

**EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN:
UN ANÁLISIS CRÍTICO Y DATOS HOMOGÉNEOS PARA 2009**

Angel de la Fuente*
Instituto de Análisis Económico, CSIC

revisado, noviembre de 2011**

* La presente monografía forma parte de un proyecto de investigación cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Fundación Caixa Galicia. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2008-04837/ECON y los comentarios y sugerencias de Luis González Calbet, Antoni Zabalza, Manuel Sarachaga, Rafael Doménech y Luis Angel Hierro.

El trabajo es fundamentalmente una versión revisada y actualizada de dos trabajos previos sobre el mismo tema (de la Fuente 2010 y 2011) elaborada tras la publicación de la primera liquidación del nuevo sistema de financiación, la correspondiente a 2009.

** En este trabajo se introducen algunas correcciones en relación con la versión anterior (fecha de septiembre de 2011). Los cambios afectan a los recursos REF canarios en 2007 y a la recaudación homogeneizada por sucesiones, ITP y AJD y tasas sobre el juego en 2007 y 2009.

ÍNDICE

Capítulo 1: El nuevo sistema de financiación regional: una visión de conjunto	
1. Introducción	3
2. El sistema de financiación antes de la reforma	4
3. Principales novedades del nuevo sistema de financiación	6
- Mayor participación autonómica en los grandes tributos estatales	7
- Más recursos para las comunidades autónomas	8
- Un mecanismo dinámico de reparto que permite compartir riesgos	8
- Nivelación parcial	9
- Un punto de partida incierto	9
4. ¿Cómo se determina la financiación?	10
- La restricción inicial y sus implicaciones	11
5. Una primera valoración: un diseño mejorable	13
Capítulo 2: Más sobre las novedades del nuevo sistema	
1. Introducción	16
2. La aportación adicional del Estado y su reparto	16
3. El Fondo de Garantía y la población ajustada	21
3.1. Criterios de reparto	21
3.2. ¿Es la nueva fórmula de necesidades de gasto mejor que la anterior?	22
3.3. La ponderación de las distintas competencias autonómicas	23
3.4. ¿Qué nivela el Fondo de Garantía?	25
3.5. La población ajustada	26
4. El Fondo de Cooperación	27
5. El Fondo de Competitividad	30
5.1. Construcción del indicador de capacidad fiscal	30
5.2. Criterios de elegibilidad	33
5.3. El reparto del Fondo	36
5.4. Valoración	38
6. La compensación prevista en la disposición adicional tercera	39
Capítulo 3: El punto de partida. Los resultados ajustados del sistema anterior en 2007 y 2009	
1. Los resultados ajustados del sistema anterior en 2007 y 2009	41
2. ¿Por qué varía tanto la financiación entre 2007 y 2009?	45
2.1. La evolución de los ingresos autonómicos	46
2.2. Implicaciones de algunos problemas técnicos del modelo	48
Capítulo 4: La financiación en 2009 con el nuevo sistema	
1. Los resultados del nuevo sistema en 2009	54
1.1. La aportación adicional del Estado y la financiación básica en 2009	54
1.2. Los Fondos de Convergencia y la financiación total con el nuevo sistema	56
2. El reparto del Fondo de Competitividad	57
3. ¿Mejora el nuevo modelo el reparto del año base?	59
4. De 2007 a 2009: resumen y valoración	60
5. Conclusión	64
Capítulo 5: Una nota sobre la dinámica del sistema	
1. Introducción	65
2. La evolución de la financiación básica	65
- La financiación básica agregada	66
- La financiación básica regional	68
- Los efectos de la restricción inicial	70
- La financiación relativa por habitante ajustado	71
3. Los efectos del crecimiento de la población, de la renta per cápita y del envejecimiento	72
4. El Fondo de Competitividad	76
5. Conclusión	79

Anexo 1: El cálculo del ITE	
1. El ITE _n de 2007 y 2009	80
2. Cálculo de los ITEs regionales de Madrid y Baleares en 2009	83
Anexo 2: Estimación de la recaudación homogénea por ciertos tributos cedidos	85
Anexo 3: Resultados ajustados del sistema anterior en 2007	
1. Recaudación real y normativa de los tributos cedidos tradicionales	86
1.1. Rendimientos reales	86
1.2. Recaudación normativa con el criterio del sistema anterior	87
1.3. Cálculo de la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales con los criterios del nuevo acuerdo (“criterio normativo actualizado”)	89
1.4. Recaudación homogénea por tributos cedidos tradicionales	90
2. Recaudación normativa por otros tributos cedidos	91
3. El Fondo de Suficiencia	93
4. Otros ingresos autonómicos	94
Anexo 4: Resultados ajustados del sistema 2001 en 2009	
1. Recaudación normativa, real y homogénea por tributos cedidos	96
2. El Fondo de Suficiencia	100
3. Otros ingresos autonómicos	100
4. El <i>statu quo</i> del nuevo sistema	101
Anexo 5: La financiación en 2009 con el nuevo modelo	
1. La valoración de las competencias singulares	103
2. Capacidad tributaria y capacidad fiscal	104
3. Financiación previa a la aplicación de los Fondos de Convergencia con criterio de caja	105
4. Reparto del Fondo de Competitividad de 2009 con el criterio previsto en la nueva ley	108
5. Valores provisionales de los elementos del nuevo sistema en 2009	111
5.1. La capacidad tributaria regional y la aportación autonómica al Fondo de Garantía	111
5.2. El Fondo de Garantía	112
5.3. El Fondo de Suficiencia	112
5.4. La financiación por habitante ajustado o por unidad de necesidad	113
Anexo 6:	
1. Derivación de la ecuación (31) del capítulo 5	115
2. Derivación de la ecuación (35) del capítulo 5	115
Referencias Bibliográficas	117

1. Introducción

Tras un largo y tenso proceso de negociación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en julio de 2009 un nuevo Acuerdo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común (CPFF, 2009). Se iniciaba así un proceso de reforma que culminaría en diciembre del mismo año con la aprobación de una nueva ley de financiación regional (ley 22/2009, BOE, 2009a) y con la reforma de la LOFCA (ley orgánica 3/2009, BOE 2009b).

Tanto el Acuerdo como la nueva Ley que lo desarrolla en algunos puntos y le da forma legal son documentos de difícil lectura. En ellos se dibuja un sistema complejo que mantiene elementos importantes de su antecesor pero introduce también novedades de calado y que no siempre funciona como podría parecer a primera vista. Sorprendentemente, además, ninguno de los textos citados ha ido acompañado de estimaciones oficiales de los resultados del nuevo sistema, lo que se ha traducido en una considerable incertidumbre sobre las implicaciones financieras de la nueva norma.

En este contexto, el presente trabajo persigue un doble objetivo. Por un lado, se intenta clarificar el funcionamiento del nuevo modelo de financiación regional, ofreciendo una descripción sistemática del mismo y una primera cuantificación de sus resultados iniciales a competencias homogéneas. Por otro, se realiza también una valoración crítica del nuevo sistema y se identifican ciertos aspectos del mismo que podrían ser problemáticos. La parte normativa del trabajo se centra fundamentalmente en cuestiones que tienen que ver con la equidad del nuevo reparto territorial de los recursos públicos y con la durabilidad del nuevo Acuerdo, dejando de lado, o al menos en un segundo plano, otros temas importantes tales como el reparto de figuras y competencias tributarias entre administraciones y sus posibles implicaciones para la eficiencia de un sistema de financiación descentralizado.

El núcleo del trabajo se divide en tres grandes bloques. En el presente capítulo se destacan las principales novedades que introduce la nueva Ley de financiación y se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del sistema y una primera valoración de su diseño. En el capítulo 2 se analizan en detalle algunos de los elementos más novedosos y/o complejos del nuevo modelo. En este capítulo se describe la aportación adicional del Estado al sistema de financiación regional y los criterios que se utilizan para su reparto y se analizan y valoran los nuevos Fondos de Garantía y de Convergencia Regional. Seguidamente, en los capítulos 3 y 4 se ofrece una cuantificación de los resultados a competencias homogéneas del nuevo modelo en su año base efectivo de 2009 y se compara la nueva asignación de recursos con la que se habría obtenido bajo el modelo anterior en 2009 y con la observada en 2007, que es el último ejercicio para el que se disponía de la liquidación del sistema durante las negociaciones para su reforma. La primera comparación permite aislar los efectos del cambio de sistema propiamente dicho y preguntarnos si la reforma se ha traducido en una distribución más equitativa de los recursos

destinados a las administraciones regionales. La segunda referencia es interesante porque es seguramente la que ancla las expectativas con las que los gobiernos regionales abordaron la negociación del reciente Acuerdo. Finalmente, el documento incluye también una serie de Anexos en los que se recogen los detalles de los datos de base y de los cálculos necesarios para obtener los distintos agregados de financiación.

2. El sistema de financiación antes de la reforma

El sistema de financiación regional ha sufrido enormes cambios en los más de treinta años transcurridos desde su puesta en marcha. En una primera etapa, su objetivo primordial fue el de garantizar la continuidad del funcionamiento de los principales servicios públicos durante un proceso de traspaso de competencias a los gobiernos regionales que se produjo a ritmos muy diferentes en distintos territorios. Durante esta etapa, las transferencias estatales determinadas en base al coste histórico de provisión de los servicios transferidos fueron la fuente casi única de recursos de las comunidades autónomas (excepto en los territorios forales, que disfrutaron desde el principio de un sistema peculiar). En etapas posteriores se introducen en el sistema métodos en principio más objetivos de determinación de las necesidades regionales de gasto con el fin de garantizar la igualdad en la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones. También se va reduciendo gradualmente el peso de las transferencias estatales mediante la cesión a las regiones de los rendimientos de una serie de impuestos, con un poder creciente de decisión sobre el diseño y gestión de los mismos.

Desde el final del llamado período transitorio en 1986, la financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha estado regulada por una serie de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un órgano en el que están representadas las comunidades autónomas y la Administración central.¹ Hasta 2001, la financiación de la sanidad y los servicios sociales se mantenía fuera del sistema, rigiéndose por una serie de acuerdos complementarios que regulaban el reparto del presupuesto del INSALUD y del IMSERSO.

Los sucesivos acuerdos de financiación adoptados desde 1986 hasta la fecha (con la excepción parcial del actual) han mantenido en líneas generales una misma estructura. En primer lugar, todos ellos han especificado una fórmula de *necesidades de gasto* que intenta aproximar los recursos que se necesitarían para prestar en cada territorio el paquete estándar de servicios públicos de titularidad autonómica en función de sus características demográficas y geográficas. A igualdad de competencias, esta fórmula asigna recursos a las distintas regiones en función de su población y de otras variables (tales como la extensión de su territorio, su carácter insular, la dispersión de su población y su estructura demográfica). Históricamente, por tanto, el sistema ha perseguido un objetivo que podríamos llamar de *nivelación total* (aunque, como veremos enseguida, ciertamente imperfecta) pues los recursos asignados a cada región hasta la aprobación del modelo actual no sólo no dependían de su capacidad recaudatoria sino que además tenían en cuenta (y siguen haciéndolo) las diferencias existentes

¹ Para un análisis más detallado de la evolución del sistema de financiación y del funcionamiento del antecesor del sistema actual véanse entre otros Monasterio (2002), de la Fuente y Vives (2003), López Laborda (2006) y de la Fuente y Gundín (2007 y 2008).

entre territorios en términos de las principales variables que pueden incidir sobre los costes de provisión de los servicios que gestionan las administraciones autonómicas.

Dicho esto, es importante resaltar que las fórmulas de necesidades de gasto del sistema de financiación regional no han llegado nunca a aplicarse de forma satisfactoria en la práctica. Todas ellas se han visto desvirtuadas por la inclusión en los sucesivos acuerdos de numerosas cláusulas de excepción y de otros elementos *ad-hoc* que han hecho que la distribución final de los recursos disponibles en el año base de cada nuevo modelo terminase no pareciéndose demasiado a lo que exigiría la fórmula. En realidad, la asignación inicial de cada nuevo sistema ha sido fruto de un acuerdo político entre las administraciones implicadas que siempre se ha negociado bajo una fuerte restricción de *statu quo* que garantizaba a cada comunidad al menos los recursos que venía percibiendo hasta el momento bajo el sistema anterior. En consecuencia, las negociaciones que han precedido a las sucesivas reformas del sistema se han centrado fundamentalmente en cuánto dinero adicional aportaría el Estado y en cómo se repartiría esta cantidad, en vez de en la lógica de la teórica fórmula de reparto.

En segundo lugar, los sucesivos acuerdos de financiación han ido cediendo a las comunidades autónomas los rendimientos de diversas figuras tributarias así como la gestión de algunas de ellas y un grado creciente de control sobre su diseño, y han establecido una serie de transferencias complementarias por parte de la hacienda central de forma que la suma de estas dos fuentes de ingresos fuese igual a la financiación asignada a cada región. Este cálculo se realiza bajo el supuesto de que las comunidades autónomas no utilizan sus competencias normativas en materia tributaria para modificar la presión fiscal sobre sus ciudadanos. Si optan por hacerlo, la ganancia o pérdida de recaudación no se compensa mediante una modificación en la dirección contraria de las transferencias del Estado.

Con el predecesor del sistema actual, las haciendas regionales regulaban y recaudaban directamente las tasas afectas a los servicios traspasados a las comunidades autónomas y los llamados *impuestos cedidos tradicionales*: patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y tasas sobre el juego. También se habían cedido ya totalmente el impuesto de matriculación y los que gravan el consumo de electricidad y la venta minorista de hidrocarburos (el llamado céntimo sanitario). Finalmente, se contemplaba también la cesión a cada comunidad de un tercio de los rendimientos del IRPF generados en su territorio (junto con competencias normativas para modificar la tarifa correspondiente al tramo cedido del impuesto y establecer deducciones adicionales), así como un 35% de la recaudación por IVA y un 40% de los rendimientos de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, tabaco e hidrocarburos. En los dos últimos casos, los parlamentos regionales carecían (y carecen todavía) de competencias normativas y el reparto de la recaudación entre los mismos se realizaba (y se realiza aún) en proporción a indicadores de consumo regional que intentan aproximar el impuesto soportado por los residentes en cada territorio (que no tiene por qué coincidir necesariamente con los ingresos que se realizan físicamente en el mismo).

Los ingresos autonómicos por tributos cedidos y compartidos se complementan con una transferencia de la Hacienda central que, en el antecesor del sistema actual, recibía el nombre de Fondo de Suficiencia. El importe de este Fondo en el año base se calcula sustrayendo de la

financiación inicial asignada a cada región los rendimientos de los tributos cedidos y compartidos. A efectos de este cálculo, los ingresos tributarios de las comunidades autónomas no se miden por la recaudación real sino por una *recaudación normativa* o teórica (sobre cuyo cálculo volveremos más adelante) que intenta aproximar lo que cada una de ellas habría recaudado si todas aplicasen las mismas escalas impositivas.

El volumen de financiación real de cada región en un año determinado durante el período de vigencia del sistema se obtiene sumando la recaudación real en ese año de los tributos cedidos y compartidos que corresponde a la comunidad y las transferencias estatales del Fondo de Suficiencia. Estas últimas se calculan actualizando el importe del Fondo correspondiente al año base con un índice de evolución, el llamado *ITE* (por Ingresos Tributarios del Estado), que refleja el crecimiento entre el año base del sistema y el año que corresponda de la recaudación agregada del Estado por los tramos no cedidos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales. Así pues, las transferencias del Fondo de Suficiencia crecen al mismo ritmo en todas las regiones receptoras, con independencia de lo que pueda suceder con su población o con sus ingresos tributarios. Una consecuencia importante y muy criticada de esta norma es que los antecesores del modelo actual no garantizaban en absoluto que la financiación de cada región evolucionase en paralelo a sus necesidades de gasto.

3. Principales novedades del nuevo sistema de financiación

Dada la complejidad del nuevo sistema de financiación, resulta conveniente comenzar esbozando un "mapa de conjunto" del mismo que permita al lector hacerse una idea al menos aproximada de su funcionamiento antes de pasar a discutir los detalles de sus elementos. Esta tarea preliminar se aborda en dos etapas en el resto del presente capítulo. En primer lugar, se discuten brevemente las principales novedades que la nueva Ley introduce en relación con su antecesora. Seguidamente, se presenta una descripción formal del funcionamiento del modelo y una valoración preliminar de su diseño.

La nueva ley de financiación regional (BOE, 2009a, de aquí en adelante, la Ley) introduce algunas novedades importantes en relación con su antecesora (BOE, 2001). Una de ellas es un incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación regional, que viene acompañado de un aumento de las competencias de las comunidades autónomas para regular algunos aspectos de ciertos tributos cedidos. El Acuerdo también aumenta de forma significativa el volumen total de recursos del sistema y modifica los vehículos y los criterios que se utilizan para repartirlos entre territorios. La principal novedad en este sentido es la creación de tres nuevos Fondos que, junto con un Fondo de Suficiencia que conserva su estructura actual, canalizarán transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y redistribuirán ingresos tributarios entre ellas.

El más importante de los nuevos Fondos es el llamado Fondo de Garantía (de Servicios Públicos Fundamentales). Este Fondo se nutrirá con un 75% de los ingresos tributarios teóricos de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado. Sumando ambas aportaciones, el Fondo de Garantía (FG) absorberá algo menos del 70% de los recursos totales del sistema, que se repartirán año a año entre las autonomías en proporción a sus necesidades

estimadas de gasto. Los recursos derivados del FG y del 25% de los ingresos tributarios autonómicos que no se integran en el mismo se complementan a través de un Fondo de Suficiencia (Global) similar al ya existente y de dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con recursos del Estado. Como en el sistema anterior, el importe del Fondo de Suficiencia se fija de forma que la financiación de cada región en el año base (antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) coincida con una cantidad pactada que en ningún caso puede ser inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior. Finalmente, los Fondos de Convergencia sirven para introducir algunos retoques finales en la distribución de recursos. Su objetivo declarado es el de promover la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado (por los costes relativos de provisión de los servicios públicos). La primera tarea se encomienda al llamado Fondo de Cooperación y la segunda al Fondo de Competitividad.

Mayor participación autonómica en los grandes tributos estatales

El nuevo Acuerdo supone un incremento significativo en las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. El porcentaje de estos impuestos que se cede a las comunidades autónomas se incrementa desde el 33% y 35% respectivamente hasta el 50% en el caso de los dos primeros tributos y desde el 40% hasta el 58% en el del tercero.² En el caso del IRPF, además, se reducen las restricciones actualmente existente sobre la tarifa autonómica y se permite por primera vez a las comunidades autónomas modificar el mínimo exento. Por exigencia comunitaria, las regiones siguen sin poder modificar las escalas de gravamen del IVA y de los Impuestos Especiales, aunque el Acuerdo contiene un compromiso del Gobierno central para buscar vías que permitan otorgar a las autonomías competencias normativas sobre los tramos minoristas de ambos impuestos (CPFF 2009, pp. 15-16).

Con datos de 2009, el incremento de los porcentajes de cesión supone para las comunidades autónomas unos ingresos adicionales del orden de 20.000 millones de euros que se compensan, en principio, con una reducción equivalente de las transferencias estatales del Fondo de Suficiencia. El objetivo de este punto del Acuerdo no es, por tanto, el de incrementar los ingresos totales de las autonomías (lo que también se hace, pero por otras vías), sino el de aumentar el peso relativo de los ingresos tributarios en sus presupuestos. De esta forma, se pretende que las administraciones regionales se financien en mayor medida que hasta el momento a través de un instrumento que les ofrece un mayor margen de maniobra que las transferencias estatales para modular sus ingresos al alza o a la baja. También se persigue que el

² Aunque los porcentajes de cesión citados en el texto ofrecen una forma conveniente de visualizar el peso de las autonomías en los ingresos por tributos compartidos, también tienden a dar una imagen un tanto engañosa de como funciona el sistema. Estrictamente hablando, en el caso del IRPF lo que se cede no es realmente un porcentaje de la recaudación total, sino la recaudación de un tramo autonómico del impuesto cuyo peso en el total puede estar por encima o por debajo del porcentaje teórico dependiendo del uso que haga cada comunidad de su capacidad normativa. En el caso del IVA e Impuestos Especiales, sí se cede en principio un porcentaje determinado de la recaudación líquida total. Sin embargo, el artículo 21.2 de la nueva ley de financiación establece que, si se modificasen los tipos de gravamen de cualquiera de estos impuestos, las transferencias asignadas a cada región (a través del Fondo de Suficiencia) se modificarían también de forma que sus ingresos totales no se vieses afectados por el cambio impositivo. En ambos casos, por tanto, sería mejor o al menos más transparente hablar del establecimiento de un tramo autonómico del impuesto (con capacidad normativa en el caso del IRPF y sin ella en el de los impuestos indirectos citados) que de un porcentaje de cesión.

coste de las administraciones regionales sea más transparente para los ciudadanos, lo que debería contribuir a una mejor rendición de cuentas por parte de tales administraciones. Como el propio Acuerdo reconoce, este último objetivo exigirá también medidas complementarias que ayuden a hacer más visible la participación autonómica en los grandes impuestos (CPFF 2009, pp. 15-16).

Más recursos para las comunidades autónomas

El nuevo Acuerdo también supone un aumento importante (en torno al 13%) en el volumen total de financiación regional. Los recursos adicionales que la Hacienda central inyectará en el sistema a través de los nuevos Fondos de Convergencia y de otras aportaciones que se integrarán en el Fondo de Garantía ascenderán a unos 11.600 millones de euros que se incorporarán al sistema de una forma gradual entre 2009 y 2012.

Un mecanismo dinámico de reparto que permite compartir riesgos

Una de las principales novedades del nuevo modelo es la creación del Fondo de Garantía (FG). Como hemos visto, las comunidades autónomas aportarán el 75% de sus ingresos tributarios normativos a una cesta común que se distribuirá año a año en proporción a la *población ajustada* de cada región. Esta última variable se calcula ponderando la población real de cada comunidad autónoma por una estimación del coste relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos común a todas ellas-- esto es, por las *necesidades relativas de gasto* por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con una fórmula que incluye las principales variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda y a los costes unitarios de provisión de los principales servicios públicos de titularidad autonómica.

Una mejora significativa en relación con el sistema anterior es que, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo hasta el momento, la fórmula de reparto del Fondo de Garantía se aplicará año a año con los valores actualizados de la población y del resto de las variables de reparto y no una única vez en el momento en el que se pone en marcha el sistema. Se introduce así en el modelo un mecanismo que permite ir adaptando la financiación a posibles cambios en las circunstancias regionales. Otra forma de decir aproximadamente lo mismo es que el nuevo Fondo funciona como un mecanismo de seguro que permite a las comunidades autónomas compartir los riesgos derivados de la evolución de sus ingresos tributarios, de su población y de su estructura demográfica, deshaciéndose en efecto de una fracción importante de cualquier *shock* idiosincrático que pueda afectar al comportamiento diferencial de estas variables en relación con el promedio nacional. Un matiz importante es que, como veremos enseguida, la restricción inicial del modelo hace que el FG termine aplicándose sólo de una forma incremental, pero en cualquier caso es cierto que su introducción reduce considerablemente la incertidumbre existente sobre la evolución futura de la financiación por unidad de necesidad, lo que ha de considerarse como un cambio muy positivo en la estructura del sistema.

Nivelación parcial

Otra novedad de calado en lo que respecta a la aplicación de la fórmula de reparto es que ésta ya no se utiliza para repartir el conjunto de los recursos del sistema sino únicamente la dotación del Fondo de Garantía, que como hemos visto supone algo menos del 70% del total. La parte de los ingresos tributarios autonómicos que no se integra en este Fondo no se reparte con criterios de necesidad sino de capacidad fiscal (cada uno se queda con lo que recauda), y también escapan al menos parcialmente a la lógica igualitaria del FG las transferencias estatales ligadas al Fondo de Suficiencia y a los Fondos de Convergencia.

El nuevo Acuerdo, por tanto, abandona la filosofía de nivelación total que había inspirado a sus predecesores y opta explícitamente por un mecanismo de *nivelación parcial*, renunciando así al objetivo de asegurar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos. Como veremos más adelante, la restricción inicial del sistema termina haciendo de las suyas también en relación con la nivelación parcial, de forma que ésta se aplica sólo en el margen y acaba funcionando justo al revés de lo que uno pensaría. Pero aún así, el abandono del principio de nivelación total supone un notable cambio en la filosofía del sistema que, en mi opinión, no va precisamente en la dirección correcta.

Un punto de partida incierto

Un aspecto chocante del reciente Acuerdo tiene que ver con el año elegido para la puesta en marcha del nuevo modelo, que es lo que se suele denominar su *año base*. La práctica habitual hasta el momento había sido la de tomar como año base un ejercicio ya pasado para el que se disponía en el momento del acuerdo de toda la información necesaria sobre las variables que entran en el nuevo sistema. Así, en el modelo anterior, acordado en 2001 y vigente desde 2002, se tomó 1999 como año base. De esta forma, la posición inicial de cada región en términos de los distintos elementos del sistema, fijada en valores de 1999, era una magnitud ya conocida en el momento de la firma del anterior Acuerdo de financiación.

En esta ocasión, sin embargo, se ha optado por un procedimiento diferente. Aunque tanto el Acuerdo como la nueva Ley afirman explícitamente que el año base del nuevo sistema será 2007, de la lectura de ambos textos se desprende que el año base efectivo será en realidad 2009. En particular, ambos documentos exigen un recálculo completo de los elementos del sistema en 2009, incluyendo una cláusula de *statu quo* que se aplicará partiendo de los resultados del modelo anterior en ese año para fijar la financiación definitiva de cada región en el mismo sin referencia alguna a años anteriores.³ El procedimiento elegido implica que los cálculos que la Ley exige para 2007 terminan no teniendo ninguna incidencia práctica e introduce en el sistema un elemento innecesario de incertidumbre precisamente en un período de considerable turbulencia. En particular, los valores iniciales de los elementos del nuevo modelo, que a su vez condicionan toda la senda futura de ingresos regionales, son magnitudes inciertas que no se

³ Véanse en particular los artículos 5.1, 10.2 y 19.4 de la nueva ley de financiación regional (BOE, 2009a). Aunque el texto obliga a retrotraer hasta 2007 ciertas magnitudes del sistema, de forma que éste se podría considerar como el año base a efectos contables, el ejercicio no tiene repercusión práctica alguna.

han conocido con exactitud hasta que se practicó en julio de 2011 la liquidación del sistema correspondiente a 2009.

En contrapartida, las comunidades autónomas conocían con exactitud en el momento del acuerdo la parte que les correspondería de la aportación adicional del Estado al nuevo sistema, dado que esta variable se fijaba directamente en valores nominales de 2009 y 2010 y no, como en el Acuerdo anterior, en valores del año base sobre cuya concreción final en el primer año de aplicación real del sistema existía un cierto grado de incertidumbre. Aparentemente, fue el deseo de evitar esta fuente de incertidumbre lo que motivó esta forma de proceder (véase García Núñez, pp. 129-30). De lo que los negociadores no parecen haberse dado cuenta es que al “amarrar” esta partida la incertidumbre se trasladaba al *statu quo*, esto es, a la financiación aportada por el sistema anterior que se toma como punto de partida para el nuevo sistema, con lo que la magnitud de las posibles sorpresas se hacía mucho mayor.

4. ¿Cómo se determina la financiación?

Como seguramente ya resulta aparente por lo visto hasta el momento, la nueva ley de financiación regional establece un modelo complejo cuyos resultados serán fruto de la interacción de numerosos Fondos que se reparten con criterios muy diversos y de una restricción inicial que tiende a preservar el *statu quo*, aunque tomando como referencia 2009 en vez del teórico año base de 2007. En esta sección se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del nuevo modelo, dejando para el capítulo siguiente un análisis más detallado de algunos de los elementos más complejos o novedosos del mismo.

Antes de entrar en detalles, resulta necesario introducir una distinción entre la *recaudación real* de los tributos cedidos a las comunidades autónomas y la *recaudación normativa* o teórica de los mismos. Esta última magnitud, que es la que se utiliza a efectos de la mayor parte de los cálculos que exige el modelo, intenta aproximar, con mayor o menor fortuna, lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen las mismas escalas impositivas y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente.⁴

Con esto en mente, la financiación total que corresponde a cada región con el nuevo sistema se calcula de la forma siguiente. Sean ITR_i los ingresos tributarios reales de la comunidad i en el

⁴ En el caso de las participaciones regionales en los tributos que recauda la Agencia Tributaria (AT) estatal, la medición de la variable deseada no plantea grandes problemas: la propia AT calcula de oficio el rendimiento del tramo autonómico que se habría obtenido si la comunidad no hubiese hecho uso de sus competencias para alterar la escala supletoria o de referencia que fija el Estado. Para los tributos que son gestionados directamente por las autonomías, el asunto es más complicado debido a la existencia de potenciales problemas de incentivos y la solución elegida es mucho menos satisfactoria. Hasta el momento, se ha optado por actualizar la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios agregados del Estado (por IVA, IRPF e Impuestos Especiales), el llamado *ITEn*, lo que presenta problemas obvios dado que supone actualizar la recaudación de ciertos tributos tomando como referencia los ingresos de otras figuras en un territorio diferente.

Este criterio se modifica parcialmente en el nuevo Acuerdo. De cara al futuro, la recaudación normativa por las tasas afectas a los servicios traspasados, las tasas sobre el juego y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones se calcularán actualizando con el *ITEn* los valores correspondientes a 2009 para cada comunidad autónoma. En el caso del ITP y AJD, sin embargo se utilizará un índice específico para cada región que podríamos denominar el *ITE* regional o *ITEr*. Esta variable recoge los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación (excluyendo por tanto el que grava el consumo eléctrico) que corresponden a cada región. (Véase el artículo 19.4 de la nueva Ley).

año t y $ITN_{it} = CTB_{it}$ su *capacidad tributaria bruta*, medida por sus ingresos tributarios normativos o teóricos. El Acuerdo establece que las comunidades contribuirán con un 75% de sus ingresos tributarios teóricos a la financiación del Fondo de Garantía, conservando el resto de sus ingresos reales. Por tanto, sus ingresos tributarios netos vendrán dados por

$$(1) ITR_{it} - 0.75 * ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + 0.25 * ITN_{it} \equiv (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it}$$

esto es, por la suma de un 25% de sus ingresos tributarios teóricos (una magnitud a la que denominaré *capacidad tributaria neta*, CTN) y el importe íntegro de la diferencia existente entre la recaudación tributaria real y la recaudación normativa. Aunque el mecanismo puede parecer un tanto artificioso, tiene la virtud de asegurar que las comunidades autónomas se enfrentan a los incentivos correctos a la hora de diseñar sus políticas tributarias. Esta forma de computar los ingresos fiscales a efectos del cálculo de la financiación asegura que aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, dado que ambas cosas aumentarán la recaudación real pero no la recaudación normativa. De la misma forma, las regiones que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones porque el descenso resultante de su recaudación real no reducirá su aportación al Fondo de Garantía.

A la cantidad resultante del cálculo anterior hay que añadirle las participaciones regionales en los Fondos de Garantía (FG) y Suficiencia (FS) así como en los dos Fondos de Convergencia, el de Competitividad y el de Cooperación, que por el momento combinaré en una única partida, $FCONV$. Por lo tanto, la financiación total de la región i en el año t , F_{it} , vendrá dada por⁵

$$(2) F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it} + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it}$$

La restricción inicial y sus implicaciones

Un aspecto importante y problemático del nuevo modelo es el procedimiento que se ha elegido para determinar el importe del Fondo de Suficiencia (FS), lo que a su vez determina el volumen total de financiación de cada región. La opción en principio más lógica habría sido la de repartir este Fondo año a año en base a las diferencia existentes entre las necesidades totales de gasto de cada región y los recursos asignados a la misma por el resto del sistema y al nivel deseado de

⁵ Las ecuaciones (1) y (2) pueden dar una imagen un tanto engañosa de los flujos monetarios que se producen entre las comunidades autónomas y la Hacienda central. En particular, las comunidades no transfieren realmente al Gobierno central el 75% de sus ingresos tributarios teóricos para recibir después de éste su participación íntegra en el Fondo de Garantía, sino que se produce un único flujo por el importe de la diferencia entre ambas partidas que podría ir en una dirección o en otra dependiendo de sus cuantías. Para reflejar este hecho podemos reagrupar términos y reescribir la ecuación (2) de la forma siguiente:

$$\begin{aligned} F_{it} &= ITR_{it} + (CTN_{it} - ITN_{it}) + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it} \\ (2') &= ITR_{it} + (0.25 * ITN_{it} - ITN_{it}) + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it} \\ &= ITR_{it} + (FG_{it} - 0.75 * ITN_{it}) + FS_{it} + FCONV_{it} \end{aligned}$$

donde el término que aparece en la tercera línea dentro del paréntesis corresponde a lo que se denomina en el sistema la Transferencia de Garantía o transferencia del Fondo de Garantía.

nivelación interregional. Sin embargo, se ha optado por mantener esencialmente el mecanismo de cierre del modelo anterior, que consiste en repartir el FS del año base de forma que en el mismo se alcance una asignación pactada, muy condicionada por una rígida restricción de *statu quo* (que nadie pierda con el cambio de sistema), para congelar seguidamente las participaciones regionales en el Fondo, manteniéndolas constantes durante todo el período de vigencia del modelo.

