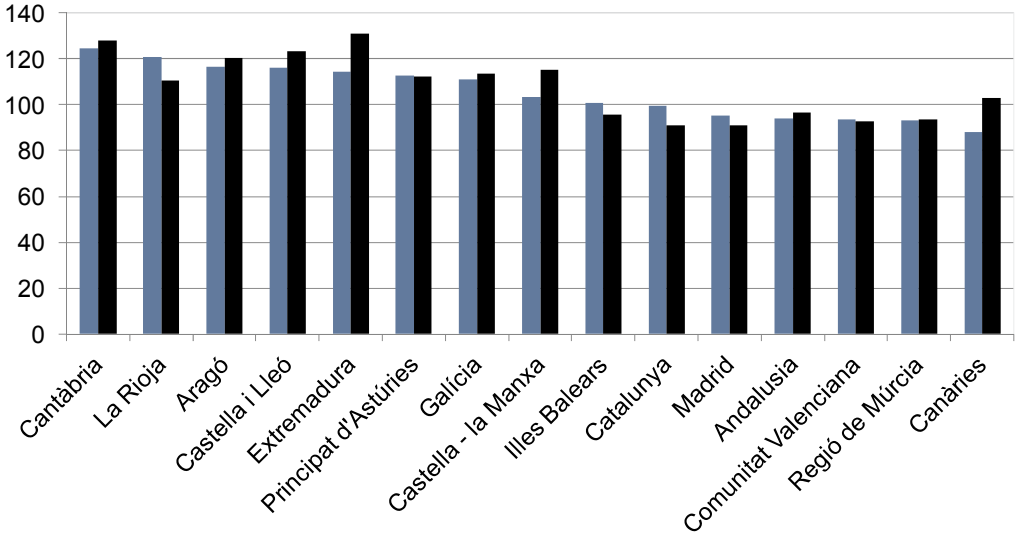
Quadre 4.5.4. Índex de recursos per habitant tenint en compte el diferencial de preus
(total de CA = 100)

	Model de finançament*	Diferencial de preus corregit
Catalunya	99,4	90,9
Galícia	110,9	113,6
Andalusia	93,9	96,6
Principat d'Astúries	112,6	112,4
Cantàbria	124,4	127,8
La Rioja	120,7	110,4
Regió de Múrcia	93,1	93,6
Comunitat Valenciana	93,6	92,8
Aragó	116,3	120,4
Castella - la Manxa	103,4	115,1
Canàries	88,3	102,8
Extremadura	114,5	130,9
Illes Balears	100,8	95,5
Madrid	95,4	91,0
Castella i Lleó	116,3	123,2
Total	100,0	100,0

* En termes homogenis.

Font: elaboració pròpia.

Gràfic 4.5.2. Índex de recursos per habitant en termes homogenis (2011) corregits pel diferencial de preus entre CA



■ Índex d'euros/hab. en termes homogenis 2011
■ Índex d'euros/hab. corregit pel diferencial de preus entre CA de règim comú

Font: elaboració pròpia.

Si es té en compte l'efecte que té el diferencial de preus sobre els índexs de recursos per habitant del model de finançament autonòmic, es produeixen els moviments que s'aprecien en el quadre 4.5.4 i el gràfic 4.5.2, que es resumeixen en un augment de la dispersió entre CA. La desviació estàndard del model de finançament en termes homogenis corresponent a l'any 2011 és d'11,6 i, després de corregir el diferencial de preus, és de 14.

4.5.2.
Els indicadors de capacitat tributària

El càlcul de la recaptació normativa dels tributs dista molt de representar l'evolució de les bases subjectes a l'impost. D'altra banda, l'ús d'índexs d'imputació de l'IVA i dels impostos especials no expressa l'evolució del consum subjecte a gravamen i és extremament opac.

En aquest apartat s'analitzen dos aspectes relacionats amb els indicadors de capacitat fiscal de les CA: la imputació de la cessió de l'IVA i dels impostos sobre alcohols, i les diferències en l'evolució de la recaptació real i normativa.

Respecte al primer punt, convé assenyalar que per a la imputació entre CA de l'IVA i dels impostos especials sobre alcohols es recorre a uns índexs de consum elaborats per l'INE. Aquests índexs de consum tenen certes deficiències, ja que no expressen l'evolució efectiva del consum subjecte al gravamen ni la seva incidència en la recaptació d'aquests impostos. L'opacitat amb què es calculen aquests índexs també és un aspecte que cal destacar com una deficiència del model, ja que en alguns casos resulta discutible l'evolució d'aquests índexs de consum, d'acord amb altres indicadors macroeconòmics.

Respecte al segon punt, l'evolució de la recaptació real i normativa, ja s'ha analitzat en l'apartat 3 d'aquesta publicació que l'ús de la capacitat normativa de les CA s'ha produït de manera desigual. En aquest apartat es presenten les xifres corresponents a la recaptació real i la recaptació normativa.

Històricament, en models de finançament anteriors, la recaptació normativa era inferior a la recaptació real. No obstant això, la nova

definició del càlcul de la recaptació en termes normatius[11] ha ocasionat algunes disfuncions destacables. En alguns casos, l'evolució de la recaptació dels tributs totalment cedits és molt diferent de la dels imports normatius. Aquest és el cas de l'ISD, la taxa del joc i les taxes per serveis traspassats, que evolucionen segons la variació dels ITE, indicador que no reflecteix l'evolució de la recaptació d'aquestes figures tributàries. D'altra banda, també és molt discutible el criteri d'evolució de l'ITPAJD, concretament, la recaptació normativa del conjunt d'IRPF, IVA i impostos especials en cada CA. Aquest criteri no recull la dinàmica subjacent a l'evolució de l'ITPAJD. La recaptació normativa de cadascun d'aquests impostos hauria d'evolucionar en funció de les seves bases imposables.

Quadre 4.5.5. Ràtio entre la recaptació normativa i la recaptació real de les CA

	2009	2010	2011
Catalunya	96,0	101,1	103,3
Galícia	98,1	101,9	102,2
Andalusia	98,1	101,3	102,2
Principat d'Astúries	98,6	100,3	101,5
Cantàbria	97,6	106,1	108,0
La Rioja	99,6	103,3	102,6
Regió de Múrcia	97,7	102,6	104,7
Comunitat Valenciana	101,0	106,7	108,7
Aragó	98,2	103,5	105,0
Castella - la Manxa	96,4	101,1	103,4
Canàries	101,7	107,8	110,8
Extremadura	98,6	102,4	102,1
Illes Balears	97,9	101,0	102,7
Madrid	98,6	102,0	104,6
Castella i Lleó	99,0	102,8	104,8
Total	**98,1**	**102,4**	**104,2**

Font: elaboració pròpia.

El quadre 4.5.5 mostra la ràtio entre la recaptació normativa i la recaptació real, per CA, en el període 2009-2011. Quan aquesta ràtio té el valor 100, la capacitat tributària normativa és igual a la capacitat tributària en termes reals. Com es pot comprovar, l'any base totes les

[11] Vegeu els articles 3 i 19.4 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia.

CA, excepte Canàries i la Comunitat Valenciana, tenen una recaptació real superior a la normativa. No obstant això, els anys següents, la recaptació normativa passa a ser superior a la recaptació real en totes les CA. A més, s'observa que aquesta tendència s'accentua el 2011 respecte al 2010. Per al conjunt de CA de règim comú, el valor d'aquesta ràtio era de 98,1 el 2009, de 102,4 el 2010 i de 104,2 el 2011. L'evolució d'aquesta ràtio mostra que l'evolució de la recaptació normativa i la recaptació en termes reals és dispar. Així, la primera augmenta un 12,4 % entre el 2009 i el 2011, mentre que la segona presenta un increment molt inferior (5,8 %).

El desglossament per figures impositives posa de manifest que les diferències més grans entre la recaptació normativa i la real es produeixen en l'ITPAJD, l'ISD i la taxa sobre el joc (vegeu el quadre 4.5.6 i el gràfic 4.5.3). A continuació, s'aprofundeix en evolució de la recaptació real i normativa per figures impositives.

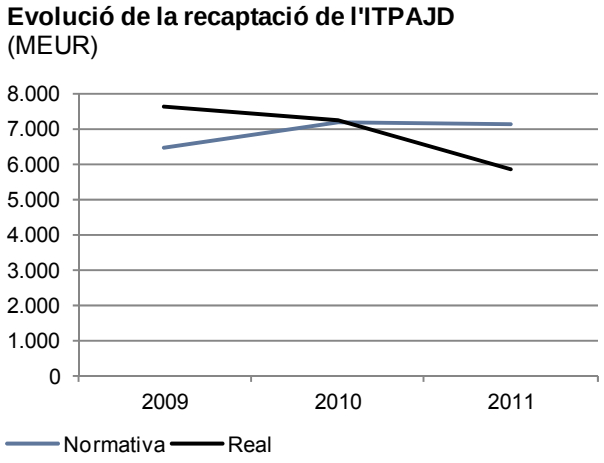
Quadre 4.5.6. Evolució de la ràtio entre la capacitat normativa i la capacitat real per impost
(total de CA)

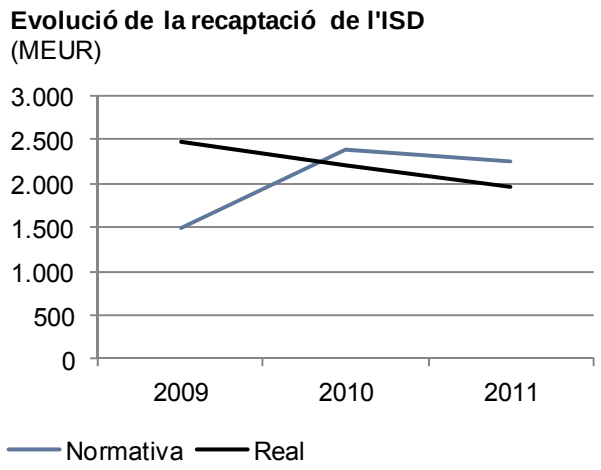
	2009	2010	2011
ITPAJD	85,0	98,8	121,8
ISD	60,7	107,7	114,0
Taxa dobre el joc	133,9	223,5	255,4
IRPF	98,7	98,6	98,6
IVMDH	69,3	67,6	60,8
IDMT	100,0	99,8	99,5

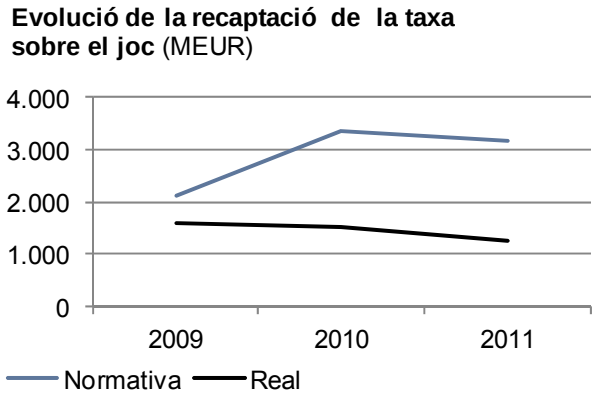
Font: elaboració pròpia.

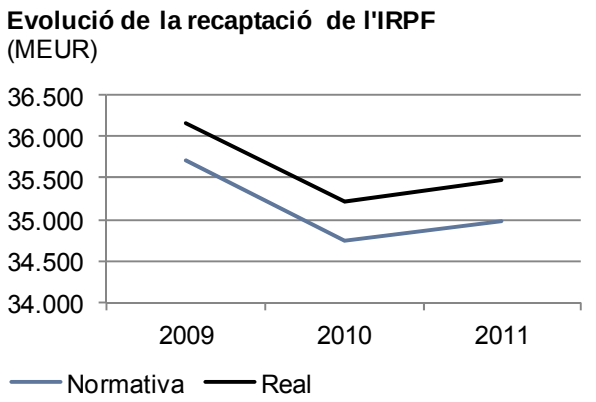
En el cas de l'ITPAJD, l'evolució de la capacitat fiscal normativa ha seguit una tendència ascendent, similar a la de la recaptació de l'IRPF, l'IVA i els impostos especials de les CA. Tanmateix, la recaptació real de l'ITPAJD ha seguit la tendència contrària, com a conseqüència de la forta caiguda del valor de les transaccions immobiliàries des de l'inici de la crisi, que les CA no han aconseguit contrarestar amb la pujada de tipus. En el conjunt de CA, entre el 2009 i el 2011 la capacitat fiscal normativa ha augmentat un 10,6 %, mentre que la real ha disminuït un 22,8 %. Aquesta evolució és inconsistent, en la mesura que les CA han acordat pujades en els tipus impositius d'aquests impostos.