El Fondo de Suficiencia del año base del nuevo sistema se determina de forma que lo que llamaré la *financiación básica* de cada región (esto es, su financiación total neta de la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos y antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) sea igual a lo que se denomina en el Acuerdo las *necesidades globales de financiación* (*NGF*) correspondientes a 2009. Formalmente, el valor inicial del FS vendrá dado por

$$(3) FS_{io} = NGF_{io} - (CTN_{io} + FG_{io})$$

donde NGF_{io} es una magnitud exógena que se calcula añadiendo a los resultados que se habrían obtenido en 2009 con el modelo anterior (el *statu quo*) la parte de la aportación adicional del Estado (excluyendo los Fondos de Convergencia) que corresponde a cada región de acuerdo con lo pactado entre las administraciones implicadas. Una vez fijadas las dotaciones del FS en el año base, éstas se hacen evolucionar al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los tramos no cedidos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales – una magnitud que, para abreviar, se suele denominar *el ITEn*.⁶

La opción elegida para fijar la cuantía del Fondo de Suficiencia tiene consecuencias importantes. En primer lugar, el procedimiento impone como punto de partida del sistema una asignación inicial que está lejos de ser consistente con los criterios de reparto que especifica el propio Acuerdo. Sustituyendo (3) en la ecuación (2) evaluada en 0 (= 2009), vemos que *ni el Fondo de Garantía ni la capacidad tributaria tienen impacto alguno sobre la financiación del primer año*, que será igual a la suma de las *NGF* y los Fondos de Convergencia con algunas correcciones menores,

$$(4) F_{io} = NGF_{io} + (ITR_{io} - ITN_{io}) + FCONV_{io}$$

En segundo lugar, *la combinación de esta condición inicial con la norma de actualización del Fondo de Suficiencia tiene una gran influencia sobre la dinámica del sistema*. Como ya hemos visto, la participación de cada región en el FS se actualizará de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios no cedidos del Estado (*ITEn*). Llamando $GITEn_t$ a la tasa bruta acumulada de crecimiento de esta variable entre el año base y t , esto es,

$$(5) GITEn_t = \frac{ITEn_t}{ITEn_0}$$

⁶ El cálculo de la dotación inicial del Fondo de Suficiencia y las reglas de evolución del mismo se regulan en los artículos 10 y 20 de la nueva ley. En relación con estas últimas, la nueva ley se desvía ligeramente de su predecesora. En el modelo anterior, las regiones que presentaban valores negativos del FS recibían un tratamiento especial consistente en que sus aportaciones al Fondo se actualizaban con un índice específico de sus ingresos tributarios (un *ITE* regional en vez de nacional) cuando esta opción les resultaba más beneficiosa. Con la nueva ley, se utiliza siempre el *ITE* nacional.

tendremos que

$$(6) FS_{it} = FS_{io} GITE_{it} = (NGF_{io} - CTN_{io} - FG_{io}) * GITE_{it}$$

de forma que el Fondo de Suficiencia crece al mismo ritmo en todas las regiones con independencia de lo que pueda suceder con el resto de las variables del sistema. Substituyendo (6) en (2) y reagrupando términos, vemos que la financiación del año t vendrá dada por

$$(7) F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + NGF_{io} * GITE_{it} + (CTN_{it} - CTN_{io} GITE_{it}) + (FG_{it} - FG_{io} * GITE_{it}) + FCONV_{it}$$

donde los términos que aparecen dentro de los dos últimos paréntesis se anulan en el período cero. Por lo tanto, la restricción inicial que se impone a través del FS neutraliza los efectos iniciales del Fondo de Garantía y de la capacidad tributaria neta de forma que *lo único que termina importando en la práctica a efectos de la determinación de la financiación es el crecimiento de cada una de estas variables en relación con el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado.*

Así por ejemplo, las comunidades autónomas se quedan cada año con el 25% de sus ingresos tributarios que, en principio, no se somete a nivelación. Sin embargo, el sistema también les quita (a través del FS) el 25% de sus ingresos tributarios en el año base, actualizados con el *ITEn*. Por lo tanto, una comunidad sólo obtendrá recursos netos por esta vía si su recaudación crece a una tasa superior a la de los ingresos tributarios del Estado (que a largo plazo debería ser aproximadamente igual a la tasa de crecimiento de la recaudación autonómica agregada). Algo similar sucede con las aportaciones del Fondo de Garantía ligadas a los distintos indicadores de necesidades de gasto. El efecto de las variables de reparto sobre la financiación es nulo en el momento inicial y depende, en años posteriores, no del nivel de cada variable sino de la diferencia entre su incremento acumulado desde el año base y el incremento del *ITEn*. En consecuencia, el modelo no garantiza necesariamente que las regiones con mayores necesidades de gasto o con mayor capacidad tributaria tengan una mayor financiación inicial, pero sí asignará recursos adicionales a aquellas cuyas necesidades de gasto o cuyos ingresos tributarios crezcan por encima de la media nacional, capturada en ambos casos aproximadamente por el *GITE*.

5. Una primera valoración: un diseño mejorable

Aún antes de analizar los resultados financieros del nuevo modelo, lo que hemos visto del mismo hasta el momento permite adelantar algunas consideraciones críticas sobre su diseño. La primera de ellas es que el nuevo modelo conserva uno de los vicios fundamentales de su antecesor: la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos destinados a las administraciones regionales --o si se prefiere, la falta de operatividad del mismo, tanto a corto como a largo plazo.

En ambos casos el problema adopta la forma de una peculiar esquizofrenia. Tanto el nuevo Acuerdo como el anterior especifican unas normas teóricas de reparto que, con los matices que se quiera, son bastante razonables, pero ninguno de ellos garantiza el cumplimiento siquiera aproximado de tales normas ni a corto ni a largo plazo. La manera de evadir la fórmula en el año inicial varía ligeramente en cada caso. En el acuerdo anterior se introducían prácticamente

tantas excepciones a la fórmula como comunidades autónomas. En el nuevo, la asignación inicial se fija directamente y el Fondo de Suficiencia se ajusta de forma que todo sume a la cantidad deseada. En ambos casos, el resultado es el mismo: la asignación que observamos en el año base de cada modelo es fruto de un pacto político muy condicionado por el *statu quo* y no tiene demasiado que ver con lo que exigiría la fórmula.

Tampoco hay garantía alguna de que las cosas vayan a mejorar con el tiempo pues ninguno de los dos modelos establece mecanismos para ir acercando gradualmente la distribución de la financiación al resultado de la fórmula. De hecho, la evolución del sistema dependerá en ambos casos de la suerte. Aquellas comunidades en las que las cosas vayan bien (en las que la renta per cápita crezca por encima de la media mientras que la población ajustada por edad lo hace por debajo) estarán cada vez mejor financiadas en relación con sus necesidades de gasto, mientras que al resto de las autonomías le sucederá lo contrario. La única diferencia entre ambos modelos en este sentido es que, como hemos visto, la creación del Fondo de Garantía introduce un mecanismo de reparto de riesgos que reduce considerablemente el peso del azar en relación con el sistema anterior. Se trata, sin duda, de una mejora muy significativa, pero que no altera cualitativamente la naturaleza del modelo.

Mi segunda reflexión crítica tiene que ver con la compleja e incluso paradójica forma en la que se ha resuelto el difícil tema de la nivelación, que ha sido una de las grandes batallas durante la negociación del reciente Acuerdo. Como ya hemos visto, el nuevo modelo incorpora explícitamente el principio de nivelación parcial, lo que supone un precedente extraordinariamente preocupante porque podría abrir la puerta a un gradual deslizamiento del sistema hacia resultados difícilmente compatibles con la garantía constitucional de igualdad.

Sin embargo, la implementación práctica de este principio resulta bastante peculiar y, de hecho, podría terminar beneficiando a las comunidades que más se han resistido a admitirlo. La razón es que la restricción inicial del sistema anula por completo los efectos de la capacidad tributaria sobre la financiación en el año base pero permite que las comunidades conserven en el futuro una parte del posible crecimiento de sus ingresos tributarios por encima de la media nacional, lo que en condiciones normales tenderá a beneficiar a los territorios más pobres. Si insistimos en intentar describir el funcionamiento del sistema en términos de nivelación, lo que tenemos en el momento inicial es una nivelación total, pero no hacia las necesidades de gasto de cada región sino hacia una asignación exógena y básicamente arbitraria. Una vez puesto en marcha el modelo, tendremos, en efecto, nivelación parcial pero sólo en el margen. En ambos aspectos, el nuevo sistema no es cualitativamente distinto de su predecesor. De hecho, la principal diferencia entre ellos es que, en el margen, habrá bastante más nivelación con el nuevo sistema que con el anterior porque la parte de los ingresos tributarios propios que las comunidades conservan se reduce desde el 100% hasta el 25% con la reforma. Aunque desde mi punto de vista esto es positivo, el hecho de que, en este sentido y en otros que iré comentado a lo largo del trabajo, el sistema no sea realmente lo que parece a primera vista debería crearnos una cierta desazón. ¿No queríamos un sistema más transparente?

Un tercer aspecto del Acuerdo que resulta tan problemático como sorprendente es la elección de 2009 como año base efectivo para el nuevo sistema. Uno de los pocos puntos de acuerdo

entre las comunidades autónomas que parecen haber existido durante la negociación del nuevo modelo ha sido la necesidad de minimizar el riesgo de sorpresas desagradables. Como hemos visto, este consenso se ha traducido en la creación de un nuevo instrumento, el Fondo de Garantía, que permite a las regiones asegurarse contra tales sorpresas. Sin embargo, se ha optado por posponer la puesta en marcha de este mecanismo estabilizador desde 2007 hasta 2009, precisamente en un período de considerable turbulencia en el que no se pueden descartar todo tipo de sorpresas desagradables. Si tales sorpresas fueran importantes, existe el peligro de que el nuevo sistema sea cuestionado ya desde el principio por aquellas comunidades que vean incumplidas sus expectativas, que, con seguridad, estarán ancladas en las posiciones existentes en 2007 de acuerdo con la última liquidación del sistema publicada antes del nuevo Acuerdo.

Mi cuarta y por el momento última reflexión tiene que ver con las implicaciones del Acuerdo para la corresponsabilidad fiscal. Una de las carencias más graves del sistema anterior era, como se ha señalado con frecuencia, un claro déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. El considerable aumento en los porcentajes de cesión de los grandes tributos estatales que se recoge en el nuevo Acuerdo supone un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, es muy posible que los efectos positivos de este cambio en la estructura de los ingresos regionales se vean al menos parcialmente anulados por el “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección muy considerable de recursos adicionales sin contrapartida alguna. Tal éxito no puede más que reforzar la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir recursos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación. Mientras no se cierre esta vía de una forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

MÁS SOBRE LAS NOVEDADES DEL NUEVO SISTEMA

1. Introducción

En este capítulo se discuten en mayor detalle algunos de los aspectos más novedosos o más complejos del nuevo Acuerdo de financiación. En la sección 2 se describe el reparto de los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema de financiación con motivo de su reforma. En las secciones 3, 4 y 5 se analizan los nuevos Fondos de Garantía y de Convergencia Autonómica.

2. La aportación adicional del Estado y su reparto

La aportación adicional del Estado que se especifica en el nuevo Acuerdo asciende inicialmente a casi 11.600 millones de euros en valores corrientes de 2009 y 2010. Una vez incorporadas teóricamente al sistema, las partidas relevantes se actualizarán anualmente con el *GITEn*. La incorporación efectiva de estos nuevos recursos al sistema será un proceso gradual que no se completará hasta 2012, coincidiendo con la liquidación del sistema de financiación correspondiente al año 2010.⁷ Puesto que la ley que regula el nuevo modelo no se ha aprobado hasta mediados de diciembre de 2009, las entregas a cuenta de los recursos del sistema que las comunidades autónomas han recibido durante ese año han sido calculadas de la forma prevista en el modelo anterior. La misma situación se ha dado también en 2010 dado que no ha habido tiempo para incorporar a los Presupuestos Generales del Estado de ese año los detalles del nuevo Acuerdo. En 2009 y 2010, por tanto, las entregas a cuenta percibidas por las autonomías todavía no reflejaban la aportación adicional del Estado, si bien éste ha ofrecido a los gobiernos regionales anticipos a cuenta para que puedan acceder de inmediato a una fracción de los nuevos recursos que se incrementará desde el 70% en 2009 hasta el 100% en 2011 (véase la disposición transitoria segunda de la Ley).

La aportación adicional del Estado al sistema de financiación regional puede dividirse en dos bloques. El primero de ellos corresponde a la dotación de los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, cuyo reparto se discutirá más adelante. El segundo bloque, por su parte, se distribuye entre regiones de acuerdo con los criterios que indicaré enseguida, sumándose a la financiación que cada una de ellas habría obtenido en 2009 bajo el sistema anterior para calcular su financiación inicial (o “necesidades globales de financiación”) bajo el nuevo sistema. Al mismo tiempo, el importe de este segundo

⁷ Véase la disposición transitoria primera de la nueva Ley.

bloque, con la excepción de los recursos ligados a las competencias de normalización lingüística (que forman parte de la partida destinada a financiar competencias singulares), se integra también en el Fondo de Garantía como parte de la aportación estatal al mismo, procediendo de la forma un tanto peculiar que se describe en el párrafo siguiente.

El segundo bloque de la aportación adicional del Estado se divide en dos tramos: un primer tramo de 5.237 millones de euros (incluyendo la partida de 237 millones ligada a las políticas de “normalización” lingüística) que se incorporará al sistema en 2009 y un segundo tramo de 2.400 millones que lo hará en 2010.⁸ Así pues, las necesidades globales de financiación y los Fondos de Suficiencia y Garantía de cada región en el año 2009 se calcularán en primera instancia de forma provisional, teniendo en cuenta únicamente el primero de estos dos tramos a efectos de calcular la financiación de 2009, y se recalcularán posteriormente tras incorporar el segundo tramo para obtener los valores iniciales definitivos de los elementos del sistema, que surtirán efecto en 2010 y años posteriores.⁹ La incorporación de los recursos adicionales que aporta el Estado al Fondo de Garantía se realiza de una forma un tanto peculiar. En contra de lo que parecería lógico, los 5.000 millones de esta partida que se incorporan al sistema en 2009 no se integran directamente en el Fondo de Garantía de ese año, sino en el correspondiente al año base de 2007, por lo que esta aportación ha de actualizarse con el *GITEn* para calcular su valor de 2009, que termina siendo bastante inferior a 5.000 millones. Lo mismo sucede con los 2.400 millones que se incorporan al sistema en 2010. Por otra parte, esto no supone una pérdida de recursos para las comunidades autónomas sino un trasvase de fondos desde el Fondo de Garantía al Fondo de Suficiencia pues el Estado habrá de aportar la diferencia a través de este último Fondo con el fin de asegurar que las comunidades reciben el importe total pactado para 2009, esto es, las llamadas necesidades globales de financiación.

El Cuadro 2.1 muestra los importes de los distintos componentes de la aportación adicional del Estado y el año de su incorporación teórica al sistema. El segundo bloque de la aportación estatal se divide para su reparto en una serie de partidas. Dos de ellas, las destinadas a las comunidades con elevada dispersión y con baja densidad de población, se reparten únicamente entre aquellas regiones que se sitúan por encima y por debajo respectivamente de la media de la variable relevante en el conjunto del territorio de régimen común, mientras que una tercera beneficia únicamente a las comunidades autónomas con una segunda lengua cooficial. El resto de las partidas se distribuyen entre todas las comunidades de régimen común (esto es, las no forales) de acuerdo con los criterios que se indican en el cuadro.

⁸ El Acuerdo incluye también una garantía de crecimiento mínimo de los recursos derivados de las aportaciones adicionales del Estado durante los primeros años de vigencia del sistema. En el art. 6 de la ley se dice que “En la liquidación del 2012 se garantiza que el importe de los recursos adicionales, incluidos los Fondos de Convergencia, será un 30% superior al resultado del total de los incorporados en 2009, que se liquidarán en 2011.” La ley no dice, sin embargo, cómo se inyectarían fondos adicionales en caso de resultar necesarios o con qué criterios se repartirían entre comunidades.

⁹ La aportación correspondiente a 2010 se “traslada” a 2007 dividiendo su valor en euros corrientes por la variación del *ITEn* entre 2007 y 2010 (*GITEn* 10/07). Una vez fijado el valor definitivo del Fondo de Suficiencia en el año base, su valor en el año t , para $t > 2009$ se obtiene multiplicando esta magnitud por la variación del *ITEn* entre 2007 y t (*GITEn* $t/07$).

**Cuadro 2.1: Recursos adicionales que el Estado aporta al sistema
millones de euros**

	<i>año de incorporación</i>	<i>importe</i>	<i>criterio de reparto</i>
<i>1. Dotación inicial Fondos de Convergencia</i>			
- Fondo de Cooperación	2009	1.200,0	criterios del Fondo en cada año
- Fondo de Competitividad	2009	2.572,5	criterios del Fondo en cada año
<i>total Fondos de Convergencia</i>		<i>3.772,5</i>	
<i>2. Otros recursos adicionales</i>			
- refuerzo del Estado de bienestar (4,900)			
75,0%	2009	3.675,0	incremento población ajustada 1999-2009
12,5%	2009	612,5	población ajustada en 2009
10,0%	2009	490,0	población potencialmente dependiente en 2008
2,5%	2009	122,5	dependientes reconocidos en 2009
- para regs. con dispersión > μ	2009	50,0	entidades singulares en 2009
- para regs. con densidad < μ	2009	50,0	población ajustada en 2009
- “normalización” lingüística	2009	236,9	financiación con sistema actual*2,5
- dependencia	2010	1.200,0	dependientes reconocidos en 2009
- aportación adicional al FG	2010	1.200,0	población ajustada en 2009
<i>total otros recursos</i>		<i>7.636,9</i>	
<i>nota: subtotal 2009</i>		<i>5.236,9</i>	
<i>subtotal 2010</i>		<i>2.400,0</i>	
<i>TOTAL recursos adicionales</i>		<i>11.409,4</i>	

- *Nota:* μ es la media de la variable correspondiente en cada caso en el conjunto de las comunidades de régimen común.

- *Fuente:* BOE (2009a), artículos 5 y 6 y MEH (2011a) para los recursos adicionales ligados a las competencias de “normalización” lingüística.

El Cuadro 2.2 muestra el peso de cada región en las variables que se utilizan para repartir la aportación adicional del Estado, así como la cantidad total a distribuir por cada criterio.¹⁰ Finalmente, el Cuadro 2.3 muestra cómo se repartirían los recursos adicionales (excluyendo los Fondos de Convergencia) de acuerdo con la información recogida en el Cuadro 2.2. En el bloque inferior de este cuadro, las regiones están ordenadas de acuerdo con los fondos totales que les corresponden por habitante ajustado de 2009 (última columna).

A la hora de valorar el reparto de la aportación adicional del Estado, conviene tener presente que ésta se integra en una restricción inicial que tiene un efecto permanente sobre toda la senda futura de la financiación. Por este motivo, no parece razonable repartir casi un 20% de la aportación adicional (1.320 millones) en proporción a los dependientes reconocidos en abril de 2009. Este indicador viene a recoger la diligencia con la que las comunidades han empezado a implementar la Ley de Dependencia. Como se aprecia en el Cuadro 2.2 al comparar los dependientes potenciales con los reconocidos, existen diferencias importantes entre regiones en

¹⁰ Los porcentajes que se recogen en el Cuadro 2.2 bajo el concepto de “población potencialmente dependiente” se obtienen como sigue. En primer lugar se calcula el peso de cada región dentro de la población de cada tramo de edad. Seguidamente, estos pesos se multiplican por las ponderaciones que fija el Acuerdo y se suman sobre tramos de edad para cada región. Otra posibilidad sería ponderar las poblaciones brutas, sumar el resultado sobre tramos de edad para cada región y finalmente calcular el peso de cada una de ellas en la población total ponderada construida de esta forma. Este procedimiento alternativo produce resultados ligeramente distintos que el anterior.

este sentido, con Rioja y Andalucía a la cabeza y Canarias y Madrid en la cola. En el cálculo de la financiación anual podría ser lógico incluir incentivos al rápido despliegue de la ley, premiando a las comunidades que avancen más deprisa, pero no parece razonable actuar de esta forma en el caso de una partida que se consolida y tiene efectos permanentes sobre la financiación durante todo el período de vigencia del sistema.¹¹

Cuadro 2.2: Pesos regionales en las variables de reparto de los recursos adicionales aportados por el Estado en 2009 y 2010

	<i>población ajustada 2009</i>	<i>incremento población ajustada 99 a 09</i>	<i>población potencial- mente depen- diente</i>	<i>depen- dientes recono- cidos</i>	<i>valoración competencias "normaliz." lingüística</i>	<i>entidades en regiones con alta dispersión</i>	<i>pob. ajustada en regs. de baja densidad</i>
<i>Cataluña</i>	16,87%	20,18%	17,19%	18,11%	41,36%		
<i>Galicia</i>	6,78%	1,98%	8,28%	6,75%	19,40%	68,19%	
<i>Andalucía</i>	18,66%	14,91%	16,53%	29,18%			
<i>Asturias</i>	2,57%	0,30%	3,31%	2,91%		15,73%	
<i>Cantabria</i>	1,34%	0,98%	1,55%	1,92%		2,10%	
<i>La Rioja</i>	0,74%	0,89%	0,83%	1,39%			4,15%
<i>Murcia</i>	3,23%	4,71%	2,75%	4,04%			
<i>Valencia</i>	11,42%	15,96%	10,99%	5,67%	26,03%		
<i>Aragón</i>	3,23%	2,54%	3,78%	4,30%			18,01%
<i>C.- Mancha</i>	5,02%	4,92%	5,21%	6,47%			27,97%
<i>Canarias</i>	4,97%	6,85%	3,56%	1,98%			
<i>Extremadura</i>	2,67%	0,39%	2,87%	3,06%			14,87%
<i>Baleares</i>	2,50%	3,95%	2,10%	2,13%	13,21%		
<i>Madrid</i>	13,73%	19,70%	12,86%	6,22%			
<i>Cast. y León</i>	6,28%	1,73%	8,19%	5,87%		13,98%	35,00%
<i>total</i>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<i>cantidad a repartir</i>	1.812,5	3.675,0	490,0	1.322,5	236,9	50,0	50,0
<i>peso en total</i>	23,7%	48,1%	6,4%	17,3%	3,1%	0,7%	0,7%

- *Nota:* No se incluyen los Fondos de Convergencia autonómica. La cantidad a repartir que se muestra en la penúltima fila es la suma de las aportaciones correspondientes a 2009 y 2010 en valores corrientes de cada año sin ponderar.

Casi la mitad de los fondos disponibles se reparte en proporción al incremento de la población ajustada entre 1999 y 2009. De esta forma se pretende corregir la creciente brecha entre financiación y necesidades de gasto que se suele atribuir a las descabelladas normas de evolución del sistema anterior. La solución adoptada, sin embargo, no tiene en cuenta el que esta brecha también se debe en parte a la evolución de la renta per cápita, o que la asignación inicial en el año base del sistema anterior no era necesariamente equitativa. Como veremos en una sección posterior, si el objetivo era realmente el de acercar la financiación inicial a las necesidades de gasto regionales, había alternativas preferibles a la adoptada para repartir los nuevos recursos que ha aportado el Estado. Finalmente, también parece cuestionable la partida

¹¹ Por otra parte, llama bastante la atención el que una parte significativa de los nuevos recursos se reparta en base a criterios ligados al nuevo sistema de atención a la dependencia cuando la financiación de este servicio no se integra en el sistema, al menos por el momento.

Cuadro 2.3: Reparto de los recursos adicionales aportados por el Estado, excluyendo los Fondos de Convergencia

a. Reparto de la aportación adicional del Estado en 2009

	Refuerzo Estado Bienestar	+ elevada dispersión	+ baja densidad	+ "normali- zación" lingüística	= Aportación total 2009
Cataluña	951			98	1.049
Galicia	163	34,1		46	243
Andalucía	779				779
Asturias	46	7,9			54
Cantabria	54	1,1			55
La Rioja	43		2,1		45
Murcia	211				211
Valencia	717			62	779
Aragón	137		9,0		146
C.- Mancha	245		14,0		259
Canarias	302				302
Extremadura	49		7,4		56
Baleares	173			31	205
Madrid	879				879
Cast. y León	150	7,0	17,5		174
Total	4.900	50,0	50,0	237	5.237

b. Resumen 2009 y 2010: valores corrientes de ambos años

	millones de euros			% del total			euros por habitante ajustado de 2009		
	2009	2010	total	2009	2010	total	2009	2010	total
Baleares	205	56	260	3,9%	2,3%	3,4%	187,1	50,8	237,8
La Rioja	45	26	71	0,9%	1,1%	0,9%	138,0	78,6	216,6
Murcia	211	87	299	4,0%	3,6%	3,9%	149,3	61,6	210,9
Cataluña	1.049	420	1.469	20,0%	17,5%	19,2%	142,1	56,8	198,9
Valencia	779	205	984	14,9%	8,5%	12,9%	155,8	41,0	196,8
Madrid	879	239	1.118	16,8%	10,0%	14,6%	146,2	39,8	186,0
C.- Mancha	259	138	397	4,9%	5,7%	5,2%	117,9	62,7	180,7
Canarias	302	83	386	5,8%	3,5%	5,1%	138,8	38,3	177,1
Aragón	146	90	236	2,8%	3,8%	3,1%	103,0	63,9	166,9
Andalucía	779	574	1.353	14,9%	23,9%	17,7%	95,3	70,3	165,6
Cantabria	55	39	94	1,1%	1,6%	1,2%	93,9	66,6	160,5
Galicia	243	162	405	4,6%	6,8%	5,3%	81,9	54,7	136,6
Cast. y León	174	146	320	3,3%	6,1%	4,2%	63,3	53,0	116,3
Extremadura	56	69	125	1,1%	2,9%	1,6%	48,0	58,8	106,8
Asturias	54	66	120	1,0%	2,7%	1,6%	48,2	58,4	106,7
Total	5.237	2.400	7.637	100,0%	100,0%	100,0%	119,6	54,8	174,4

de más de 230 millones de euros de financiación extra ligada a las mal llamadas políticas de normalización lingüística. Si tales competencias estaban medianamente bien valoradas antes del nuevo Acuerdo, la decisión de multiplicar por 3,5 su financiación (y valoración) parece un

exceso difícil de justificar con criterios de necesidad o equidad y se convierte en una transferencia de recursos a tales comunidades que resulta parcialmente opaca dado que no será visible en las cifras oficiales de financiación a competencias homogéneas.

3. El Fondo de Garantía y la población ajustada

La principal novedad del nuevo sistema de financiación es la creación del Fondo de Garantía (FG), regulado en el artículo 9 de la Ley. Como hemos visto, este Fondo se financia con el 75% de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, medidos con criterio normativo, y con una aportación del Estado que se actualizará con el *GITEn* y que integrará, en el año base de 2007, además de los recursos adicionales ya citados en la sección anterior (5.000 millones correspondientes a 2009 y 2.400 millones adicionales en 2010), la dotación complementaria para la asistencia sanitaria acordada por la segunda Conferencia de Presidentes (655 millones, incluyendo la partida especial destinada a las comunidades insulares).¹²

3.1. Criterios de reparto

Los recursos del Fondo de Garantía se repartirán entre las comunidades autónomas en proporción a las variables que se recogen en el Cuadro 2.4, asignando a cada una de ellas la ponderación que se indica en la primera columna del mismo. Así por ejemplo, un 30% de la dotación del Fondo se repartirá cada año en proporción a la población regional y un 1,8% en proporción a la superficie mientras que un 0,6% se reserva para las dos comunidades insulares.¹³ Para facilitar la comparación con el sistema anterior, el cuadro recoge también las variables incluidas en las fórmulas de reparto del mismo así como sus ponderaciones. Puesto que en el sistema anterior el reparto se realizaba por tramos, distinguiendo entre los recursos asignados a sanidad, a servicios sociales y al resto de las competencias, he agregado los tres tramos para calcular las ponderaciones globales de las distintas variables, que se muestran en la segunda columna del cuadro. El detalle de cada tramo se recoge en las tres últimas columnas.

La Ley define con precisión las distintas variables de reparto. La *población* corresponde a la población empadronada a 1 de enero de cada año, mientras que el indicador de dispersión es el número de núcleos de población (entidades singulares) existente en cada región en el año corriente. La partida asignada a la *insularidad* se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares, lo que (en el sistema actual) implica asignar a Canarias un 79,9% de su importe total. La población protegida por el sistema nacional de salud se obtiene restando de la población total a los

¹² Esto es, la aportación del Estado a la dotación provisional del Fondo de Garantía en valores del año base de 2007 será de 5.655 millones de euros. Esta cantidad se actualizará con el *GITEn 09/07* para calcular la aportación del Estado al Fondo de Garantía que realmente se repartirá en 2009. Para calcular la financiación de 2010 y años posteriores, se incorporarán a la aportación estatal al Fondo de Garantía del año base 2.400 millones adicionales, obteniéndose así una dotación definitiva de 8.055 millones en valores de 2007. Esta cantidad se actualizará con el *GITEn t/07* para obtener la aportación final del Estado al Fondo de Garantía del año t , para todo $t > 2009$.

¹³ Las entregas a cuenta de la transferencia de garantía, que se realizan mensualmente a lo largo de cada año, se calcularán utilizando los valores más recientes disponibles de las variables relevantes. Puesto que las liquidaciones finales se realizan con un desfase de dos años, éstas podrán calcularse con los valores reales de todos los indicadores, corrigiéndose entonces los efectos de cualquier posible discrepancia entre la previsión y el valor definitivo de las variables de reparto.

funcionarios y familiares cubiertos por las mutuas sanitarias de empleados públicos. La población protegida equivalente, finalmente, se calcula a partir de la variable anterior, ponderando la población protegida en cada uno de siete tramos de edad en proporción a su nivel relativo de gasto sanitario per cápita, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2005 y 2007).

Cuadro 2.4: Criterios de reparto del Fondo de Garantía y comparación con el sistema anterior

	<i>sistema actual</i> FG	<i>sistema anterior</i>			
		<i>Total</i>	<i>servicios sanidad</i>	<i>servicios sociales</i>	<i>resto de competencias</i>
<i>variables de reparto:</i>					
- <i>fijo por comunidad</i>		1,12%			2,03%
- <i>población</i>	30%	50,78%			92,09%
- <i>superficie</i>	1,8%	2,27%			4,11%
- <i>dispersión</i>	0,6%	0,65%			1,18%
- <i>insularidad</i>	0,6%	0,54%	0,50%		0,59%
- <i>población 0-16</i>	20,5%				
- <i>población 65+</i>	8,5%	12,07%	24,5%	100%	
- <i>población protegida</i>		32,57%	75%		
- <i>población prot. equivalente</i>	38%				
<i>peso en el total</i>	100%	100%	43,43%	1,43%	55,15%

3.2. ¿Es la nueva fórmula de necesidades de gasto mejor que la anterior?

Las fórmulas de reparto de ambos sistemas de financiación pueden interpretarse como estimaciones de los costes relativos de provisión de los principales servicios públicos en las distintas comunidades autónomas. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios públicos al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta asegurar que los recursos disponibles se reparten de forma que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas en la misma proporción o, lo que viene a ser lo mismo, que todas ellas puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones.

Desde esta perspectiva, conviene preguntarse si la nueva fórmula de reparto se traduce en una distribución de la financiación más acorde con las necesidades reales de gasto autonómico. Como ya hemos visto, una mejora clara en este sentido es que la nueva fórmula se aplicará año a año con los valores actualizados de las variables de reparto, en vez de una única vez en el momento de la puesta en marcha del modelo. Pero incluso dejando esto de lado, una comparación entre las dos primeras columnas del Cuadro 2.4 sugiere que la respuesta a la pregunta que acabo de plantear ha de ser en principio afirmativa, aunque con algunos matices. El nuevo Acuerdo introduce un indicador explícito de necesidades de gasto educativo (la población en edad escolar, de 0 a 16 años), remediando así una omisión incomprensible del Acuerdo anterior que afectaba a la segunda partida más importante de gasto autonómico. También se mejora el indicador que recoge las necesidades de gasto sanitario. En el nuevo Acuerdo, la población protegida equivalente sustituye a la combinación de la población

protegida y la población mayor de 65 años como indicador de las necesidades de gasto sanitario. Puesto que el nuevo indicador se construye a partir de una mayor desagregación de la población por tramos de edad, ponderando cada uno de ellos de acuerdo con su nivel relativo de gasto observado, en principio debería recoger los costes de la atención sanitaria mejor que su antecesor, en el que un peso relativamente bajo de la población de mayor edad se traducían en una infravaloración de los costes derivados del envejecimiento (véase de la Fuente y Gundín, 2009). Más opinable es la reducción de la ponderación asignada a la superficie y a la dispersión de la población, aunque no existe evidencia clara de que los nuevos pesos infravaloren el impacto de estos factores sobre los costes de provisión de los principales servicios públicos.

El único cambio en la fórmula que casi seguramente nos lleva en la dirección incorrecta es la desaparición de la dotación que se repartía a partes iguales entre las comunidades autónomas en sistemas anteriores (el *fijo por comunidad* que aparece en la segunda columna del Cuadro 2.4 con una ponderación del 1,12%). Aunque el objetivo teórico de esta dotación era el de sufragar los costes fijos de las instituciones de autogobierno, hay evidencia de que los costes fijos son significativos también en otros servicios autonómicos y en particular en la sanidad (véase de la Fuente y Gundín, 2009) por lo que existían buenas razones para mantener esta partida, e incluso probablemente para aumentar ligeramente su peso en el total. Es cierto que, dada la estructura del sistema, la omisión de este factor no tiene ningún efecto sobre la financiación básica de las autonomías (como tampoco lo tienen las demás variables fijas o cuasi-fijas que entran en la fórmula de reparto). No lo tiene en el momento inicial porque la financiación básica del año base es exógena e independiente del reparto del Fondo de Garantía, y no lo tiene después porque, como hemos visto, lo único que influye sobre la senda de la financiación es el incremento en la asignación del Fondo en relación con su valor inicial actualizado con el *GITE_n*, a la que no puede contribuir por definición ninguna variable cuyo valor sea constante en el tiempo. Sin embargo, la omisión de los costes fijos sí afecta al cálculo de la población ajustada de todas las regiones (véase el apartado 3.5) y, a través de esta variable, al indicador de financiación por unidad de necesidad que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad y que seguramente servirá de referencia a la hora de evaluar la equidad del sistema.

3.3. La ponderación de las distintas competencias autonómicas

Otra cuestión de interés tiene que ver con la ponderación que las fórmulas de reparto de los dos sistemas otorgan a las distintas competencias autonómicas. La comparación entre las dos fórmulas en estos términos se complica ligeramente debido a que en el nuevo sistema se abandona la división de los recursos disponibles (a efectos únicamente de su reparto y no de su uso) en tramos asociados con distintos grupos de competencias que se utilizaba en el sistema anterior. Así, ya no hay un tramo explícito de financiación sanitaria sino un peso global de la población protegida equivalente en los recursos totales a distribuir. En mi opinión, hubiese sido buena idea mantener este aspecto de la estructura del sistema anterior con vistas a la periódica actualización de la fórmula de reparto: la participación de cada grupo de competencias en los recursos totales a repartir podría ligarse a la evolución de su peso en el gasto autonómico (tras excluir el que se financia con recursos de carácter condicionado) sin alterar necesariamente los criterios de reparto dentro de cada tramo.

En cualquier caso, no resulta difícil recuperar los pesos implícitos aproximados de distintos grupos de competencias a partir de las ponderaciones de las variables de reparto. Si suponemos como primera aproximación que las variables de carácter geográfico (que tienen una ponderación conjunta total del 3%) tienen un impacto uniforme sobre los costes de cada uno de los grandes bloques de servicios autonómicos, el peso implícito de la educación en el gasto total se obtiene dividiendo la ponderación asignada a la población en edad escolar por 0,97, lo que nos da un valor de 21,1%. Haciendo la misma operación con la población protegida equivalente y la población mayor de 65 años, el peso conjunto de la sanidad y los servicios sociales a la hora de repartir los recursos disponibles sería del 47,9%, lo que nos dejaría con un 30,9% de los recursos, la parte ligada a la población total, para financiar el resto de las competencias autonómicas. Comparando estos valores con sus homólogos aproximados en el sistema anterior, vemos que el nuevo acuerdo incrementa en tres puntos (desde el 44,9 hasta el 47,9) el peso conjunto de la sanidad y los servicios sociales en las necesidades estimadas de gasto, lo que parece coherente con el peso real de estos servicios en los presupuestos autonómicos y con la tendencia al alza del mismo. Por otra parte, la partida destinada al resto de las competencias en el modelo anterior se desglosa en dos partes, una educativa y otra de carácter general. A la primera de ellas se le asigna una ponderación del 21,1% que se sitúa algo por debajo del peso real de la educación en el gasto autonómico financiado con recursos no condicionados (un 27% en 2003).¹⁴

Los cálculos precedentes suponen implícitamente que la fórmula de reparto del Fondo de Garantía pretende recoger las necesidades de gasto ligadas al conjunto de los servicios de titularidad autonómica. El Acuerdo, sin embargo, no es del todo claro sobre esta cuestión. Por un lado, el hecho de que esta fórmula se utilice junto con la financiación básica total de cada región para construir el indicador de financiación por unidad de necesidad que sirve para repartir el Fondo de Competitividad parece apuntar en esta dirección. Por otro lado, sin embargo, la Ley afirma explícitamente que el objetivo Fondo de Garantía es el de asegurar que todas las regiones puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones *en los servicios públicos considerados fundamentales* (sanidad, educación y servicios sociales) con independencia de su capacidad tributaria, lo que exigiría un reparto de este Fondo en proporción a las necesidades de gasto ligadas únicamente a tales servicios.

Volveré enseguida sobre la cuestión de la naturaleza de la nivelación que se realiza a través del FG, pero por el momento quisiera argumentar que la estructura de la fórmula de reparto de este Fondo, y en particular el elevado peso que se asigna en la misma a la población total, la convierte en un mejor indicador de las necesidades globales de gasto que de los costes de provisión de los servicios fundamentales. Si lo que se pretendiera con la fórmula fuese aproximar esta última magnitud, la inclusión de la población total resultaría innecesaria dado que ya se tienen en cuenta la población protegida equivalente, la población en edad escolar y la población mayor de 65 años. De hecho, puesto que la población total es con toda seguridad un peor indicador de la demanda de servicios sanitarios, educativos o sociales que las otras tres

¹⁴ Véase la sección 5 del Anexo de de la Fuente y Gundín (2009) para un análisis del patrón medio de gasto autonómico tras excluir las principales partidas que se financian con recursos condicionados.

variables citadas, su inclusión en la fórmula con una ponderación elevada sólo podría tener el efecto de distorsionar el cálculo de las necesidades de gasto ligadas a tales servicios. Por el contrario, si lo que se pretende es recoger las necesidades totales de gasto, parece bastante lógico incluir la población total como indicador aproximado del coste de provisión de los servicios no considerados esenciales que no está ligado a factores geográficos. Aunque es cierto que el coste de algunos de estos servicios (como las infraestructuras de interés local o la ordenación del territorio) puede ser muy sensible a factores distintos de la población, no está claro que el coste conjunto de todos ellos sea más sensible que la media a factores geográficos y casi ciertamente no está tan ligado a la estructura demográfica de la población como los servicios esenciales a los que la fórmula otorga un tratamiento específico.

3.4. *¿Qué nivela el Fondo de Garantía?*

La nueva Ley de financiación introduce por primera vez en nuestro país un principio explícito de nivelación parcial que supone la renuncia al objetivo de igualar la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones regionales. De acuerdo con la propia Ley, sin embargo, tal principio deberá aplicarse de una forma peculiar, distinguiendo entre dos grandes bloques de competencias autonómicas: las relacionadas con la provisión de los servicios considerados fundamentales y el resto. En relación con la financiación de los servicios fundamentales, la norma exige una nivelación total, mientras que para el resto de los servicios lo único que garantiza es una inconcreta "suficiencia" que no tendría por qué implicar la igualdad de financiación por unidad de necesidad.¹⁵

En mi opinión, esta disposición carece de sentido, o al menos de efectos prácticos en ausencia de fuertes restricciones de condicionalidad que no están en la Ley y que ninguna administración ha reclamado. Tanto la nueva Ley de financiación como la versión enmendada de la LOFCA actualmente en vigor (BOE 2009b, art. 1.1) hablan literalmente de igualar *la financiación de los servicios públicos fundamentales*, precisándose en el primer texto que esto ha de entenderse en términos de la financiación por habitante ajustado ligada al Fondo de Garantía. Sin embargo, dado que la Ley no establece la obligación de destinar realmente a los servicios considerados fundamentales la dotación de tal Fondo y sólo ésta, la igualación del importe por habitante ajustado de esta partida de ingreso no asegura en modo alguno la nivelación del gasto por habitante ajustado en tales servicios (y, por tanto, presumiblemente de sus prestaciones). De hecho, dado que los presupuestos autonómicos no están organizados en compartimentos estancos con bolsas separadas para la financiación de cada grupo de competencias, lo que cabría esperar en ausencia de una nivelación de la financiación total por habitante ajustado es que las comunidades que tengan menos recursos en relación con sus necesidades totales de gasto encontrarán óptimo repartir el "déficit" existente en relación al promedio sobre todas las áreas de su competencia. De esta forma, una posible mala financiación de otros servicios terminará afectando también a la calidad de los servicios esenciales.

¹⁵ Véase el preámbulo de la Ley (BOE 2009a, p. 107088) y su artículo 9. El primer párrafo de este último dice literalmente: "La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del Bienestar."

A mi entender, esto implica que no es posible nivelar totalmente unas cosas sí y otras no sin alterar radicalmente la naturaleza de nuestro sistema de financiación regional. Si no hay nivelación total para el conjunto de las competencias autonómicas, tendremos nivelación parcial para todos los servicios y punto. Dado esto, la formulación adoptada en la ley sólo puede entenderse en términos de *marketing* político. Buscando minimizar el rechazo hacia la norma, el Gobierno estaría intentando convencernos de que la nivelación parcial es consistente con el reforzamiento de la garantía de igualdad en lo que respecta a los servicios públicos más importantes para los ciudadanos. Aún comprendiendo la tentación, las dos cosas son difícilmente compatibles y el intento de convencernos de lo contrario podría tener un resultado opuesto al que se persigue.

3.5. La población ajustada

Como hemos visto, el Fondo de Garantía se distribuye entre las regiones en proporción a sus respectivas participaciones en una serie de variables que intentan recoger los principales determinantes de los costes de provisión de los servicios públicos de titularidad autonómica. El reparto del Fondo se puede realizar también de una forma equivalente que puede ayudar a entender mejor su lógica. Se trata, en primer lugar, de aplicar la fórmula de reparto a la población total del conjunto de las comunidades de régimen común (en vez de a la dotación total del Fondo), obteniendo así la *población ajustada* de cada región, para repartir a continuación la dotación del Fondo en proporción al peso de cada región en la población ajustada del conjunto del territorio de régimen común (esto es, España sin las comunidades forales ni las ciudades autónomas).

Lo que hace la primera operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante de prestar los principales servicios públicos a un nivel uniforme de calidad en cada región. De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes. Al repartir por población ajustada en vez de por población real, en la segunda etapa se asegura que la tasa de cobertura de las necesidades de gasto sea la misma en todas las regiones.¹⁶

La población ajustada es una magnitud de considerable interés. Dividiendo la financiación total de cada región por su población ajustada se obtiene un indicador de *financiación por unidad de necesidad* que es sin duda un instrumento más útil a la hora de valorar la equidad del sistema que la financiación por habitante no ajustado. El propio modelo utiliza esta variable a la hora de repartir el Fondo de Competitividad, adoptándola implícitamente como el indicador más relevante del nivel de financiación de cada territorio.

El Cuadro 2.5 muestra las participaciones regionales en la población ajustada en los tres años que son relevantes para los cálculos que se presentan en diversas secciones de este estudio (1999, 2007 y 2009). Las tres últimas columnas del Cuadro muestran el cociente entre la

¹⁶ Véase la sección 2 el Apéndice 2.1 en de la Fuente y Gundín (2009).

Cuadro 2.5: Peso en la población ajustada y factor de ajuste (coste relativo por habitante) en 1999, 2007 y 2009

	<i>peso en población ajustada</i>			<i>coste relativo por habitante</i>		
	1999	2007	2009	1999	2007	2009
<i>Cast. y León</i>	7,05%	6,40%	6,28%	1,061	1,072	1,072
<i>Galicia</i>	7,59%	6,93%	6,78%	1,041	1,057	1,061
<i>Extremadura</i>	3,05%	2,74%	2,67%	1,065	1,063	1,060
<i>C.-La Mancha</i>	5,03%	4,99%	5,02%	1,092	1,067	1,056
<i>Aragón</i>	3,35%	3,23%	3,23%	1,056	1,055	1,052
<i>Asturias</i>	2,96%	2,63%	2,57%	1,020	1,034	1,037
<i>Canarias</i>	4,65%	4,95%	4,97%	1,041	1,033	1,035
<i>La Rioja</i>	0,72%	0,74%	0,74%	1,016	1,013	1,013
<i>Baleares</i>	2,25%	2,44%	2,50%	1,026	1,003	0,999
<i>Cantabria</i>	1,40%	1,35%	1,34%	0,995	0,996	0,998
<i>Cataluña</i>	16,30%	16,82%	16,87%	0,983	0,987	0,988
<i>Andalucía</i>	19,29%	18,77%	18,66%	0,989	0,985	0,984
<i>Valencia</i>	10,64%	11,31%	11,42%	0,980	0,979	0,981
<i>Murcia</i>	2,98%	3,23%	3,23%	0,987	0,981	0,979
<i>Madrid</i>	12,71%	13,48%	13,73%	0,925	0,938	0,941
<i>total/promedio</i>	100%	100%	100%	1,000	1,000	1,000

- Fuente: MEH (2011a), de la Fuente (2011b) y elaboración propia a partir de datos recogidos en MEH (2006a), CPPF (2009), GTS (2007) e INE (2011a).

población ajustada y la población real de cada comunidad en cada año de interés, o lo que es lo mismo, la estimación que hace el sistema del coste relativo por habitante del paquete estándar de servicios públicos de competencia autonómica. Las regiones están ordenadas en el cuadro de acuerdo con el valor de este coeficiente en 2009. En ese año, el indicador de coste relativo por habitante oscilaba entre 0,941 en Madrid y 1,072 en Castilla y León, con una diferencia de unos trece puntos porcentuales entre los dos extremos de la distribución. Como ya he indicado más arriba, es muy probable que la omisión de un término de costes fijos en la fórmula actual distorsione en alguna medida la estimación de los costes relativos por habitante, subestimándolos en las comunidades de menor tamaño y sobrevalorándolos en las más grandes. Por lo tanto, La Rioja, Cantabria y Baleares seguramente deberían aparecer en el Cuadro 2.5 algo más arriba de lo que lo hacen.

4. El Fondo de Cooperación

La nueva ley de financiación crea dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con aportaciones adicionales del Estado. El primero de ellos es el llamado Fondo de Cooperación. Su objetivo es el de promover la convergencia real entre regiones, favoreciendo “la inversión y el desarrollo en las comunidades con menor renta per cápita y con dinámica poblacional menos favorable” así como “la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos” (pp. 2, 3 y 24 de CPPF, 2009). Se trata de un objetivo sorprendente dado que la Constitución española ya crea un instrumento específico con el mismo fin, el llamado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que ofrece financiación condicionada para proyectos de inversión destinados a fomentar el desarrollo regional. También resulta sorprendente que se

mezcle la dinámica poblacional (y la densidad de población) con el nivel de desarrollo, habida cuenta que no existe una relación clara entre una cosa y otra.

En términos generales, por tanto, el Fondo no tiene demasiado sentido. Hubiese sido preferible destinar sus recursos a reforzar el FCI, especialmente en un contexto en el que se prevé una rápida reducción de las transferencias que España recibe de los Fondos Estructurales europeos. Una ventaja importante del FCI es que ofrece mejores garantías de que los recursos canalizados a través del mismo se destinarán efectivamente a inversión productiva que fomente el desarrollo y no a gasto corriente. Con el Fondo de Cooperación, esto no se puede garantizar porque la utilización de los recursos que aporta el sistema ordinario de financiación no está sujeta a ninguna restricción. De la misma forma, si se considera necesario mejorar la financiación de las regiones menos densamente pobladas, hubiese sido preferible incrementar el peso de la superficie en la fórmula de reparto del Fondo de Garantía que recurrir a un instrumento *ad-hoc*.

Cuadro 2.6: Determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Cooperación, 2009

	$PIBpc < 0.9*\mu$	$densidad < 0.5*\mu$	$crec. pob. < 0.9*\mu$	$densidad < 1.25*\mu$	$crec. pob. < 0.5*\mu$	beneficiarias	segundo tramo
Cataluña							
Galicia	X		X	X	X	X	X
Andalucía	X		X	X		X	
Asturias			X	X	X	X	X
Cantabria			X	X		X	
La Rioja				X			
Murcia	X					X	
Valencia							
Aragón		X		X		X	
C.- Mancha	X	X		X		X	
Canarias	X					X	
Extremadura	X	X	X	X	X	X	X
Baleares							
Madrid							
Cast. y León		X	X	X	X	X	X

- Nota: μ es la media de la variable correspondiente en cada caso.

- Fuente: MEH (2011a).

La regulación del Fondo de Cooperación se recoge en el artículo 24 de la nueva ley. La aportación inicial del Estado al Fondo de Cooperación se fija en 1.200 millones de euros para el año 2009, que se actualizarán anualmente en proporción a la variación del *ITEn*. Serán beneficiarias de este Fondo todas las regiones que tengan un PIB per cápita inferior al 90% del promedio del conjunto del territorio de régimen común. También lo serán las que cuenten con una densidad de población inferior a la mitad de la media de este territorio y aquellas que presenten a la vez una tasa de crecimiento de la población inferior al 90% de la media del mismo grupo de referencia y una densidad poblacional que no exceda en más del 25% su densidad media. A efectos de estos cálculos, en el año t se utilizará la media del PIB per cápita en t y los dos años precedentes, la tasa de crecimiento de la población entre $t-2$ y t y la densidad

de población en t . El Cuadro 2.6 muestra las regiones que cumplirían cada uno de estos criterios con datos de 2009.

Para su reparto, el Fondo de Cooperación se divide en dos tramos. Al primer tramo se le asignan dos tercios de la dotación del Fondo, que se reparte entre todas las comunidades beneficiarias de acuerdo con su población (real, no ajustada), corregida por la distancia entre el PIB per cápita de cada región y el promedio de la misma variable en el conjunto de regiones beneficiarias del Fondo. En particular, la participación de cada región beneficiaria en el Fondo vendrá dada por

$$(8) \text{part}_i FCOOP_t = \frac{FCOOP_{it}}{FCOOP_t} = \frac{N_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} \left(1 + \frac{\bar{y}_t - y_{it}}{\bar{y}_t} \right) \text{ con } \bar{y}_t = \frac{\sum_{i \in B_t} Y_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} = \sum_{i \in B_t} \left(\frac{N_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} \right) y_{it}$$

donde N_{it} es la población, Y_{it} el PIB total, y_{it} el PIB per cápita de la región i en el año t , B_t el conjunto de comunidades beneficiarias del Fondo en el año corriente e \bar{y}_t el PIB per capita medio dentro de este grupo. El tercio restante de los recursos del Fondo se reparte en proporción a su población entre aquellas regiones que tengan una tasa de crecimiento de la

**Cuadro 2.7: Distribución del Fondo de Cooperación en 2009
millones de euros**

	<i>primer tramo</i>	<i>segundo tramo</i>	<i>total</i>	<i>euros por hab. ajust.</i>
<i>Cataluña</i>				
<i>Galicia</i>	94,5	148,3	242,8	82
<i>Andalucía</i>	308,6		308,6	38
<i>Asturias</i>	33,4	57,5	90,9	81
<i>Cantabria</i>	16,2		16,2	28
<i>La Rioja</i>				
<i>Murcia</i>	50,4		50,4	36
<i>Valencia</i>				
<i>Aragón</i>	32,6		32,6	23
<i>C.- Mancha</i>	76,3		76,3	35
<i>Canarias</i>	69,2		69,2	32
<i>Extremadura</i>	44,1	58,4	102,5	88
<i>Baleares</i>				
<i>Madrid</i>				
<i>Cast. y León</i>	74,7	135,8	210,5	77
<i>Total</i>	800,0	400,0	1.200,0	50

población inferior al 50% de la media del territorio de régimen común. La norma establece que ninguna región podrá recibir más del 40% de la dotación de este tramo, destinándose el sobrante, si lo hubiera, a incrementar el primer tramo. El Cuadro 2.7 muestra el reparto estimado del Fondo en 2009.¹⁷

¹⁷ Algunos de los cálculos exigidos en la ley se realizan de una forma un tanto peculiar en la liquidación de 2009. Así, para calcular el PIB per cápita medio de los tres últimos años, se suman los PIBs de los tres años y el resultado se divide por la suma de las poblaciones de los mismos. Otra peculiaridad de la liquidación

5. El Fondo de Competitividad

El Fondo de Competitividad, regulado en el artículo 23 de la nueva ley, introduce un retoque final en la distribución de recursos entre autonomías que favorecerá a las regiones peor tratadas por el resto del sistema así como, posiblemente, a las de mayor renta. La dotación de este Fondo en 2009 se fija en 2.572,5 millones de euros, que se actualizarán anualmente en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios estatales utilizando el *GITEn*.

La Ley establece un procedimiento complejo para el reparto del Fondo de Competitividad. En primer lugar, ha de construirse un indicador de capacidad fiscal utilizando un procedimiento peculiar que busca desincentivar la competencia fiscal entre autonomías. Este indicador se utiliza para determinar las regiones beneficiarias del Fondo, junto con un índice de financiación media por habitante ajustado antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia. Una vez determinadas las regiones elegibles, la dotación del Fondo se reparte en primera instancia entre ellas en proporción a su población ajustada. Sin embargo, la Ley también establece una serie de restricciones sobre la cantidad de recursos que cada región puede percibir de los Fondos de Convergencia, considerados conjuntamente, que pueden exigir modificaciones de la asignación preliminar, dando lugar a un reparto en varias etapas.

En el caso de Canarias, finalmente, la disposición adicional segunda de la Ley establece que, a efectos del reparto del Fondo de Competitividad, se tendrá en cuenta la parte que le corresponde a su gobierno regional de los llamados *recursos REF*, esto es, de los ingresos adicionales que obtienen las administraciones canarias (incluyendo ayuntamientos y cabildos) gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta el archipiélago.¹⁸

5.1. Construcción del indicador de capacidad fiscal

Con el fin de desincentivar la competencia fiscal a la baja entre las comunidades autónomas, la nueva ley de financiación introduce una distinción entre *capacidad tributaria* y *capacidad fiscal* que no existía en el Acuerdo original del CPFF, donde ambos términos se utilizaban como sinónimos. La capacidad tributaria se define ahora como los ingresos tributarios de las comunidades autónomas incluidos en el sistema de financiación, calculados con criterio normativo, mientras que para el cálculo de la capacidad fiscal la recaudación normativa de cada

es que, a efectos del reparto de este Fondo, se utilizan dos series diferentes de población: la población oficial de acuerdo con el padrón a fecha de 1 de enero y la población estimada por el INE en sus estimaciones de la población actual a fecha de 1 de julio. La segunda serie se utiliza para calcular el PIB per cápita (lo que es consistente con la forma en la que el INE calcula esta magnitud), mientras que el dato padronal se utiliza en el resto de los casos. La utilización de dos series diferentes de población hace que las participaciones en la población ponderada que se obtienen aplicando la ecuación (8) no sumen exactamente al 100%, por lo que es necesario reescalarlas para que sea así antes de calcular la asignación que corresponde a cada territorio.

¹⁸ En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre los combustibles y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, los rendimientos de estos tributos no se deducen de las necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia. De hecho, hasta el momento, los recursos REF se mantenían completamente al margen del sistema ordinario de financiación. Esto ha cambiado con la nueva Ley, pero sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad.

figura se substituye por su recaudación real siempre que esta última sea menor. Así pues, la capacidad fiscal de la región i , CF_i , vendrá dada por

$$CF_i = \sum_j \min \{ ITN_{ij}, ITR_{ij} \}$$

donde ITR_{ij} es la recaudación real del tributo j en el territorio i y ITN_{ij} su recaudación normativa.

Cuadro 2.8: Capacidad tributaria y capacidad fiscal, estimaciones para 2009 millones de euros

	<i>capacidad tributaria (recaudación normativa)</i>	<i>capacidad fiscal</i>	<i>capacidad fiscal/ rec. normativa</i>	<i>población ajustada</i>	<i>capacidad fiscal por habitante ajustado, euros</i>
<i>Cataluña</i>	15.673	15.429	0,984	7.386.015	2.089
<i>Galicia</i>	4.342	4.276	0,985	2.966.939	1.441
<i>Andalucía</i>	11.645	11.568	0,993	8.170.226	1.416
<i>Asturias</i>	1.974	1.948	0,987	1.125.121	1.731
<i>Cantabria</i>	1.167	1.164	0,997	587.943	1.980
<i>La Rioja</i>	577	568	0,984	325.824	1.742
<i>Murcia</i>	2.146	2.137	0,996	1.416.295	1.509
<i>Valencia</i>	8.309	8.027	0,966	4.999.176	1.606
<i>Aragón</i>	2.680	2.638	0,984	1.415.057	1.865
<i>C. - Mancha</i>	3.120	3.110	0,997	2.197.556	1.415
<i>Canarias*</i>	1.712	1.645	0,961	2.177.856	755
<i>Extremadura</i>	1.431	1.426	0,997	1.168.363	1.221
<i>Baleares</i>	2.342	2.332	0,996	1.094.408	2.131
<i>Madrid</i>	15.416	15.207	0,986	6.010.813	2.530
<i>Cast. y León</i>	4.462	4.428	0,992	2.749.329	1.611
<i>total/promedio</i>	76.997	75.902	0,986	43.790.920	1.733

- Nota: (*) No incluye recursos REF.

- Fuente: Sección 1 del Anexo 4 y sección 2 del Anexo 5.

El Cuadro 2.8 muestra los valores de ambas variables en 2009 (calculados a partir de datos de recaudación normativa y real sobre los que volveré más adelante), así como la razón entre los mismos. Aunque la ley parece exigir lo contrario, en la liquidación del sistema correspondiente a 2009 (MEH, 2011a) la capacidad fiscal de Canarias se calcula sin tener en cuenta los recursos REF, lo que a su vez afecta a la capacidad fiscal media y por tanto a los índices de capacidad fiscal de todas las comunidades autónomas.¹⁹ En el Cuadro se sigue el mismo criterio que en la

¹⁹ La disposición adicional segunda de la nueva Ley de financiación reza como sigue. "En relación con el Fondo de Competitividad ... en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, para determinar el cumplimiento del objetivo del Fondo de Competitividad, ... se calculará su capacidad fiscal y su financiación per cápita ..., teniendo en cuenta la participación en los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias..." Aunque la redacción es un tanto ambigua (pues se habla de determinar el cumplimiento del objetivo del Fondo, lo que puede interpretarse como referido a un estadio posterior a su reparto preliminar), creo que la interpretación más natural del texto exigiría incluir los Recursos REF desde el principio y a todos los efectos en el cálculo de los índices de capacidad fiscal y de financiación homogénea por habitante ajustado que se recogen en el Cuadro 3.2.4.1 de la liquidación de 2009. Aunque esto no cambiaría la situación de no elegibilidad de Canarias, sí podría tener algún efecto sobre el reparto

liquidación con el fin de no alejarse demasiado de las cifras oficiales, aún cuando el cálculo de estas últimas sería incorrecto a mi entender.²⁰

En cualquier caso, hay que observar que el cociente entre la recaudación real y la recaudación normativa dependerá en parte de la suerte que haya podido correr cada región con el (muy mejorable) procedimiento utilizado hasta la fecha para actualizar la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales (véase la nota al pie número 4 en la sección 4 del capítulo 1) lo que convierte a este ratio en un indicador excesivamente ruidoso del uso que hayan podido hacer las comunidades autónomas de sus competencias normativas para subir o bajar la presión fiscal sobre sus ciudadanos.

La capacidad fiscal se utiliza en la Ley sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad. La norma introduce un *índice de capacidad fiscal* relativa por habitante ajustado, *ICFRPHA*, que se define de la forma siguiente:

$$(9) \text{ ICFRPHA}_{it} = \text{Min} \left\{ 0,75 * 100 + 0,25 \frac{\text{CFPHA}_{it}}{\text{CFPHA}_t} * 100, \overline{\text{ICFRPHA}} \right\}$$

donde CFPHA_{it} es la capacidad fiscal por habitante ajustado en la región i en el año t (esto es, el cociente entre la capacidad fiscal definida arriba y la población ajustada), CFPHA_t el promedio de la misma variable en el conjunto del territorio común y $\overline{\text{ICFRPHA}}$ un tope máximo para el índice de capacidad fiscal que la disposición transitoria primera de la Ley fija en 105 para los años 2009 y 2010 y en 106 para 2011 y años posteriores.

Así pues, el indicador final de capacidad fiscal se construye en tres etapas. En primer lugar, se calcula un índice preliminar de capacidad fiscal por habitante ajustado, normalizando el valor de este variable en cada región por el promedio nacional. Seguidamente, se calcula la media ponderada entre el índice preliminar así obtenido y el promedio (= 100), asignando una ponderación de 0,25 a la primera de estas variables. De esta forma, se obtiene un indicador que aproximaría la posición financiera de cada comunidad una vez se ha aplicado el Fondo de Garantía (excluyendo la aportación estatal al mismo), con la consiguiente nivelación del 75% de los recursos tributarios por habitante ajustado de todas las regiones. Por lo tanto, podríamos identificar aproximadamente el índice de capacidad fiscal con la financiación relativa que le correspondería a cada región “por fórmula”, si incluimos en esta expresión, además de la fórmula de reparto del FG propiamente dicha, los recursos tributarios no sujetos a nivelación que retiene cada autonomía (aunque calculados con un criterio ligeramente distinto del habitual con el fin de penalizar a las regiones que reduzcan la presión fiscal). Finalmente, se introduce un tope exógeno al valor del índice que limita las posibles aportaciones del Fondo a aquellas regiones ricas a las que el resto del sistema pueda dejar con una financiación inferior a la que les

del Fondo pues afectaría a la recaudación media por habitante ajustado y a la financiación homogénea media por habitante ajustado y por lo tanto al objetivo del Fondo en cada región beneficiaria.

²⁰ Por otra parte, el dato de capacidad fiscal que he calculado para la Rioja (que es el que aparece en el Cuadro 2.8) no coincide exactamente con el que se ofrece en la liquidación. La razón más probable de la discrepancia, que no tiene ningún efecto sobre el reparto del Fondo, tiene que ver con alguna pequeña diferencia en la recaudación real por tributos cedidos tradicionales entre los datos de la Inspección General que se utilizan en la liquidación, que no son fácilmente accesibles, y los que yo he utilizado, tomados de MEH (2011b).

correspondería por fórmula. El Cuadro 2.9 muestra el resultado de los tres pasos necesarios para obtener el índice definitivo partiendo de los datos recogidos en el Cuadro 2.8.

Cuadro 2.9: Cálculo del índice de capacidad fiscal en 2009

	<i>índice preliminar</i>	<i>índice ponderado</i>	<i>índice final con tope</i>
<i>Madrid</i>	146,0	111,5	105,0
<i>Baleares</i>	122,9	105,7	105,0
<i>Cataluña</i>	120,5	105,1	105,0
<i>Cantabria</i>	114,2	103,6	103,6
<i>Aragón</i>	107,6	101,9	101,9
<i>La Rioja</i>	100,6	100,2	100,2
<i>Asturias</i>	99,9	100,0	100,0
<i>Cast. y León</i>	92,9	98,2	98,2
<i>Valencia</i>	92,6	98,2	98,2
<i>Murcia</i>	87,1	96,8	96,8
<i>Galicia</i>	83,1	95,8	95,8
<i>Andalucía</i>	81,7	95,4	95,4
<i>C-La Mancha</i>	81,6	95,4	95,4
<i>Extremadura</i>	70,4	92,6	92,6
<i>Canarias*</i>	43,6	85,9	85,9
<i>promedio</i>	100	100	100

(*) No incluye los recursos REF.

5.2. Criterios de elegibilidad

Las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad se determinan en base a su capacidad fiscal y a su nivel de financiación a competencias homogéneas (excluyendo los recursos destinados a competencias singulares que no todas las comunidades han asumido). Esta última magnitud se mide a través de un *índice de financiación* relativa por habitante ajustado que se calcula de la forma siguiente

$$(10) \text{IFRPHA}_{it} = \frac{\text{FHPHA}_{it}}{\text{FHPHA}_t} * 100$$

donde FHPHA_{it} es la financiación homogénea (previa a la aplicación de los Fondos de Competitividad y Cooperación) por habitante ajustado y FHPHA_t el promedio de la misma variable en el conjunto de las comunidades de régimen común.

Los criterios de elegibilidad para el Fondo de Competitividad se fijan en la Ley en términos de los dos índices que acabamos de construir. Serán beneficiarias del Fondo aquellas regiones cuyo índice de financiación relativa sea inferior a la media (= 100) o al correspondiente índice de capacidad fiscal relativa. Esto es, la región i será beneficiaria del Fondo de Competitividad en el año t si y sólo si

$$(11) \text{IFRPHA}_{it} \begin{cases} < 100 \text{ o} \\ < \text{ICFRPHA}_{it} \end{cases} \Leftrightarrow \text{IFRPHA}_{it} < \text{Max}\{100, \text{ICFRPHA}_{it}\}$$

Trabajando con datos de 2009 (sobre los que volveré más adelante), el Cuadro 2.10 ilustra el cálculo del índice de financiación a competencias homogéneas. Los cálculos necesarios se realizan bajo el supuesto de que el Fondo se reparte en el año citado siguiendo el procedimiento general fijado en la Ley -- lo que, como veremos más adelante, no es cierto puesto que el texto establece un procedimiento especial para 2009 -- y en ellos se introduce además una corrección a la valoración de las competencias singulares que deshace el arbitrario incremento de su valoración introducido en el reciente acuerdo.²¹

Cuadro 2.10: Determinación del índice de financiación homogénea por habitante ajustado con la financiación definitiva de 2009

	[1] financiación básica homogénea	+ [2] ajuste valoración comps. norm. lingüística	= [3] financ. homog corregida	[4] REF Canarias	[5] Fdo. de Coop.	[6] financ. homog. phaj	[7] índice fin1	[8] fin phaj incl. F Coop y REF	[9] índice fin2
Cataluña	14.457	98	14.555		0	1.971	102,3	1.971	102,3
Galicia	5.793	46	5.839		243	1.968	102,1	2.050	106,4
Andalucía	15.113	0	15.113		309	1.850	96,0	1.888	97,9
Asturias	2.285	0	2.285		91	2.031	105,4	2.112	109,6
Cantabria	1.381	0	1.381		16	2.349	121,9	2.376	123,3
La Rioja	717	0	717		0	2.200	114,2	2.200	114,2
Murcia	2.593	0	2.593		50	1.831	95,0	1.867	96,9
Valencia	8.878	62	8.940		0	1.788	92,8	1.788	92,8
Aragón	2.952	0	2.952		33	2.086	108,2	2.109	109,4
C. -La Mancha	4.177	0	4.177		76	1.901	98,6	1.936	100,4
Canarias	3.625	0	3.625	510	69	1.665	86,4	1.930	100,2
Extremadura	2.374	0	2.374		103	2.032	105,4	2.120	110,0
Baleares	1.861	31	1.893		0	1.729	89,7	1.729	89,7
Madrid	12.372	0	12.372		0	2.058	106,8	2.058	106,8
Cast. y León	5.577	0	5.577		210	2.029	105,3	2.105	109,2
Total/promedio denominador	84.156	237	84.393	510	1.200	1.927	100,0	1.966	102,0
							1.927		1.927

Notas:

Columna [6]: financ. homog. phaj = [3]/población ajustada.

Columna [7]: índice fin1 = [6]*100/1.927

Columna [8]: [8] = ([3]+[4]+[5])/población ajustada

Columna [9]: índice fin2 = [8]*100/1.927

La financiación de 2009 antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia es lo que he denominado en la sección 4 del capítulo 1 la financiación básica de 2009 y se calcula sumando al *statu quo* definido por el antecesor del sistema actual la parte que corresponde a cada región de la aportación adicional del Estado para 2009. La columna [1] del Cuadro 2.10 muestra esta magnitud calculada con criterio normativo y a competencias homogéneas, utilizando la valoración de las competencias singulares que se ofrece en la liquidación de 2009 (MEH, 2011a). Puesto que esta valoración está hinchada artificialmente por el arbitrario incremento en la valoración de las competencias de "normalización" lingüística fijado en la reciente Ley, resulta necesario deducir de la misma el importe de este incremento (recogido en la columna [2]) -- o lo

²¹ Véase la sección 2 de este capítulo y la sección 1 del Anexo 5.

que es lo mismo, sumar esta partida a la columna [1] para obtener el valor corregido de la financiación básica a competencias homogéneas que se muestra en la columna [3].

El Cuadro 2.10 también recoge dos magnitudes que han de añadirse a la financiación básica a competencias homogéneas en algún momento del proceso de reparto del Fondo de Competitividad. Se trata de los recursos REF canarios (columna [4]) y de las asignaciones del Fondo de Cooperación (columna [5]). En mi interpretación de la disposición adicional segunda de la nueva ley de financiación, los recursos REF deberían integrarse desde el principio en la financiación básica a todos los efectos, mientras que el Fondo de Cooperación se incorporaría a los cálculos en un momento posterior, a efectos de comprobar si se cumplen o no ciertas restricciones (sobre las que volveré enseguida) que la ley impone a los recursos totales que las comunidades pueden percibir con cargo a los dos Fondos de Convergencia. En la liquidación de 2009, sin embargo, los recursos REF se tratan de la misma forma que el Fondo de Cooperación y se añaden a la financiación básica en un segundo momento. En la práctica, el único efecto de esta diferencia tiene que ver con el cálculo de la financiación homogénea media por habitante ajustado antes de los Fondos de Convergencia que sirve como “denominador” de los sucesivos índices de financiación que se construyen a lo largo del proceso de reparto del Fondo de Competitividad. De acuerdo con mi interpretación de la ley este promedio debería calcularse tras incluir los recursos REF en la financiación homogénea. Sin embargo, en la liquidación de 2009 se ha optado por excluir esta partida. Pese a considerar que este procedimiento no es el más consistente con el texto de la Ley, he optado por utilizarlo en los cálculos que siguen (así como en la sección 1.2 del capítulo 4) con el fin de mantener en la medida de lo posible la consistencia con la liquidación del sistema, que de alguna forma es la que fija la interpretación oficial de la Ley. Por lo tanto, el primer índice de financiación (*fin1* en la columna [7]) se obtiene normalizando la financiación básica homogénea corregida por habitante ajustado (columna [6]) por su media nacional de 1.927 euros. Manteniendo esta última cantidad fija como denominador, el segundo índice de financiación (*fin2* en la columna [9]) se construye incorporando al numerador (columna [8]) los recursos REF y la dotación del Fondo de Cooperación por habitante ajustado.

El Cuadro 2.11 ilustra la determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad en el caso hipotético que estamos contemplando de un reparto del Fondo de 2009 en base a la financiación básica definitiva del mismo año. El índice de financiación se compara con el valor de referencia de 100 y con el indicador de capacidad fiscal para determinar las regiones beneficiarias del Fondo. Por razones que quedarán claras enseguida, el cálculo se puede realizar directamente con el segundo índice de financiación calculado en el Cuadro 2.10 (*fin2*).

Cuadro 2.11: Determinación de las comunidades que se habrían beneficiado del Fondo de Competitividad con datos de financiación definitiva de 2009

	Índice de financiación por hab. ajust. fin 2	Índice de capacidad fiscal por hab. ajust. con tope	financiación < media	financiación < capacidad fiscal	beneficiarios
Cataluña	102,2	105,0		X	X
Galicia	106,2	95,8			
Andalucía	98,0	95,4	X		X
Asturias	109,4	100,0			
Cantabria	123,2	103,6			
La Rioja	114,1	100,2			
Murcia	96,9	96,8	X		X
Valencia	92,8	98,2	X	X	X
Aragón	109,3	101,9			
C.- la Mancha	100,4	95,4			
Canarias	100,3	85,9			
Extremadura	109,9	92,6			
Baleares	89,8	105,0	X	X	X
Madrid	106,9	105,0			
Cast. y León	109,1	98,2			
promedio		100,0			

- Fuentes: Cuadros 2.9 y 2.10.