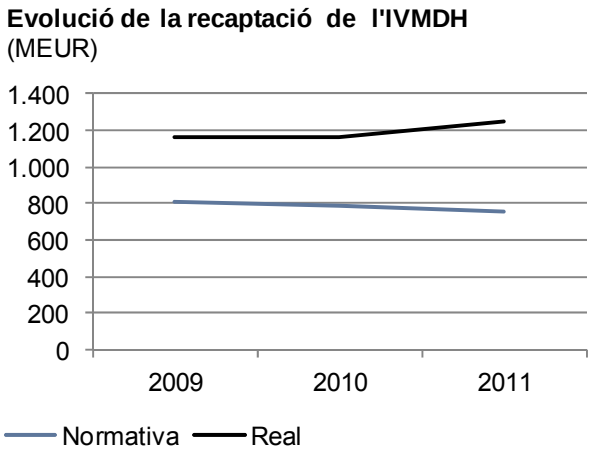
Gràfic 4.5.3. Evolució de la recaptació

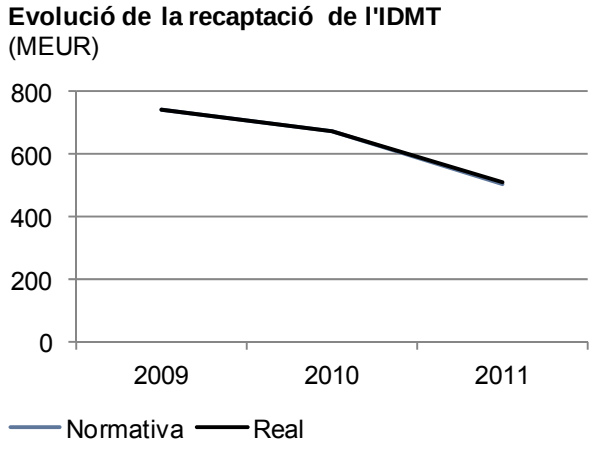












Font: elaboració pròpia.

La taxa sobre el joc ha evolucionat segons la variació dels ITE respecte a l'any base: tal com mostra el gràfic 4.5.3, va créixer fortament entre el 2009 i el 2010 i va disminuir lleugerament entre el 2010 i el 2011. Per contra, la recaptació real ha seguit una tendència a la baixa, que no és conseqüència de l'ús de la capacitat normativa de les CA, sinó de

l'evolució general del joc. En el període 2009-2011 la variació de la recaptació normativa augmenta un 49,3 %, mentre que la recaptació real disminueix un 21,7 %.

La capacitat tributària normativa de l'ISD ha evolucionat segons la variació dels ITE durant el període, mentre que la recaptació real ha disminuït un 20,5 %. En aquest cas, la tendència negativa de la recaptació real l'explica la disminució dels tipus impositius i l'augment de les exempcions per part de les CA en ús de la seva capacitat normativa. Per tant, en aquest cas, la divergència entre un criteri o l'altre es pot atribuir tant a l'índex d'evolució com a l'ús a la baixa de la capacitat normativa.

En el cas de l'IRPF, l'ús de la capacitat normativa de les CA situa la recaptació real per sota de la recaptació normativa al llarg del període analitzat.

L'impost sobre la venda minorista de determinats hidrocarburs ha disminuït un 6 % en recaptació normativa i ha augmentat un 7,1 % en recaptació real entre el 2009 i el 2011. Aquestes xifres posen de manifest que les CA han fet més ús de la capacitat normativa en aquest cas (que s'ha ampliat per a les principals bases d'aquest impost).

L'impost sobre determinats mitjans de transport segueix la mateixa tendència a la baixa en termes normatius i reals. En general, en aquest cas les CA han fet un ús molt limitat de la seva capacitat normativa. La tendència a la baixa, -31,8 % en termes normatius i -31,4 % en termes reals, és un indici de la caiguda de la venda d'automòbils que ha tingut lloc des que va començar la crisi.

En definitiva, aquesta anàlisi suggereix que en alguns casos (ITPAJD, ISD i taxa sobre el joc) s'hauria de revisar l'indicador que s'utilitza per al càlcul de la recaptació en termes normatius, ja que els criteris d'evolució disten molt de recollir la tendència subjacent a les bases imposables d'aquestes figures tributàries.

4.6. Els ingressos tributaris de l'Estat (ITE) com a variable d'evolució

L'evolució dels ITE està subjecta a importants fluctuacions alienes a la pròpia evolució de la recaptació dels impostos, la qual cosa provoca distorsions en la dinàmica dels recursos del model de finançament.

Tal com s'ha comentat en diversos punts d'aquest estudi, la volatilitat que ha registrat la variació dels ITE durant els anys d'aplicació del model de finançament vigent ha afectat força elements estructurals del model, la qual cosa es tradueix en grans fluctuacions del volum de recursos de les CA. La magnitud d'aquestes fluctuacions depèn de la rellevància que tenen en cada CA els recursos afectats per la variació dels ITE. A grans trets, els elements afectats per la variació anual dels ITE són:

- **La capacitat tributària en termes normatius**
  L'ISD, la taxa sobre el joc i les taxes vinculades a serveis transferits normatius es calculen aplicant la variació dels ITE.

- **El fons de garantia de serveis públics fonamentals**
  El fons vertical, o aportació de l'Estat, és de 8.055 MEUR en valors de l'any 2007. Anualment es calcula l'import que ha d'aportar l'Estat aplicant a l'import de l'any base la variació dels ITE de l'any que es liquida respecte a l'any base.

- **El FSG**
  Llevat de la compensació per l'impost sobre el patrimoni i altres ajustos per augment de tipus impositius d'IVA i d'impostos especials, la resta del FSG evoluciona segons la variació dels ITE.

- **Competències específiques**
  El seu import evoluciona segons la variació dels ITE, amb l'excepció de les modificacions anuals que hi pugui haver per qüestions relatives a traspassos. L'import de les competències específiques no té en compte l'evolució del cost de les competències traspassades.

- **El fons de cooperació**
  L'import de dotació d'aquest fons és de 1.200 MEUR en valors de l'any 2009. Els anys següents l'import fluctua segons la variació dels ITE.

- **El fons de competitivitat**
  L'import inicial de 3.675 MEUR en valors de l'any 2009 evoluciona segons la variació anual dels ITE. Tanmateix, l'import finalment distribuït cada any també depèn de variables pròpies de cada CA (índex de finançament homogeni per habitant ajustat i índex de capacitat fiscal), i en conseqüència, l'evolució de l'import repartit no coincideix exactament amb l'evolució dels ITE.

Com que els ITE afecten nombrosos elements del model, la seva fluctuació és determinant a l'hora de definir el volum total de recursos que es distribueix. El quadre 4.18 mostra les variacions dels ITE durant el període d'aplicació del model de finançament.

Quadre 4.6.1. Variació dels ITE respecte de l'any base 2007

	% de variació dels ITE	% de variació 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

* Dades provisionals de la documentació de bestretes a compte enviades pel Ministeri.

Font: elaboració pròpia.

Tal com s'observa en el quadre 4.6.1, el percentatge de variació anual fluctua substancialment durant el període. Per exemple, entre el 2009 i el 2010 va créixer un 58,8 %, i va disminuir un 5,9% i un 4,1% el 2011 i el 2012, respectivament, per tornar a registrar una variació positiva el 2013 (26,2 %).

Quadre 4.6.2. Variació dels ITE i de la recaptació prèvia

	% de la variació dels ITE	% de la variació de la recaptació prèvia[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]Inclou l'IRPF, l'IVA i els impostos especials.

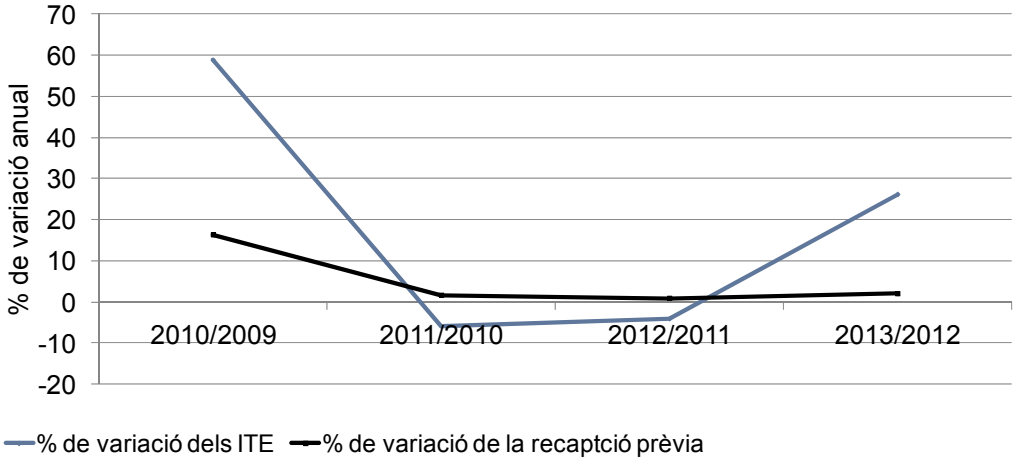
[2]La comparació 2013/2012 és sobre l'acumulat entre gener i novembre de cada any, ja que no es disposa de la recapatció de desembre del 2013.

Font: elaboració pròpia.

El quadre 4.6.2 i el gràfic 4.6.1 posen de manifest que l'evolució dels ITE és diferent de la de la recaptació de l'Estat abans de descomptar-ne les bestretes a compte dels diferents impostos cedits i l'efecte de les liquidacions dels impostos del model de finançament. La variació anual dels ITE al principi i al final del període 2009-2013[12] no és gens desestimable, mentre que els anys intermedis és negativa. Per contra, les taxes de variació de la recaptació prèvia de l'Estat són més moderades i estables i tendeixen lleugerament a la baixa.

[12] La variació dels ITE dels anys 2012 i 2013 correspon a la xifra provisional proporcionada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Gràfic 4.6.1. Variació anual dels ITE i de la recaptació prèvia



Nota: la recaptació prèvia inclou l'IRPF, l'IVA i els impostos especials; la comparació 2013/2012 és de l'acumulat entre gener i novembre de cada any (11 mesos), atès que no se disposa de la recaptació de desembre del 2013.

Font: elaboració pròpia.

L'explicació de la diferència entre l'evolució dels ITE i la de la recaptació prèvia estatal cal buscar-la en els dos elements que configuren el càlcul final dels ITE: les bestretes i les liquidacions del model de finançament corresponents a l'exercici *n*-2. Una sobreestimació o infravaloració de les bestretes repercuteix en els ITE de l'any en curs, però també afecta els ITE dels dos anys següents, quan es du a terme la liquidació del model i les xifres previstes en les bestretes disten (en positiu o en negatiu) de les liquidades definitivament. A més, durant els anys 2009 i 2010, l'aplicació del model de finançament aprovat el 2009 va incloure bestretes calculades d'acord amb el percentatge de cessió antic, fet que posteriorment es va haver de corregir amb els ITE de l'any base recalculats.

En conclusió, es podria considerar la possibilitat d'utilitzar un indicador d'evolució dinàmica del model que fos més estable o menys dependent d'estimacions que sovint tenen impacte fins a dos anys més tard (en el moment de la liquidació), la qual cosa dificulta a les CA la predicció dels recursos que proporciona el model.

5.
Altres recursos de les comunitats autònomes fora del model de finançament

A més dels recursos del model de finançament, les CA disposen de transferències de l'Estat, del FCI i dels fons europeus, recursos que augmenten la inequitat en la distribució de recursos entre les CA.

5.1.
Les transferències de l'Estat a les comunitats autònomes

En aquest epígraf s'analitzen les transferències de l'Estat a les CA que corresponen a subvencions gestionades, convenis i contractes programa per al període 2009-2011.

Per facilitar la comparació, s'exclouen les transferències corresponents a la política de despesa 46, "recerca, desenvolupament i innovació", ja que majoritàriament s'adjudiquen per concurrència competitiva, la qual cosa no és objecte d'anàlisi. També s'exclouen les transferències per competències específiques assumides per les CA.

El quadre 5.1.1 mostra l'evolució de les transferències entre el 2009 i el 2011. S'observa que durant aquest període s'han reduït un 21,5 %: han passat de 8.565 MEUR el 2009 a 6.722 MEUR el 2011. Aquesta reducció no ha incidit de la mateixa manera a les CA, tal com s'aprecia a les columnes corresponents al pes de les CA sobre el total. La CA que guanya més percentatge sobre el total és Andalusia (1,7 punts), mentre que Catalunya és la que en perd més (-2,7 punts).

A partir dels recursos per habitant que suposen les transferències a les CA, s'han calculat els índexs de recursos per habitant (vegeu el quadre 5.1.2).

Quadre 5.1.1. Evolució de les transferències a les CA*

	MEUR			% del total		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Catalunya	1.494	1.209	1.018	17,4	15,4	15,1
Galícia	629	537	486	7,3	6,8	7,2
Andalusia	1.713	1.601	1.460	20,0	20,4	21,7
Principat d'Astúries	355	309	228	4,1	3,9	3,4
Cantàbria	123	105	111	1,4	1,3	1,7
La Rioja	80	60	63	0,9	0,8	0,9
Regió de Múrcia	236	240	205	2,8	3,1	3,0
Comunitat Valenciana	682	638	579	8,0	8,1	8,6
Aragó	378	334	235	4,4	4,3	3,5
Castella - la Manxa	448	388	337	5,2	4,9	5,0
Canàries	438	421	414	5,1	5,4	6,2
Extremadura	310	269	249	3,6	3,4	3,7
Illes Balears	212	190	129	2,5	2,4	1,9
Madrid	865	975	739	10,1	12,4	11,0
Castella i Lleó	601	578	469	7,0	7,4	7,0
Total de CA de règim comú	**8.565**	**7.854**	**6.722**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* No inclou les competències específiques ni les de la política de despesa 46 (recerca, desenvolupament i innovació), perquè majoritàriament s'adjudiquen per concurrència competitiva.

Font: elaboració pròpia.

Quadre 5.1.2. Evolució dels recursos per habitant procedents de transferències a les CA*

	EUR / hab.			Índex		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Catalunya	200	161	135	102,1	90,3	88,8
Galícia	225	192	174	115,1	107,6	114,3
Andalusia	206	191	173	105,5	107,2	114,0
Principat d'Astúries	327	285	210	167,2	159,8	138,4
Cantàbria	209	178	188	107,0	99,6	123,5
La Rioja	250	186	195	127,9	104,5	128,0
Regió de Múrcia	163	164	139	83,3	92,2	91,5
Comunitat Valenciana	134	125	113	68,4	70,0	74,4
Aragó	281	248	174	143,8	139,0	114,6
Castella - la Manxa	215	185	160	110,0	103,6	104,9
Canàries	208	199	195	106,4	111,5	128,1
Extremadura	282	243	224	143,9	136,3	147,5
Illes Balears	194	172	116	99,0	96,3	76,5
Madrid	135	151	114	69,3	84,7	74,9
Castella i Lleó	234	226	183	119,8	126,6	120,6
Total de CA de règim comú	**196**	**178**	**152**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* No inclou les competències específiques ni les de la política de despesa 46 (recerca, desenvolupament i innovació), perquè majoritàriament s'adjudiquen per concurrència competitiva.

Font: elaboració pròpia.

En termes *per capita* hi ha diferències importants quant a aquest tipus de recursos. La Comunitat Valenciana, Madrid, les Illes Balears, Catalunya i la Regió de Múrcia són les CA que disposen d'unes transferències *per capita* inferiors a la mitjana.

5.2. Els fons de desenvolupament: el fons de compensació interterritorial (FCI) i els fons europeus

A més dels recursos rebuts pel model de finançament i per les transferències de l'Estat, les CA poden ser beneficiàries d'altres recursos procedents de diversos fons l'objectiu dels quals és el desenvolupament regional. En aquest sentit, hi ha el FCI, constituït per recursos estatals, i els fons europeus, que es distribueixen partint dels recursos establerts per a cada país i regió per a un període de 7 anys (2007-2013). En aquest epígraf es comenten les xifres corresponents a aquests fons i es compara el pes que tenen respecte als recursos rebuts per les CA del model de finançament autonòmic.

5.2.1. El FCI

En compliment del principi de solidaritat, l'objectiu del FCI és corregir els desequilibris interterritorials. La dotació que reben les CA beneficiàries del FCI s'ha de destinar a inversió o a despeses corrents relacionades amb la inversió, amb l'objectiu que hi hagi un procés de convergència de CA en renda *per capita*.

L'import de la dotació es defineix a partir d'un percentatge de la inversió pública prevista en els pressupostos generals de l'Estat (PGE), i per tant, canvia en funció de l'evolució d'aquest paràmetre. Les CA beneficiàries del FCI també es concreten anualment en els PGE,[13] i no hi ha cap criteri clar que determini quines CA poden accedir a aquest fons. El repartiment entre les CA beneficiàries es calcula segons les variables i ponderacions que es mostren en el quadre 5.2.1, establertes en la Llei 22/2001, reguladora del fons de compensació interterritorial.

13 Segons la disposició addicional única de la Llei 22/2001, de 27 de desembre, reguladora dels fons de compensació interterritorial.

Quadre 5.2.1. Criteris de repartiment del FCI entre les CA beneficiàries

Variable	%
Població relativa	87,50%
Saldo migratori	1,60%
Atur	1%
Superfície	3%
Dispersió de la població	6,90%
Total	100%

Font: elaboració pròpia.

A més de les variables i ponderacions del quadre 5.2.1, posteriorment es corregeix el repartiment en funció de la inversa de la renda per habitant i la insularitat. Convé destacar que algunes d'aquestes variables són les mateixes que es tenen en compte en el cas del càlcul de la població ajustada del model de finançament i del fons de cooperació, de manera que hi ha una redundància de criteris o objectius.

En el quadre 5.2.2 es mostren els recursos que ha rebut cada CA en el període 2009-2013, anys de vigència del model de finançament, i la participació que representen en el total del FCI.

Quadre 5.2.2. Distribució del FCI per CA
(MEUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	Import acumulat el període 2009-2013 (valor del 2013)	% de l'import acumulat el període 2009-2013
Catalunya	-	-	-	-	-	-	-
Galícia	197	170	100	77	61	639	13,4
Andalusia	478	437	275	237	205	1.720	36,1
Principat d'Astúries	56	44	25	20	16	171	3,6
Cantàbria	11	8	4	5	4	34	0,7
La Rioja	-	-	-	-	-	-	-
Regió de Múrcia	62	60	39	33	29	234	4,9
Comunitat Valenciana	134	130	87	83	73	533	11,2
Aragó	-	-	-	-	-	-	-
Castella - la Manxa	113	108	69	55	46	412	8,6
Canàries	101	103	76	79	69	448	9,4
Extremadura	96	82	49	41	34	320	6,7
Illes Balears	-	-	-	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-	-	-
Castella i Lleó	84	66	39	32	25	260	5,5
Total*	**1.332**	**1.207**	**763**	**661**	**563**	**4.771**	**100,0**

* Dotació del FCI sense Ceuta ni Melilla.

Font: pressupostos generals de l'Estat i *Haciendas Autonómicas en Cifras* .

Encara que la dotació ha disminuït fins al punt que la del 2013 és menys de la meitat (42,2 %) de la del 2009, els percentatges de participació de les CA no han canviat significativament. Tenint en compte l'import de recursos acumulat entre el 2009 i el 2013 (en valors constants del 2013), Andalusia ha rebut un 36,1 % del total del FCI del període, a causa de la importància del pes de la població relativa d'aquesta CA en el càlcul del repartiment. La segueixen Galícia, amb un 13,4 %, i la Comunitat Valenciana, amb un 11,2 %.

En el quadre 5.2.3 s'ha calculat el pes del FCI sobre els recursos rebuts del model de finançament. L'any 2009, primer any d'aplicació del model actual de finançament, els recursos del FCI van arribar a representar més d'un 3 % dels recursos rebuts a partir del model de finançament autonòmic en algunes CA. És el cas d'Extremadura (3,9 %), Galícia (3,3 %) i Andalusia (3,1 %). Durant els anys posteriors el pes del FCI ha disminuït fortament en tots els casos, ja que la dotació del FCI els anys 2009-2012 ha caigut un 50,4 %, mentre que el model de finançament ha crescut un 4,9 %, com a conseqüència de l'aportació gradual de recursos addicionals que es van incorporar entre el 2009 i el 2010 i de l'evolució dels ITE.

Quadre 5.2.3. El pes del FCI sobre els recursos del model de finançament

	2009	2010	2011	2012[2]	2009-2012[2]
Catalunya	-	-	-	-	-
Galícia	3,3	2,3	1,4	1,2	2,0
Andalusia	3,1	2,4	1,5	1,4	2,1
Principat d'Astúries	2,4	1,5	0,9	0,8	1,4
Cantàbria	0,8	0,5	0,3	0,3	0,4
La Rioja	-	-	-	-	-
Regió de Múrcia	2,3	1,9	1,3	1,1	1,6
Comunitat Valenciana	1,4	1,2	0,8	0,8	1,0
Aragó	-	-	-	-	-
Castella - la Manxa	2,7	2,1	1,4	1,2	1,8
Canàries	2,7	2,3	1,8	1,9	2,2
Extremadura	3,9	2,7	1,7	1,5	2,4
Illes Balears	-	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-
Castella i Lleó	1,4	0,9	0,6	0,5	0,9
Total de CA de règim comú	**1,5**	**1,2**	**0,8**	**0,7**	**1,0**

[1] En termes homogenis.

[2] Les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

Pel que fa als criteris de repartiment del FCI i a la llista de CA que en són beneficiàries, es percep que hi ha una duplicitat entre el FCI i el fons de cooperació del model de finançament autonòmic, respecte a l'objectiu i a les CA beneficiàries.

La comparació d'aquests dos fons que es mostra en el quadre 5.2.4 permet identificar i comparar els factors que els defineixen i veure'n les similituds.

Quadre 5.2.4. Principals característiques del FCI i del fons de cooperació

	FCI	Fons de cooperació
Objectiu	Corregir els desequilibris interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat	Harmonitzar el desenvolupament regional estimulant el creixement de la riquesa i la convergència regional
Criteris per determinar les CA beneficiàries	Els que determinen els PGE	Complir almenys una de les condicions següents: - PIB pc < 90% de la mitjana - Densitat de població < 50% de la mitjana - Creixement de la població < 90% de la mitjana i densitat de població < 1,25 de la mitjana
Despeses per finançar	Projectes d'inversió i despeses de manteniment de les inversions	Recursos incondicionats
Variables de repartiment	Població Inversa de la renda *per capita* Saldo migratori Atur Superfície Dispersió de la població Insularitat	Població Inversa de la renda *per capita*

Font: elaboració pròpia.

El FCI dota les CA beneficiàries amb recursos per a inversions que han de corregir desequilibris interterritorials, i la llei preveu que el fons de cooperació harmonitzi el desenvolupament estimulant el creixement de la riquesa i la convergència regional. En tots dos casos, per tant, es fa referència a un procés de convergència de les CA pel que fa a la renda *per capita*.

Quan s'analitza quines CA de règim comú reben recursos del FCI i quines en reben del fons de cooperació, s'observa que la majoria reben recursos de tots dos fons, tal com reflecteix el quadre 5.2.5.

Les úniques CA que no reben recursos de cap d'aquests fons són Madrid, les Illes Balears i Catalunya. La Comunitat Valenciana només en rep del FCI; i La Rioja i Aragó, del fons de cooperació. Tanmateix, la resta de CA, la major part, reben recursos de tots dos fons. Encara que

aquesta classificació s'ha fet amb les dades del 2011, últim any de liquidació del model de finançament autonòmic vigent, aquest patró es repeteix, pràcticament sense canvis, en els anys anteriors.