5.3. El reparto del Fondo

Una vez determinadas las comunidades beneficiarias, el Fondo de Competitividad se reparte en primera instancia entre las mismas en proporción a su población ajustada, con los resultados que se recogen en el Cuadro 2.12 para el caso hipotético que estamos considerando.

Cuadro 2.12: Distribución preliminar del Fondo de Competitividad con datos de 2009 millones de euros

	población ajustada	peso	asignación preliminar
Cataluña	7.386.015	32,0%	824
Andalucía	8.170.226	35,4%	911
Murcia	1.416.295	6,1%	158
Valencia	4.999.176	21,7%	558
Baleares	1.094.408	4,7%	122
total	23.066.121	100,0%	2.573

Tal reparto es, sin embargo, sólo preliminar pues la Ley fija algunos límites que pueden llevar a la introducción de correcciones *a posteriori* de esta asignación inicial (art. 23.5). Una vez realizado el reparto preliminar del Fondo de Competitividad, el índice de financiación relativa por habitante ajustado se revisará al alza, añadiendo a la financiación básica de cada región (su participación en el Fondo de Cooperación y en los recursos REF, ya incorporadas en *fin 2* y) la

dotación provisional del Fondo de Competitividad que le haya correspondido.²² Si una vez así revisado el índice de financiación dejase de cumplirse la condición en virtud de la cual la región es beneficiaria del Fondo de Competitividad (dada en la ecuación (11)), se le retiraría a la misma la parte de la asignación preliminar de tal Fondo que hiciese falta para conseguir que la condición relevante se cumpla con igualdad estricta. Esto es, en el caso de aquellas regiones cuyo índice de financiación por habitante ajustado antes de la aplicación del Fondo de Competitividad es inferior a 100, la asignación total que les pueda corresponder con cargo a ambos Fondos no podrá situarlas por encima de este nivel (salvo que ya lo estén al añadir sólo el Fondo de Cooperación), y en el caso de las que son elegibles por tener un índice de financiación inferior a su índice de capacidad fiscal, los recursos procedentes de estos Fondos no podrán situarlas por encima de esta última referencia.

El Cuadro 2.13 resume la información y los cálculos necesarios para realizar los ajustes que la Ley establece. Sumando a la financiación normativa homogénea de cada región beneficiaria antes de la aplicación del Fondo de Competitividad (columna [1]) la asignación preliminar de este Fondo que le ha correspondido, medida en euros por habitante ajustado (columna [2]), obtenemos su financiación revisada por habitante ajustado (columna [3]). Esta magnitud se compara con el objetivo de financiación por habitante ajustado para cada región (columna [5]), que se obtiene multiplicando la financiación media antes de los Fondos de Convergencia (y los recursos REF, 1.927 euros por habitante ajustado) por el correspondiente índice objetivo (columna [4]), definido como el máximo de 100 y del índice "topado" de capacidad fiscal. Si la financiación asignada a una región tras el reparto preliminar del Fondo de Competitividad excede el objetivo, al menos parte de la dotación preliminar del Fondo habrá de retirarse.

Cuadro 2.13: Comprobación de los límites fijados al reparto preliminar del Fondo de Competitividad, euros por habitante ajustado e índices

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
	<i>fin. sin</i>	<i>+</i>	<i>=</i>			<i>a retirar,</i>	
	<i>Fdo.</i>	<i>asignación</i>	<i>total</i>	<i>índice</i>	<i>objetivo</i>	<i>euros</i>	<i>a</i>
	<i>Comp.</i>	<i>preliminar</i>	<i>ajustado</i>	<i>objetivo</i>	<i>en euros</i>	<i>por hab.</i>	<i>retirar.</i>
		<i>Fdo. Comp.</i>				<i>aj.</i>	<i>Meuros</i>
<i>Cataluña</i>	1.971	111,53	2.082	105,0	2.024	58,59	433
<i>Andalucía</i>	1.888	111,53	1.999	100,0	1.927	71,88	587
<i>Murcia</i>	1.867	111,53	1.978	100,0	1.927	50,90	72
<i>Valencia</i>	1.788	111,53	1.900	100,0	1.927	0,00	0
<i>Baleares</i>	1.729	111,53	1.841	105,0	2.024	0,00	0
<i>/ total</i>							1.092

- Fuentes: [1]: Cuadro 2.10, columna [8]. [2]: asignación preliminar total del Cuadro 2.12 dividida por la población ajustada. [3] asignación total del Fondo de Cooperación (Cuadro 2.7) dividida por la población ajustada. Columna [3] = [1]+[2]. Columna [4]: Cuadro 2.11, máximo de los índices de financiación y de capacidad fiscal. Columna [5] = (columna [4]/100)*financiación media por habitante ajustado antes de los Fondos de Convergencia y de los recursos REF (1.927 = 100).

²² La redacción del texto parece indicar que, a efectos de la revisión del índice de financiación, la dotación de los Fondos de Convergencia se añadirá al numerador, pero no al denominador del mismo. Así pues, este último continuará siendo la financiación media por habitante ajustado antes de la introducción de los Fondos de Competitividad y Cooperación. Así se ha hecho también en la liquidación de 2009.

En el presente caso, hay tres regiones (Cataluña, Andalucía y Murcia) en las que el objetivo de financiación se excede tras el reparto preliminar, esto es, en las que [3] > [5]. Para evitar esto, la asignación del Fondo de Competitividad ha de reducirse en el importe que se muestra en la columna [6] en euros por habitante ajustado. Finalmente, la columna [7] muestra la cantidad total que habría que retirar a cada una de estas regiones, en millones de euros, para no exceder el objetivo que marca el sistema. Esta cifra se calcula multiplicando la columna anterior por la población ajustada de cada región.

Cuadro 2.14: Reparto definitivo del Fondo de Competitividad en 2009, resumen millones de euros excepto por la última columna

	ronda 1	corrección 1	ronda 2	corr. 2	ronda 3	corr. 3	total	total. euros por hab. aj.
Cataluña	823,7	-432,7					391,0	52,9
Andalucía	911,2	-587,3					323,9	39,6
Murcia	158,0	-72,1					85,9	60,6
Valencia	557,5	0,0	895,9	-758,9			694,6	138,9
Baleares	122,1	0,0	196,1	0,0	758,9	-755,1	322,0	294,2
Total	2.572,5	-1.092,1	1.092,1	-758,9	758,9	-755,1	1.817,4	

El remanente resultante de la revisión de la asignación preliminar (1.092 millones de euros en nuestro caso) se reparte entre el resto de las regiones beneficiarias en proporción a su población ajustada, repitiéndose la operación tantas veces como sea necesario para agotar los fondos disponibles o llevar a todas las regiones hasta su objetivo de financiación. Con los datos que estamos manejando, son necesarias dos iteraciones más y tras la última sobran 755 millones de euros. El Cuadro 2.14 resume los resultados de las distintas fases del proceso y el reparto final de la dotación del Fondo. El Cuadro muestra magnitudes totales en millones de euros, excepto en su última columna, donde se ofrecen las dotaciones totales por habitante ajustado que corresponden a cada región.

5.4. Valoración

Tras repasar la farragosa normativa del nuevo Fondo de Competitividad, resulta casi inevitable preguntarse si tanta complicación tiene algún sentido. Un aspecto de la norma que casi ciertamente no lo tiene es la forma elegida para desincentivar la competencia fiscal entre regiones. Para empezar, no resulta evidente que esto sea necesario cuando los gobiernos regionales ya soportan íntegramente los costes derivados de cualquier rebaja de los impuestos cedidos.²³ Pero dejando esto de lado, la efectividad del instrumento elegido resulta más que dudosa. La corrección a la baja de la capacidad tributaria que la Ley introduce para las comunidades que reduzcan su presión fiscal por debajo de su valor normativo sólo afectaría a aquellas regiones beneficiarias del Fondo en las que i) el objetivo del mismo venga determinado

²³ Una posible excepción es el Impuesto de Sucesiones, cuya cesión no ha sido en mi opinión una buena idea debido a la elevada movilidad potencial de su base imponible. La corrección de este problema, sin embargo, exigiría medidas específicas (posiblemente a través de la regulación de los puntos de conexión del tributo, tal como se apunta en el art. 28.1 de la Ley) y no un mecanismo que penalice de forma indiscriminada la utilización a la baja de la capacidad normativa autonómica en materia tributaria.

por su indicador de capacidad fiscal (esto es, a las regiones ricas) ii) en las que el tope máximo de este indicador no sea operativo y iii) a las que corresponda una dotación suficiente del Fondo para llevarlas hasta el límite impuesto por su objetivo de financiación. Con datos de 2009, ninguna región cumple todas estas condiciones y sólo una de ellas (Cataluña) podría llegar a cumplirlas en los próximos años dada la holgura con la que se incumplen las mismas en la actualidad. Así pues, el mecanismo que la ley introduce no tiene ningún efecto en el momento actual y, de llegar a tenerlo en los próximos años, afectaría a una única región, lo que no parece muy recomendable.

En cuanto al objetivo central del nuevo Fondo, resulta evidente que éste es básicamente un parche que no habría sido necesario si el legislador se hubiese decidido a aplicar realmente las normas de reparto recogidas en el Acuerdo, aunque también hay que reconocer que el parche funcionará generalmente en la dirección correcta, reduciendo la desigualdad entre regiones en términos de financiación por unidad de necesidad. El diseño del Fondo deja traslucir el sistema que el legislador realmente hubiera querido ver: tras aplicar el Fondo de Garantía, habría una transferencia de nivelación “a la canadiense” con cargo a la Hacienda central que llevaría hasta el nivel medio de financiación por habitante ajustado a aquellas regiones que hubiesen quedado por debajo de esta referencia en la primera etapa, sin penalizar a las que hubieran quedado por encima. Hubiese sido perfectamente posible diseñar el sistema de forma que esta norma “ideal” se aplicase directamente, bien de forma inmediata o bien tras un período de transición, pero en vez de hacerlo así se ha dejado que la condición de *statu quo* se lleve por delante de forma permanente el deseado criterio de reparto. Como forma de mitigar el destrozo, se ha optado por reservar una cierta cantidad para distribuirla al final del proceso de una forma que nos acerque al objetivo deseado.

Finalmente, la forma en la que esta bolsa de recursos se reparte es también muy discutible. Dado el objetivo del Fondo, lo más lógico habría sido modular la dotación asignada a cada región en función de la distancia existente entre la financiación de la misma antes de la aplicación del Fondo y el citado objetivo, utilizando un procedimiento similar al que se aplica en el caso del Fondo de Cooperación. El procedimiento elegido termina haciendo aproximadamente lo mismo, pero de una forma innecesariamente complicada y que además tiende a penalizar a los territorios que más lejos se encuentran de su objetivo de financiación.

6. La compensación prevista en la disposición adicional tercera

La disposición adicional tercera de la nueva Ley faculta al Gobierno para establecer compensaciones a favor de aquellas regiones que, combinando un Fondo de Suficiencia negativo con un saldo neto negativo del Fondo de Garantía (esto es, una participación en este Fondo inferior a su contribución al mismo), no alcancen el nivel medio de financiación por habitante ajustado después de la aplicación del Fondo de Competitividad. La disposición es desafortunada. La discrecionalidad que otorga al Gobierno para fijar la cuantía de la compensación dentro del límite fijado introduce en el sistema un elemento de arbitrariedad que resulta difícilmente aceptable.

Como veremos en el capítulo 4, dada la forma en la que realmente se ha repartido el Fondo de Competitividad de 2009, Baleares resulta elegible para la compensación especial prevista en la disposición adicional tercera, que además se iguala con su tope máximo, igual al saldo negativo del Fondo de Suficiencia de la región. Por el contrario, si el Fondo de Competitividad se hubiese repartido con el criterio hipotético utilizado en la sección 5, ninguna región hubiese resultado elegible para la misma dado que todas las regiones beneficiarias de este Fondo alcanzarían su objetivo de financiación, lo que las situaría por encima de la media (antes de incorporar los Fondos de Convergencia) en términos de financiación por habitante ajustado.

Capítulo 3:

**EL PUNTO DE PARTIDA: LOS RESULTADOS AJUSTADOS
DEL SISTEMA ANTERIOR EN 2007 Y 2009**

1. Los resultados ajustados del sistema anterior en 2007 y 2009

La nueva Ley de financiación regional especifica que la financiación del nuevo modelo en 2009 se calculará tomando como punto de partida los resultados reales en el mismo año del sistema anterior (*sistema 2001*) con algunos ajustes. En primer lugar, a efectos del cálculo del *statu quo*, se contabilizarán también algunas partidas que, en sentido estricto, no forman parte del sistema ordinario de financiación regional. Se trata de las dotaciones complementarias para la asistencia sanitaria y la insularidad establecidas en la segunda Conferencia de Presidentes, las transferencias del Instituto Social de la Marina (ISM) que ciertas comunidades reciben para financiar algunas competencias de este organismo que fueron transferidas antes de 2002, la compensación estatal por la supresión del Impuesto sobre Patrimonio y las transferencias estatales para financiar el coste de los servicios transferidos recientemente que todavía no se habían incorporado al Fondo de Suficiencia del sistema en 2009.

En segundo lugar, la Ley establece que, antes de realizar los cálculos pertinentes, la recaudación normativa de algunos tributos gestionados por las comunidades autónomas se revisará al alza con el fin de acercar su valor a la recaudación real de estas figuras impositivas. En particular, la actualización de la recaudación normativa afecta a los impuesto sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD). En el primer caso, la recaudación normativa bajo el sistema anterior (básicamente) se duplica, mientras que en el segundo se iguala al 85% de la recaudación real.²⁴

En esta sección se estiman los rendimientos del modelo anterior (modelo 2001) en 2007 y 2009 con los ajustes que acabo de indicar. Como ya hemos visto, los resultados de 2009 constituyen la restricción inicial (el *statu quo*) para la aplicación del nuevo sistema. Por su parte, los resultados de 2007 no tendrán absolutamente ningún impacto sobre el nuevo modelo de financiación, pero nos proporcionan una referencia natural a la hora de comparar los resultados del nuevo modelo con la situación precedente.

Con el fin de facilitar las comparaciones entre regiones, el grueso de los cálculos que siguen se realizan “a competencias homogéneas” --esto es, incluyendo sólo la financiación destinada a las competencias que han sido asumidas por todas las comunidades autónomas-- y descontando,

²⁴ Los detalles de la revisión del cálculo de la capacidad normativa se recogen en la sección 1.3 del Anexo 3 para el caso de 2007. La recaudación normativa en 2009 de los tributos relevantes (excepto el ITP y AJD) se obtiene actualizando estas cifras con el *GITEn 09/07*.

por tanto, la ligada a ciertas competencias singulares que hasta el momento sólo han sido traspasadas a algunas comunidades (p. ej. las prisiones en el caso de Cataluña). Por la misma razón, los datos correspondientes a Canarias incluirán los recursos REF²⁵ y se introducirá un ajuste a la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos tradicionales²⁶ con el fin de intentar aproximar mejor que este agregado lo que sería la recaudación regional por los tributos citados con una normativa común en todas las comunidades no forales.

Los Cuadros 3.1 y 3.2 muestran la financiación total a competencias homogéneas que habría correspondido a cada región en los años 2007 y 2009 con el sistema anterior. El desglose de las grandes partidas de financiación regional que se ofrecen en los cuadros y los detalles de los ajustes necesarios para el cálculo de la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos se presentan en los Anexos 3 y 4.

La columna [1] muestra los ingresos teóricos de las comunidades autónomas por tributos cedidos (excluyendo el Impuesto sobre el Patrimonio en 2007) calculados de la forma que se indica en la nueva Ley, esto es, con los criterios y porcentajes de cesión del sistema 2001, excepto por las correcciones que introduce el nuevo Acuerdo en el cálculo de la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos ("con criterio normativo 2001 actualizado" para abreviar). La columna [2] recoge las transferencias del Fondo de Suficiencia, calculadas a competencias homogéneas y la [4] los recursos REF canarios. La columna [3] muestra la cuantía agregada de varias partidas menores, incluyendo el importe de la garantía de financiación de la asistencia sanitaria que habría correspondido a cada región con el modelo anterior así como la recaudación del Impuesto sobre Patrimonio (en 2007) y la compensación por su supresión (en 2009) y el resto de las partidas citadas en el primer párrafo de este apartado (con la excepción de las transferencias por el coste de los servicios transferidos recientemente, que corresponden a competencias singulares). Sumando las columnas [1] a [4] se llega en la columna [5] a los resultados normativos ajustados del sistema 2001 en cada año de interés, que es el dato que se utiliza a efectos de los cálculos del nuevo modelo (con la excepción parcial de Canarias, donde no siempre se tienen en cuenta los recursos REF).

La columna [6] muestra el ajuste necesario para pasar de la recaudación normativa del conjunto de los tributos cedidos tradicionales (excluyendo Patrimonio) a lo que he llamado la *recaudación homogénea* de los mismos. Sumando este ajuste a los resultados normativos del sistema se obtiene en la columna [7] lo que he denominado la *financiación efectiva* de cada comunidad, que es el agregado que utilizaré para comparar los niveles regionales de financiación. Finalmente, la columna [8] muestra la población ajustada de cada región. Dividiendo la financiación efectiva total a competencias homogéneas por la población ajustada y normalizando el resultado por el

²⁵ El importe que aparece como REF en el presente cuadro y en otros se obtiene sumando la recaudación del impuesto de combustibles y los recursos del REF (Arbitrios, IGIC e impuesto de matriculación) que corresponden a la Comunidad Autónoma y restando del resultado la compensación de Canarias al Estado por la pérdida de recaudación experimentada por éste como resultado de la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas coincidiendo con la creación del IGIC.

²⁶ Así se suelen denominar de forma conjunta los primeros tributos y tasas cedidos íntegramente a los gobiernos regionales, que son gestionados directamente por estos mismos. Se trata de las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos sobre el juego y los impuestos sobre patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

promedio del conjunto de las comunidades de régimen común, se obtienen los índices de financiación efectiva por habitante ajustado que se muestran en el Gráfico 3.1.

**Cuadro 3.1: Resultados ajustados del sistema 2001 en el año 2007
financiación total a competencias homogéneas
millones de euros**

	[1] recaud. normativa tributos*	[2] Fondo de Sufic.	[3] Otros ingre- sos	[4] REF Cana- rias	[5] financ. normat. ajustada	[6] ajuste homog. cedidos trad.	[7] financiación efectiva	[8] Población ajustada
<i>Cataluña</i>	15.532	1.920	559	0	18.010	160	18.170	7.117.443
<i>Galicia</i>	4.079	3.722	151	0	7.953	-24	7.929	2.929.904
<i>Andalucía</i>	12.181	8.933	257	0	21.371	173	21.543	7.939.257
<i>Asturias</i>	1.896	1.154	66	0	3.116	-24	3.092	1.111.260
<i>Cantabria</i>	1.106	640	42	0	1.788	16	1.805	570.320
<i>La Rioja</i>	572	346	26	0	943	13	956	313.072
<i>Murcia</i>	2.240	1.172	54	0	3.466	113	3.579	1.365.917
<i>Valencia</i>	8.877	2.598	262	0	11.737	-77	11.660	4.783.012
<i>Aragón</i>	2.600	1.147	84	0	3.832	-13	3.819	1.368.292
<i>C- Mancha</i>	3.044	2.484	63	0	5.591	51	5.642	2.110.261
<i>Canarias</i>	1.662	3.184	107	675	5.628	29	5.657	2.093.064
<i>Extremadura</i>	1.314	2.049	27	0	3.390	-2	3.388	1.158.688
<i>Baleares</i>	2.537	-272	141	0	2.406	81	2.487	1.033.742
<i>Madrid</i>	14.894	-1.242	607	0	14.259	402	14.661	5.703.405
<i>Cast. y León</i>	4.231	3.224	112	0	7.567	55	7.621	2.709.322
<i>total</i>	76.764	31.061	2.558	675	111.058	952	112.009	42.306.958

- *Notas: Otros ingresos:* garantía de financiación de la asistencia sanitaria. dotación complementaria para asistencia sanitaria acordada en la II Conferencia de Presidentes, transferencias del ISM para financiar las competencias del organismo asumidas antes de 2002 por determinadas regiones y recaudación real del Impuesto sobre Patrimonio.

El dato de financiación efectiva del Cuadro no coincide exactamente con el que se ofrece en de la Fuente (2010) debido a una pequeña diferencia en el tratamiento del Impuesto sobre Patrimonio. En el trabajo citado se utilizaba la compensación estatal por su supresión, mientras que aquí se utiliza su recaudación real en 2007.

(*) con criterio normativo 2001 actualizado; no incluye el Impuesto sobre Patrimonio.

- Fuente: MEH (2009a) y Anexo 3 (Cuadros A3.5 y A3.8-A3.10).

La recaudación homogénea por tributos cedidos tradicionales y la financiación efectiva se introducen para intentar corregir, al menos parcialmente, las deficiencias del procedimiento utilizado para calcular la recaudación normativa en el caso de los tributos cedidos tradicionales. Idealmente, la magnitud que querríamos utilizar a la hora de hacer comparaciones entre regiones es la recaudación que cada una de ellas habría obtenido si no hubiese hecho uso de sus competencias normativas en materia tributaria. En el caso de los tributos cedidos gestionados por la Agencia Tributaria estatal, esto es precisamente lo que captura la recaudación normativa. En el caso de los tributos cedidos tradicionales, sin embargo, la magnitud deseada no se calcula y el procedimiento utilizado en el pasado para fijar la recaudación normativa (véase la nota número 4 en el capítulo 1) prácticamente asegura que ésta será una pésima aproximación a la variable que nos gustaría medir, por lo que parece conveniente buscar una alternativa mejor.

**Cuadro 3.2: Resultados ajustados del sistema 2001 en el año 2009
financiación total a competencias homogéneas
millones de euros**

	[1] <i>recaud. normativa tributos*</i>	[2] <i>Fondo de Sufic.</i>	[3] <i>Otros ingres os</i>	[4] <i>REF Cana- rias</i>	[5] <i>financ. normat ajustada</i>	[6] <i>ajuste homog. cedidos trad.</i>	[7] <i>financiación efectiva</i>	[8] <i>Población ajustada</i>
<i>Cataluña</i>	11.667	1.126	718		13.511	324	13.849	7.386.015
<i>Galicia</i>	3.235	2.183	205		5.623	45	5.693	2.966.939
<i>Andalucía</i>	8.766	5.238	382		14.385	152	14.565	8.170.226
<i>Asturias</i>	1.476	677	78		2.232	16	2.256	1.125.121
<i>Cantabria</i>	890	375	60		1.326	34	1.364	587.943
<i>La Rioja</i>	433	203	34		670	25	690	325.824
<i>Murcia</i>	1.616	687	74		2.377	83	2.452	1.416.295
<i>Valencia</i>	6.303	1.523	345		8.171	40	8.222	4.999.176
<i>Aragón</i>	2.023	673	111		2.807	47	2.853	1.415.057
<i>C- Mancha</i>	2.348	1.457	95		3.899	60	3.950	2.197.556
<i>Canarias</i>	1.324	1.867	138	510	3.838	46	3.892	2.177.856
<i>Extremadura</i>	1.068	1.202	46		2.315	22	2.331	1.168.363
<i>Baleares</i>	1.750	-173	113		1.689	70	1.756	1.094.408
<i>Madrid</i>	11.479	-728	743		11.494	496	11.931	6.010.813
<i>Cast. y León</i>	3.329	1.890	162		5.381	130	5.503	2.749.329
<i>total</i>	57.706	18.199	3.304	510	79.718	1.589	81.306	43.790.921
<i>%var 07 a 09</i>	-24,8%	-41,4%	28,8%	-0,3%	-28,1%	67,3%	-27,3%	3,5%

- *Notas: Otros ingresos:* garantía de financiación de la asistencia sanitaria, dotación complementaria para asistencia sanitaria acordada en la II Conferencia de Presidentes, transferencias del ISM para financiar las competencias del organismo asumidas antes de 2002 por determinadas regiones y compensación definitiva por la supresión del Impuesto sobre Patrimonio.

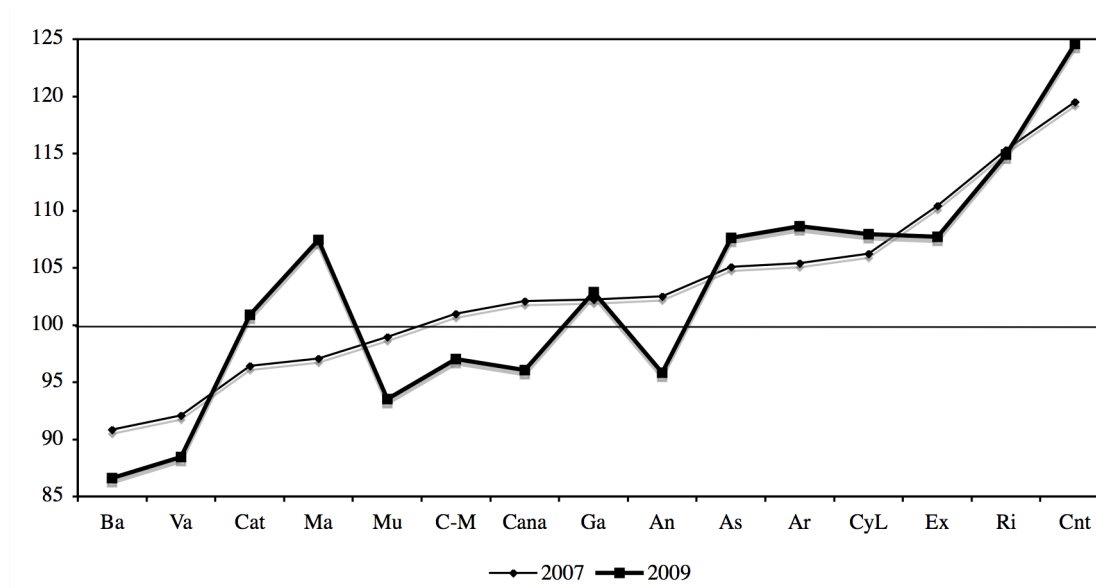
(*) con criterio normativo 2001 actualizado.

- *Fuente:* Anexo 4 (Cuadros A4.4, A4.5 y A4.6).

En su análisis del antecesor del modelo actual, de la Fuente y Gundín (2008) optan por sustituir la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales por la recaudación real de estas figuras, argumentando que esta última variable seguramente proporciona una mejor aproximación de la magnitud deseada que la recaudación normativa porque las comunidades autónomas han hecho un uso limitado de sus competencias normativas sobre estos impuestos. En años recientes, sin embargo, esto ha sido cada vez menos cierto, especialmente en el caso del Impuesto sobre Sucesiones (IS), en el que se han sucedido los cambios normativos (generalmente para introducir rebajas y bonificaciones para los parientes más próximos). En consecuencia, en el presente trabajo se ha optado por estimar la recaudación homogénea del IS utilizando un sencillo modelo que relaciona la recaudación media por fallecido en cada región con su PIB per cápita. La recaudación agregada observada en cada año se distribuye entre los distintos territorios en proporción a la predicción del modelo estimado, aproximándose así la recaudación que se obtendría en cada región de acuerdo con su renta si todas ellas aplicasen una escala homogénea del impuesto. En el caso del ITP y AJD también se introduce un ajuste para intentar aproximar la recaudación que se habría obtenido en Canarias con los tipos que se aplican en el resto de las regiones a las principales transacciones inmobiliarias. Finalmente, en el

caso de las tasas sobre el juego, he utilizado la recaudación real en vez de la recaudación normativa para calcular la recaudación homogénea.²⁷

Gráfico 3.1: Índices de financiación efectiva por habitante ajustado. 2007 vs. 2009 con el sistema anterior (sistema 2001)



Los datos recogidos en los Cuadros 3.1 y 3.2 implican un aumento del 28,6% en la dispersión de la financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado (la desviación estándar del índice de financiación efectiva pasaría de 7,61 en 2007 a 9,78 en 2009) así como cambios muy significativos en la posición relativa de algunas comunidades. Como se observa en el Gráfico 3.1, con la excepción de Extremadura, las regiones que se situaban en la cola superior de la distribución en términos de financiación por habitante ajustado en 2007 mantienen o incluso mejoran sus posiciones relativas, mientras que una serie de regiones intermedias (Canarias, Murcia, Castilla la Mancha y Andalucía) caerían claramente por debajo de la media. Finalmente, hay diferencias muy importantes entre las regiones situadas en la cola inferior de la distribución en 2007. Mientras que Madrid y Cataluña mejorarían sensiblemente sus posiciones y pasarían a situarse por encima del promedio nacional, Valencia y Baleares perderían todavía más terreno hasta situarse casi 15 puntos por debajo de la media.

2. ¿Por qué varía tanto la financiación entre 2007 y 2009?

Comparando 2007 con 2009 se observa un brusco descenso del volumen de financiación del conjunto de las comunidades de régimen común así como cambios significativos en la posición relativa de las distintas regiones. El Cuadro 3.3 ilustra ambos fenómenos. En él se muestra la variación porcentual en la financiación efectiva a competencias homogéneas de las distintas comunidades así como la descomposición de esta variable en las contribuciones de las distintas fuentes de ingresos regionales, con las comunidades ordenadas de mayor a menor caída de ingresos totales. De haberse mantenido en vigor el sistema 2001, el conjunto de las comunidades

²⁷ Los detalles de estas correcciones se discuten en el Anexo 1. Sobre el uso que las comunidades autónomas han hecho de sus competencias normativas en materia tributaria, véase MEH (varios años).

autónomas de régimen común habría perdido un 27,3% de su financiación efectiva entre 2007 y 2009. Esta cifra se eleva hasta el 32,4% en Andalucía y se reduce hasta el 18,4% en Madrid, con un abanico de 14 puntos porcentuales entre ellas.

Cuadro 3.3: Variación porcentual de la financiación efectiva total a competencias homogéneas y contribución a la misma de las distintas fuentes de ingresos autonómicos

	<i>variación financiación a competencias homogéneas</i>	<i>contribución ingresos tributarios homogéneos</i>	<i>contribución Fondo de Suficiencia a comp. homog.</i>	<i>contribución otros ingresos</i>
<i>Andalucía</i>	-32,5%	-15,9%	-17,2%	0,6%
<i>Canarias</i>	-31,3%	-5,7%	-23,3%	-2,4%
<i>Murcia</i>	-31,3%	-18,3%	-13,5%	0,6%
<i>Extremadura</i>	-31,0%	-6,6%	-25,0%	0,6%
<i>C-La Mancha</i>	-29,8%	-12,2%	-18,2%	0,6%
<i>Valencia</i>	-29,6%	-21,1%	-9,2%	0,7%
<i>Baleares</i>	-29,2%	-32,1%	4,0%	-1,2%
<i>Galicia</i>	-28,5%	-9,8%	-19,4%	0,7%
<i>Cast. y León</i>	-27,7%	-10,8%	-17,5%	0,6%
<i>Asturias</i>	-27,3%	-12,3%	-15,4%	0,4%
<i>La Rioja</i>	-27,3%	-13,2%	-15,0%	0,9%
<i>Aragón</i>	-25,3%	-13,5%	-12,4%	0,7%
<i>Cantabria</i>	-24,6%	-11,0%	-14,7%	1,0%
<i>Cataluña</i>	-23,9%	-20,4%	-4,4%	0,9%
<i>Madrid</i>	-18,2%	-22,7%	3,5%	0,9%
<i>promedio</i>	-27,4%	-16,4%	-11,5%	0,5%

- *Nota:* la primera columna es la suma de las demás. Cada columna se calcula dividiendo la variación de la partida correspondiente entre 2009 y 2007 por la financiación efectiva total a competencias homogéneas en 2007.

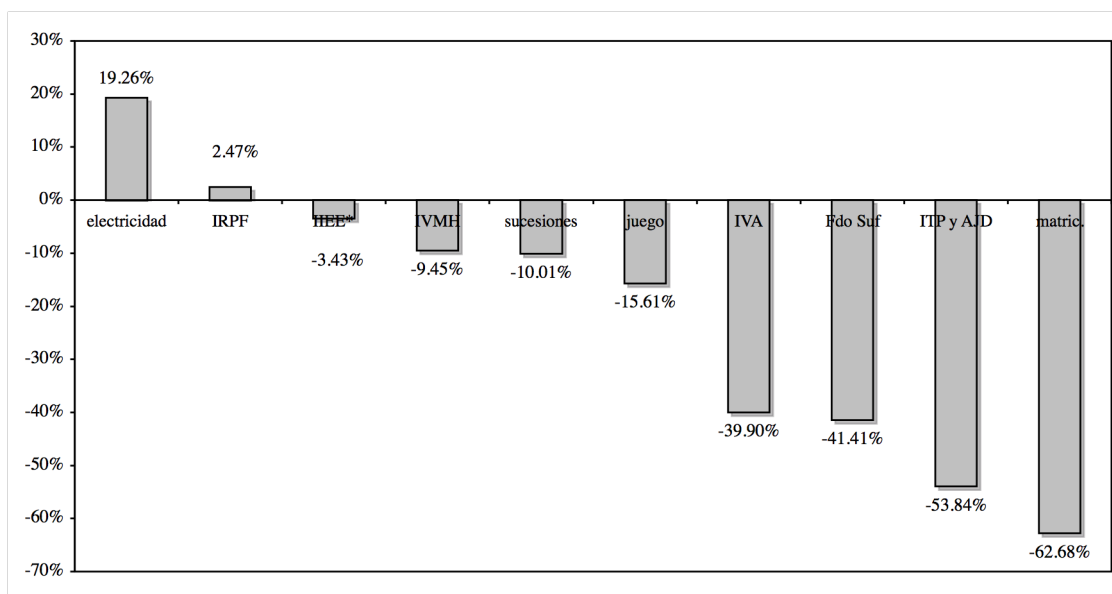
Los notables cambios observados en el volumen total y en la distribución de la financiación regional se deben en buena parte a la crisis económica en la que estamos inmersos y a su desigual impacto territorial, pero también a algunas peculiaridades del anterior sistema de financiación que han perjudicado a las regiones más dependientes de las transferencias del Fondo de Suficiencia. Puesto que esta fuente de ingresos ha experimentado una reducción mayor que la recaudación tributaria autonómica, las regiones más dependientes de la misma (generalmente las más pobres) tienden a sufrir más, otras cosas iguales, mientras que las menos dependientes se ven beneficiadas en términos relativos y las que tienen Fondo de Suficiencia negativo mejoran en términos absolutos. Este factor explica, por ejemplo, la desigual evolución de Castilla la Mancha y Madrid: aunque ambas regiones experimentan una pérdida de ingresos tributarios de aproximadamente la misma magnitud, la financiación de la primera de ellas ha descendido casi doce puntos más que la de la segunda porque el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación total era muy superior en el caso manchego.