Quadre 5.2.5. CA beneficiàries del FCI i del fons de cooperació (2011)

FCI i fons de cooperació	Fons de cooperació	FCI	Ni FCI ni fons de cooperació
Galícia	La Rioja	Comunitat Valenciana	Catalunya
Andalucía	Aragó		Illes Balears
Principat d'Astúries			Madrid
Cantàbria			
Regió de Múrcia			
Castella - la Manxa			
Canàries			
Extremadura			
Castella i Lleó			

Font: elaboració pròpia.

5.2.2. Els fons europeus

Els governs autonòmics també reben recursos que no procedeixen de l'Estat, com és el cas dels fons europeus. Per a l'anàlisi que hi ha a continuació s'han tingut en compte tots els fons europeus que s'inclouen en els objectius de convergència i de competitivitat, que es consideren fons per al desenvolupament de les regions. Les xifres que es presenten inclouen la dotació dels programes operatius regionals del fons de cohesió i del fons de desenvolupament regional (FEDER), i els programes operatius de fons que complementen el FEDER, com ara el fons tecnològic i el fons d'economia basada en el coneixement, i els programes d'assistència tècnica corresponents a aquests fons. No inclouen la dotació dels programes pluriregionals, perquè és difícil distribuir correctament la dotació global entre les regions afectades. Tampoc no inclouen els fons de cooperació territorial, que en alguns casos impliquen projectes amb països fronterers, el fons social europeu ni la PAC, perquè es considera que no tenen a veure amb els objectius de convergència i competitivitat, que persegueixen el desenvolupament econòmic de la regió. Cal assenyalar que si també es consideressin aquests recursos, l'anàlisi no seria gaire diferent.

A partir de la dotació dels programes esmentats, s'ha construït el quadre 5.2.6, en el qual es reflecteix la dotació que reben les CA durant el període de programació 2007-2013. Per poder comparar els recursos rebuts dels fons europeus, programats per a un període de set anys,

amb altres recursos que tenen caràcter anual, s'ha considerat que la dotació es distribueix de manera uniforme durant els set anys de durada dels programes operatius, ja que si es tingués en compte l'execució anual, l'import dels recursos fluctuaria de manera significativa d'un any a un altre en funció del tipus de projecte i del grau d'avenç de les obres, entre altres factors. La segona columna del quadre 5.2.6 mostra l'import d'una anualitat en cada CA de règim comú, dada que serveix per calcular la participació de cada una en la dotació total dels fons europeus per a les CA. Aquests recursos addicionals per finançar projectes d'inversió suposen 3.038 MEUR anuals en el període 2007-2013.

En el quadre queda patent que les CA amb més participació en els fons europeus són les subjectes a l'objectiu de convergència: Andalusia (40 %), Galícia (13,2 %), Extremadura (8,4 %) i Castella - la Manxa (8 %). La participació d'Andalusia és molt superior a la de les altres CA que pertanyen a l'objectiu de convergència, perquè la població hi té més pes.

Quadre 5.2.6. Els fons europeus 2007-2013 per CA
(MEUR)

	Dotació 2007-2013[1]	Mitjana anual[2]	EUR / hab. i any[3]	Índex
Catalunya	763	109	14	21,0
Galícia	2.804	401	145	210,4
Andalusia	8.503	1.215	144	209,1
Principat d'Astúries	488	70	65	94,9
Cantàbria	92	13	22	32,2
La Rioja	34	5	15	21,9
Regió de Múrcia	636	91	62	89,7
Comunitat Valenciana	1.622	232	45	65,8
Aragó	172	25	18	26,5
Castella - la Manxa	1.699	243	116	167,8
Canàries	1.121	160	76	109,8
Extremadura	1.794	256	232	337,1
Illes Balears	110	16	14	20,6
Madrid	432	62	9	13,8
Castella i Lleó	994	142	56	81,8
Total de CA de règim comú	**21.264**	**3.038**	**69**	**100,0**

[1] Inclou els programes operatius del fons de cohesió i del FEDER (excepte els programes pluriregionals i els fons de cooperació territorial).

[2] En lloc de tenir en compte el grau d'execució anual, s'ha prorratejat la dotació en 7 anualitats iguals.

[3] A partir de la població de l'1 de gener del 2013 (INE).

Font: elaboració pròpia.

A grans trets, les CA totalment adscrites a l'objectiu de competitivitat (Madrid, les Illes Balears, Catalunya, Cantàbria, La Rioja i Aragó) són les que presenten una participació inferior.

Entre aquests dos grups se situen les CA denominades *phasing-out* i *phasing-in*, que són les que han passat de l'objectiu de convergència al de competitivitat, a causa de l'efecte estadístic de la incorporació de nous països a la Unió Europea o perquè tenen una evolució positiva.

5.2.3.
El total dels fons de desenvolupament

En la part final d'aquest apartat s'analitzen els recursos del que es denomina *fons de desenvolupament*; és a dir, el conjunt dels recursos del FCI i dels fons europeus. A l'anualitat de 3.038 MEUR dels fons europeus s'hi afegeix la dotació anual del FCI per comparar aquest import amb els recursos procedents del model de finançament autonòmic per a l'any 2011, l'últim exercici liquidat. El quadre 5.2.7 resumeix els recursos dels fons de desenvolupament que han obtingut les CA, els compara amb els que han rebut del model de finançament i posa en relleu la importància d'aquests recursos addicionals en alguns casos.

Quadre 5.2.7. Els fons de desenvolupament i el model de finançament (2011)
(MEUR)

	FCI	Anualitat dels fons europeos	Total de FCI + fons europeus	Recursos del model de finançament	% respecte dels recursos del model
Catalunya	0	109	109	16.912	0,6
Galícia	100	401	500	6.999	7,1
Andalusia	275	1.215	1.490	17.855	8,3
Principat d'Astúries	25	70	95	2.749	3,4
Cantàbria	4	13	17	1.665	1,0
La Rioja	0	5	5	880	0,6
Regió de Múrcia	39	91	130	3.090	4,2
Comunitat Valenciana	87	232	319	10.810	3,0
Aragó	0	25	25	3.535	0,7
Castella - la Manxa	69	243	312	4.938	6,3
Canàries	76	160	236	4.236	5,6
Extremadura	49	256	305	2.868	10,6
Illes Balears	0	16	16	2.532	0,6
Madrid	0	62	62	13.978	0,4
Castella i Lleó	39	142	181	6.715	2,7
Total de CA de règim comú	**763**	**3.038**	**3.800**	**99.762**	**3,8**

Font: elaboració pròpia.

Es constata que hi ha diferències entre CA, ja que a la dispersió de recursos *per capita* que genera el model de finançament i al sobreanivellament generat, cal afegir-hi l'impacte dels recursos addicionals dels fons de desenvolupament, que suposen un complement significatiu per a CA com Extremadura (10,6 %), Andalusia (8,3 %), Galícia (7,1 %) i Castella - la Manxa (6,3 %). El quadre 5.2.8 resumeix els recursos que resulten de la suma dels recursos del model de finançament i dels fons de desenvolupament, i com queda l'índex de recursos per habitant després d'afegir els fons de desenvolupament al model de finançament. En el quadre 5.2.9 i el gràfic 5.2.2 es comparen els índexs resultants i s'observa que algunes CA milloren significativament la posició en termes relatius: Extremadura guanya 7,5 punts relatius; Andalusia, 4,1 punts, i Galícia, 3,6 punts. D'altra banda, les CA que perden més punts són La Rioja (-3,8) i Aragó (-3,5). La desviació estàndard dels índexs dels recursos del model de finançament no canvia substancialment una vegada s'hi afegeixen els fons de desenvolupament. En tots dos casos la desviació estàndard se situa al voltant de l'11,5 l'any 2011, la qual cosa indica que tot i que la dispersió no augmenta, continua sent alta.

Quadre 5.2.8. Recursos *per capita* i índex de la suma del model de finançament i dels fons de desenvolupament
(MEUR)

	Fons de desenvolupament	Model de finançament*	Total	Euros / habitant	Índex d'euros / habitant
Catalunya	109	16.912	17.021	2.258	96,4
Galícia	500	6.999	7.499	2.683	114,5
Andalusia	1.490	17.855	19.345	2.296	98,0
Principat d'Astúries	95	2.749	2.843	2.629	112,2
Cantàbria	17	1.665	1.682	2.836	121,1
La Rioja	5	880	884	2.739	116,9
Regió de Múrcia	130	3.090	3.219	2.190	93,5
Comunitat Valenciana	319	10.810	11.129	2.175	92,8
Aragó	25	3.535	3.559	2.644	112,8
Castella - la Manxa	312	4.938	5.250	2.482	105,9
Canàries	236	4.236	4.472	2.103	89,7
Extremadura	305	2.868	3.173	2.860	122,1
Illes Balears	16	2.532	2.548	2.289	97,7
Madrid	62	13.978	14.040	2.163	92,3
Castella i Lleó	181	6.715	6.896	2.695	115,0
Total de CA de règim comú	**3.800**	**99.762**	**103.562**	**2.343**	**100,0**

* En termes homogenis.

Font: elaboració pròpia.

Aquesta comparació dels recursos *per capita* de què disposen les CA també es pot fer considerant les diferències de preus. En aquest sentit, s'ha elaborat el quadre 5.2.9, en el qual es poden apreciar les diferències entre CA en termes de paritat de poder de compra dels recursos disponibles.

Quadre 5.2.9. Comparació d'índexs de recursos del model de finançament (2011)
(sense els fons de desenvolupament i amb aquests fons)

	Model de finançament*	Model de finançament i fons de desenvolupament	Model de finançament i fons de desenvolupament ajustats per preus
Catalunya	99,4	96,4	88,1
Galícia	110,9	114,5	117,2
Andalusia	93,9	98,0	100,8
Principat d'Astúries	112,6	112,2	112,0
Cantàbria	124,4	121,1	124,4
La Rioja	120,7	116,9	106,9
Regió de Múrcia	93,1	93,5	93,9
Comunitat Valenciana	93,6	92,8	92,0
Aragó	116,3	112,8	116,8
Castella - la Manxa	103,4	105,9	117,9
Canàries	88,3	89,7	104,5
Extremadura	114,5	122,1	139,5
Illes Balears	100,8	97,7	92,6
Madrid	95,4	92,3	88,1
Castella i Lleó	116,3	115,0	121,9
Total de CA de règim comú	100,0	100,0	100,0

* En termes homogenis.

Font: elaboració pròpia.

6.
Recursos totals de les comunitats autònomes

Per analitzar el panorama global dels recursos de les CA s'ha elaborat el quadre 6.1, en què es presenten les xifres analitzades en tots els apartats anteriors: recursos del model de finançament, transferències de l'Estat a les CA fora del model i fons de desenvolupament (el FCI i els fons europeus).

Quadre 6.1. Recursos totals de les CA (2011)
(MEUR)

	Model de finançament*	Transferències a les CA	FCI	Fons europeus	Total
Catalunya	16.912	1.018	-	109	18.039
Galícia	6.999	486	100	401	7.985
Andalusia	17.855	1.460	275	1.215	20.805
Principat d'Astúries	2.749	228	25	70	3.071
Cantàbria	1.665	111	4	13	1.794
La Rioja	880	63	-	5	947
Regió de Múrcia	3.090	205	39	91	3.424
Comunitat Valenciana	10.810	579	87	232	11.709
Aragó	3.535	235	-	25	3.794
Castella - la Manxa	4.938	337	69	243	5.588
Canàries	4.236	414	76	160	4.886
Extremadura	2.868	249	49	256	3.421
Illes Balears	2.532	129	-	16	2.678
Madrid	13.978	739	-	62	14.779
Castella i Lleó	6.715	469	39	142	7.365
Total	**99.762**	**6.722**	**763**	**3.038**	**110.284**

* En termes normatius i competencialment homogenis.

Font: elaboració pròpia.

En conjunt, l'any 2011 les CA disposen d'un total de 110.284 MEUR, que bàsicament procedeixen del model de finançament, tot i que no s'ha d'obviar ni l'import ni la distribució dels altres recursos autonòmics procedents de l'Estat o de la Unió Europea.

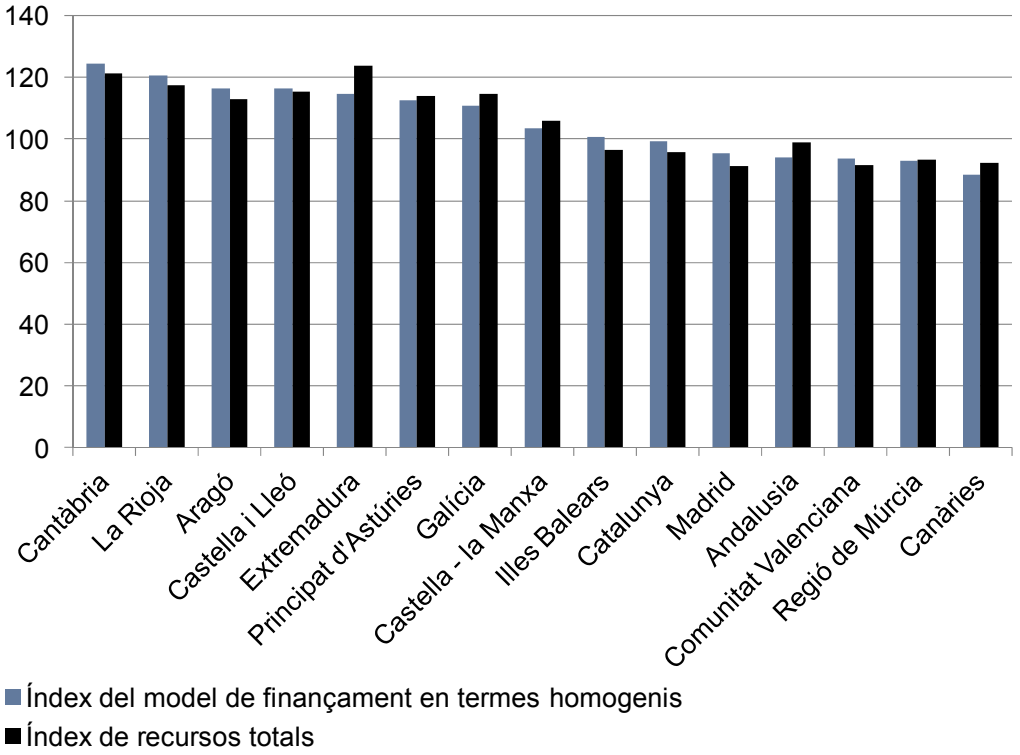
El quadre 6.2 mostra la distribució dels recursos globals per habitant i la seva relació amb la mitjana de les CA. Si es compara amb la distribució dels recursos del model de finançament, el repartiment

Quadre 6.2. Índex de recursos totals per habitant (2011)

	MEUR	EUR / hab.	Índex	Índex ajustat per preus
Catalunya	18.039	2.393	95,9	87,7
Galícia	7.985	2.856	114,5	117,2
Andalusia	20.805	2.470	99,0	101,8
Principat d'Astúries	3.071	2.840	113,8	113,6
Cantàbria	1.794	3.024	121,2	124,6
La Rioja	947	2.933	117,6	107,6
Regió de Múrcia	3.424	2.329	93,4	93,8
Comunitat Valenciana	11.709	2.288	91,7	90,9
Aragó	3.794	2.818	112,9	116,9
Castella - la Manxa	5.588	2.641	105,9	117,8
Canàries	4.886	2.298	92,1	107,3
Extremadura	3.421	3.084	123,6	141,3
Illes Balears	2.678	2.406	96,4	91,3
Madrid	14.779	2.277	91,3	87,1
Castella i Lleó	7.365	2.879	115,4	122,2
Total	**110.284**	**2.495**	**100,0**	**100,0**

Font: elaboració pròpia.

Gràfic 6.1. Índex de recursos per habitant en el model de finançament en termes homogenis i índex dels recursos totals de l'any 2011



Font: elaboració pròpia.

global de recursos presenta més dispersió entre CA, que s'aguditza si es recalcula l'índex ajustant els preus.

El gràfic 6.1 mostra la diferència entre la distribució dels recursos del model de finançament i els recursos globals, una vegada incloses les transferències de l'Estat fora del model i les dels fons de desenvolupament.

7.
Aplicació del sistema de bestretes

El sistema de bestretes, subjecte als errors de previsió del Govern central, comporta distorsions de caixa a les CA, ja que la liquidació dels recursos es produeix amb dos anys de retard. Exceptuant els anys 2008 i 2009, els desajustos sempre comporten una infraestimació dels recursos de les CA en termes de caixa.

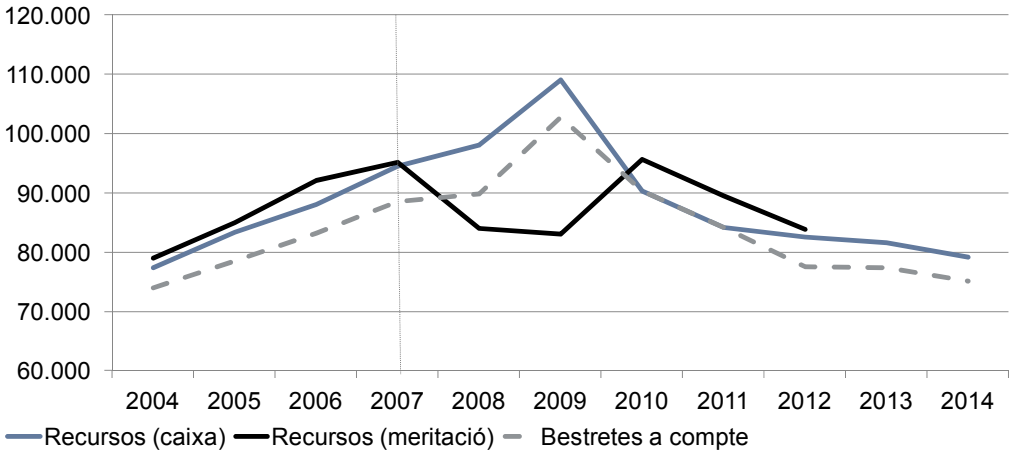
Avui dia (2014) també sorprèn el desajust entre el creixement de les bestretes per al conjunt de CA (-2,6 %) i el PIB (1,5 %).

Les CA reben, cada any, el finançament corresponent a les bestretes a compte de la tarifa autonòmica de l'IRPF, el percentatge cedit d'IVA i impostos especials de fabricació, la transferència del fons de garantia de serveis públics fonamentals i el FSG. L'any que es coneixen les dades definitives per calcular els recursos del sistema, es liquiden de manera conjunta els recursos del sistema i els fons de convergència. Per a la determinació de l'import de les bestretes s'utilitzen les previsions en el moment d'elaboració de l'avantprojecte de llei dels pressupostos generals de l'Estat.

Per abordar els efectes del sistema de bestretes, en primer lloc, s'analitza l'evolució dels recursos de les CA en termes de caixa i en termes de meritació, i en particular s'examinen les discrepàncies entre aquestes dues magnituds. En aquest sentit, es presenta una anàlisi agregada i desagregada de les diferències esmentades, que posa de manifest que, en la major part dels casos, els desajustos comporten una infraestimació dels recursos en termes de caixa (respecte als recursos definitius). A continuació, s'analitza la correlació entre les bestretes i l'evolució de l'activitat econòmica, i es destaca l'existència d'evolucions dispars en alguns exercicis, la qual cosa indica que hi ha errors remarcables en les previsions d'ingressos tributaris del Govern central.

També s'apunten alguns elements relacionats amb la incidència de les bestretes sobre el dèficit de les CA, així com sobre la coresponsabilitat fiscal en l'IRPF.

Gràfic 7.1. Evolució de les bestretes i dels recursos subjectes a liquidació del sistema de finançament autonòmic (2011)
(MEUR constants)



Nota: les dades s'han ajustat d'acord amb les apreciacions següents:

- Els valors deflactats s'han obtingut a partir de l'IPC.
- Per als recursos de meritació s'ha utilitzat el criteri *bestretes* t + *liquidació* t.
- Per als recursos de caixa s'ha utilitzat el criteri *bestretes* t + *liquidació* t-2.
- Tots dos criteris recullen les bestretes a compte dels fons i recursos addicionals del 2009 i del 2010. També inclouen la compensació per supressió de l'impost sobre el patrimoni, els pagaments per ISM i la dotació complementària de sanitat i insularitat.
- Aquests criteris no inclouen les liquidacions dels exercicis 2008 i 2009 (ja que no es van abonar). Es corregeixen a la baixa les bestretes a compte dels exercicis 2011-2014 amb les retencions a compte dels saldos deutors de les liquidacions dels anys 2008 i 2009.
- El concepte *bestretes a compte* no inclou la liquidació *t*-2, a diferència del concepte *recursos de caixa*.

Font: elaboració pròpia a partir de les liquidacions del sistema de finançament autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques).

En primer lloc, una anàlisi de l'evolució dels recursos en termes de caixa i en termes de meritació (o definitius) ens permet identificar algunes de les distorsions que genera aquest sistema de bestretes. El senyal que ofereixen els recursos en termes de caixa no sempre és indicatiu de l'evolució que tindran els recursos definitius. En els períodes 2004-2007 i 2010-2012 l'evolució d'aquestes dues magnituds ofereix un perfil similar. Tanmateix, en els anys 2008 i 2009 el desajust és molt notable (vegeu el gràfic 7.1). Així, els recursos de caixa presenten una tendència creixent fins al 2009, mentre que els recursos definitius comencen a decréixer des del 2007. Aquest desajust entre els recursos de caixa i els recursos definitius va permetre posposar l'inici de l'ajust pressupostari de les CA i va afavorir un procés d'acumulació de deute que ha menyscabat l'autonomia financera d'algunes CA. Els errors de previsió del Govern central en les bestretes, provocats per l'excés d'optimisme en les previsions, van induir al manteniment de la dinàmica expansiva de la despesa autonòmica i van provocar un desajust creixent entre l'evolució dels recursos definitius i l'evolució de

la despesa. Quan van arribar les liquidacions dels anys 2008 i 2009 (el 2010 i el 2011, respectivament), les CA no van poder absorbir els desajustos esmentats.

La rigidesa causada per la naturalesa de les despeses autonòmiques (en sanitat i educació, principalment) i la insuficiència de l'espai fiscal són limitacions que van dificultar sobre manera la correcció d'aquest desequilibri. D'altra banda, l'import dels recursos en termes de caixa sistemàticament és inferior als recursos definitius, amb l'excepció dels anys 2008 i 2009. Aquesta situació es tradueix en uns costos financers més grans per a les CA.