2.1. La evolución de los ingresos autonómicos

El Gráfico 3.2 resume la evolución de la recaudación homogeneizada de las principales figuras tributarias en el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común entre 2007 y 2009. Los únicos tributos cuya recaudación ha crecido durante este período son el impuesto sobre el

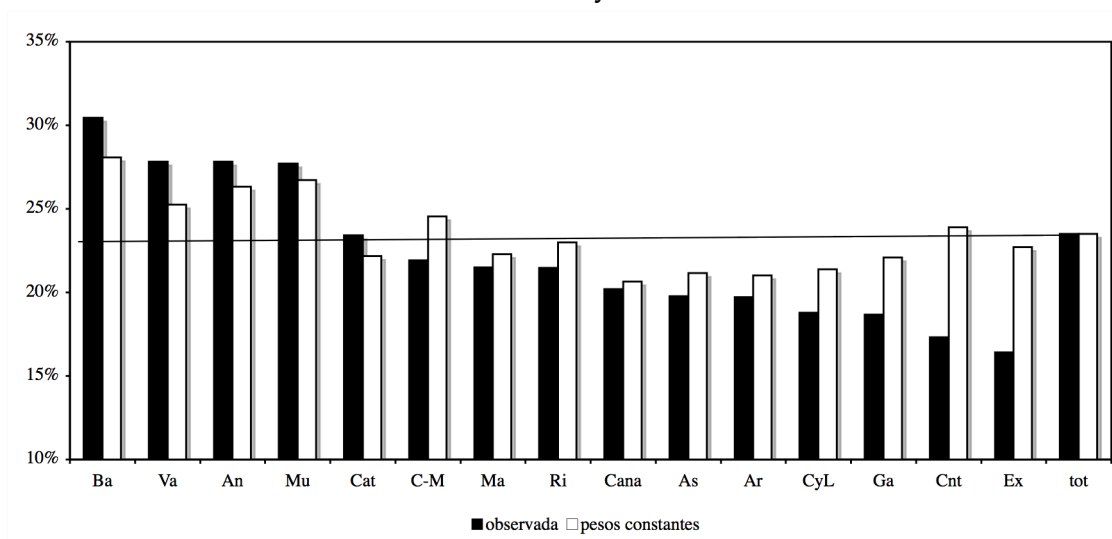
consumo de electricidad (+19,3%) y el IRPF (2,5%). En los demás casos se ha producido un descenso de la recaudación, aunque con diferencias muy notables entre unos tributos y otros. Los mayores descensos corresponden al impuesto de matriculación, al ITP y AJD y al IVA, que caen al menos un 40% en relación con sus niveles de 2007, mientras que el tramo autonómico de los Impuestos Especiales registra un descenso inferior al 4%. En su conjunto, los ingresos tributarios autonómicos incluidos en el gráfico se han reducido en un 23,4% entre los dos años que estamos considerando.

Gráfico 3.2: Variación de las principales fuentes de ingresos autonómicos entre 2007 y 2009, recaudación homogeneizada y F. de Suficiencia total de las comunidades no forales



- Nota: Para el IRPF y el IVMH las cifras corresponden a la recaudación real sin ejercicio de la capacidad normativa regional. En el caso del ITP y AJD e Impuesto de Sucesiones, se muestra la recaudación homogeneizada. En el resto de los casos se trata de la recaudación real de cada figura.

Gráfico 3.3: Reducción observada de los ingresos tributarios homogeneizados entre 2007 y 2009



- Nota: en el caso de Canarias se incluyen los recursos REF.

La pérdida de recaudación también ha variado muy significativamente de una región a otra. El descenso de los ingresos tributarios totales oscila entre el 16,4% de Extremadura y el 30,4% de Baleares. Las regiones menos afectadas han sido Extremadura y las regiones del Noroeste y las más perjudicadas las comunidades del Arco Mediterráneo y Andalucía. Como referencia, el Gráfico 3.3 muestra también la reducción de los ingresos tributarios que se habría observado en 2009 si las participaciones regionales en cada tributo se hubiesen mantenido constantes al nivel observado en 2007 (*pesos constantes*). Si tomamos estas cifras como una descripción aproximada de cómo habrían ido las cosas con un reparto uniforme de los costes fiscales de la actual recesión, la diferencia entre los dos escenarios recogidos en el gráfico se debería a la desigual incidencia territorial de la crisis.

Tras los tributos cedidos, la segunda fuente más importante de ingresos autonómicos (en el sistema anterior) son las transferencias del Fondo de Suficiencia. El importe de esta partida está ligado a la evolución del *ITEn* de forma que la dotación del Fondo es una fracción de este agregado de ingresos tributarios estatales que se mantiene constante siempre que no se produzcan nuevos trasposos de competencias a las comunidades autónomas o se revise la valoración de algunas competencias ya cedidas.

Como se observa en el Gráfico 3.2, la reducción del *ITEn* entre 2007 y 2009 fue del 41,4%. Esto implica un recorte de la misma magnitud en las transferencias del Fondo de Suficiencia (a competencias constantes), que caerán por tanto con más intensidad que los ingresos tributarios de las comunidades autónomas. El impacto de tal recorte sobre cada región aumentará con el peso de este Fondo en su financiación total. Por lo tanto, las comunidades más afectadas serán las de menor renta y muy especialmente Canarias, donde el Fondo de Suficiencia tiene un peso muy elevado debido a la ausencia de ingresos por IVA y por buena parte de los Impuestos Especiales.

2.2. Implicaciones de algunos problemas técnicos del modelo

Los bruscos cambios en las posiciones relativas de algunas regiones que se observan en el Gráfico 3.1 no se deben únicamente al desigual impacto territorial de la crisis de 2008-09, sino también a la interacción de la propia crisis con algunos elementos "técnicos" del sistema de financiación que seguramente convendría revisar a la luz de la experiencia reciente.

El primer problema en este sentido es que el *ITEn*, y por consiguiente también el Fondo de Suficiencia, refleja de una forma perversa los errores de previsión que pueda cometer el Gobierno central a la hora de elaborar los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Como hemos visto, el *ITEn* se calcula en términos de caja, sustrayendo de los ingresos totales por IRPF, IVA e IIEE no los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de estos impuestos sino la suma de las entregas a cuenta del año en curso y la liquidación correspondiente a dos años atrás. Si el Gobierno central es demasiado optimista, esto es, si sobrevalora los ingresos tributarios autonómicos y se excede en las entregas a cuenta, el *ITEn* será menor de lo que lo habría sido en ausencia del error de previsión, lo que se traducirá en una reducción del Fondo de Suficiencia que tendrá efectos muy desiguales sobre las distintas regiones dependiendo del peso de este Fondo en los ingresos de cada una. En principio, el error se corrige por sí solo dos

años más tarde. Cuando las comunidades devuelven al Estado el exceso de entregas a cuenta del año t en la liquidación que se practica en $t+2$, el *ITEn* de este último año se incrementará en la misma cuantía en la que se había reducido el *ITEn* del año t como resultado del error de previsión.

En condiciones normales, el problema que esto supone no es grave porque los errores de previsión suelen ser relativamente reducidos excepto en los momentos de cambio de ciclo y se compensan automáticamente en el plazo de dos años. Sin embargo, en 2009 concurren dos circunstancias que hacen que las cosas sean muy distintas. La primera es que el error de previsión ha sido enorme (la recaudación por los impuestos que integran el *ITEn* se ha quedado casi 35.000 millones por debajo de lo previsto en los PGE). Y la segunda es que se trata del año base efectivo de un nuevo sistema muy distinto en algunos aspectos de su antecesor. Puesto que las transferencias del Fondo de Suficiencia tendrán un peso muy inferior en el nuevo sistema, la distorsión generada por el error de previsión de 2009 no desaparecerá en dos años sino que tendrá un efecto permanente sobre la financiación de las regiones afectadas.²⁸

Una segunda complicación con implicaciones similares a las del problema que acabo de describir surge porque los ingresos autonómicos son también sensibles a ciertas medidas de estímulo fiscal que el Gobierno central ha adoptado o mantenido durante 2009. El problema no es, ciertamente, que el Gobierno central pueda adoptar medidas de impulso fiscal en un período recesivo, sino que la estructura del sistema de financiación hace que tales medidas tengan un impacto seguramente indeseable y muy desigual sobre la financiación regional, que además resulta especialmente inoportuno en el año base de un nuevo sistema.

El Cuadro 3.4 resume el impacto agregado de los factores técnicos citados sobre la financiación regional a competencias homogéneas en 2009. El exceso de optimismo gubernamental a la hora de preparar los PGE de 2009 se tradujo en un exceso de entregas a cuenta por tributos compartidos de más de 11.300 millones de euros, que a su vez implica una reducción del *ITEn* de 2009 en el mismo importe.²⁹ Este error de previsión no afecta directamente a los ingresos autonómicos definitivos por tributos cedidos (porque el exceso de entregas a cuenta se corrige en la liquidación) pero sí reduce las dotaciones definitivas del Fondo de Suficiencia, con un efecto negativo para las regiones con participaciones positivas en este Fondo y un efecto positivo para Madrid y Baleares.

²⁸ De acuerdo con los cálculos recogidos en la sección 5 del Anexo 5, la dotación agregada del Fondo de Suficiencia de 2009 a competencias homogéneas con el nuevo sistema supondría menos del 5% de los recursos totales del sistema (también a competencias homogéneas) y se situaría por debajo del 20% para todas las regiones. Por tanto, el incremento del *ITEn* generado por la devolución del exceso de entregas a cuenta tendría un efecto muy limitado sobre los ingresos regionales agregados y tendría efectos relativamente modestos en todas las comunidades, a diferencia de lo que ocurría con el sistema anterior, donde el peso del Fondo en la financiación total a competencias homogéneas se situaba en 2007 en torno al 30% en promedio y se acercaba al 60% en algunas comunidades.

²⁹ Para calcular el error de previsión en las entregas a cuenta, el valor "correcto" de esta partida se calcula como el 98% de los rendimientos definitivos del tramo autonómico de cada impuesto en 2009, con ejercicio de la capacidad normativa en el caso del IRPF.

Cuadro 3.4: Reducción de la financiación definitiva de 2009 a competencias homogéneas debida a "causas técnicas"

	<i>importe total</i>	<i>reducción del ITE_n</i>	<i>reducción de los ingresos tributarios autonómicos</i>
<i>Error de previsión en las entregas a cuenta por tributos compartidos</i>	11.365	11.365	0
<i>IRPF: deducción de 400 euros³⁰</i>	5.750	5.750	0
<i>IVA:</i>			
<i>agilización de devoluciones</i>	5.600	3.640	1.960
<i>aumento en la concesión de aplazamientos</i>	3.000	1.950	1.050
<i>subida impuestos especiales en junio de 2009</i>	-850	-510	-340
<i>Total</i>	24.865	22.195	2.670
<i>Reducción del Fondo de Suficiencia a comp. homogéneas</i>			7.152

- Fuentes: MEH (2009b), Cuadro 3.5 y elaboración propia

He considerado como medidas de impulso fiscal la deducción de 400 euros en el IRPF para las rentas del trabajo y asimiladas y las pérdidas de recaudación del IVA debidas a la agilización de las devoluciones por este impuesto y a las mayores facilidades ofrecidas para conceder aplazamientos. En el primer caso, no hay un efecto directo sobre los ingresos tributarios autonómicos pues la deducción se practica íntegramente contra el tramo estatal de la cuota del IRPF. En el caso del IVA, sin embargo, las comunidades autónomas soportan directamente un 35% de la pérdida de recaudación. En ambos casos, además, disminuyen las transferencias del Fondo de Suficiencia al reducirse el *ITEn* en el importe de la pérdida de recaudación que soporta el Estado. Finalmente, he considerado también como una medida de "impulso" (negativo) la subida de algunos impuestos especiales que se aprobó en junio de 2009, y he restado sus efectos de los de las otras medidas consideradas.

El impacto agregado de estas medidas se resume en el Cuadro 3.4. La primera columna muestra el error de previsión en el cálculo de las entregas a cuenta y las pérdidas totales de recaudación asociadas con cada medida de estímulo de acuerdo con las estimaciones que se presentan en MEH (2009b, p. 157 y siguientes). Las dos columnas siguientes muestran el impacto de cada medida sobre el *ITEn* y sobre los ingresos tributarios autonómicos. En la última fila se muestra la reducción del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas derivada de la caída del *ITEn*, que se toma del Cuadro 3.5. Sumando la reducción del Fondo de Suficiencia y la caída de los ingresos tributarios regionales, el efecto neto de los factores recogidos en el Cuadro 3.4 sobre la financiación a competencias homogéneas en 2009 ha sido una reducción de 9.822 millones de euros.

³⁰ Esta cifra es la suma de dos cantidades: los 1.650 millones en los que se estima el impacto diferencial de la deducción en 2009 en relación a 2008, y los 4.100 millones de pérdida estimada de recaudación en 2008 (primer año de aplicación, durante el que no llegar a registrarse el impacto completo de la medida dado que parte de las retenciones del IRPF y la liquidación del impuesto se producen en el año siguiente).

Cuadro 3.5: Reducción de los ingresos autonómicos a competencias homogéneas en 2009 debida a los errores de previsión y a ciertas medidas de estímulo fiscal millones de euros

	<i>Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas</i>	<i>ingresos regionales por IVA</i>	<i>ingresos regionales por IIEE</i>	<i>impacto total (pérdida de ingresos)</i>
<i>Cataluña</i>	442	583	-64	961
<i>Galicia</i>	858	186	-22	1.022
<i>Andalucía</i>	2.058	525	-62	2.521
<i>Asturias</i>	266	78	-8	335
<i>Cantabria</i>	147	45	-5	187
<i>La Rioja</i>	80	23	-3	100
<i>Murcia</i>	270	90	-13	347
<i>Valencia</i>	599	348	-41	906
<i>Aragón</i>	264	100	-13	351
<i>C-La Mancha</i>	572	126	-19	679
<i>Canarias</i>	734	0	-1	733
<i>Extremadura</i>	472	62	-10	525
<i>Baleares</i>	-68	130	-11	50
<i>Madrid</i>	-286	537	-41	209
<i>Cast. y León</i>	743	178	-26	895
<i>total</i>	7.152	3.010	-340	9.822

El Cuadro 3.5 muestra el detalle por regiones de la pérdida de ingresos debida a factores técnicos. En el caso de los tramos autonómicos del IVA y los impuestos especiales, el efecto total recogido en el Cuadro 3.4 se distribuye entre regiones en proporción al peso de cada una de ellas en los ingresos totales por cada concepto en 2009. En el caso del Fondo de Suficiencia, el procedimiento es algo más complicado pues es necesario recalcular el valor de los *GITEn's 09/07* que se utilizan para actualizar la dotación del Fondo a competencias homogéneas entre 2007 y 2009. La diferencia entre el valor hipotético de cada uno de estos índices en ausencia de errores de previsión y medidas de estímulo fiscal y el valor real del mismo se multiplica por la dotación del Fondo a competencias homogéneas en 2007 para obtener las estimaciones de pérdida de ingresos en 2009 que se recogen en la primera columna del Cuadro 3.5.³¹

El Cuadro 3.6 y el Gráfico 3.2 resumen el impacto de las distorsiones generadas por los errores de previsión y las medidas de estímulo fiscal sobre la financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado de las distintas comunidades autónomas en 2009. Las tres primeras columnas del cuadro muestran los índices observados de financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado en 2007 y 2009 así como el índice que se habría observado en 2009 en ausencia de tales distorsiones. La variación total en el índice de financiación de cada región entre 2007 y 2009 (columna [6]) se descompone en dos partes: lo que

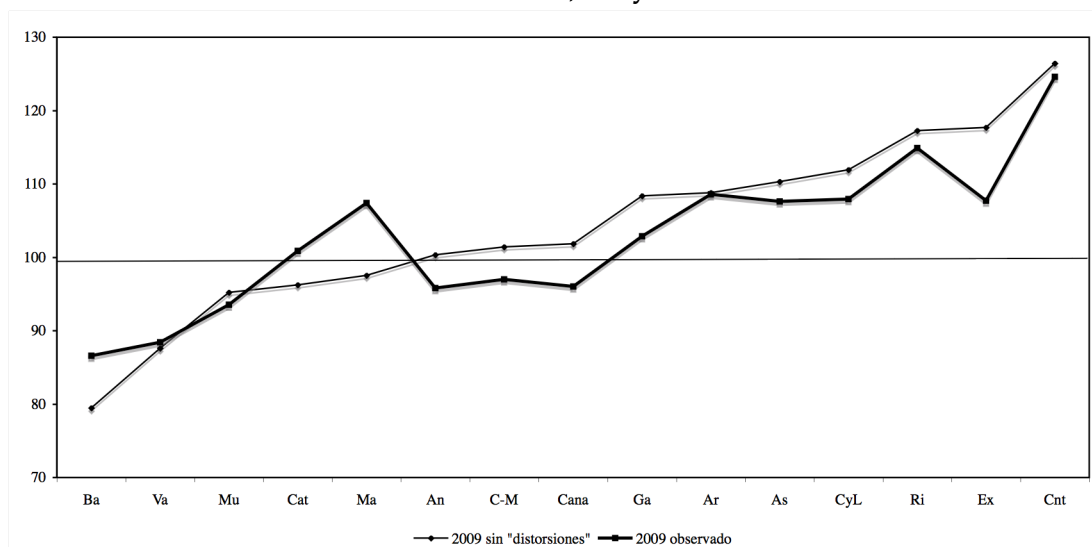
³¹ Resulta necesario, en primer lugar, recalcular el *GITE* nacional siguiendo el procedimiento utilizado en la sección 1 del Anexo 1 tras incrementar el *ITEn* de 2009 en 22.195 millones de euros. Seguidamente, se recalculan los *GITEs* regionales de Madrid y Baleares utilizando el procedimiento expuesto en la sección 2 del Anexo 1. Según mis cálculos, en ausencia de errores de predicción y medidas de estímulo, el *GITEn 09/07* y el índice de evolución aplicable a Madrid se habrían incrementado en 0.2304 puntos y el *GITE* regional de Baleares en 0.2492 puntos.

he denominado en el Cuadro su "variación natural" (columna [4]), que refleja fundamentalmente la evolución de los agregados económicos y poblacionales de cada región y del conjunto del país, y el efecto derivado de las distorsiones (columna [5]). El Gráfico compara los índices de financiación efectiva en 2009 con y sin distorsiones.

Cuadro 3.6: Descomposición de la variación en el índice de financiación efectiva por habitante ajustado entre 2007 y 2009 con el sistema anterior (sistema 2001)

	[1] índice de financiación efectiva phaj en 2007	[2] índice en 2009 sin distorsiones	[3] Índice final en 2009	[4] = 2-1 variación "natural"	[5] = 3-2 efecto distorsiones	[6] = 4 + 5 = 3-1 cambio total
Cataluña	96,4	96,3	100,9	-0,2	4,6	4,5
Galicia	102,2	108,4	102,9	6,1	-5,5	0,7
Andalucía	102,5	100,3	95,8	-2,2	-4,5	-6,7
Asturias	105,1	110,3	107,6	5,2	-2,7	2,5
Cantabria	119,5	126,4	124,6	6,9	-1,9	5,1
La Rioja	115,3	117,3	114,9	1,9	-2,4	-0,4
Murcia	99,0	95,2	93,5	-3,7	-1,7	-5,4
Valencia	92,1	87,6	88,5	-4,4	0,8	-3,6
Aragón	105,4	108,8	108,6	3,4	-0,2	3,2
C-La Mancha	101,0	101,4	97,0	0,4	-4,4	-4,0
Canarias	102,1	101,9	96,1	-0,2	-5,8	-6,0
Extremadura	110,4	117,7	107,7	7,2	-10,0	-2,7
Baleares	90,9	79,5	86,6	-11,4	7,1	-4,3
Madrid	97,1	97,5	107,4	0,4	9,9	10,3
Cast. y León	106,2	112,0	108,0	5,7	-4,0	1,7
total	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
std dev	7,61	11,79	9,78			
corr con 07	1,000	0,961	0,881			

Gráfico 3.2: Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas con el sistema 2001 en 2009, con y sin "distorsiones"



Examinando el Cuadro 3.6 y el Gráfico 3.2 vemos que las distorsiones de carácter técnico tienen un efecto muy importante sobre la situación final de cada región en 2009 que opera fundamentalmente a través del Fondo de Suficiencia. Su impacto es fuertemente positivo en Madrid y Baleares así como, en menor medida, en Cataluña y muy negativo en las regiones más dependientes de las transferencias del Fondo de Suficiencia (Galicia, Andalucía, las dos Castillas y, especialmente, Canarias y Extremadura). En algún sentido, el efecto neto de las distorsiones sobre las dos colas de la distribución de la financiación por habitante ajustado ha de considerarse positivo pues éstas han evitado que algunas de las regiones con mayor financiación por habitante ajustado mejorasen aún más su posición relativa (Extremadura, Cantabria, Rioja, Castilla y León, Asturias y Galicia) y que Baleares se alejase todavía más de la media hacia abajo. En la zona central de la distribución, sin embargo, las distorsiones acentúan la caída de Canarias, Castilla la Mancha, Murcia y Andalucía hasta niveles claramente inferiores a la media. En cualquier caso, lo que no parece muy razonable es que la posición inicial de las regiones en el nuevo sistema se vea afectada por factores digamos accidentales que en buena medida constituyen una externalidad asociada a decisiones del Gobierno central y que difícilmente pueden haber sido previstos durante la negociación del Acuerdo.

1. Los resultados del nuevo sistema en 2009

Los resultados ajustados del modelo anterior en 2009 constituyen el punto de partida para la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación. Al *statu quo* definido de esta forma se le añade la parte que corresponde a cada región de los recursos adicionales aportados por el Estado, obteniendo así lo que denominaré la *financiación básica* del nuevo sistema en 2009. A esta última cantidad se le suman, finalmente, las participaciones regionales en los nuevos Fondos de Convergencia para llegar a la financiación total que percibirá cada territorio con el nuevo sistema. Los cálculos relevantes, incluyendo la homogeneización de la recaudación de los tributos cedidos tradicionales necesaria para calcular la financiación efectiva, se recogen en el Cuadro 4.1.

Como hemos visto en el capítulo 2, la aportación adicional del Estado se divide en dos tramos que se incorporan al nuevo sistema en 2009 y 2010. Puesto que se refieren al año 2009, los cálculos que se presentan en este capítulo se han realizado considerando únicamente el primero de estos tramos.

1.1. La aportación adicional del Estado y la financiación básica en 2009

El Cuadro 4.1 resume el cálculo de la financiación a competencias homogéneas en 2009 antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia. Este agregado, al que he denominado *financiación básica*, se obtiene sumando al *statu quo* determinado por el sistema anterior la parte asignada a cada región de la aportación adicional del Estado correspondiente a 2009.

El cálculo de esta magnitud presenta algunas complicaciones que tienen que ver con la valoración de las competencias singulares. La Ley define el *statu quo* en términos de la financiación normativa ajustada del sistema 2001 en el año 2009 a todas las competencias (columna [1]).³² A esta cantidad se le añade la aportación adicional del Estado en 2009 (columna [2]), incluyendo la partida adicional para las políticas de “normalización” lingüística, obteniéndose así las llamadas necesidades globales de financiación del nuevo sistema, o lo que es lo mismo, su financiación básica con todas las competencias, que se muestra en la columna [3]). Para pasar esta magnitud a competencias homogéneas, hay que restar la valoración de las competencias singulares. En la columna [4] se muestra la valoración oficial de tales competencias de acuerdo con la liquidación de 2009. Sustrayendo esta cantidad de la columna [3] se obtiene la primera estimación de la financiación normativa a competencias homogéneas que se ofrece en la columna [5]. Como ya hemos visto en la sección 2 del capítulo 2, sin embargo, la valoración oficial de las competencias singulares está sesgada al alza por el arbitrario aumento en la valoración de las políticas de “normalización” lingüística, por lo que

³² Véase la sección 4 del Anexo 4.

resulta necesario corregir tal sesgo, sumando a la cantidad precedente el incremento injustificado en la valoración de tales políticas (columna [6]) de forma que esta partida “se quede” en la financiación a competencias homogéneas, en vez de camuflarse como financiación de competencias singulares. Finalmente, se añade también la corrección por homogeneización de los rendimientos de ciertos tributos cedidos (columna [7]) que resulta necesaria para pasar de la financiación normativa a la financiación efectiva, que es el agregado que se muestra en la columna [8].

Cuadro 4.1: Financiación básica de 2009 a competencias homogéneas, nuevo sistema millones de euros

	[1] <i>statu quo,</i> <i>todas las</i> <i>competencias,</i> <i>criterio</i> <i>normativo*</i>	[2] <i>+ Aporta-</i> <i>ción</i> <i>adicional</i> <i>del Estado</i> <i>2009 **</i>	[3] <i>= financiación</i> <i>básica</i> <i>normativa,</i> <i>todas las</i> <i>competencias,</i> <i>NGF prov.</i>	[4] <i>- compe-</i> <i>tencias</i> <i>singulares</i> <i>liq 09</i>	[5] = <i>financiación</i> <i>básica</i> <i>normativa, a</i> <i>competencias</i> <i>homogéneas,</i> <i>est. 1</i>	[6] <i>+ ajuste</i> <i>valoración</i> <i>competen-</i> <i>cias norm</i> <i>ling</i>	[7] <i>+ ajuste</i> <i>homoge-</i> <i>neización</i> <i>cedidos</i> <i>trad.</i>	[8] <i>financiación</i> <i>básica</i> <i>efectiva a</i> <i>comps.</i> <i>homogéneas</i>
<i>Cataluña</i>	15.215	1.049	16.264	1.807	14.457	98	324	14.879
<i>Galicia</i>	5.729	243	5.972	180	5.793	46	45	5.884
<i>Andalucía</i>	14.904	779	15.683	570	15.113	0	152	15.265
<i>Asturias</i>	2.274	54	2.328	42	2.285	0	16	2.302
<i>Cantabria</i>	1.401	55	1.456	75	1.381	0	34	1.415
<i>La Rioja</i>	704	45	749	32	717	0	25	742
<i>Murcia</i>	2.393	211	2.604	11	2.593	0	83	2.676
<i>Valencia</i>	8.289	779	9.068	190	8.878	62	40	8.980
<i>Aragón</i>	2.856	146	3.002	50	2.952	0	47	2.999
<i>C- Mancha</i>	3.925	259	4.184	7	4.177	0	60	4.237
<i>Canarias</i>	3.976	302	4.278	143	4.135	0	46	4.181
<i>Extremadura</i>	2.322	56	2.378	4	2.374	0	22	2.396
<i>Baleares</i>	1.718	205	1.923	62	1.861	31	70	1.963
<i>Madrid</i>	12.107	879	12.986	614	12.372	0	496	12.868
<i>Cast. y León</i>	5.411	174	5.585	8	5.577	0	130	5.707
<i>total</i>	83.223	5.237	88.460	3.794	84.666	237	1.589	86.491

- *Notas:*

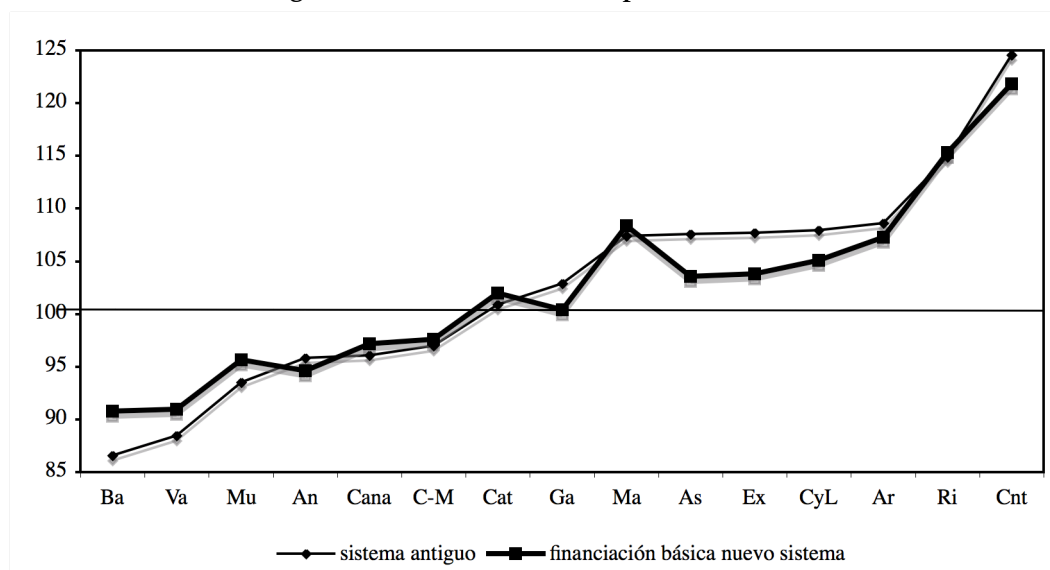
(*): Incluye REF Canarias.

(**): Incluye la financiación adicional para las competencias de “normalización” lingüística.

En el Gráfico 4.1 la financiación básica efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en 2009 se compara con el *statu quo* definido por los resultados ajustados del sistema anterior en el mismo año. El Gráfico muestra que la aportación adicional del Estado tiene un claro efecto positivo sobre la equidad de la distribución de recursos entre comunidades. El reparto de los nuevos recursos es generalmente favorable a las regiones peor financiadas con el sistema anterior, lo que se traduce en una reducción del 17,4% en la dispersión de la financiación efectiva por habitante ajustado, medida por la desviación estándar del índice correspondiente (que pasa de 9,78 a 8,34). Por otra parte, los cambios en las posiciones relativas regionales que se producen con el paso al nuevo sistema son generalmente moderados (situándose entre +4,2 puntos en el caso de Baleares y -4,0 puntos en el de Asturias) y, por lo tanto, presumiblemente aceptables para las partes implicadas dado que además se

garantiza que todas las regiones ganan en términos absolutos con el cambio de modelo en relación con el *statu quo*.

Gráfico 4.1: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado en 2009 sistema antiguo vs. financiación básica provisional del nuevo sistema



1.2. Los Fondos de Convergencia y la financiación total con el nuevo sistema

Sumando a la financiación básica las participaciones regionales en los nuevos Fondos de Convergencia y la compensación prevista en la disposición adicional tercera, se obtiene la financiación definitiva de cada comunidad con el nuevo sistema en el año 2009. El Cuadro 4.2 recoge los datos necesarios para realizar el cálculo indicado a competencias homogéneas.

Cuadro 4.2. Financiación de 2009 a competencias homogéneas, nuevo sistema millones de euros

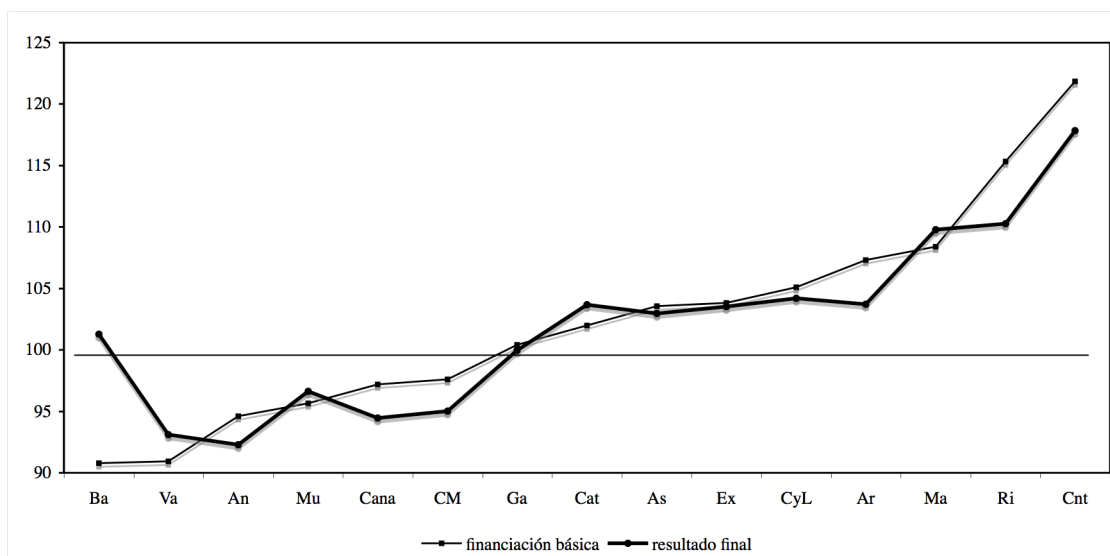
	financ. básica efectiva a comps. homog.	+ Fondo de Coopera- cion	+ Fdo. de Competi- tividad**	+ comp. DA 3	= financ. efectiva total a comp homog.	financ. efectiva por habitante ajustado	indice fin. efectiva per habitante ajustado
Cataluña	14.879	0	937		15.815	2.141	103,7
Galicia	5.884	243	0		6.127	2.065	100,0
Andalucía	15.265	309	0		15.573	1.906	92,3
Asturias	2.302	91	0		2.393	2.127	103,0
Cantabria	1.415	16	0		1.431	2.434	117,8
La Rioja	742	0	0		742	2.278	110,3
Murcia	2.676	50	101		2.827	1.996	96,6
Valencia	8.980	0	634		9.614	1.923	93,1
Aragón	2.999	33	0		3.032	2.143	103,7
C. - Mancha	4.237	76	0		4.313	1.963	95,0
Canarias*	4.181	69	0		4.250	1.951	94,5
Extremadura	2.396	103	0		2.498	2.138	103,5
Baleares	1.963	0	139	188	2.290	2.092	101,3
Madrid	12.868	0	762		13.630	2.268	109,8
Cast. y León	5.707	210	0		5.918	2.152	104,2
total	86.491	1.200	2.573	188	90.452	2.066	100,0

- *Notas:* (*) Incluye REF Canarias. (**) Fondo de Competitividad, suponiendo que se distribuye en base a la financiación por caja.

- *Fuentes:* financiación básica efectiva: Cuadro 4.1. Fondos de Convergencia: Cuadro 2.7 (para el Fondo de Cooperación) y Cuadro A5.13 en el Anexo 5 para el Fondo de Competitividad repartido con criterio de caja.

En el Gráfico 4.2 los resultados finales del nuevo sistema en 2009 se comparan con la financiación básica en el mismo año. La introducción de los Fondos de Convergencia mejora la posición relativa de algunas regiones con niveles de financiación básica inferiores a la media (Balears, Valencia y Murcia) y reduce la financiación relativa de algunas de las comunidades mejor financiadas (Rioja, Cantabria, Aragón y Castilla y León). Esto se traduce en una reducción adicional del 17,7% en la dispersión de la financiación por habitante ajustado (de 8,34 a 6,86).

Gráfico 4.2: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado en 2009 financiación básica vs. resultado final del nuevo sistema



2. El reparto del Fondo de Competitividad

La nueva ley de financiación establece un procedimiento peculiar para el reparto del Fondo de Competitividad de 2009. Con carácter excepcional, el reparto se realizará en el año citado utilizando un indicador de financiación calculado con un criterio de caja. En particular, el valor definitivo de los recursos del sistema sujetos a liquidación se substituye en 2009 por el importe de las “entregas a cuenta, pagos realizados y anticipos satisfechos a cuenta de los mismos” (disposición transitoria primera, punto 7). Aunque la redacción del precepto no es demasiado clara (como tampoco lo es su lógica), parece ser que los “pagos realizados” incluyen la compensación provisional por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio de 2009 y la recaudación residual por el mismo impuesto, la dotación complementaria para sanidad e insularidad establecida en la II Conferencia de Presidentes correspondiente a 2009 y las transferencias del ISM del mismo año. A esto hay que sumar las entregas a cuenta percibidas por las comunidades autónomas, los anticipos a cuenta de los recursos adicionales (pero no de los Fondos de Convergencia) y sus ingresos por tributos cedidos no sujetos a liquidación para

llegar al agregado de financiación que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad de 2009.³³

El Cuadro 4.3 compara la distribución estimada del Fondo de Competitividad con este criterio (que es el utilizado en el Cuadro 4.2) y de la compensación prevista en la disposición adicional tercera con la que se derivaría de la aplicación del criterio general de reparto que fija la Ley, en el que se parte de la financiación básica definitiva de cada región en vez de su financiación por caja (véase la sección 5 del capítulo 2 y la **sección 4** del Anexo 5). Las diferencias son muy significativas, especialmente en los casos de Andalucía y Madrid, que serían elegible para el Fondo con un criterio pero no con el otro, y en el de Cataluña y Valencia, cuyas dotaciones son muy sensibles al criterio de reparto utilizado. Baleares, sin embargo, obtendría prácticamente los mismos recursos con ambos criterios debido a que lo que pierde con el reparto por caja se compensa casi exactamente con la compensación prevista en la disposición adicional tercera, para la sólo resultaría elegible tras el reparto del Fondo de Competitividad con el criterio de caja.