Quadre 7.1. Bestretes / recursos meritats per CA

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Mitjana 2010-2012
Catalunya	0,93	0,93	0,91	0,94	1,05	1,17	0,95	0,94	0,93	0,94
Galícia	0,95	0,94	0,91	0,94	1,09	1,29	0,95	0,93	0,92	0,94
Andalusia	0,94	0,91	0,89	0,92	1,09	1,33	0,98	0,95	0,93	0,96
Principat d'Astúries	0,95	0,96	0,93	0,95	1,07	1,28	0,94	0,94	0,92	0,93
Cantàbria	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
Regió de Múrcia	0,93	0,91	0,89	0,93	1,07	1,24	0,96	0,94	0,92	0,94
Comunitat Valenciana	0,93	0,92	0,90	0,94	1,08	1,21	0,92	0,88	0,86	0,89
Aragó	0,93	0,93	0,91	0,93	1,06	1,28	0,95	0,95	0,93	0,94
Castella - la Manxa	0,93	0,92	0,90	0,92	1,06	1,28	0,96	0,96	0,95	0,96
Canàries	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
Illes Balears	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
Castella i Lleó	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
Principals CA beneficiàries del fons de competitivitat						1,18	0,93	0,93	0,92	0,92
Principals CA beneficiàries del fons de cooperació						1,31	0,96	0,95	0,93	0,95
Principals CA beneficiàries del fons de competitividad sense les Illes Balears						1,18	0,93	0,94	0,93	0,93

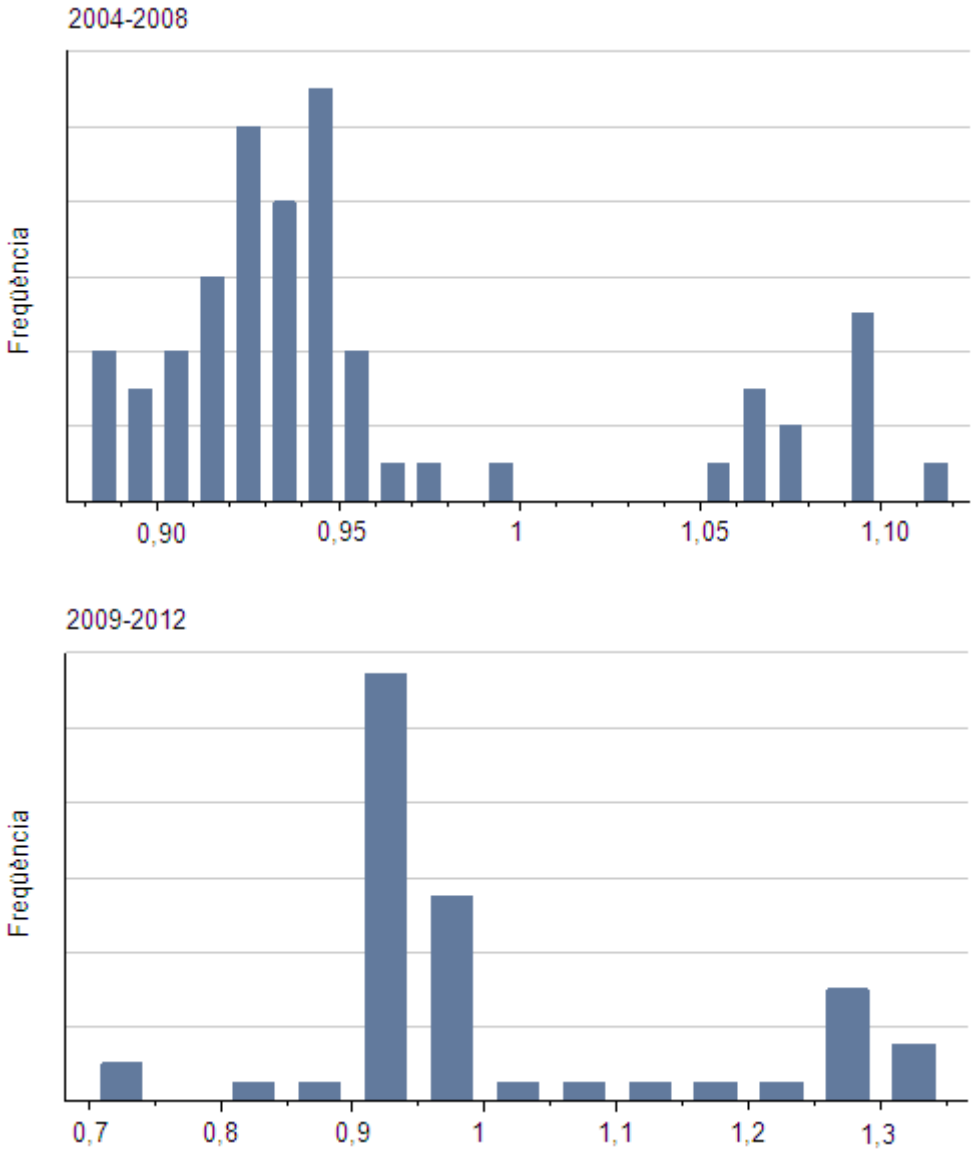
Font: elaboració pròpia.

Una anàlisi més detallada ens permet identificar algunes diferències entre CA al llarg del període analitzat. Des de l'aprovació de l'últim model de finançament autonòmic —excepte els anys 2008 i 2009, que tenen un caràcter atípic—, sembla que els desajustos esmentats són lleugerament superiors als registrats durant el període anterior. Així, la mitjana de la ràtio de bestretes de les CA sobre els recursos en termes de meritació és 0,92 en el període 2004-2007 i 0,94 en el període 2010-2012. També es pot assenyalar que les principals CA beneficiàries del fons de competitivitat presenten un desajust més gran (0,92 en el

període 2010-2012), reben menys recursos en termes de caixa (en relació amb els recursos definitius), perquè no es van realitzar bestretes a compte d'aquest fons, tot i que no hi ha cap argument tècnic objectiu que ho justifiqui.

La distribució de la ràtio de bestretes de les CA sobre els recursos en termes de meritació ens permet identificar molts episodis on l'esmentada proporció dista de complir-se, tant per excés com per defecte. Tanmateix, com s'aprecia en el gràfic 7.2, són més freqüents els desajustos per defecte que per excés, la qual cosa comporta efectes negatius en la liquiditat de les CA. En el quadre A.8 de l'annex es fa la mateixa anàlisi per a la totalitat dels recursos en termes de caixa en lloc de les bestretes. Els resultats obtinguts suggereixen un patró similar dels desajustos.

Gràfic 7.2. Distribució de la proporció de bestretes de les CA sobre els recursos en termes de meritació al llarg del període 2004-2012



Font: elaboració pròpia (vegeu les notes del gràfic 7.1 i del quadre 7.1).

Les liquidacions dels recursos del model tenen un impacte molt rellevant a les CA pel que fa als recursos disponibles en termes de caixa (previs a les liquidacions). La major part dels anys aquestes liquidacions superen el 5 % de les bestretes rebudes per les CA, i aquest import és molt dispar entre CA (vegeu el quadre 7.2). La dispersió en l'impacte d'aquestes desviacions ha anat augmentant, i en especial arran de l'exclusió dels fons de convergència del sistema de bestretes. En el cas de les Illes Balears les liquidacions esmentades constitueixen un terç de les bestretes, mentre que en altres CA aquests imports només suposen un 2 % de les bestretes.

Quadre 7.2. Import de les liquidacions dels recursos del model sobre les bestretes (%)

	Totes les CA	Mínim	Màxim	Coeficient de variació (%)
2004	4,6	2,6 (Extremadura)	8,2 (Madrid)	31,4
2005	6,2	3,1 (Illes Balears)	7,7 (Madrid)	19,1
2006	5,7	4,5 (Extremadura)	7,1 (La Rioja)	14,8
2007	6,9	3,4 (Illes Balears)	8,3 (Andalusia)	23,8
2008	9,2	4,9 (Illes Balears)	11,1 (Andalusia)	19,2
2009	6,2	1,7 (Illes Balears)	10,5 (Canàries)	31,5
2010	-6,3	-9,2 (Illes Balears)	0,1 (Madrid)	-35,3
2011	-22,3	-30,4 (Extremadura)	-11,0 (Illes Balears)	-25,9
2012	6,4	-1,3 (Canàries)	27,9 (Illes Balears)	88,4
2013	5,4	1,6 (Extremadura)	36,8 (Illes Balears)	132,9
2014	5,4	2,1 (La Rioja)	35,8 (Illes Balears)	127,4

Font: elaboració pròpia (vegeu les notes del gràfic 7.1 i del quadre 7.1).

Per determinar l'import de les bestretes, com s'ha assenyalat anteriorment, s'utilitzen les previsions existents quan el Govern central elabora l'avantprojecte de llei de pressupostos generals de l'Estat de l'exercici que correspongui. Tanmateix, alguns anys aquestes previsions es poden desviar substancialment dels valors definitius, i això crea incentius que no afavoreixen la solidesa de les finances autonòmiques (en particular, aquesta situació va tenir lloc en la primera fases de la crisi, 2008-2009). En el quadre 7.3 es manifesta l'evolució dispar del PIB i les bestretes a compte del sistema de finançament autonòmic. Per il·lustrar això, podem destacar l'exercici 2009, any en què el PIB espanyol retrocedia un 3,8 % en taxes interanuals, mentre que les bestretes augmentaven un 2,2 %. Actualment (2014), també sorprèn el desajust que hi ha entre el creixement de les bestretes (-2,6 %) i el PIB (1,5 %).

Es constata l'impacte que tenen aquests desajustos sobre les finances autonòmiques quan es relacionen el dèficit conjunt de les CA i les desviacions dels recursos de caixa sobre els recursos definitius (vegeu

el gràfic 7.3). Els anys 2008 i 2009 són paradigmàtics per entendre l'impacte en els comptes autonòmics: aquets anys es produeixen desviacions molt notables que es liquiden 2 anys després, amb un impacte negatiu en les finances de les CA. Aquesta situació contrasta amb la d'exercicis en què les desviacions van ser molt inferiors (2006 i 2007), i les finances autonòmiques presentaven una posició propera a l'equilibri pressupostari.

Quadre 7.3. Asincronia en l'evolució del PIB i els avançaments a compte del sistema de finançament autonòmic
(% de variació interanual)

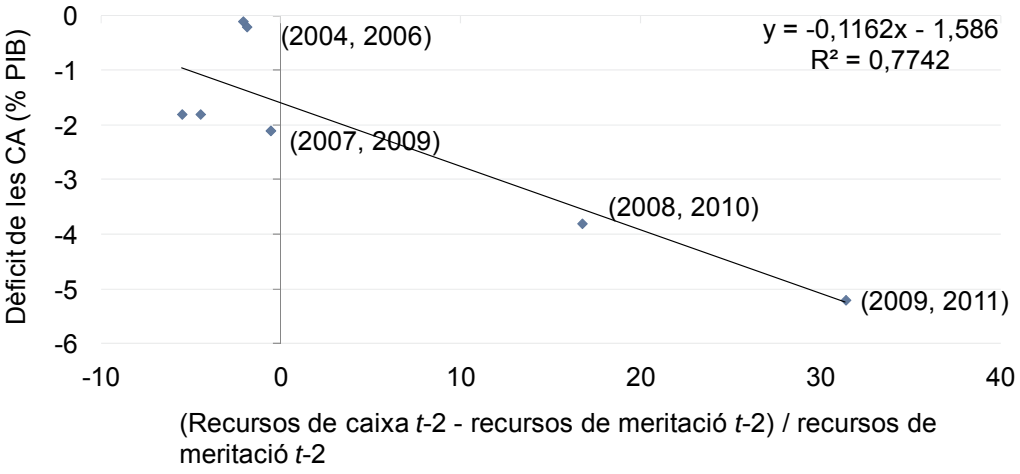
	Bestretes[1]	PIB[2]
2005	9,8	8,1
2006	9,8	8,4
2007	9,3	6,9
2008	5,6	3,3
2009	2,2	-3,8
2010	-13,6	-0,1
2011	nd	0,1
2012	-4,1	-1,7
2013	1,2	-0,9
2014	-2,6	1,5

[1] El concepte *bestretes* , a diferència del quadre 7.1 i del gràfic 7.2, no inclou les bestretes a compte dels fons i recursos addicionals dels anys 2009 i 2010, ni la minora de les retencions a compte dels saldos deutors de les liquidacions del 2008 i del 2009.

[2] S'utilitzen les previsions de la Comissió Europea (hivern del 2014) per a Espanya, corresponents als anys 2013 i 2014.

Font: elaboració propia a partir de dades de l'INE i de les liquidacions del sistema de finançament autonòmic (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques).

Gràfic 7.3. El sistema d'avançaments a compte de les CA i el dèficit de les CA (2006-2012)



Font: elaboració pròpia.

Finalment, s'aborda la incidència de les bestretes sobre la coresponsabilitat fiscal en l'IRPF. No es pot estudiar l'efecte sobre les altres figures subjectes a liquidació, ja que les CA no disposen de capacitat normativa. La Llei 22/2009 regula el mecanisme de bestretes a compte de l'IRPF, de manera que les mesures tributàries adoptades per les CA no s'apliquen als contribuents fins al moment de presentar la declaració (t +1) i no tenen efectes recaptadors per a les CA fins a l'exercici següent (t +2). Aquesta demora es corregeix parcialment mitjançant un factor de correcció de les bestretes que tracta de reflectir les mesures normatives adoptades per cada CA des de l'últim exercici liquidat fins al moment de calcular els pagaments esmentats. No obstant això, aquest factor de correcció incorpora una estimació dels efectes recaptadors de mesures de política tributària adoptades per als exercicis t-2 i t -1, ja que les mesures que afecten l'exercici t no es coneixen en el moment de calcular les bestretes.

Per tant, el sistema de bestretes no afavoreix l'exercici de la coresponsabilitat fiscal en l'IRPF. Quan es tracta d'apujar-ne el gravamen, la demora desincentiva, ja que passa molt de temps entre el moment en què s'anuncia un increment impositiu i el moment en què es recapta aquest increment. Al contrari, quan es tracta d'una reducció d'impostos, el retard pot ser un incentiu positiu, ja que la pèrdua de recaptació es demora en el temps, mentre que el seu anunci proporciona rèdits electorals.

8.
El principi de lleialtat institucional

D'acord amb el principi de lleialtat institucional, que recull la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les CA (LOFCA), l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la Llei 22/2009, des de l'aprovació del sistema de finançament vigent, s'ha de valorar l'impacte financer sobre les CA que tenen les disposicions generals que aprova l'Estat. En l'últim acord de finançament es va establir el compromís explícit de l'Estat de garantir que les normes estatals que comportin a les CA increment de despeses o disminució d'ingressos incloguin les valoracions corresponents. A més, es va crear un mecanisme de revisió quinquennal per compensar, si cal, l'impacte financer de la legislació estatal (disposicions addicionals 6a i 7a de la Llei 22/2009).

Durant els últims 5 anys, reiteradament, les mesures que ha aprovat l'Estat han incomplert la valoració dels increments de despeses o disminució d'ingressos per a les CA.

En aquest sentit, convé recordar que l'ús de la potestat tributària originària de l'Estat i que té un impacte en els ingressos autonòmics s'ha d'exercir garantint l'autonomia i la suficiència financera de les CA; conseqüentment, s'han d'instrumentar els mecanismes necessaris per compensar a les CA qualsevol reducció d'ingressos o augment d'obligacions de despesa que sobrevingui.

A continuació, s'identifiquen algunes mesures estatals que han repercutit en el pressupost de les CA. En primer lloc, s'esmenten algunes de les mesures estatals que han comportat, a les CA, obligacions de despesa que no s'havien previst quan es va aprovar el sistema de finançament vigent:

- Compliment de la llei de la dependència (les aportacions de l'Estat i les CA haurien de ser equivalents), i desplegament a partir de l'aprovació de la Llei 22/2009.
- Despesa sanitària:
  - Ampliació de la cartera de serveis.
  - Compensació insuficient del cost total de les persones desplaçades a càrrec del fons de cohesió sanitària (lleis dels PGE).

- Ampliació dels supòsits d'interrupció voluntària de l'embaràs i inclusió d'anticonceptius d'última generació (Llei orgànica 2/2010).

- Augment del tipus impositiu de l'IVA.

En segon lloc, s'apunten algunes mesures estatals que han comportat una reducció dels ingressos tributaris de les CA:

- Introducció d'exempcions i beneficis fiscals en l'ITPAJD i en l'IRPF, la qual cosa redueix el rendiment cedit a les CA.
- Vinculació de l'aportació a la indústria farmacèutica i a la recerca (Llei 28/2009).

Finalment, és important assenyalar que l'impacte de l'augment de la pressió fiscal de l'Estat també s'ha de preveure, ja que de manera indirecta incideix sobre les finances autonòmiques. Aquest increment, del qual no han participat les CA, ha tingut un efecte de contracció de l'economia, com han reconegut les principals autoritats econòmiques i monetàries del nostre entorn, i amb això, un impacte negatiu en totes les bases imposables de les figures tributàries amb rendiment assignat a les CA. Algunes de les principals mesures que recullen l'augment de la pressió fiscal esmentat són el Reial decret llei 6/2010, el Reial decret llei 20/2011 i el Reial decret llei 20/2012.

9. Conclusions

De l'anàlisi de l'aplicació del sistema de finançament de les CA en el període 2009-2012, se'n desprenen les conclusions següents:

- S'ha produït un desequilibri vertical a favor de l'Estat, ja que els seus recursos han augmentat amb una taxa interanual del 7 %, mentre que els de les CA ho han fet amb una taxa del 2,5 %.

- D'altra banda, les despeses en matèria de sanitat i educació, competència de les CA, després d'un període en què s'han anat apropant als valors dels països europeus, a partir del 2009 i a causa de l'impacte de la crisi i de l'increment de l'esforç de consolidació fiscal exigit a les CA, retrocedeixen fins a situar-se en valors anteriors al 2002, mentre que el total de despesa pública progressivament s'apropa als valors europeus.

- Per això, resulta fonamental restablir l'equilibri financer, dotant les CA de més recursos en detriment dels de l'Estat. Redistribuir els recursos del 2012 en funció del repartiment del 2009 comportaria dotar les CA de 5.534 MEUR, i aquesta distribució s'ha de considerar de mínims, ja que, des del 2009, les necessitats de despesa de les CA han augmentat (llei de la dependència, etc.).

- Es constata que hi ha grans diferències entre CA pel que fa a l'ús de la capacitat normativa relativa als tributs cedits. L'exercici de coresponsabilitat que suposa l'increment de la pressió fiscal comporta un augment de la recaptació directa d'aquests tributs. Tanmateix, la distorsió que genera la resta de recursos del model de finançament no permet que les CA que tenen uns recursos *per capita* inferiors al valor mitjà compensin aquests dèficits del model, com és el cas de les CA d'Andalusia, Catalunya i la Regió de Múrcia.

- Encara que disposen de certa capacitat de decisió sobre alguns elements dels tributs cedits, les CA tenen poc espai fiscal per poder decidir les pròpies polítiques fiscals. Les CA tampoc no tenen cap paper rellevant a l'hora de dur a terme una gestió dels impostos que estigui d'acord amb la seva estructura de recursos, la qual cosa genera distorsions a les CA, per la poca perceptibilitat dels ciutadans i per la nul·la informació sobre la realitat fiscal de cada comunitat, i limita l'autonomia financera.

- L'anàlisi de l'evolució dels recursos del model de finançament mostra un augment progressiu de la disparitat entre CA, ja que ha beneficiat les CA que ja estaven per sobre dels valors mitjans el primer any d'aplicació del model, en detriment de les CA que continuen mantenint-se per sota d'aquesta xifra o bé experimenten una pèrdua de posicions relatives en el model.

- L'evolució dels recursos per CA no ha tingut cap relació positiva amb el creixement de la població ni tampoc amb el de la població ajustada, que és l'indicador de necessitats del model de finançament actual.

- El FSG i els fons de convergència (competitivitat i cooperació) introdueixen fortes distorsions en la distribució dels recursos entre CA, que condueixen a un sobreanivellament. En aquest sentit, CA que en termes de capacitat fiscal se situen per sobre de la mitjana acaben per sota, i a la inversa. També es dóna el cas que CA que tenen una capacitat fiscal similar es tracten de manera molt diferent en termes de recursos totals. Aquestes inequitats s'aguditzen molt més si es tenen en compte les diferències de preus entre CA.

- El fons de suficiència consolida l'*statu quo* de les CA i impedeix qualsevol redistribució dels recursos. A més, el fet que de la quantia d'aquest fons se'n dedueixin els augments de tipus de l'IVA i dels impostos especials impedeix que les CA rebin els recursos derivats d'aquests augments d'impostos, que, a més, representen un augment de la despesa de les CA, ja que han de respondre a aquesta pressió fiscal més gran.

- La quantitat deduïda del FSG en el conjunt de CA derivada dels augments de tipus impositius des de l'any 2012 puja a 6.266 MEUR (un 6,5 % dels recursos del model de finançament). Cal assenyalar que aquesta xifra correspon a la part cedida a les CA (50 %), la qual cosa significa que, amb els augments de tipus de l'IVA i dels impostos especials, l'Estat ha obtingut més de 12.000 MEUR, xifra que concorda amb la dotació addicional que va posar a disposició de les CA en l'acord de finançament anterior.

- En el període 2009-2012 el fons de cooperació ha augmentat un 43,2 %, mentre que el fons de competitivitat ha disminuït un 18,6 %. El motiu que explica aquesta diferència en l'evolució és que el fons de cooperació està subjecte a uns límits, mentre que el de cooperació no ho està.

- Quant al fons de cooperació, hi ha duplicitat d'objectius i criteris amb el FCI. Les CA beneficiàries pràcticament són les mateixes i els criteris de repartiment tenen una gran similitud (bàsicament: població i inversa de la renda *per capita*).

- El funcionament del fons de competitivitat és extremament complex, la qual cosa comporta inestabilitat i falta de predictibilitat dels recursos. A més, l'existència de límits fa que l'import que finalment es distribueix entre les CA sigui inferior al 80 % de la dotació prevista.

- Dins del model de finançament hi ha dues variables fonamentals: els indicadors de necessitats i els de capacitat fiscal, que determinen els recursos del fons de garantia i, alhora, els del fons de competitivitat.

    - Pel que fa a l'indicador de necessitats (població ajustada), no hi ha cap criteri determinant sobre les variables i ponderacions que s'utilitzen per calcular-lo. Tenint en compte que la població és un indicador sintètic de les necessitats de despesa de les CA, *a priori* no és necessari introduir altres elements que determinin diferències entre CA. Tanmateix, si cal fer distincions per cost de provisió de serveis, el diferencial de preus és un bon indicador d'aquestes diferències.

    - L'indicador de capacitat fiscal a partir de la recaptació normativa dista molt de representar l'evolució de les bases subjectes a l'impost. D'altra banda, l'ús d'índexs d'imputació de l'IVA i dels impostos especials no expressa l'evolució del consum subjecte a gravamen i és extremament opac.

- Finalment, els ITE, que són l'indicador d'evolució de les transferències que l'Estat destina a les CA, a causa de la manera particular de calcular-los, estan subjectes a importants fluctuacions alienes a la pròpia evolució de la recaptació dels impostos, la qual cosa provoca distorsions en la dinàmica dels recursos del model de finançament.

- A més dels recursos del model de finançament, les CA disposen de transferències de l'Estat, del FCI i dels fons europeus, recursos que augmenten la inequitat en la distribució de recursos de les CA.

- El sistema de bestretes, subjecte als errors de previsió del Govern central, comporta distorsions de caixa a les CA, ja que la liquidació dels recursos es produeix amb dos anys de retard. Exceptuant els anys 2008 i 2009, els desajustos sempre comporten una infraestimació dels recursos de les CA en termes de caixa.

- Actualment (2014), també sorprèn el desajust que hi ha entre el creixement de les bestretes per al conjunt de CA (-2,6 %) i el PIB (1,5 %).

- L'Estat ha incomplert reiteradament el que estableix la llei de finançament en matèria de lleialtat institucional per tal com no s'ha valorat l'impacte (l'augment de les despeses o la disminució dels ingressos) que les decisions estatals han pogut tenir a les CA. S'ha de valorar l'impacte de totes les normes estatals que han provocat un augment de la despesa o una reducció dels ingressos.