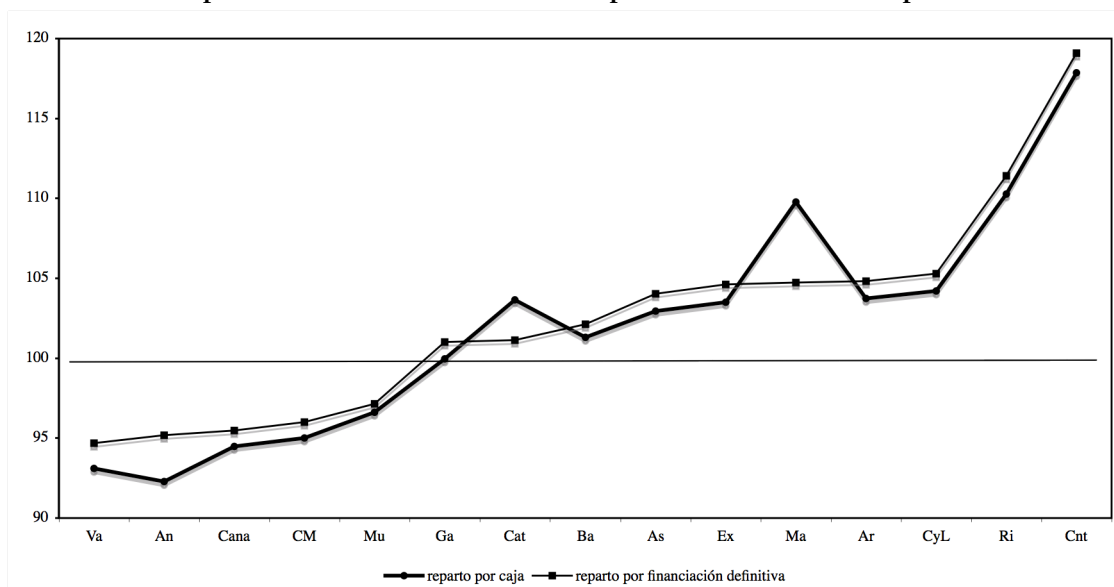
Cuadro 4.3: Distribución estimada del Fondo de Competitividad en 2009 con dos criterios alternativos de reparto

	<i>por financiación definitiva</i>	<i>por financiación de caja + comp. DA3</i>	<i>caja - definitiva</i>
<i>Cataluña</i>	391	937	546
<i>Andalucía</i>	324	0	-324
<i>Murcia</i>	86	101	15
<i>Valencia</i>	695	634	-61
<i>Baleares</i>	322	327	5
<i>Madrid</i>	0	762	762
<i>total</i>	1.817	2.761	943

- *Nota:* Con el primer criterio, los objetivos del Fondo se cumplirían sin agotar su dotación y Baleares no sería elegible para la compensación prevista en la disposición adicional tercera por tener un índice de financiación revisado por encima de 100 una vez incorporado el Fondo de Competitividad. Por lo tanto, el importe total de recursos distribuido en ambos casos sería diferente, lo que hace que la suma de los términos de la última columna no sea nula.

³³ El punto séptimo de la disposición transitoria primera (DT1) puede afectar también al reparto del Fondo de Competitividad en otros ejercicios a través del tratamiento dado a los pagos fraccionados por parte de las comunidades autónomas de sus liquidaciones negativas con el Estado correspondientes a los años 2008 y 2009. De acuerdo con la disposición adicional cuarta de la nueva ley de financiación, la deuda de las comunidades autónomas con el Estado derivada de tales liquidaciones podrá devolverse gradualmente durante un período de cinco años, tras uno de carencia. La DT1 establece que los pagos fraccionados que las comunidades vayan realizando por este concepto en relación con la liquidación del año 2009 se descontarán, a efectos del reparto del Fondo de Competitividad, de la financiación homogénea de cada comunidad en el año en el que se hagan efectivos. Tales pagos también se contabilizarán a efectos del cálculo del *ITEn* (tratándose como liquidaciones negativas) en el año en el que se hagan efectivos. A estos efectos se tendrán en cuenta los relacionados con las liquidaciones de 2008 y 2009.

Gráfico 4.3: Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en 2009 con dos procedimientos alternativos de reparto del Fondo de Competitividad



El Gráfico 4.3 muestra los índices de financiación efectiva a competencias homogéneas que se obtendrían en cada caso. Aunque el procedimiento excepcional sólo se aplicará en 2009 y no tendrá por tanto efectos permanentes, su utilización no parece muy aconsejable.³⁴ Si lo que se pretende con el Fondo de Competitividad es corregir las disfunciones que pueda generar el resto del sistema, no tiene demasiado sentido aplicar las correcciones pertinentes a una distribución provisional de los recursos que no se parece demasiado a su distribución definitiva. Examinando el Gráfico, vemos que el procedimiento perjudica notablemente a algunas de las regiones peor financiadas (especialmente Andalucía y Valencia), beneficia enormemente a la comunidad de Madrid a pesar de que ésta ya se sitúa claramente por encima de la media e incluso del tope fijado para el índice de capacidad fiscal, y se traduce en un aumento del 6,8% (de 6,42 a 6,86) en la dispersión de la financiación por habitante ajustado en relación a lo que supondría la aplicación del procedimiento general previsto en la ley.

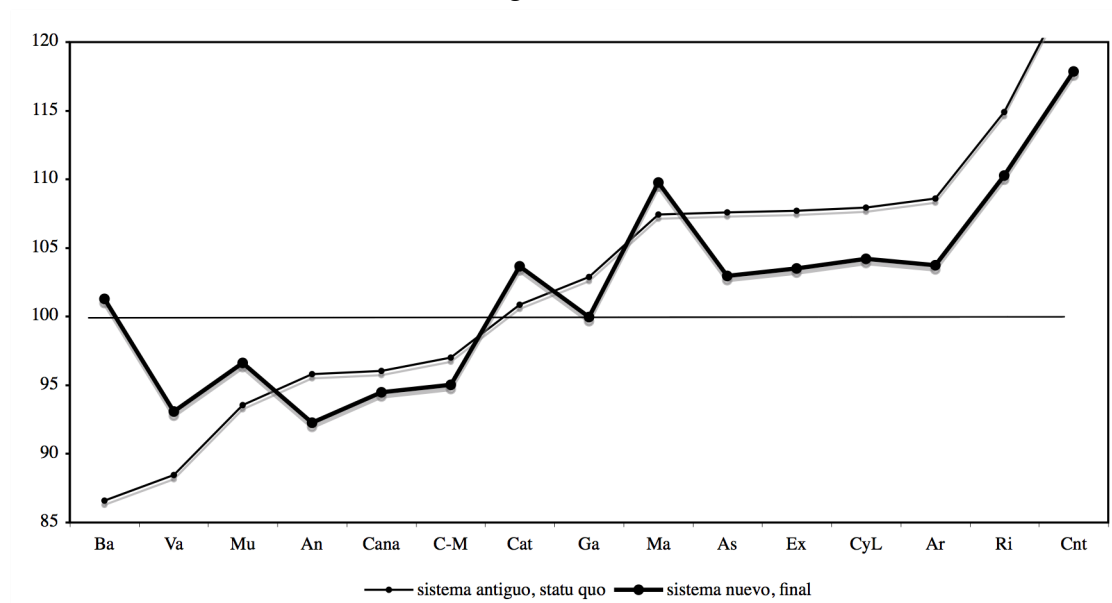
3. ¿Mejora el nuevo modelo el reparto del año base?

Utilizando los resultados de los apartados anteriores, el Gráfico 4.4 compara la financiación efectiva por habitante ajustado en 2009 bajo el sistema anterior con la resultante de la aplicación del nuevo modelo. La figura muestra que el reparto de los nuevos fondos que el Estado ha inyectado ha contribuido, en términos generales, a mejorar la equidad del sistema. En la mayor

³⁴ La forma en la que se tratan los pagos a cuenta de la liquidación de 2009 a efectos del reparto del Fondo (véase la nota al pie anterior) hace que, en principio, las ganancias y pérdidas derivadas del criterio excepcional utilizado en 2009 vayan desapareciendo con el paso del tiempo. Madrid y Cataluña, por ejemplo, reciben ahora más dinero del Fondo de Competitividad del que les tocaría con el criterio alternativo y Andalucía recibe menos. Sin embargo, este patrón, tenderá a invertirse en el futuro, según se vayan devolviendo los saldos pendientes de la liquidación de 2009. Puesto que Andalucía tiene un saldo más elevado por este concepto, también podrá deducir un importe mayor de su financiación homogénea, lo que a su vez le favorecerá en el reparto del Fondo de Competitividad. Con todo, el "timing" del mecanismo no es afortunado pues son precisamente las regiones que quedan en mejor posición con el nuevo modelo las que reciben una especie de anticipo del sistema en 2009, mientras que otras regiones en situación más apurada se ven forzadas a financiar tales anticipos.

parte de los casos, las regiones que se situaban inicialmente por debajo del promedio ganan terreno, mientras que las que estaban por encima del mismo retroceden en términos relativos, de forma que ambos grupos terminan acercándose a la media. Las excepciones son Madrid y Cataluña en la mitad superior de la distribución y Castilla la Mancha, Canarias y Andalucía en la inferior. El resultado neto de todo esto es que el nuevo Acuerdo reduce en aproximadamente un 30% la dispersión de la financiación por unidad de necesidad que habríamos observado de haberse mantenido el modelo anterior en 2009. La desviación estándar de este indicador pasa de 9,78 a 6,86.

Gráfico 4.4: Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en 2009 sistema antiguo vs. sistema nuevo



Las principales objeciones que se pueden plantear al reparto de los recursos adicionales que se introducen con el nuevo Acuerdo son dos. La primera tiene que ver con los cinco casos en los que el cambio de sistema sirve para alejar a ciertas regiones de la media, en vez de para acercarlas a ella (Madrid, Cataluña, Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha). La segunda es que la reforma no reduce las disparidades preexistentes de financiación por unidad de necesidad tanto como habría sido posible con los muy considerables recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema. Una posible forma de medir la *ineficiencia* en el reparto de estos recursos consiste en comparar la asignación inicial de la financiación bajo el nuevo sistema con la que habríamos observado si los 9.145 millones de euros adicionales que el Estado aporta al sistema en 2009 se hubiesen repartido entre las regiones peor financiadas bajo el modelo anterior con el fin de elevar el suelo de financiación por unidad de necesidad todo lo posible. Con esta hipotética regla de reparto, habría sido posible elevar el suelo del sistema desde 1.608 hasta 2.062 euros por habitante ajustado, lo que habría dejado a todas las regiones con la misma financiación por unidad de necesidad con las únicas excepciones de la Rioja y Cantabria y habría reducido la dispersión del índice de financiación por habitante ajustado hasta 3,09 -- un índice de desigualdad que sería menos de la mitad del resultante de la aplicación de la nueva Ley.

4. De 2007 a 2009: resumen y valoración

Los Cuadros 4.4 y 4.5 resumen los principales resultados del análisis. En el primero de ellos se

Cuadro 4.4: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado

	[1]	2009 sistema anterior		2009 nuevo sistema	
	2007	[2] sin distorsiones	[3] final	[4] sin distorsiones	[5] final
Cantabria	119,5	126,4	124,6	119,1	117,8
La Rioja	115,3	117,3	114,9	111,4	110,3
Extremadura	110,4	117,7	107,7	104,6	103,5
Cast. y León	106,2	112,0	108,0	105,3	104,2
Aragón	105,4	108,8	108,6	104,8	103,7
Asturias	105,1	110,3	107,6	104,0	103,0
Andalucía	102,5	100,3	95,8	95,2	92,3
Galicia	102,2	108,4	102,9	101,0	100,0
Canarias	102,1	101,9	96,1	95,5	94,5
C-La Mancha	101,0	101,4	97,0	96,0	95,0
Murcia	99,0	95,2	93,5	97,1	96,6
Madrid	97,1	97,5	107,4	104,7	109,8
Cataluña	96,4	96,3	100,9	101,1	103,7
Valencia	92,1	87,6	88,5	94,7	93,1
Baleares	90,9	79,5	86,6	102,1	101,3
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
desv est	7,61	11,79	9,78	6,42	6,86
corr con 07	1,000	0,961	0,881	0,750	0,621

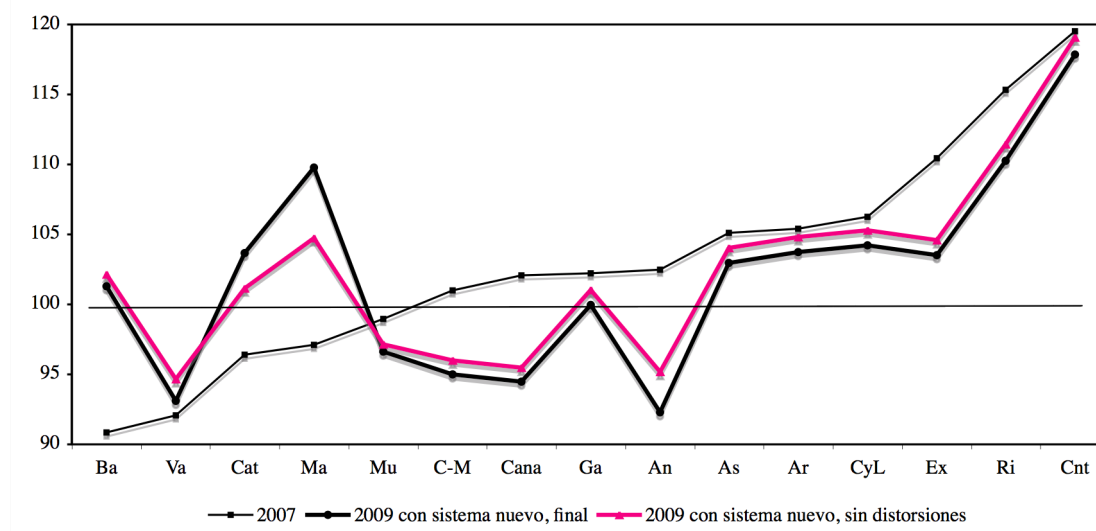
Cuadro 4.5: Variación total del índice de financiación efectiva por habitante ajustado y sus componentes

	[5]-[1] variación total	[2]-[1] variación natural con sistema antiguo	[3]-[2] distorsiones sistema antiguo	[4]-[3] cambio de sistema	[5]-[4] distorsiones sistema nuevo
Madrid	12,7	0,4	9,9	-2,7	5,0
Baleares	10,4	-11,4	7,1	15,5	-0,8
Cataluña	7,2	-0,2	4,6	0,3	2,5
Valencia	1,0	-4,4	0,8	6,2	-1,6
Cantabria	-1,7	6,9	-1,9	-5,5	-1,2
Aragón	-1,7	3,4	-0,2	-3,8	-1,1
Cast. y León	-2,0	5,7	-4,0	-2,7	-1,1
Asturias	-2,1	5,2	-2,7	-3,6	-1,1
Galicia	-2,2	6,1	-5,5	-1,9	-1,1
Murcia	-2,3	-3,7	-1,7	3,6	-0,5
La Rioja	-5,1	1,9	-2,4	-3,5	-1,2
C-La Mancha	-6,0	0,4	-4,4	-1,0	-1,0
Extremadura	-6,9	7,2	-10,0	-3,1	-1,1
Canarias	-7,6	-0,2	-5,8	-0,6	-1,0
Andalucía	-10,2	-2,2	-4,5	-0,6	-2,9
total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

muestran los índices de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado en 2007 y 2009. Para este último año se ofrecen datos tanto para el nuevo sistema como para su antecesor. Dentro de cada sistema, finalmente, se distingue entre los resultados finales del mismo y los que se habrían obtenido sin ciertas "distorsiones." En el caso del sistema anterior, estas distorsiones son las derivadas de los errores de previsión en los PGE de 2009 y de las medidas de estímulo fiscal analizadas en la sección 2.2 del capítulo 3. En caso del nuevo sistema, la "distorsión" es el reparto en 2009 del Fondo de Competitividad con un criterio de caja distinto del previsto con carácter general en la Ley. La última fila del cuadro muestra el indicador de dispersión de la financiación por habitante ajustado que he venido utilizando (la desviación estándar del índice) y la última el coeficiente de correlación entre cada columna y la primera. Este último indicador nos dice cuánto se parece cada una de las sucesivas distribuciones de la financiación a la observada en 2007.

La primera columna del Cuadro 4.5 muestra la variación total en el índice de financiación de cada comunidad entre 2007 y 2009 con el nuevo modelo aplicado de la forma prevista en la Ley. Esta variable se descompone en el resto del cuadro en cuatro componentes que se construyen como las diferencias entre cada columna del Cuadro 4.4 y la que le sigue. El primero de ellos captura los efectos de la evolución natural de la financiación bajo el sistema anterior, el segundo las consecuencias de las distorsiones citadas, el tercero el impacto del cambio de sistema y el cuarto las implicaciones del atípico criterio de reparto finalmente elegido para el reparto del Fondo de Competitividad.³⁵

Gráfico 4.5: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas 2007 vs. 2009 con nuevo sistema, reparto final y sin distorsiones



³⁵ Todas aquellas regiones que no participan en el reparto del Fondo de Competitividad con ninguno de los dos criterios contemplados tienen exactamente la misma financiación en los escenarios descritos en las columnas 4 y 5. Sus índices de financiación, sin embargo, varían ligeramente porque en la columna 4 hay una parte de la dotación del Fondo que sobra y no se distribuye, lo que afecta a la financiación media del conjunto de las comunidades y por tanto al valor del índice para todas ellas. El mismo efecto tiene la compensación prevista en la DA3, que sólo se reparte en uno de los casos. Esto explica por qué el valor que corresponde a estas regiones en la última columna del Cuadro 4.5 no es exactamente igual a cero.

Para valorar todos estos números partiré de dos ideas que ciertamente entran dentro de lo opinable. La primera es que la igualdad en financiación por habitante ajustado es deseable porque es la forma de garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. Si damos por bueno el cálculo de necesidades de gasto implícito en la variable de población ajustada que introduce el nuevo sistema (que en mi opinión es bastante razonable), lo más equitativo sería una distribución de la financiación que correspondería a una línea horizontal a la altura de 100 en el Gráfico 4.5. En consecuencia, cualquier cosa que "aplane" la distribución y acerque a las regiones a la media es, en principio, deseable. La segunda es que los saltos bruscos a la baja en financiación relativa son peligrosos, especialmente si dejan a la comunidad afectada por debajo de la media y más aún si se pueden percibir en algún sentido como arbitrarios, porque cualquier Gobierno regional en esta situación estaría expuesto a fuertes tentaciones de exigir una inmediata renegociación del reciente Acuerdo.

En términos del primero de los criterios que acabo de fijar hay que comenzar diciendo que el nuevo sistema constituye, en términos generales, una mejora sobre su antecesor. La dispersión de la financiación por habitante ajustado estimada para 2009 con el nuevo sistema (6,86) es significativamente menor que la que habríamos observado en el mismo año con el modelo anterior (9,78) y se sitúa incluso por debajo del nivel correspondiente a 2007 (7,61). Así pues, el reparto de los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema no sólo neutraliza el aumento de la desigualdad que se habría producido con el modelo anterior, sino que incluso consigue dejarnos con una distribución algo más igualitaria de la que teníamos en 2007.

La positiva evolución del índice de dispersión esconde, sin embargo, algunas cosas preocupantes. Examinando el Gráfico 4.5 podemos apreciar el cambio en la posición relativa de cada comunidad entre 2007 y 2009 teniendo en cuenta los efectos del cambio de sistema y los derivados de la evolución de las distintas economías regionales. En la cola superior de la distribución los cambios observados van en la dirección correcta y tienden a aplanar la línea de financiación por unidad de necesidad, aunque con pequeños altibajos que podrían ser discutibles. En el resto de la distribución, sin embargo, hay un poco de todo. Algunas de las regiones peor financiadas en 2007 experimentan mejoras significativas, pero no todas ellas lo hacen. Así, Valencia se mantiene por debajo de 94, mientras que Madrid, Cataluña y Baleares se sitúan por encima de 100. El caso de Madrid es, además, realmente llamativo pues ganaría 12,7 puntos y pasaría a situarse entre las regiones mejor financiadas cuando en 2007 estaba la cuarta por la cola. También resulta problemática la evolución de Castilla la Mancha, Canarias y Andalucía, que perderían entre 6 y 10,2 puntos y caerían hasta situarse, junto con Valencia, en los últimos puestos del *ranking* de financiación por habitante ajustado.

En conjunto, resulta difícil evitar la sensación de que estamos desvistiendo un santo para vestir otro. Cataluña mejora muy significativamente, cumpliéndose así uno de los objetivos centrales de la reforma desde el punto de vista del Gobierno, y también lo hace Baleares, que era la comunidad peor tratada por el sistema anterior. Sin embargo, las reglas que han hecho esto posible implican en el caso de Madrid una ganancia seguramente excesiva que esta comunidad nunca ha reclamado y no consiguen acercar a Valencia a la media. Para financiar las mejoras de Madrid, Baleares y Cataluña, alguien tiene que perder posiciones. Una parte del sacrificio viene

de regiones muy bien financiadas hasta el momento (Cantabria, Rioja, Extremadura, Castilla y León, Aragón y Asturias) que siguen estando claramente por encima de la media con el nuevo sistema, pero el resto saldría de Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha, que estaban antes en torno a la media y caen ahora por debajo de 95. Un último agravante es que una parte importante de las pérdidas que sufrirían estas regiones son fruto, como hemos visto, de ciertos "accidentes técnicos" que acentúan considerablemente el desplome del Fondo de Suficiencia en 2009 y de la decisión arbitraria de no aplicar el criterio general de reparto del Fondo de Competitividad en 2009.

La situación que acabo de describir resulta preocupante no sólo en términos de equidad sino también desde la perspectiva de la viabilidad del nuevo modelo. Si, como parece probable, los gobiernos regionales se enfrentaron a la negociación del reciente Acuerdo tomando como referencia la situación de 2007, los resultados del sistema en 2009 dejarían a algunos de ellos en una situación muy distinta de la esperada y sujetos a fuertes presiones para rechazar el reciente Acuerdo—presiones que se verían acentuadas por el descenso generalizado de los ingresos autonómicos causado por la crisis actual.

5. Conclusión

El Gobierno central y las comunidades autónomas de régimen común han pactado recientemente una reforma del sistema de financiación regional que introduce novedades importantes en la estructura y filosofía del mismo. En el presente trabajo se describe el funcionamiento del nuevo modelo y se cuantifican sus resultados financieros en su año base efectivo de 2009, ofreciéndose también una valoración crítica de su diseño y de sus implicaciones para la distribución de recursos entre territorios.

La nueva ley introduce mejoras significativas en algunos aspectos importantes del modelo de financiación regional. En primer lugar, la reforma se traduce en una asignación más equitativa de recursos que reduce de forma apreciable la dispersión de la financiación por unidad de necesidad observada con el sistema anterior. En segundo lugar, la creación del Fondo de Garantía permite a las comunidades compartir una parte importante de sus riesgos, asegurándose así parcialmente contra la posible evolución adversa de las variables que determinan su financiación y sus necesidades de gasto. En consecuencia, el peligro de que la brecha inicial entre ambas variables vaya aumentando con el tiempo (como ha sucedido en algunos casos con el sistema anterior) será menor en el futuro.

A pesar de que éstas son mejoras importantes, el balance global de la reforma no es positivo. El nuevo sistema no resuelve satisfactoriamente los problemas que obligaron a la reforma de su antecesor, es bastante más complejo y opaco que éste, introduce un mecanismo de nivelación parcial de dudoso encaje constitucional y opta por un reparto inicial incierto que podría ser difícilmente aceptable *ex-post* para algunas regiones, lo que daría lugar a tensiones significativas desde el mismo momento de su puesta en marcha. Por todo ello, hay que concluir que se ha desaprovechado una excelente oportunidad para dejar bien encauzado un problema que llevamos arrastrando desde la puesta en marcha del estado autonómico.

1. Introducción

Uno de los aspectos más insatisfactorios del antecesor del actual modelo de financiación regional eran sus normas de evolución. Mientras que el reparto inicial de recursos entre regiones se adecuaba al menos aproximadamente a una fórmula de necesidades de gasto que intentaba recoger los costes de ofrecer una cesta homogénea de servicios públicos en todo el territorio nacional, nada en el sistema aseguraba que el equilibrio entre financiación y necesidades de gasto se mantendría a lo largo del tiempo. Uno de los objetivos centrales de la reforma acordada en julio de 2009 ha sido el de corregir, o al menos mitigar, este problema. Con este fin, se ha introducido en el sistema de financiación de régimen común un mecanismo de seguro, el llamado Fondo de Garantía, en el que como ya hemos visto se integran el 75% de los ingresos tributarios normativos o teóricos de las comunidades autónomas junto con una aportación complementaria del Estado. El nuevo Fondo asegura que el grueso de los recursos del sistema se reparte de acuerdo con una estimación de necesidades de gasto, ligada en principio a los servicios considerados fundamentales, que se actualiza año a año en base a la evolución de una serie de indicadores. De esta forma, las comunidades autónomas se aseguran entre sí contra los riesgos derivados de la evolución adversa de sus ingresos tributarios o de las variables demográficas que determinan sus necesidades de gasto.

En este capítulo se analizan las propiedades dinámicas del actual sistema de financiación y se comparan con las de su antecesor, prestando especial atención a la sensibilidad de cada uno de ellos al crecimiento de la renta y la población regional así como a la evolución de la estructura por edades de esta última. Con este fin, se deriva una expresión que relaciona la financiación relativa por unidad de necesidad de cada región con estas tres variables bajo ciertos supuestos simplificadores y se calculan las elasticidades relevantes. El ejercicio confirma la importancia del Fondo de Garantía como mecanismo estabilizador de la financiación relativa ante posibles perturbaciones al sistema. En la parte final del trabajo se analiza también el impacto del nuevo Fondo de Competitividad sobre la dinámica del sistema. En términos generales, este Fondo también ayuda a reducir la variabilidad de la financiación por unidad de necesidad, aunque en este caso existe una casuística relativamente compleja dependiendo de la capacidad tributaria de la región y de si la dotación del Fondo es o no suficiente para llevar a cada una de ellas a su objetivo de financiación.

2. La evolución de la financiación básica

Bajo el actual sistema de financiación regional, los ingresos de las comunidades autónomas provienen de tres fuentes principales: las transferencias estatales canalizadas a través del Fondo de Suficiencia (*FS*), la participación de cada comunidad en el Fondo de Garantía (*FG*) y su capacidad tributaria neta (*CTN*), definida como la parte de sus ingresos tributarios (medidos con criterio normativo) que no se integran en el Fondo de Garantía. La suma de estas tres partidas constituye lo que he llamado la *financiación básica* (*FB*) de la región *i* en el año *t*,

$$(1) FB_{it} = CTN_{it} + FG_{it} + FS_{it}$$

A esta magnitud habría que añadirle las participaciones regionales en los Fondos de Competitividad y Cooperación para calcular la financiación normativa total de cada comunidad y la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos para llegar finalmente a su financiación real. En lo que sigue, ignoraré las dos últimas partidas³⁶ y diferiré la discusión del Fondo de Competitividad hasta la sección 4. En el grueso del capítulo, por tanto, trabajaré con la financiación básica. En los cálculos que se presentan más adelante, esta magnitud se medirá *a competencias homogéneas*, excluyendo las partidas destinadas a financiar ciertas competencias singulares que hasta el momento han sido asumidas sólo por algunas comunidades.

En el resto de esta sección se derivan algunas expresiones que describen la relación existente entre la financiación básica por unidad de necesidad, medida en términos relativos al promedio, y la participación de cada región en ciertos agregados nacionales. Con el fin de eliminar la tendencia común a los distintos elementos del sistema, resulta conveniente trabajar con la participación (*share*) de cada región en la financiación básica agregada, FB_t , definida como

$$(2) sh_{it}^{FB} = \frac{FB_{it}}{\sum_i FB_{it}} = \frac{FB_{it}}{FB_t}$$

La financiación básica agregada

Comencemos por el denominador a desarrollar la expresión precedente. La financiación básica agregada es la suma de las dotaciones totales del Fondo de Suficiencia y el Fondo de Garantía y de la capacidad tributaria neta del conjunto de las comunidades de régimen común,

$$(3) FB_t = CTN_t + FG_t + FS_t$$

³⁶ El Fondo de Cooperación se ignora en lo que sigue porque tiene una magnitud relativamente reducida y porque su dotación se reparte sólo entre ciertas regiones de acuerdo con criterios diversos de una forma que resulta difícil de integrar de forma sistemática en el análisis. He optado por trabajar con la recaudación normativa en vez de con la recaudación real por tributos cedidos porque, en principio, ésta es la variable correcta a efectos de poder realizar comparaciones válidas entre regiones dado que la recaudación real se verá afectada por cualquier decisión autonómica de modificar la tarifa impositiva de referencia. Al optar por esta magnitud, sin embargo, también estoy suponiendo implícitamente que la recaudación normativa se calcula correctamente (esto es, que aproxima bien los ingresos tributarios que tendría cada comunidad si todas ellas aplicasen una escala de gravamen común y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente). Aunque esto es más que dudoso en el caso de los impuestos gestionados directamente por las comunidades autónomas, el error que esta hipótesis introduce es seguramente muy pequeño en relación con la financiación total.

donde la ausencia del subíndice i indica que estamos trabajando con agregados nacionales (excluyendo a las comunidades forales y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). De acuerdo con la nueva ley de financiación regional (BOE, 2009), la dotación agregada del Fondo de Suficiencia y la aportación estatal al Fondo de Garantía se ligan al agregado de ingresos tributarios estatales conocido como $ITEn$ (en el que se integran los ingresos estatales por la parte no cedida a las comunidades autónomas del IRPF, el IVA y los impuestos especiales de fabricación). Por otra parte, el 75% de los ingresos tributarios regionales medidos con criterio normativo ($ITRN$) se integran en el Fondo de Garantía y el 25% restante constituye la capacidad tributaria neta regional (CTN). Tenemos, por tanto, que

$$(4) FS_t = m_S ITEn_t, \quad FG_t = 0,75 * ITRN_t + m_G ITEn_t \quad \text{y} \quad CTN_t = 0,25 * ITRN_t$$

donde m_S y m_G denotan la fracción del $ITEn$ que se integra en los Fondos de Suficiencia y Garantía respectivamente. Substituyendo (4) en (3), la financiación básica agregada se puede expresar en función de los agregados de ingresos tributarios estatales y autonómicos

$$(5) FB_t = ITRN_t + (m_G + m_S) * ITEn_t$$

Para continuar, resultará conveniente expresar los distintos componentes de la financiación básica agregada como fracciones del total. Tenemos

$$(6) CTN_t = W_t^{CTN} FB_t, \quad FG_t = W_t^{FG} FB_t \quad \text{y} \quad FS_t = W_t^{FS} FB_t \quad \text{con} \quad W_t^{CTN} + W_t^{FG} + W_t^{FS} = 1$$

donde los pesos de los tres componentes de la financiación básica total vienen dados por

$$(7) W_t^{CTN} = \frac{CTN_t}{FB_t} = \frac{0,25 * ITRN_t}{ITRN_t + (m_G + m_S) * ITEn_t} = \frac{0,25}{1 + (m_G + m_S) * \frac{ITEn_t}{ITRN_t}} \equiv \frac{0,25}{1 + (m_G + m_S) * XNR_t}$$

$$(8) W_t^{FG} = \frac{FG_t}{FB_t} = \frac{0,75 * ITRN_t + m_G ITEn_t}{ITRN_t + (m_G + m_S) * ITEn_t} = \frac{0,75 + m_G XNR_t}{1 + (m_G + m_S) * XNR_t}$$

$$(9) W_t^{FS} = \frac{FS_t}{FB_t} = \frac{m_S ITEn_t}{ITRN_t + (m_G + m_S) * ITEn_t} = \frac{m_S XNR_t}{1 + (m_G + m_S) * XNR_t}$$

donde $XNR = ITEn/ITRN$ es el ratio entre los ingresos tributarios nacionales y regionales.

Así pues, W_t^{FS} , W_t^{FG} y W_t^{CTN} se mantendrán constantes a lo largo del tiempo si y sólo si los ingresos tributarios estatales y regionales crecen al mismo ritmo. En ausencia de cambios normativos, ésta debería ser la situación normal a medio y largo plazo dado que las cestas de impuestos del Estado y de las autonomías tienen muchos componentes comunes y que la mayor parte de los impuestos relevantes tienden a crecer aproximadamente en proporción a la renta.³⁷

³⁷ Los rendimientos de algunos de los impuestos más importantes (IVA, IRPF e Impuestos Especiales de fabricación) se reparten entre el Estado y las comunidades autónomas a partes iguales o casi iguales. La principal diferencia entre las cestas de impuestos de ambas administraciones es que el Impuesto de Sociedades corresponde exclusivamente al Estado (excepto en los territorios forales, donde se aplica un sistema diferente de financiación), mientras que las comunidades autónomas se quedan con los rendimientos íntegros del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (y con los del resto de los impuestos cedidos tradicionales, de menor poder recaudatorio). Puesto que el impuesto de Sociedades no se integra en el $ITEn$, las posibles variaciones del ratio XNR provendrán por

A corto plazo, sin embargo, pueden producirse oscilaciones importantes en el ratio XNR que, a su vez, pueden tener efectos muy diferentes sobre distintas comunidades.³⁸

La financiación básica regional

La nueva ley de financiación especifica cómo se reparte entre las regiones cada uno de los componentes de la financiación básica agregada. Puesto que cada comunidad autónoma se queda con un 25% de sus propios ingresos tributarios, su parte de CTN , sh_{it}^{CTN} , es simplemente su peso en la recaudación (normativa) total, esto es

$$(10) \quad CTN_{it} = \frac{CTN_{it}}{\sum_i CTN_{it}} CTN_t = sh_{it}^{CTN} * W_t^{CTN} FB_t$$

El Fondo de Garantía se reparte en proporción a la población ajustada, N_{it}^* . Esta variable se obtiene ponderando la población real de cada región, N_{it} , por un factor A_{it} que intenta recoger el diferencial relativo de coste por habitante en la provisión de los principales servicios públicos que está asociado a las características de cada región (su grado de envejecimiento, superficie, etc.). Tenemos, por tanto, que

$$(11) \quad N_{it}^* = A_{it} N_{it}$$

donde los factores de corrección están normalizados de forma que la población ajustada total coincida con la población real del conjunto de las comunidades de régimen común,³⁹ esto es

$$(12) \quad N_t^* = \sum_i N_{it}^* = \sum_i N_{it} = N_t$$

Aplicando el criterio de población ajustada, la participación de la comunidad i en el Fondo de Garantía vendrá dada por

$$(13) \quad FG_{it} = \frac{N_{it}^*}{N_t^*} FG_t = sh_{it}^{N^*} * W_t^{FG} FB_t$$

donde $sh_{it}^{N^*}$ es el peso de la región en la población ajustada del territorio de régimen común o, lo que es lo mismo, en las necesidades totales de gasto autonómico.

Por último, nos queda el Fondo de Suficiencia. Puesto que esta partida se actualiza con el $ITEn$ para todas las comunidades, las participaciones de éstas en el FS no varían con el paso del tiempo. Tenemos, por tanto,

$$(14) \quad FS_{it} = sh_i^{FS} * FS_t = sh_i^{FS} * W_t^{FS} FB_t$$

tanto del comportamiento diferencial de los tributos autonómicos no compartidos con el Estado, algunos de los cuales (especialmente el ITP y AJD) tienen un comportamiento muy procíclico.

³⁸ Un ejemplo reciente es la significativa reducción del ratio XNR que se produce entre 2007 y 2009, en buena parte como resultado de las políticas de estímulo fiscal adoptadas por el Estado para paliar la actual crisis. Véase el Cuadro 1 más abajo y la sección 4.2 de de la Fuente (2010).

³⁹ Véase de la Fuente y Gundín (2009, sección 2 del texto y sección 2.1 del Apéndice).

donde sh_i^{FS} es una constante específica para cada región cuyo valor viene determinado por la restricción inicial del sistema de la forma que veremos enseguida.

Substituyendo (10), (13) y (14) en (1) y dividiendo por FB_i , vemos que la participación de la región i en la financiación básica agregada viene dada por

$$(15) sh_i^{FB} = \frac{FB_i}{FB_t} = W_t^{CTN} sh_i^{CTN} + W_t^{FG} sh_i^{N*} + W_t^{FS} sh_i^{FS} \text{ con } W_t^{CTN} + W_t^{FG} + W_t^{FS} = 1$$

Si suponemos que, al menos como primera aproximación, los pesos de los distintos fondos en la financiación básica total, W_t^{FS} , W_t^{FG} y W_t^{CTN} , se mantienen constantes, entonces la fracción de la "tarta" que le corresponde a cada región tiene un componente constante, ligado al Fondo de Suficiencia, y aumenta, aunque menos que proporcionalmente, con la participación de la región en las necesidades de gasto (o población ajustada) y con su peso en los ingresos tributarios netos del conjunto de las autonomías.

Cuadro 5.1: Peso de los distintos elementos del sistema en la financiación básica a competencias homogéneas, sistema nuevo vs. sistema antiguo con valores de 2007 y 2009

	<i>promedio conjunto del sistema</i>		<i>rango de valores regionales</i>	
	<i>sistema antiguo 2007/2009</i>	<i>sistema nuevo 2009</i>	<i>sistema antiguo 2007/2009</i>	<i>sistema nuevo 2009</i>
<i>Capacidad Tributaria Neta</i>	71,4% / 76,0%	22,9%	34,7% a 111,6% / 40,4% a 110,5%	11,8% a 31,5%
<i>Fondo de Garantía</i>	0	72,6%	-11,6% a 65,3% /	59,4% a 83,8%
<i>Fondo de Suficiencia</i>	28,6% / 24,0%	4,6%	-10,5% a 59,6%	-13,4% a 19,5%

- *Notas:* La financiación básica se define como la suma de los tres componentes que aparecen en el cuadro, con la dotación del FS calculada a competencias homogéneas. No se incluyen ciertas partidas menores entre las que están la garantía sanitaria del sistema anterior, los Fondos de Convergencia del nuevo sistema y los recursos REF de Canarias en ambos sistemas. Para hacer la comparación entre los distintos años más homogénea, de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas en 2007 se excluyen los rendimientos del Impuesto sobre el Patrimonio, que desaparece en 2009. En el dato correspondiente al nuevo sistema en 2009 se incluye sólo la aportación adicional del Estado para 2009, pero no la que se incorporará en 2010. La incorporación de esta última partida elevará en alguna medida los pesos de los Fondo de Garantía y Suficiencia pero no cambiará cualitativamente las cosas.

Resulta interesante observar que tanto el sistema actual como su antecesor vienen a ser casos especiales y bastante extremos de una familia de modelos que podemos parameterizar por los pesos relativos de los distintos componentes de la financiación básica agregada. Como se observa en el Cuadro 5.1, el componente dominante del modelo anterior era la capacidad tributaria regional (con un peso superior al 70% en la financiación básica a competencias homogéneas), mientras que en el modelo actual ese papel le corresponde al Fondo de Garantía (con un peso del 72,6%). El Fondo de Suficiencia, por otra parte, prácticamente desaparece en promedio con el cambio de sistema cuando se calcula a competencias homogéneas, pasando de representar más del 25% de la financiación básica a menos de un 5%. Como veremos enseguida, tales cambios tienen un efecto muy importante sobre la sensibilidad de la financiación a distintos factores.

Los efectos de la restricción inicial

Como hemos visto en la sección 4 del capítulo 1, el importe del Fondo de Suficiencia en el año base del modelo se fija de forma que la financiación básica inicial de cada región sea igual a una cantidad pactada que no tiene por qué coincidir con la que resultaría de aplicar la fórmula de reparto del sistema. Esta cantidad, a la que se denomina *necesidades globales de financiación*, NGF_{io} , se obtiene como la suma de la financiación que habría correspondido en el mismo año a cada región bajo el sistema anterior (con ciertos ajustes que ya han sido discutidos en el capítulo 3) y de la parte asignada a la misma de la aportación adicional del Estado al sistema de financiación. Imponiendo esta restricción en la ecuación (15) evaluada en $t = 0$, tenemos

$$sh_{io}^{FB} = W_o^{CTN} sh_{io}^{CTN} + W_o^{FG} sh_{io}^{N*} + W_o^{FS} sh_i^{FS} = sh_{io}^{NGF} \equiv \frac{NGF_{io}}{\sum_i NGF_{io}}$$

lo que implica

$$(16) \quad sh_i^{FS} = \frac{1}{W_o^{FS}} sh_{io}^{NGF} - \frac{W_o^{CTN}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{CTN} - \frac{W_o^{FG}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{N*}$$

Substituyendo (16) en (15), la participación de cada región en la financiación básica, una vez incorporada la restricción inicial, viene dada por

$$(17) \quad \begin{aligned} sh_{it}^{FB} &= W_t^{CTN} sh_{it}^{CTN} + W_t^{FG} sh_{it}^{N*} + W_t^{FS} \left(\frac{1}{W_o^{FS}} sh_{io}^{NGF} - \frac{W_o^{CTN}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{CTN} - \frac{W_o^{FG}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{N*} \right) \\ &= \frac{W_t^{FS}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{NGF} + \left(W_t^{CTN} sh_{it}^{CTN} - W_o^{CTN} \frac{W_t^{FS}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{CTN} \right) + \left(W_t^{FG} sh_{it}^{N*} - W_o^{FG} \frac{W_t^{FS}}{W_o^{FS}} sh_{io}^{N*} \right) \end{aligned}$$

que se reduce a

$$(17') \quad sh_{it}^{FB} = sh_{io}^{NGF} + W^{CTN} (sh_{it}^{CTN} - sh_{io}^{CTN}) + W^{FG} (sh_{it}^{N*} - sh_{io}^{N*})$$

si los pesos de los distintos componentes de la financiación básica se mantienen constantes en el tiempo.

En esta expresión se aprecian con claridad las implicaciones de la restricción inicial. La primera de ellas es la fuerte inercia que la restricción introduce en el sistema. La asignación inicial, recogida en NGF_{io} tiene un efecto permanente sobre la financiación regional. Esto es, una región que parta de una posición más favorable que su vecina seguirá disfrutando de la misma para siempre si los ingresos tributarios y las necesidades de gasto de todas las comunidades crecen al mismo ritmo (lo que implicaría valores constantes de sh_{it}^{CTN} y sh_{it}^{N*} y, por consiguiente, la anulación de los términos que aparecen entre paréntesis en la ecuación (17')). También se observa que la restricción neutraliza por completo los niveles iniciales de estas dos variables de forma que son únicamente sus incrementos acumulados desde el año base los que inciden sobre la evolución de la financiación. En consecuencia, el modelo no garantiza necesariamente que las regiones con mayores necesidades de gasto o con mayor capacidad tributaria tengan una mayor

financiación inicial, pero sí asignará recursos adicionales a aquellas cuyas necesidades de gasto o cuyos ingresos tributarios crezcan por encima de la media nacional.

La financiación relativa por habitante ajustado

Una de las preguntas más relevantes a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema de financiación es seguramente en qué medida el reparto de recursos entre regiones se ajusta a la distribución de las necesidades de gasto de las mismas, o por ponerlo de otra forma, si el sistema asigna a las comunidades la financiación necesaria para que todas ellas puedan ofrecer, si así lo deciden, servicios públicos de una calidad similar con impuestos similares. Si damos por buena la fórmula de necesidades de gasto que se utiliza para repartir el Fondo de Garantía en el nuevo sistema, el indicador más relevante para analizar esta cuestión es la financiación por habitante ajustado.

Restringiéndome por el momento a la financiación básica y normalizando la financiación por unidad de necesidad por el promedio nacional, en lo que sigue trabajaré con la *financiación básica relativa por habitante ajustado*, fbr^* . Esta variable se puede calcular como el cociente entre las participaciones de cada región en la financiación básica y en la población ajustada,

$$(18) fbr_{it}^* = \frac{FB_{it} / N_{it}^*}{FB_t / N_t^*} = \frac{FB_{it} / FB_t}{N_{it}^* / N_t^*} = \frac{sh_{it}^{FB}}{sh_{it}^{N^*}}$$

La ecuación que describe la evolución de fbr^* puede obtenerse a partir de (15). Dividiendo ambos lados de esta expresión por $sh_{it}^{N^*}$ obtenemos

$$(19) fbr_{it}^* = \frac{sh_{it}^{FB}}{sh_{it}^{N^*}} = W_t^{CTN} \frac{sh_{it}^{CTN}}{sh_{it}^{N^*}} + W_t^{FG} + W_t^{FS} \frac{sh_{it}^{FS}}{sh_{it}^{N^*}} \quad \text{con} \quad W_t^{CTN} + W_t^{FG} + W_t^{FS} = 1$$

Alternativamente, podemos partir de (17) o de (17'), donde ya se impone explícitamente la restricción inicial que fija el valor de sh_i^{FS} . Suponiendo para simplificar que los pesos de los componentes de la financiación básica se mantienen constantes en el tiempo, tendremos

$$(20) fbr_{it}^* = \frac{sh_{it}^{FB}}{sh_{it}^{N^*}} = \frac{sh_{io}^{NGF}}{sh_{it}^{N^*}} + W^{CTN} \frac{sh_{it}^{CTN} - sh_{io}^{CTN}}{sh_{it}^{N^*}} + W^{FG} \frac{sh_{it}^{N^*} - sh_{io}^{N^*}}{sh_{it}^{N^*}}$$

Así pues, la financiación relativa por unidad de necesidad tiene (en el sistema actual, pero no en su antecesor) un componente al menos aproximadamente constante e idéntico para todas las regiones que es igual al peso del Fondo de Garantía en la financiación básica del conjunto de las comunidades, W^{FG} , y es, en el margen aunque no en el año base, una función creciente de la *capacidad tributaria relativa por habitante ajustado*, dada por

$$(21) ctr_{it}^* \equiv \frac{sh_{it}^{CTN}}{sh_{it}^{N^*}} = \frac{CTN_{it} / CTN_t}{N_{it}^* / N_t^*} = \frac{CTN_{it} / N_{it}^*}{CTN_t / N_t^*}$$

y, por consiguiente, una función creciente de la capacidad tributaria. Puesto que el tamaño de este efecto depende del peso de la capacidad tributaria regional en la financiación total, su impacto será menor en el nuevo sistema que en el anterior.

Finalmente, fbr_{it}^* es, también en el margen pero no en el año base, una función de sh_{it}^{N*} a través del Fondo de Suficiencia (FS), aunque el signo de este efecto dependerá del importe de este Fondo, que puede ser negativo. Si el Fondo de Suficiencia es positivo, un aumento de la población ajustada por encima del promedio nacional (esto es, un aumento de sh_{it}^{N*}) se traducirá en una menor financiación relativa por habitante ajustado porque los ingresos derivados del FS crecerán menos, por unidad de necesidad, que en el promedio del país. Si el FS es negativo, sucederá lo contrario porque en tal caso lo que crece por debajo de la media es una partida de gasto que resta recursos a la financiación regional. Puesto que sh_{it}^{N*} incide sobre fbr_{it}^* tanto a través del término de capacidad tributaria como del Fondo de Suficiencia, su efecto neto será la suma de los dos efectos mencionados y, puesto que el segundo de ellos tiene un efecto ambiguo, también lo tendrá el efecto total. Lo más probable, sin embargo, es que éste sea negativo-- esto es, que el sistema no compense totalmente el crecimiento de las necesidades de gasto en aquellas regiones en las que éstas crezcan por encima de la media.

3. Los efectos del crecimiento de la población, de la renta per cápita y del envejecimiento

La última afirmación del apartado anterior exige alguna elaboración porque el incremento de las necesidades de gasto puede deberse a varios factores que tienen efectos diferentes sobre la financiación. En particular, el crecimiento de la población tenderá a incrementar tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios regionales, mientras que otros determinantes de la población ajustada, como el grado de envejecimiento, pueden reducir la capacidad tributaria a la vez que aumentan las necesidades de gasto.

Un supuesto seguramente razonable en este sentido es que un aumento en la fracción de la población de una comunidad que está en edad de trabajar implica, otras cosas iguales, tanto un aumento en sus ingresos tributarios como una reducción en sus necesidades de gasto. Con el fin de simplificar el análisis, llevaré la primera parte de esta hipótesis hasta el extremo y supondré que la capacidad tributaria de cada territorio se puede aproximar por

$$(22) \quad CTN_{it} = 0.25\tau Y_{it} = 0.25\tau\theta_{it}N_{it}q_{it}$$

donde τ es el tipo impositivo medio autonómico, que supondré constante e igual para todos los territorios, θ_{it} la fracción de la población en edad de trabajar (con edades comprendidas entre los 17 y los 64 años) e Y_{it} la renta regional, expresada como el producto de la población en edad de trabajar, $\theta_{it}N_{it}$, y la renta por persona de este segmento de la población, q_{it} . Obsérvese que estoy suponiendo implícitamente que los mayores de 64 años no tienen renta y por lo tanto no pagan impuestos, lo que claramente no es cierto. Este supuesto tenderá a sesgar al alza mis resultados sobre la sensibilidad de la financiación relativa al envejecimiento de la población,

aunque presumiblemente no demasiado dado que la renta media de las personas de mayor edad es bastante menor que la de la población en edad de trabajar.⁴⁰

Por el lado del gasto, supondré que el factor de costes relativos por habitante que se deriva de la fórmula de necesidades de gasto (A_{it}) se puede aproximar mediante una función sencilla de la estructura por edades de la población. Supondré, en particular, que la población ajustada regional viene dada aproximadamente por

$$(23) N_{it}^* = A_{it} N_{it} \approx (1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it}) N_{it}$$

donde $\tilde{\theta}_{it} = \theta_{it} / \theta_t$ es la fracción de la población en edad de trabajar normalizada por el promedio agregado de la misma variable y a_i una constante específica para cada región que resume los efectos de factores geográficos invariables en el tiempo. Para estimar el valor del coeficiente b , he estimado una regresión de la forma

$$(24) \Delta A_{it} = c - b * \Delta \tilde{\theta}_{it}$$

donde Δ indica el incremento de la variable relevante entre 1999 y 2009 y el coeficiente c sería igual a cero bajo la hipótesis que recoge la ecuación (23).⁴¹ Trabajando con los valores de A_{it} implícitos en la población ajustada de estos años (véase el Cuadro 2.5), los valores estimados de c y b son, respectivamente, 0,0012 (con un estadístico t de 0,82) y 0,937 (con un t de 9,30) mientras que el R^2 es 0,869, lo que sugiere que la hipótesis es aproximadamente correcta y que la fracción de la población en edad de trabajar resume muy bien el componente demográfico de los costes relativos por habitante de los servicios públicos de acuerdo con la fórmula de reparto del Fondo de Garantía.

Trabajando con (22) y (23) podemos reescribir las participaciones regionales en la capacidad tributaria neta autonómica y en la población ajustada agregada en función de las variables de interés. Tenemos,

$$(25) sh_{it}^{CTN} = \frac{CTN_{it}}{CTN_t} = \frac{0.25\tau\theta_{it}N_{it}q_{it}}{0.25\tau\theta_t N_t q_t} = \frac{\theta_{it}}{\theta_t} sh_{it}^N \frac{q_{it}}{q_t} = \tilde{\theta}_{it} \tilde{q}_{it} sh_{it}^N$$

$$(26) sh_{it}^{N*} = \frac{N_{it}^*}{N_t^*} = \frac{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it}) N_{it}}{N_t} = (1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it}) sh_{it}^N$$

y por tanto

$$(27) ctr_{it}^* \equiv \frac{sh_{it}^{CTN}}{sh_{it}^{N*}} = \frac{\tilde{\theta}_{it} \tilde{q}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})}$$

⁴⁰ En 2008, por ejemplo, la pensión media de jubilación estaba en torno a la mitad del salario medio. (Véase <http://www.ine.es/prensa/np601.pdf> y http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Pensiones_y_pensionistas/index.htm).

⁴¹ Por hipótesis, tenemos que $A_{it} \approx 1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it}$ (ecuación 23). Tomando diferencias temporales en esta expresión, obtenemos $\Delta A_{it} = -b\Delta\tilde{\theta}_{it}$, que es un caso especial de (24) con $c = 0$.

donde \tilde{q}_{it} es la renta media por persona en edad de trabajar en la región i , normalizada por el promedio nacional, y ctr_{it}^* la capacidad tributaria relativa por habitante ajustado. Substituyendo (25) y (26) en (19) y simplificando obtenemos

$$(28) fbr_{it}^* = \frac{sh_{it}^{FB}}{sh_{it}^{N*}} = W_t^{CTN} \frac{\tilde{\theta}_{it} \tilde{q}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} + W_t^{FG} + W_t^{FS} \frac{sh_i^{FS}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})sh_{it}^N} \text{ con } W_t^{CTN} + W_t^{FG} + W_t^{FS} = 1$$

donde la variable de población (no ajustada) desaparece del término de capacidad tributaria.

Diferenciando esta expresión con respecto a $\tilde{\theta}_{it}$, \tilde{q}_{it} y sh_{it}^N podemos calcular las elasticidades (E) de la financiación relativa por unidad de necesidad con respecto a estas tres variables. Tenemos,

$$(29) E_{sh^N}^{fbr} = \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial sh_{it}^N} \frac{sh_{it}^N}{fbr_{it}^*} = -W_t^{FS} \frac{sh_i^{FS}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})sh_{it}^N} \frac{1}{fbr_{it}^*} = -w_{it}^{FS},$$

$$(30) E_{\tilde{q}}^{fbr} = \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial \tilde{q}_{it}} \frac{\tilde{q}_{it}}{fbr_{it}^*} = W_t^{CTN} \frac{\tilde{\theta}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} \frac{\tilde{q}_{it}}{fbr_{it}^*} = w_{it}^{CTN}$$

y (véase el Anexo 6)

$$(31) E_{\tilde{\theta}}^{fbr} = w_{it}^{CTN} + b^*(1 - w_{it}^{FG}) \frac{\tilde{\theta}_{it}}{A_{it}}$$

donde w_{it}^{CTN} , w_{it}^{FS} y w_{it}^{FG} son, respectivamente, los pesos de la capacidad tributaria neta y de los Fondos de Suficiencia y de Garantía en la financiación básica⁴² de la región i en el año t y b es el coeficiente que recoge el impacto del peso de la población en edad de trabajar sobre las necesidades relativas de gasto por habitante cambiado de signo (véase la ecuación (24)). El Cuadro 5.2 muestra los valores de las distintas elasticidades bajo el sistema nuevo y bajo su antecesor, evaluadas en una hipotética región media (en la que $\tilde{q}_{it} = \tilde{\theta}_{it} = fbr_{it}^* = A_{it} = 1$,

⁴² Mirando la ecuación (19), w_{it}^{CTN} , w_{it}^{FS} y w_{it}^{FG} se definen como los pesos de cada uno de los componentes de la financiación básica en el total. Aunque en esta ecuación la financiación básica se mide en términos relativos tras normalizarla por la población ajustada, es fácil comprobar que el ratio de interés sigue siendo el mismo con las variables sin normalizar. Por ejemplo, w_{it}^{FS} se define como

$$w_{it}^{FS} \equiv \frac{W_t^{FS} \frac{sh_i^{FS}}{sh_{it}^{N*}}}{fbr_{it}^*}$$

Operando con esta expresión, tenemos

$$w_{it}^{FS} \equiv \frac{W_t^{FS} \frac{sh_i^{FS}}{sh_{it}^{N*}}}{fbr_{it}^*} = \frac{W_t^{FS} \frac{sh_i^{FS}}{sh_{it}^{N*}}}{\frac{sh_{it}^{FB}}{sh_{it}^{N*}}} = \frac{W_t^{FS} sh_i^{FS}}{sh_{it}^{FB}} = \frac{W_t^{FS} \frac{FS_{it}}{FS_t}}{\frac{FB_{it}}{FB_t}} = \frac{W_t^{FS} FB_t \frac{FS_{it}}{FS_t}}{FB_{it}} = \frac{FS_t \frac{FS_{it}}{FS_t}}{FB_{it}} = \frac{FS_{it}}{FB_{it}}$$

de forma que w_{it}^{FS} es realmente el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación básica de la región i .

$w_{it}^{CTN} = W_t^{CTN}$, $w_{it}^{FS} = W_t^{FS}$ y $w_{it}^{FG} = W_t^{FG}$) utilizando el valor estimado más arriba del parámetro b y los pesos de los componentes de la financiación básica dados en el Cuadro 5.1.

La ecuación (29) nos dice que una región cuya población crezca por encima de la media tenderá a perder posiciones en términos de financiación relativa por unidad de necesidad, siempre que su Fondo de Suficiencia sea positivo, como lo es en promedio. Éste ha sido uno de los problemas más comentados del sistema anterior. La primera fila del Cuadro 5.2 confirma que la elasticidad de la financiación por unidad de necesidad con respecto al crecimiento relativo de la población era, en efecto, negativa y de un tamaño apreciable (-0,286 en 2007) bajo el modelo anterior, pero alerta también de que la evolución de la población no es necesariamente la principal fuente de posibles desajustes entre financiación y necesidades de gasto. La evolución de la renta media por persona en edad de trabajar y de la estructura demográfica de la población tienen un impacto proporcionalmente mucho mayor sobre la financiación por unidad de necesidad que el crecimiento de la población. La primera columna del Cuadro 5.2 nos dice también que los problemas que puedan surgir en el futuro debido a la dispar evolución de la población en distintas regiones serán mucho menores con el nuevo sistema que con el actual, dado que el menor peso del Fondo de Suficiencia en el primero de ellos hace que el valor de la elasticidad relevante se reduzca hasta sólo el -4,6%.

Cuadro 5.2: Elasticidad de la financiación relativa por habitante ajustado con respecto a diversas variables, evaluada en la región media

	<i>peso en la población agregada</i>	<i>renta relativa por persona en edad de trabajar</i>	<i>peso relativo de la pob. en edad de trabajar</i>
	E_{shN}^{fbr}	$E_{\bar{q}}^{fbr}$	E_{θ}^{fbr}
<i>sistema antiguo 2007</i>	-0,286	0,714	1,656
<i>sistema nuevo 2009</i>	-0,046	0,229	0,486

Examinando la ecuación (30) y la segunda columna del Cuadro 5.2 vemos que las regiones que consigan aumentar su renta media por persona en edad de trabajar por encima del promedio nacional ganarán posiciones en términos de financiación relativa, otras cosas iguales. Una vez más, el problema que esto puede plantear será menor con el nuevo sistema porque la capacidad tributaria neta regional pierde buena parte del peso que tenía en los ingresos regionales con el modelo anterior debido a la introducción del Fondo de Garantía. En ambos sistemas, sin embargo, la ganancia de financiación es menos que proporcional al incremento de la renta. En este sentido, podemos decir que los dos modelos se caracterizan por la existencia de nivelación parcial en el margen, pero que el grado de nivelación será mucho mayor en el nuevo sistema que en su antecesor. Puesto que la elasticidad de la financiación con respecto a la renta es igual al peso del término de capacidad tributaria en la financiación básica de cada región, serán las regiones relativamente ricas (y por tanto con mayores ingresos tributarios) las que más se beneficien si consiguen aumentar su renta media a un ritmo superior al promedio. Pero también

son precisamente estas regiones las que tienen menores probabilidades de conseguir tales aumentos atendiendo a la experiencia de las últimas décadas.⁴³

Finalmente, la ecuación (31) y la tercera columna del Cuadro 5.2 nos alertan de que, con toda probabilidad, la fuente potencialmente más importante de desajustes entre financiación y necesidades de gasto es, en ambos sistemas, la existencia de diferencias interregionales en el ritmo de envejecimiento de la población (que no tienen por qué guardar una relación sistemática con los niveles iniciales de envejecimiento). Aunque una vez más el nuevo sistema mejora al anterior al reducir la sensibilidad de la financiación a la evolución del peso de la población en edad de trabajar, la elasticidad con respecto a esta variable es, con diferencia, la más elevada, multiplicando a las correspondientes al resto de las variables de interés por un factor que se sitúa siempre por encima de 2. Aunque, como hemos visto, mi estimación de este coeficiente seguramente está sesgada al alza por la omisión de las rentas de los jubilados, no parece probable que una corrección razonable por este factor pueda alterar la ordenación de las elasticidades de interés o su orden de magnitud. En consecuencia, el valor estimado del coeficiente, cercano a 0,50, sugiere que podrían surgir nuevas tensiones en el sistema si en el futuro se registrasen diferencias importantes entre regiones en términos de la evolución de esta variable.

4. El Fondo de Competitividad

Una de las novedades de la nueva ley de financiación es la creación de un nuevo Fondo de Competitividad (*FC*) que se financiará con recursos del Estado y servirá para complementar la financiación de las regiones peor tratadas por el resto del sistema y la de aquellas que pierdan posiciones en relación con su capacidad tributaria.

Como hemos visto en el capítulo 2, el procedimiento de reparto del Fondo es complejo. Ignorando algunas complicaciones poco importantes en la práctica, la dotación del *FC* se reparte en primera instancia por población ajustada entre aquellas regiones cuya financiación básica por habitante ajustado, calculada a competencias homogéneas, sea inferior a un objetivo de financiación fijado en la ley. Sin embargo, la Ley también establece que la percepción del Fondo no puede situar a ninguna región por encima de tal objetivo, lo que puede exigir modificaciones de la asignación preliminar, dando lugar a un reparto en varias etapas. El efecto neto del procedimiento es el de eliminar una fracción $\phi_{it} \in [0,1]$ de la brecha existente entre la financiación básica por habitante ajustado de cada región y el objetivo de financiación definido por la ley, siempre que tal brecha sea positiva. Llamando $fcompr_{it}^*$ a la dotación del Fondo por habitante ajustado en la región i y $ftotr_{it}^*$ a la financiación "total" por habitante ajustado del mismo territorio una vez incorporada su participación en el *FC* tendremos

$$(32) \quad ftotr_{it}^* = fbr_{it}^* + fcompr_{it}^* = fbr_{it}^* + \phi_{it} (fbr_{it}^o - fbr_{it}^*) \quad \text{con } \phi_{it} = 0 \text{ si } fbr_{it}^* \geq fbr_{it}^o$$

⁴³ A modo de ilustración, durante el período 1999-2008 la correlación entre el nivel inicial de la renta relativa por habitante en edad de trabajar y la tasa de crecimiento subsiguiente de la misma variable fue de -0,577 (trabajando con datos de las comunidades de régimen común).

donde fbr_{it}^o es el objetivo de financiación por habitante ajustado y todas las variables aparecen normalizadas por el promedio nacional de la financiación básica por habitante ajustado.

El objetivo de financiación se fija utilizando un indicador corregido de capacidad tributaria por habitante ajustado que se construye como una media ponderada de la capacidad tributaria neta relativa de cada comunidad (ctr_{it}^* , definida en la ecuación (21)) y el promedio (= 1),

$$(33) \quad ctr_{it}^{**} = 0,75 * 1 + 0,25ctr_{it}^*$$

El indicador corregido de capacidad tributaria, por lo tanto, aproximará la posición financiera de cada comunidad una vez se ha aplicado el Fondo de Garantía, con la consiguiente nivelación del 75% de los recursos tributarios por habitante ajustado de todas las regiones. Finalmente, el objetivo de financiación se define de la manera siguiente,

$$(34) \quad fbr_{it}^o = \begin{cases} 1 & \text{si } ctr_{it}^{**} < 1 \\ ctr_{it}^{**} & \text{si } ctr_{it}^{**} \in [1, \overline{ctr}] \\ \overline{ctr} & \text{si } ctr_{it}^{**} > \overline{ctr} \end{cases}$$

Esto es, para aquellas regiones que tienen una capacidad tributaria neta por habitante ajustado inferior a la media nacional ($ctr_{it}^{**} < 1$ o, de forma equivalente, $ctr_{it}^* < 1$), el objetivo de financiación se iguala al promedio nacional de la financiación básica por habitante ajustado ($fbr_{it}^o = 1$). Para las regiones con capacidad tributaria (ajustada o no) superior a la media, el objetivo es su propio indicador corregido de capacidad tributaria, ctr_{it}^{**} , pero sólo hasta que éste alcanza un tope, \overline{ctr} , que la ley fija en 1,05 para los años 2009 y 2010 y en 1,06 para 2011 y años posteriores.

Trabajando con estas expresiones, es fácil ver cómo el Fondo de Competitividad modifica los resultados obtenidos más arriba sobre la sensibilidad de la financiación a distintos factores. Consideremos en primer lugar a aquellos territorios para los que $\phi_{it} = 1$, esto es, aquellos a los que el FC lleva hasta su objetivo de financiación. Dentro de este grupo hay dos posibilidades. La primera es que la región se encuentre en la "esquina" inferior o superior de la expresión (34) – esto es, que se trate de una región pobre con una financiación básica inferior a la media o de una región rica con una capacidad tributaria superior al tope fijado en la ley. En ambos casos, el FC convierte la financiación relativa en una magnitud exógena y completamente insensible a la población y al resto de variables consideradas en la sección anterior (puesto que tendríamos $fotr_{it}^* = 1$ o $fotr_{it}^* = \overline{ctr}$ con independencia de cualquier otra consideración), con lo que las elasticidades relevantes son todas iguales a cero y el riesgo ante posibles perturbaciones a las variables de interés es nulo, tanto al alza como a la baja, siempre que tales perturbaciones sean lo suficientemente reducidas (entre otras cosas, para no sacarnos de la esquina).

La segunda posibilidad que surge con $\phi_{it} = 1$ es una solución interior en la que $fotr_{it}^* = ctr_{it}^{**}$ en cuyo caso la financiación relativa total sólo dependerá en el margen de la capacidad tributaria

relativa tras el reparto del *FG*. Utilizando (33) es fácil ver que el suavizado al que se somete el indicador original de capacidad tributaria reduce aproximadamente en un 75% las elasticidades de interés, esto es, que $E_x^{ctr**} \approx 0.25 * E_x^{ctr*}$ para cualquier variable x . Finalmente, diferenciando (27) para calcular E_x^{ctr*} tenemos (véase el Anexo 6)

$$(35) \quad E_{shN}^{fotr} = E_{shN}^{ctr**} = 0, \quad E_{\tilde{q}}^{fotr} = E_{\tilde{q}}^{ctr**} \approx 0,25 \quad \text{y} \quad E_{\theta}^{fotr} = E_{\theta}^{ctr**} = 0,25 * \left(1 + b \frac{ctr_{it}^*}{\tilde{q}_{it}} \right)$$

Así pues, la financiación total de aquellas regiones beneficiarias del *FC* que se encuentren en este régimen será insensible al crecimiento de la población per se, pero tendrá elasticidades con respecto a la renta por persona en edad de trabajar y al peso de este colectivo en la población total iguales o superiores a 0,25. Estas elasticidades serán similares a, o incluso algo más altas que, las correspondientes a la financiación básica bajo el sistema actual, pero se mantendrán todavía muy por debajo de las observadas con su antecesor (véase la segunda fila del Cuadro 5.2).

Finalmente, tenemos el caso en el que los recursos del *FC* se agotan antes de llevar a la región a su objetivo de financiación ($\phi_{it} < 1$). En estas circunstancias, $fcomp_{it}^*$ sólo dependerá en el margen de la dotación total del Fondo, lo que implica que

$$\frac{\partial ftotr_{it}^*}{\partial x_{it}} = \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial x_{it}}$$

para cualquier variable exógena de interés, x . La elasticidad relevante vendrá dada por

$$(36) \quad E_x^{fotr} = \frac{\partial ftotr_{it}^*}{\partial x_{it}} \frac{x_{it}}{ftotr_{it}^*} = \left(\frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial x_{it}} + \frac{\partial fcomp_{it}^*}{\partial x_{it}} \right) \frac{x_{it}}{fbr_{it}^* + fcomp_{it}^*}$$

$$= \left(\frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial x_{it}} + 0 \right) \frac{x_{it}}{fbr_{it}^* \left(1 + \frac{fcomp_{it}^*}{fbr_{it}^*} \right)} = \frac{E_x^{fbr}}{\left(1 + \frac{fcomp_{it}^*}{fbr_{it}^*} \right)}$$

y será por tanto ligeramente inferior a la elasticidad correspondiente de la financiación básica que hemos calculado en la sección anterior.

Según mis cálculos, si el *FC* se repartiese en 2009 de acuerdo con el procedimiento general previsto en la ley (lo que, como hemos visto no es el caso, dado que la ley establece un procedimiento especial para ese año), las regiones beneficiarias de este Fondo serían Cataluña, Andalucía, Murcia, Valencia y Baleares y todas ellas alcanzarían su objetivo de financiación (véase la sección del capítulo 2). Dos de ellas, Cataluña y Baleares, estarían en la esquina superior de la ecuación (34), mientras que el resto estarían en la esquina inferior. En ambos casos, por tanto, la financiación relativa de estas regiones sería completamente insensible a posibles variaciones en las variables de interés.

5. Conclusión

En este capítulo se ha analizado la sensibilidad de la financiación relativa por habitante ajustado a la evolución de la renta y la población regional y del grado de envejecimiento de esta última. Hemos visto que las elasticidades que miden la sensibilidad de la financiación básica por unidad de necesidad a la evolución de estas variables dependen fundamentalmente de los pesos relativos de los tres grandes componentes de la financiación regional (los Fondos de Garantía y Suficiencia y los ingresos tributarios netos de las comunidades autónomas) que son muy distintos en los dos últimos modelos de financiación. Los valores estimados de estas elasticidades muestran que la introducción del Fondo de Garantía ha tenido un efecto importante sobre las propiedades dinámicas del sistema, reduciendo sustancialmente el riesgo de que la brecha entre financiación y necesidades de gasto vaya aumentando con el tiempo como ha sucedido en algunos casos con el sistema anterior. El análisis también muestra que, tanto en el modelo actual como en su antecesor, el principal factor de riesgo en esta línea no es el desigual crecimiento de la población *per se* sino la evolución diferenciada de su grado de envejecimiento en las distintas regiones.