Annex

Quadre A.1. Evolució dels ingressos de l'Estat i de les CA de règim comú (flux de caixa i xifra teòrica)
(MEUR)

	Total			Estat			CA de règim comú		
	2009	2012	% de variació interanual 2012/2009	2009	2012	% de variació interanual 2012/2009	2009	2012	% de variació interanual 2012/2009
Tributs compartits	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
Impost sobre l'alcohol i les begudes derivades	802	745	-2,5	337	313	-2,5	465	432	-2,5
Impost sobre la cervesa	277	283	0,8	116	119	0,8	160	164	0,8
Impost sobre productes intermedis	18	17	-2,0	8	7	-2,0	11	10	-2,0
Impost sobre les labors del tabac[2]	7.131	7.064	-0,3	2.995	2.967	-0,3	4.136	4.097	-0,3
Impost sobre els hidrocarburs	9.851	8.595	-4,4	4.138	3.610	-4,4	5.714	4.985	-4,4
Tributs no compartits	39.808	39.128	-0,6	24.016	25.954	2,6	15.792	13.174	-5,9
Impost sobre societats	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			
Impost sobre primes d'assegurances	1.406	1.378	-0,7	1.406	1.378	-0,7			
Impost sobre activitats de joc	0	133	-		101	-		32	-
Impost sobre l'electricitat	1.271	1.507	5,8				1.271	1.507	5,8
Impost sobre determinats mitjans de transport	762	685	-3,5				762	685	-3,5 [3]
Impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs	1.156	1.166	0,3				1.156	1.166	0,3 [3]
ITP i AJD	7.593	5.131	-12,2				7.593	5.131	-12,2
Impost sobre successions i donacions	2.471	2.034	-6,3				2.471	2.034	-6,3
Taxa sobre el joc	1.590	1.076	-12,2				1.590	1.076	-12,2
Impost sobre el patrimoni	31	563	161,6				31	563	161,6
Impostos propis de les CA	479	559	5,3				479	559	5,3 [3]
Impostos indirectes canaris	440	421	-1,4				440	421	-1,4
Resta d'impostos (cedits i declaració tributària especial)	80	1.331	155,5	80	1.331	155,5			
Recaptació total	155.311	176.913	4,4	79.496	95.293	6,2	75.815	81.620	2,5
Transferències de la liquidació del model de finançament de les CA de règim comú	0	0	-	-14.701	-15.951	2,8	14.701	15.951	2,8
Fons de suficiència global	0	0		-7.672	-5.417	-11,0	7.672	5.417	-11,0 [3]
Fons de garantia	0	0		-3.316	-6.764	26,8	3.316	6.764	26,8 [3]
Fons de convergència	0	0		-3.972	-3.982	0,1	3.972	3.982	0,1 [3]
Compensació de Canàries IGTE	0	0		258	211	-6,5	-258	-211	-6,5
Total d'ingressos disponibles	155.311	176.913	4,4	64.795	79.342	7,0	90.516	97.571	2,5

[1] En la recaptació de l'Estat s'han ajustat els canvis normatius estatals que tenen més impacte recaptatori (la deducció de 400 euros y el gravamen complementari).

[2] En la recaptació de les CA no s'ha ajustat la capacitat normativa de l'Estat relativa a l'IVA i a l'impost sobre el tabac, perquè l'Estat reparteix la recaptació total i després realitza un ajust negatiu al fons de suficiència global.

[3] Les dades del 2012 són estimades: en el cas dels impostos corresponen a la recaptació del 2011, i en el cas de les transferències, a la previsió de liquidació del model de finançament de l'any 2012.

Font: Informe Mensual de Recaudación Tributaria (AEAT), Informe Trimestral sobre Recaudación por Tributos Cedidos Gestionados por las CCAA, BADESPE, liquidació del sistema de finançament de les CA de règim comú, bestretes del sistema de finançament de les CA de règim comú, i liquidació dels pressupostos de les CA i de l'Estat.

Quadre A.2. Índex de recursos de l'any 2009 per fases del model (població)
(total de CA = 100)

	Capacitat tributària	Capacitat tributària + fons de garantia	Total
Catalunya	119,2	103,7	102,3
Galícia	88,3	101,8	107,3
Andalusia	79,8	93,9	92,3
Principat d'Astúries	103,4	103,6	108,8
Cantàbria	112,7	102,9	117,8
La Rioja	102,0	101,5	110,8
Regió de Múrcia	84,4	94,7	94,3
Comunitat Valenciana	92,8	96,8	92,8
Aragó	113,3	107,1	110,2
Castella - la Manxa	85,3	100,7	101,6
Canàries	46,3	89,8	87,3
Extremadura	73,8	98,3	111,6
Illes Balears	121,6	105,1	99,3
Madrid	137,3	104,5	102,2
Castella i Lleó	99,0	105,3	112,2
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: els índexs s'han calculat en termes normatius i competencialment homogenis segons població.

Font: elaboració pròpia.

Quadre A.3. Índex de recursos de l'any 2010 per fases del model (població)
(total de CA = 100)

	Capacitat tributària	Capacitat tributària + fons de garantia	Total
Catalunya	118,5	103,5	98,9
Galícia	90,5	102,5	111,6
Andalusia	81,0	94,2	94,5
Principat d'Astúries	105,2	104,0	112,9
Cantàbria	114,0	103,1	122,8
La Rioja	102,3	101,7	117,6
Regió de Múrcia	84,0	94,6	93,1
Comunitat Valenciana	93,9	97,2	93,5
Aragó	114,8	107,4	113,4
Castella - la Manxa	86,6	101,0	104,4
Canàries	42,1	89,4	88,6
Extremadura	76,4	98,9	119,4
Illes Balears	122,9	105,1	99,8
Madrid	133,3	103,3	94,4
Castella i Lleó	101,2	105,8	117,1
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: els índexs s'han calculat en termes normatius i competencialment homogenis segons població.

Font: elaboració pròpia.

Quadre A.4. Índex de recursos de l'any 2011 per fases del model (població)
(total de CA = 100)

	Capacitat tributària	Capacitat tributària + fons de garantia	Total
Catalunya	119,1	103,8	99,4
Galícia	91,2	102,7	110,9
Andalusia	79,9	93,8	93,9
Principat d'Astúries	106,6	104,5	112,6
Cantàbria	114,4	103,2	124,4
La Rioja	103,2	102,1	120,7
Regió de Múrcia	83,5	94,5	93,1
Comunitat Valenciana	93,7	97,3	93,6
Aragó	114,6	107,4	116,3
Castella - la Manxa	85,4	100,4	103,4
Canàries	42,2	89,3	88,3
Extremadura	76,2	98,4	114,5
Illes Balears	121,7	104,9	100,8
Madrid	134,2	103,7	95,4
Castella i Lleó	101,5	105,8	116,3
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: els índexs s'han calculat en termes normatius i competencialment homogenis segons població.

Font: elaboració pròpia.

Quadre A.5. Índex de recursos de l'any 2012 (estimats) per fases del model (població)
(total de CA = 100)

	Capacitat tributària	Capacitat tributària + fons de garantia	Total
Catalunya	118,6	103,7	98,7
Galícia	92,3	103,1	110,8
Andalusia	79,7	93,6	94,4
Principat d'Astúries	107,8	104,8	112,7
Cantàbria	114,5	103,3	125,1
La Rioja	103,5	102,1	120,0
Regió de Múrcia	83,9	94,6	93,7
Comunitat Valenciana	93,9	97,3	94,0
Aragó	115,1	107,4	116,0
Castella - la Manxa	85,3	100,1	103,4
Canàries	41,8	89,4	90,2
Extremadura	76,6	98,2	117,0
Illes Balears	122,5	105,2	100,1
Madrid	134,2	103,9	94,6
Castella i Lleó	100,8	105,7	115,8
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: els índexs s'han calculat en termes normatius i competencialment homogenis segons població.

Font: elaboració pròpia.

Quadre A.6. Evolució del FSG[1]
(MEUR)

	2009	2010	2011	2012[2]	2010/2009	2011/2010	2012/2011[2]	2012/2009[2]
					% de variació			
Catalunya	2.047	2.077	1.682	1.470	1,5	-19,0	-12,6	-28,2
Galícia	749	1.055	855	760	40,8	-19,0	-11,1	1,4
Andalusia	1.379	1.986	1.461	1.198	44,0	-26,5	-18,0	-13,1
Principat d'Astúries	265	367	292	260	38,1	-20,4	-10,9	-2,0
Cantàbria	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
Regió de Múrcia	93	92	23	-6	-0,4	-75,3	-126,9	-106,6
Comunitat Valenciana	19	-296	-503	-583	-1.618,4	70,0	15,8	-3.089,4
Aragó	358	497	404	359	38,6	-18,7	-11,2	0,1
Castella - la Manxa	340	470	341	284	38,3	-27,3	-16,8	-16,3
Canàries	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
Illes Balears	-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
Castella i Lleó	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] Inclou les competències traspassades,

[2] Les dades del 2012 s'han estimat a partir de les previsions del Ministeri d'Hisenda i Adminsitracions Públiques.

Font: elaboració pròpia.

Quadre A.7. Dotació financera dels programes operatius dels fons europeus del període 2007-2013

	Fons tecnològic (%)	Fons tecnològic (MEUR)	Economia i coneixement (%)	Economia i coneixement (MEUR)	Assistència tècnica (%)	Assistència tècnica (MEUR)	Fons de cohesió i FEDER (%)	Fons de cohesió i PO regional del FEDER (%)	Total (%)	Total regionalitzat 2007-2013	Anualitat (total/7)
Convergència	70,0%	1.574	77,1%	1.130	64,5%	41	67,3%	12.055	68,2%	14.800	2.114
Andalusia	43,4%	977	44,9%	658	37,6%	24	38,2%	6.844	39,2%	8.503	1.215
Castella - la Manxa	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
Galícia	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
Principat d'Astúries	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
Regió de Múrcia	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
Canàries	2,2%	49	3,4%	50	2,9%	2	5,7%	1.019	5,2%	1.121	160
Castella i Lleó	4,7%	106	4,6%	68	3,9%	2	4,6%	818	4,6%	994	142
Comunitat Valenciana	8,1%	182	7,5%	109	6,2%	4	7,4%	1.326	7,5%	1.622	232
Competitivitat	10,0%	225	0,0%	0	14,3%	11	9,5%	1.696	8,9%	1.932	276
Aragó	0,3%	7	0,0%	0	3,0%	2	0,9%	163	0,8%	172	25
Illes Balears	0,1%	2	0,0%	0	1,0%	1	0,6%	107	0,5%	110	16
Cantàbria	0,1%	2	0,0%	0	0,7%	0	0,5%	89	0,4%	92	13
Catalunya	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 Basc	1,3%	29	0,0%	0	2,4%	2	1,3%	241	1,3%	271	39
Total de CA	100,0%	2.248	100,0%	1.465	97,0%	64	100,0%	17.923	100,0%	21.700	3.100
Total de CA de règim comú [2]		2.208		1.448		62		17.546		21.264	3.038

[1] Inclou els programes regionals i l'assistència tècnica del FEDER (competitivitat i convergència) i dels fons de cohesió (convergència). No inclou els programes puriregionals d'aquests dos fons, el fons socials europeu, el fons de cooperació territorial ni els fons europeus destinats a les comunitats forals, encara que el marc estratègic nacional de referència d'Espanya 2007-2013 inclou dotacions per a aquestes CA.
[2] No inclou les comunitats forals (Navarra i el País Basc) ni les ciutats amb estatut d'autonomia (Ceuta i Melilla).

Font: Direcció General de Fons Comunitaris, del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (Marco estratégico nacional de referencia de España 2007-2013, Programa operatiu del fons de cohesió 2007-2013 i Programa operatiu de cohesió - FEDER 2007-2013).

Quadre A.8. Recursos de les CA
(caixa / meritació)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Mitjana 2010-2012
Catalunya	0,98	0,99	0,97	1,00	1,14	1,22	0,95	0,94	0,99	0,96
Galícia	0,98	0,99	0,95	0,99	1,19	1,36	0,95	0,93	0,98	0,95
Andalusia	0,97	0,96	0,95	1,00	1,20	1,44	0,98	0,95	0,95	0,96
Principat d'Astúries	0,98	1,00	0,97	0,99	1,15	1,33	0,94	0,94	0,99	0,95
Cantàbria	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
Regió de Múrcia	0,98	0,98	0,94	1,00	1,18	1,33	0,96	0,94	0,96	0,95
Comunitat Valenciana	0,97	0,98	0,96	1,01	1,18	1,28	0,92	0,88	0,95	0,92
Aragó	0,97	0,99	0,96	0,99	1,16	1,36	0,95	0,95	0,98	0,96
Castella - la Manxa	0,97	0,97	0,95	0,99	1,17	1,38	0,96	0,96	0,99	0,97
Canàries	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
Illes Balears	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
Castella i Lleó	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
Principals CA beneficiàries del fons de competitivitat						1,24	0,93	0,93	0,99	0,951
Principals CA beneficiàriese del fons de cooperació						1,39	0,96	0,95	0,97	0,961
Principals CA beneficiàries del fons de competitividad sense Illes Balears						1,25	0,93	0,94	1,00	0,956
Principals CA beneficiàries del fons de competitividad sense Madrid						1,26	0,94	0,91	0,96	0,939

Nota: les principals CA beneficiàries del fons de competitivitat són Catalunya, Múrcia, la Comunitat Valenciana, les Canàries, les Illes Baleares i Madrid.

Font: elaboració pròpia (vegeu les notes del gràfic 7.1).