Finalmente, hemos visto que los resultados anteriores son robustos a la introducción del Fondo de Competitividad. Aunque el complejo mecanismo de reparto de este Fondo hace que sus efectos dinámicos varíen dependiendo de la capacidad tributaria de sus regiones beneficiarias y de la dotación total del Fondo, en la mayor parte de los casos, el *FC* contribuye a reducir aún más la volatilidad de la financiación relativa inducida por perturbaciones externas, llegando incluso a eliminar ésta por completo en algunas circunstancias. La única posible excepción afecta a aquellas comunidades ricas cuyo objetivo de financiación viene fijado por su propio índice de capacidad tributaria relativa, siempre que el *FC* tenga recursos suficientes para llevarlas hasta este objetivo. Pero aún en este caso, la corrección que se introduce al índice de capacidad tributaria relativa a efectos de la aplicación del Fondo hacen que el posible aumento en la sensibilidad de la financiación a la renta y a la estructura demográfica sea muy limitado en cualquier caso.

Anexo 1: El cálculo del ITE

1. El ITE_n de 2007 y 2009

En la evolución del sistema de financiación regional juega un papel central el agregado de ingresos estatales conocido como ITE_n. Este agregado se define como la parte de los ingresos tributarios por IRPF, IVA e Impuestos Especiales (IIEE) que corresponde al Estado tras descontar la participación de las comunidades autónomas. Puesto que las comunidades reciben un porcentaje fijo de los rendimientos de cada tributo, como primera aproximación podríamos suponer que la variación del ITE_n entre 2007 y 2009 será aproximadamente igual a la de los ingresos totales de las figuras tributarias que se utilizan en su cálculo, que han sido analizados en la sección 2.1 del capítulo 3. Sin embargo, el cálculo del ITE_n se realiza en la práctica "en términos de caja", lo que, como hemos visto en el capítulo 3, tiene efectos muy significativos en las circunstancias actuales.⁴⁴ Esto es, el ITE_n se obtiene restando de los ingresos totales por las figuras citadas la parte de los mismos que corresponde a las comunidades autónomas, pero esta última cifra no se calcula aplicando a la recaudación total de cada impuesto el porcentaje de cesión que establece el sistema de financiación, sino como la suma de las entregas a cuenta del año en curso más la liquidación correspondiente a dos años atrás (que se percibe en el ejercicio actual).⁴⁵

⁴⁴ La ley reguladora del anterior sistema de financiación (Ley 21/2001, modificada por la Ley 51/2002) define el ITE_n como "la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco" (art. 15.3). La norma, sin embargo, no ofrece instrucciones detalladas para el cómputo de esta magnitud, cuyo procedimiento de cálculo sólo se concreta en las liquidaciones anuales del sistema de financiación (véase por ejemplo MEH, 2009a, Cuadro 4.1 del Anexo numérico). La nueva ley de financiación es más explícita (véase en particular el artículo 20).

⁴⁵ Durante el transcurso del año, el Estado transfiere a las comunidades autónomas en concepto de entregas a cuenta un 98% de los ingresos tributarios gestionados por la Agencia Tributaria estatal que se prevé les corresponderán. El importe de estas entregas se fija a partir de la previsión de ingresos tributarios totales recogida en los Presupuestos Generales del Estado, desagregada por regiones en base a estimaciones de la Agencia Tributaria. Las entregas a cuenta de estos impuestos se transfieren en pagos mensuales de igual cuantía y reciben un tratamiento análogo al de las devoluciones de impuestos, esto es, se deducen de la recaudación bruta de cada impuesto para calcular los ingresos tributarios del Estado. Por lo tanto, tales pagos no pasan formalmente por los presupuestos del Estado pero sí se recogen como minoraciones en los informes de recaudación de la Agencia Tributaria.

La liquidación de los tributos compartidos correspondiente al año T se realiza con un desfase de dos años. Una vez se conocen los datos necesarios, se calcula el rendimiento definitivo del tramo autonómico de cada impuesto en T y la diferencia entre rendimientos definitivos y entregas a cuenta se transfiere a las comunidades autónomas, generalmente en julio de $T+2$, tramitándose también como devoluciones del impuesto correspondiente.

Desde el año 2005, las comunidades autónomas tienen también la posibilidad de solicitar anticipos a cuenta de la liquidación final por impuestos cedidos (y por el Fondo de Suficiencia) por un importe máximo del 4% de la previsión de ingresos totales por estos conceptos (Real Decreto Ley 12/2005). Si el Estado concede tales anticipos (como ha hecho hasta ahora con la excepción del año 2009), estos se hacen efectivos en la parte final del ejercicio y su cuantía se deduce del importe de la liquidación para calcular el pago líquido que corresponde a las comunidades autónomas en $T+2$, pero (al menos hasta el momento) no a efectos del cálculo del ITE_n.

Los cálculos correspondientes a los años 2007 y 2009 bajo las normas del sistema anterior al actual se recogen en los Cuadros A1.1 y A1.2.⁴⁶ Comparando ambos cuadros vemos que durante el bienio de interés, los ingresos tributarios totales se redujeron en un 21,5% mientras que la participación de las comunidades autónomas en los mismos (sumando entregas a cuenta y liquidaciones) aumentó en un 16,7% y los ingresos del Estado se redujeron en un 41,4%. El descenso de la participación del Estado en los ingresos tributarios totales (que pasa del 65,4% en 2007 al 48,9% en 2009) se debe a que las entregas a cuenta de 2009 se han fijado en base a una estimación de ingresos muy optimista.

Cuadro A1.1: Cálculo del *ITEn* correspondiente a 2007 bajo el sistema 2001

	<i>ingresos tributarios totales</i>	<i>- participación de las CCAA entregas a cuenta 2007</i>		<i>liquidación 2005</i>	<i>= ingresos tributarios del Estado (ITEn)</i>
<i>IRPF</i>	72.614	19.495		3.352	49.767
<i>IVA</i>	55.849	19.863		1.127	34.859
<i>IIEE*</i>	18.722	7.069		-48	11.701
<i>TOTAL</i>	147.186	46.427		4.431	96.328

- Fuente: Liquidación del sistema de financiación regional en 2007 (MEH, 2009a).

Cuadro A1.2: Cálculo del *ITEn* correspondiente a 2009 bajo el sistema 2001

	<i>ingresos tributarios totales</i>	<i>- participación de las CCAA entregas a cuenta 2009</i>		<i>liquidación 2007</i>	<i>= ingresos tributarios del Estado (ITEn)</i>
<i>IRPF</i>	63.857	28.361		4.738	30.757
<i>IVA</i>	33.567	18.290		-316	15.593
<i>IIEE*</i>	18.079	7.528		420	10.131
<i>TOTAL</i>	115.503	54.179		4.842	56.481

- Fuente: Liquidación del sistema de financiación regional en 2009 (MEH, 2011a).

Cuadro A1.3: Estimación del *GITEn* del sistema 2001

<i>t</i>	<i>ITEn</i>	<i>GITEn t/99</i>	<i>GITEn t/07</i>
1999	52.964	1,0000	
2007	96.328	1,8187	1,0000
2009	56.481	1,0664	0,5863

- Fuente de los *ITEn*: Cuadros A1.1 y A1.2 y MEH (2011a).

⁴⁶ Por el momento, los *ITEn*'s de 2007 y 2009 con las normas del sistema actual coinciden con los que aquí se muestran. Sin embargo, ambos deberán revisarse en el futuro. Una vez que las entregas a cuenta pasen a regirse por las normas del nuevo sistema, los *ITEn*'s de estos años se recalcularán con las entregas a cuenta y las liquidaciones que se habrían producido en cada año con los porcentajes de cesión del nuevo sistema. De esta forma, los *ITEn*'s de estos años serán homogéneos con los del año corriente, lo que resulta necesario a efectos de calcular el *GITEn*. Los detalles de la homogeneización son complejos y se describen en detalle en la disposición transitoria cuarta de la nueva ley de financiación.

En el Cuadro A1.3 se construye el índice de evolución del *ITEn*, tomando como base tanto 1999 (el año base del sistema 2001) como 2007. Este indicador, al que denominaré *GITEn (t/B)*, es simplemente el cociente entre los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los años *t* y *B*, y se utiliza para actualizar ciertas magnitudes del sistema de financiación, incluyendo la dotación del Fondo de Suficiencia. En principio, todos los cálculos del sistema se realizan a partir de los valores del año base, que en el caso del sistema 2001 era 1999. Pese a ello, he calculado también el *GITEn* con base 2007 porque en muchas ocasiones resulta más conveniente partir de los valores de las magnitudes de interés en 2007 que volver a 1999.⁴⁷

Cuadro A1.4: Valores presupuestados del *ITEn* correspondiente a 2009 y del *GITEn 09/07* y desviación de los valores estimados sobre los presupuestados

	<i>ingresos totales presupuestados</i>	<i>participación presupuestada CCAA</i>	<i>ingresos del Estado presupuestados</i>
<i>IRPF</i>	77.444	34.277	43.167
<i>IVA</i>	53.323	17.792	35.531
<i>IIEE*</i>	19.204	7.988	11.216
TOTAL	149.971	60.057	89.914
<i>Ingresos del Estado 2007</i>			96.328
<i>PGITEn 09/07</i>			0,9334
<i>variación % ingresos del Estado 07 a 09</i>			-6,66%
<i>nota: desviación porcentual del valor estimado sobre el presupuestado</i>			
<i>IRPF</i>	-17,5%	-3,4%	-28,7%
<i>IVA</i>	-37,0%	1,0%	-56,1%
<i>IIEE sin electr</i>	-5,9%	-0,5%	-9,7%
TOTAL	-23,0%	-1,7%	-37,2%

- Fuentes: PGE 2009. Primera columna: Informe Económico y Financiero, p. 394. Tercera columna: serie roja, presupuesto de ingresos, Estado. Segunda columna por diferencia entre las dos anteriores.

Finalmente, el Cuadro A1.4 reproduce en la medida de lo posible los cálculos recogidos en el Cuadro A1.2 pero trabajando ahora con datos presupuestarios (de los PGE de 2009) en vez de con los datos reales de 2009. La parte inferior del cuadro muestra la desviación porcentual entre el valor observado de cada variable en 2009 y el importe presupuestado originalmente para la misma. Los ingresos tributarios autonómicos coinciden aproximadamente con los

⁴⁷ Sea *X* alguna magnitud que se actualiza con el *ITEn*. Su valor en el año *t* vendrá dada por

$$X_t = X_{99} * \frac{ITEn_t}{ITEn_{99}} = X_{99} * GITEn(t / 99)$$

En ocasiones, resulta conveniente reescribir esta expresión en la forma

$$X_t = X_{99} * \frac{ITEn_t}{ITEn_{99}} = \left(X_{99} * \frac{ITEn_{07}}{ITEn_{99}} \right) * \frac{ITEn_t}{ITEn_{07}} \\ = (X_{99} * GITEn(07 / 99)) * GITEn(t / 07) = X_{07} * GITEn(t / 07)$$

que nos permite partir directamente del valor de *X* en 2007.

Ha de tenerse en cuenta que este procedimiento sólo es válido si el valor en el año base de *X* no ha sido revisado entre 2007 y *t*. En el caso del Fondo de Suficiencia, por ejemplo, los valores del año base se revisan cada vez que se traspasan nuevas competencias a una comunidad, por lo que la dotación de este Fondo en 2009 no tiene por qué ser igual al resultado de actualizar la cuantía del mismo en 2007 con el *GITEn (09/07)*. Sin embargo, el procedimiento indicado es correcto a la hora de calcular el valor del Fondo a competencias homogéneas (constantes), que es la variable que más nos interesa.

presupuestados (pues la única diferencia se debe a una pequeña desviación de la liquidación de 2007 sobre lo previsto en los Presupuestos de 2009). Por lo tanto, el fuerte descenso de los ingresos en relación con las previsiones presupuestarias (un 23%) es absorbido casi exclusivamente por el Estado, cuyos ingresos netos (calculados en términos de caja) se quedan un 37% por debajo de lo previsto.

En el Cuadro A1.4 el valor del *GITEn 09/07* se recalcula utilizando las previsiones iniciales de las magnitudes relevantes, recogidas en los PGE de 2009. Este indicador, al que llamaré *GITEn presupuestado*, es el que presumiblemente se ha utilizado para calcular las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia correspondientes a 2009. Puesto que el *GITEn* presupuestado de 2009 es muy superior al real, las entregas a cuenta del Fondo serán mucho mayores que su dotación definitiva, dando lugar a una muy considerable liquidación de signo negativo para las comunidades autónomas.

2. Cálculo de los *ITEs* regionales de Madrid y Baleares en 2009

Las normas de evolución del sistema 2001 otorgan un tratamiento especial a aquellas comunidades que presentan valores negativos del Fondo de Suficiencia, esto es, que transfieren recursos a la Hacienda central en vez de recibirlos de ella a través de este Fondo. En particular, el índice de evolución que se utiliza para actualizar las dotaciones del Fondo de Suficiencia correspondientes a estos territorios (así como la recaudación normativa asignada a las mismas por los tributos cedidos tradicionales) a partir de los valores del año base es el menor de las dos magnitudes siguientes: el índice de evolución del *ITE* nacional o *ITEn* (lo que he denominado el *GITEn*) y el índice de evolución del *ITE* regional o *ITEr*. Esta última magnitud se define como la suma de las entregas a cuenta y de las liquidaciones de los tramos regionales de los impuestos incluidos en el *ITE* nacional que ha percibido la región durante el ejercicio.

El Cuadro A1.5 resume los cálculos necesarios para las dos regiones afectadas, que son Madrid y Baleares. En el primer bloque del cuadro se calculan los *ITEs* regionales correspondientes a 2009. En el segundo bloque del cuadro se calculan los valores definitivos de los índices de evolución aplicables a ambas regiones. El cálculo se realiza en dos etapas. En primer lugar, el *ITEr* de 2009 se divide por el *ITEr* del año base de 1999 para obtener el valor provisional del índice de evolución de los ingresos tributarios regionales (*GITEr 09/99 provisional*). Seguidamente, esta magnitud se compara con su análoga nacional (*GITEn 09/99*), tomándose como índice definitivo de evolución la más favorable a la región (esto es, la menor). En el caso que nos ocupa, el *GITEn* es menor que el *GITEr* tanto en Madrid como en Baleares, por lo que el Fondo de Suficiencia de ambas regiones se calculará en 2009 utilizando el índice de evolución nacional.

Puesto que resulta conveniente partir de los valores de 2007 del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas, he calculado también el índice de actualización que ha de aplicarse a esta magnitud para calcular el valor del Fondo en 2009, *GITEr 09/07*. Este índice se presenta en la última fila del cuadro y se obtiene dividiendo el *GITEr* definitivo de 2009 con base 1999 por el *GITEr* definitivo de 2007 con la misma base.

**Cuadro A1.5: Cálculo de los ITEs regionales de Madrid y Baleares en 2009
y de los correspondientes índices de evolución**

<i>a. cálculo de los ITEs regionales</i>						
	<i>Madrid</i>			<i>Baleares</i>		
	<i>entregas a cuenta 09</i>	<i>liquidación 2007</i>	<i>TOTAL</i>	<i>entregas a cuenta 09</i>	<i>liquidación 2007</i>	<i>TOTAL</i>
<i>IRPF</i>	6.807	1.079	7.885	686	114	800
<i>IVA</i>	3.269	87	3.356	866	-65	801
<i>IIEE*</i>	899	45	944	272	10	282
<i>TOTAL</i>	10.974	1.211	12.185	1.824	59	1.883

b. cálculo del índice definitivo de evolución

	<i>Madrid</i>	<i>Baleares</i>
<i>ITEr 99</i>	5.164	1.042
<i>ITEr 09</i>	12.185	1.883
<i>ITEr 07</i>	9.969	1.752
<i>GITEr 09/99 provisional</i>	2,35964	1,80698
<i>GITEn 09/99</i>	1,06638	1,06638
<i>GITEr 09/99 definitivo</i>	1,06638	1,06638
<i>GITEr 07/99 definitivo</i>	1,81870	1,68141
<i>GITEr 09/07 definitivo</i>	0,58634	0,63422

c. cálculo del índice presupuestado de evolución

	<i>Madrid</i>	<i>Baleares</i>
<i>GITEr 09/99 presupuest.</i>	1,69763	1,69763
<i>GITEr 07/99</i>	1,68140	1,81870
<i>GITEr 09/07 presupuest.</i>	0,9334	1,0096

- Fuentes: Liquidación del sistema en 2009 (MEH, 2011a)

Finalmente, hay que observar que ambos *GITEr* provisionales de 2009 en base 1999 se sitúan también por encima de la previsión presupuestaria del correspondiente *GITE* nacional (1,6976) por lo que en principio (suponiendo que el Gobierno central haya previsto razonablemente bien el importe definitivo de las liquidaciones de 2007 a la hora de elaborar los PGE de 2009) las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia de Baleares y Madrid correspondientes a 2009 deberían haberse calculado utilizando la previsión presupuestaria del *GITE* nacional (en vez del correspondiente índice regional). En el tercer bloque del cuadro, se calcula el índice presupuestado de evolución que habría que aplicar a cada región si tomamos como base 2007 en vez de 1999.

Anexo 2: Estimación de la recaudación homogénea por ciertos tributos cedidos

Véase la sección 1 del Anexo a de la Fuente (2011b).

Anexo 3: Resultados ajustados del sistema anterior (sistema 2001) en 2007

En este anexo se calculan los rendimientos del sistema de financiación regional en 2007 con los ajustes indicados en el texto.

1. Recaudación real y normativa de los tributos cedidos tradicionales

La liquidación del sistema de financiación correspondiente a 2007 (MEH, 2009a) no ofrece un desglose de los rendimientos reales o normativos de los tributos cedidos tradicionales. Puesto que tal desglose se necesita para realizar ciertos cálculos exigidos por la nueva Ley, he recurrido a otras fuentes que ofrecen datos desagregados sobre las variables de interés.

1.1. Rendimientos reales

En relación con los rendimientos reales de estas figuras tributarias, en la liquidación del sistema se ofrecen únicamente dos datos: por un lado, la recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio, y por otro, la suma de los rendimientos de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y tasas sobre el juego. Por otra parte, en MEH (2009c) se ofrecen datos desagregados para cada uno de los impuestos de interés. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, ambas fuentes coinciden exactamente. Sin embargo, la suma de los rendimientos de los otros tres impuestos de acuerdo con MEH (2009c) es ligeramente diferente del dato agregado que se ofrece en MEH (2009a) sin que sea posible determinar las causas de la discrepancia, que en algún caso es significativa. En lo que sigue, trabajaré con los datos desagregados de MEH (2009c). El Cuadro A3.1 muestra la información que ofrecen ambas fuentes y la discrepancia porcentual entre ellas.

Cuadro A3.1: Rendimientos reales de los impuestos cedidos tradicionales, 2007
miles de euros

	<i>datos de MEH (2009c)</i>				<i>MEH (2009a)</i>		<i>Patrimonio (ambas fuentes)</i>
	<i>1. sucesiones y donaciones</i>	<i>2. ITP y AJD</i>	<i>3. tasas juego</i>	<i>4. suma = 1+2+3</i>	<i>5. SD+ITPyAJD +juego, Liq. Sistema</i>	<i>Discrepancia (4-5)/4</i>	
<i>Cataluña</i>	774.919	3.183.670	351.488	4.310.077	4.303.179	0,16%	453.242
<i>Galicia</i>	236.705	616.160	72.844	925.709	926.585	-0,09%	74.490
<i>Andalucía</i>	281.268	2.994.952	307.067	3.583.287	3.483.607	2,78%	147.389
<i>Asturias</i>	76.875	290.571	41.553	408.999	407.457	0,38%	38.072
<i>Cantabria</i>	34.943	241.140	29.589	305.672	305.672	0,00%	34.012
<i>La Rioja</i>	18.308	120.244	13.372	151.924	151.924	0,00%	21.295
<i>Murcia</i>	55.788	649.968	60.806	766.562	767.008	-0,06%	35.179
<i>Valencia</i>	193.999	2.145.024	278.321	2.617.344	2.616.116	0,05%	188.270
<i>Aragón</i>	131.546	456.163	75.213	662.922	658.232	0,71%	64.860
<i>C-Mancha</i>	72.629	711.604	54.639	838.872	838.872	0,00%	34.702
<i>Canarias</i>	54.413	552.256	111.541	718.210	718.210	0,00%	44.247
<i>Extremadura</i>	37.709	197.691	31.801	267.201	267.201	0,00%	10.718
<i>Baleares</i>	86.863	615.484	56.374	758.721	758.721	0,00%	49.259
<i>Madrid</i>	527.894	2.993.643	293.300	3.814.837	3.814.271	0,01%	524.448
<i>Cast. y León</i>	161.864	677.318	95.716	934.898	938.707	-0,41%	73.139
<i>CCARC tot</i>	<i>2.745.723</i>	<i>16.445.888</i>	<i>1.873.624</i>	<i>21.065.235</i>	<i>20.955.762</i>	<i>0,52%</i>	<i>1.793.322</i>

- Fuentes: MEH (2009a y c).

1.2. Recaudación normativa con el criterio del sistema anterior

Un problema similar surge en relación con los rendimientos normativos de los tributos cedidos tradicionales pues la liquidación del sistema sólo ofrece un dato global para el conjunto de todos ellos. Para el caso del año 2004, sin embargo, el desglose por impuestos de esta partida se ofrece en el Anexo de MEH (2006b). El Cuadro A3.2 recoge la información disponible en esta fuente y en la correspondiente liquidación (MEH, 2006c).

Cuadro A3.2: Recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas a los servicios traspasados a 1/1/2004 en valores corrientes (de 2004) y del año base de 1999 con criterios del sistema 2001, millones de euros

	VALORES DE 2004					valor de 1999	
	Sucesiones	Patrimonio	ITP+AJD	juego	tasas afectas	TOTAL	total
Cataluña	177,69	155,24	943,79	607,81	101,34	1.985,87	1.490,34
Galicia	49,49	24,43	195,77	151,09	55,68	476,46	357,57
Andalucía	114,07	54,43	548,28	386,87	171,75	1.275,40	957,14
Asturias	34,14	16,20	84,30	74,87	30,17	239,68	179,87
Cantabria	22,95	7,86	48,29	21,22	10,67	110,99	83,30
La Rioja	8,39	4,98	29,53	17,21	3,89	64,00	48,03
Murcia	13,03	9,43	82,09	55,11	13,42	173,08	129,88
Valencia	110,34	67,95	442,03	445,09	52,96	1.118,37	839,30
Aragón	41,29	30,45	111,53	125,89	25,08	334,24	250,84
C-Mancha	38,70	8,29	110,31	62,60	36,39	256,29	192,34
Canarias	34,32	21,83	161,87	137,23	29,58	384,83	288,80
Extremadura	21,10	3,66	51,45	34,03	22,17	132,41	99,36
Baleares	24,14	16,81	91,98	56,75	15,08	204,76	154,02
Madrid	186,52	335,89	1.069,71	326,25	128,89	2.047,26	1.536,41
Cast. y León	60,92	24,04	203,88	144,45	69,05	502,34	377,00
CCARC tot	937,09	781,49	4.174,81	2.646,47	766,12	9.305,98	6.984,20

- Fuentes: sucesiones, patrimonio, ITP y AJD y tasas sobre el juego en valores de 2004 de MEH (2006b); tasas afectas en valores de 2004 y total en valores de 2004 y de 1999 de la liquidación del sistema correspondiente a 2004 (MEH, 2006c). Los datos de ambas fuentes coinciden, en el sentido de que al sumar el total de las cuatro primeras columnas con la quinta, se obtiene el valor recogido en la sexta.

La mayor parte de los datos recogidos en el Cuadro están en valores corrientes, esto es, en euros del año 2004. En la última columna, sin embargo, se muestra la cuantía total de la recaudación normativa correspondiente a 2004 expresada en valores de 1999, que era el año base del anterior sistema de financiación.

Los valores corrientes de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales se obtienen actualizando los valores del año base de la misma magnitud en proporción a la variación del ITE aplicable (nacional o regional) entre el año base y el año de interés. Un detalle importante es que los valores del año base pueden variar con el paso del tiempo. Esto es, la recaudación normativa de 2007 en valores de 1999 será diferente de la recaudación normativa de 2004 en valores de 1999 si entre 2004 y 2007 se ha producido algún cambio que afecte a los porcentajes o condiciones de cesión de los tributos y tasas relevantes. En el caso que nos ocupa, no se han producido cambios de esta naturaleza durante el período citado que afecten a los impuestos de interés, por lo que cualquier posible discrepancia entre ambas magnitudes ha de

ser el resultado de la incorporación de las tasas afectas a servicios que han sido traspasados entre un año y otro.

Partiendo de los datos recogidos en el Cuadro A3.2 para 2004 y de la recaudación normativa total del año 2007 en valores de 1999, queremos calcular la recaudación normativa de cada figura tributaria en 2007 expresada en valores de 1999, que es la cifra de la que se parte para realizar algunos de los ajustes que exige la nueva ley. En primer lugar, los datos del Cuadro A3.2 se utilizan para recuperar la recaudación normativa de cada figura tributaria en 2004 expresada en valores de 1999 (para lo que basta con aplicar el peso de cada una de ellas en el total en valores corrientes al total en valores de 1999). Seguidamente, la recaudación normativa total por el conjunto de los tributos cedidos tradicionales y las tasas afectas correspondiente a 2004, expresada en valores de 1999, se compara con el valor del mismo agregado en 2007, observándose que entre ambas magnitudes existe una pequeña diferencia que afecta casi exclusivamente a Andalucía. Por la razón indicada en el párrafo anterior, la discrepancia entre ambas cantidades se interpreta como la recaudación normativa de las tasas ligadas a los servicios traspasados entre 2004 y 2007 y se incorpora por tanto a la partida de tasas afectas. Para las demás partidas (los tributos propiamente dichos) se mantiene en 2007 el valor correspondiente a 2004 de la recaudación normativa (expresado en valores del año base). Los resultados del cálculo se muestran en el Cuadro A3.3.

Cuadro A3.3: Recaudación normativa estimada por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas a los servicios traspasados a 1/1/2007 en valores de 1999 con criterios del sistema 2001, millones de euros

	<i>Sucesiones</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>ITP+AJD</i>	<i>juego</i>	<i>tasas afectas</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Cataluña</i>	133,35	116,50	708,29	456,14	76,06	1.490,34
<i>Galicia</i>	37,14	18,33	146,92	113,39	41,79	357,57
<i>Andalucía</i>	85,61	40,85	411,47	290,33	150,69	978,94
<i>Asturias</i>	25,62	12,16	63,26	56,19	22,64	179,87
<i>Cantabria</i>	17,22	5,90	36,24	15,93	8,01	83,30
<i>La Rioja</i>	6,30	3,74	22,16	12,92	2,92	48,03
<i>Murcia</i>	9,78	7,08	61,60	41,36	10,07	129,88
<i>Valencia</i>	82,81	50,99	331,73	334,03	39,75	839,30
<i>Aragón</i>	30,99	22,85	83,70	94,48	18,82	250,84
<i>C-Mancha</i>	29,04	6,22	82,78	46,98	27,31	192,34
<i>Canarias</i>	25,76	16,38	121,48	102,99	22,20	288,80
<i>Extremadura</i>	15,83	2,75	38,61	25,54	16,63	99,36
<i>Baleares</i>	18,16	12,64	69,19	42,69	11,34	154,02
<i>Madrid</i>	139,98	252,08	802,79	244,84	96,73	1.536,41
<i>Cast. y León</i>	45,72	18,04	153,01	108,41	51,82	377,00
<i>CCARC tot</i>	<i>703,30</i>	<i>586,51</i>	<i>3.133,23</i>	<i>1.986,19</i>	<i>596,77</i>	<i>7.006,00</i>

- Fuentes: TOTAL, de MEH (2009a). El desglose se estima por el procedimiento indicado en el texto a partir del Cuadro A3.2. En particular, para las cuatro primeras columnas se mantiene la recaudación normativa de 2004 expresada en valores de 1999. Las tasas afectas se obtienen como residuo, de forma que la suma de las cinco primeras columnas sea igual a la última de ellas.

1.3. Cálculo de la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales con los criterios del nuevo Acuerdo (“criterio normativo actualizado”)

El artículo 3 de la nueva ley de financiación introduce algunos ajustes en el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales correspondiente a 2007. En el caso del ITP y AJD, la recaudación normativa se iguala al 85% de la recaudación real en el mismo año. Para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el ajuste consiste en duplicar la recaudación normativa del impuesto en 2007 bajo el sistema anterior, expresada en valores de 1999, para convertirla después a valores corrientes utilizando la variación del *ITE* nacional para todas las regiones. En el caso de los tributos sobre el juego y las tasas afectas a los servicios traspasados, los valores de 1999 con el sistema anterior se convierten también en euros corrientes aplicando el *GITE* nacional, aunque sin modificarlos.

Para casi todas las regiones, el procedimiento utilizado para fijar la recaudación normativa de las tasas sobre el juego, el impuesto de sucesiones y las tasas afectas con el nuevo sistema es equivalente a tomar la recaudación normativa de estas figuras en 2007 bajo el sistema antiguo, expresada en valores corrientes, duplicándola en el caso del impuesto sobre sucesiones y dejándola constante en los otros dos casos. En el caso de Baleares, sin embargo, ambos procedimientos dan resultados ligeramente diferentes. La razón es que con el sistema anterior la recaudación normativa de los tributos cedidos en 2007 se calculaba actualizando los valores del año base con el *ITE* propio de la región, mientras que con el nuevo sistema se utiliza el *ITE* nacional, que es ligeramente distinto.

Cuadro A3.4: Recaudación normativa (con criterio normativo actualizado) y recaudación real por tributos cedidos tradicionales, exceptuando Patrimonio 2007, millones de euros corrientes

	recaudación normativa con criterio actualizado					recaudación real*
	Sucesiones	ITP+AJD	juego	tasas afectas	total	total
Cataluña	485,05	2.706,12	829,59	138,32	4.159,08	4.448,40
Galicia	135,10	523,74	206,22	76,00	941,05	1.001,71
Andalucía	311,38	2.545,71	528,03	274,06	3.659,18	3.857,35
Asturias	93,19	246,99	102,19	41,17	483,54	450,17
Cantabria	62,65	204,97	28,96	14,57	311,15	320,24
La Rioja	22,90	102,21	23,49	5,31	153,91	157,23
Murcia	35,57	552,47	75,22	18,31	681,57	784,87
Valencia	301,20	1.823,27	607,49	72,29	2.804,25	2.689,63
Aragón	112,71	387,74	171,83	34,23	706,51	697,15
C-Mancha	105,64	604,86	85,44	49,67	845,62	888,54
Canarias	93,69	469,42	187,30	40,37	790,78	758,58
Extremadura	57,59	168,04	46,44	30,25	302,33	297,45
Baleares	66,05	523,16	77,64	19,07	685,92	777,79
Madrid	509,16	2.544,60	445,29	175,92	3.674,96	3.990,76
Cast. y León	166,30	575,72	197,16	94,25	1.033,43	1.029,14
CCARC tot	2.558,18	13.979,00	3.612,29	1.083,79	21.233,26	22.149,03
Nota:						
GITEn 07/99	1,8187					

- Notas: (*) recaudación real excepto para las tasas afectas. Para éstas se usa la recaudación normativa ya que la real no está disponible. Fuente: Elaboración propia a partir de los Cuadros A3.1 y A3.3. La recaudación normativa por tasas afectas se toma directamente de la liquidación de 2007.

El Cuadro A3.4 muestra la recaudación normativa de los distintos tributos en 2007 tras los ajustes indicados. La última columna muestra también la recaudación real por tributos cedidos y tasas afectas (excluyendo el impuesto sobre Patrimonio). Puesto que la recaudación real por tasas afectas no se conoce, la recaudación real agregada se aproxima sumando la recaudación normativa por tasas afectas a la recaudación real por los tributos de interés, tomada del Cuadro A3.1.

Con el fin de mantener la homogeneidad del agregado de tributos cedidos tradicionales, del que desaparece el Impuesto sobre el Patrimonio a partir de 2008 debido a su supresión, los rendimientos de este impuesto no se han incluido en el Cuadro A3.4, pero sí habrán de tenerse en cuenta a la hora de calcular los rendimientos totales del sistema de financiación. Por coherencia con lo que se hace en 2009, la recaudación de este tributo se incluye más adelante en el apartado de “otros ingresos.”

1.4. Recaudación homogénea por tributos cedidos tradicionales

Por las razones que se indican en el texto, en el caso de los llamados tributos cedidos tradicionales, la recaudación normativa que calcula el sistema no es una referencia demasiado útil. En su lugar, a la hora de construir el agregado de financiación que servirá para realizar comparaciones entre regiones utilizaré un indicador corregido de la recaudación normativa de tales tributos al que denominaré *recaudación homogénea*. Este agregado se calcula como la suma de la recaudación normativa por tasas afectas y la recaudación homogeneizada del ITP y AJD, el Impuesto de Sucesiones y las tasas sobre el juego, calculada de la forma que se indica en el la sección 1 del Anexo a de la Fuente (2011b). Se trata, por tanto, de una corrección sólo parcial de la recaudación normativa ya que no se intenta homogeneizar la recaudación de las tasas afectas a los servicios traspasados (sobre cuya recaudación real ni siquiera se dispone de datos homogéneos).

El primer bloque del Cuadro A3.5 muestra la recaudación homogénea de los tributos cedidos tradicionales. En el segundo bloque, se calcula el ajuste por homogeneización de tales tributos, definido como la diferencia entre su recaudación homogénea y su recaudación normativa. Esta magnitud es la cantidad que hay que sumarle a la recaudación normativa del sistema para obtener un agregado que aproxima mejor que ésta los recursos de los que dispondrían las regiones si todas ellas aplicasen las mismas escalas tributarias a los tributos cedidos parcial o totalmente.

Cuadro A3.5: Ajuste por homogeneización de ciertos tributos cedidos tradicionales

a. Recaudación homogénea por cedidos tradicionales					
	<i>tasas afectas recaudación normativa</i>	<i>+ ITP y AJD rec. homog.</i>	<i>+ Sucesiones rec. homog.</i>	<i>+ Juego recaud. homog.</i>	<i>= total rec. homog. ced. trad.</i>
<i>Cataluña</i>	138,3	3.183,7	671,3	325,6	4.318,9
<i>Galicia</i>	76,0	616,2	164,4	60,7	917,3
<i>Andalucía</i>	274,1	2.995,0	276,0	286,8	3.831,8
<i>Asturias</i>	41,2	290,6	86,3	41,7	459,8
<i>Cantabria</i>	14,6	241,1	46,3	25,5	327,5
<i>La Rioja</i>	5,3	120,2	26,3	14,9	166,7
<i>Murcia</i>	18,3	650,0	54,0	72,7	794,9
<i>Valencia</i>	72,3	2.145,0	259,1	251,0	2.727,4
<i>Aragón</i>	34,2	456,2	131,1	71,9	693,3
<i>C.- La Mancha</i>	49,7	711,6	77,5	57,7	896,5
<i>Canarias</i>	40,4	588,4	81,6	109,3	819,7
<i>Extremadura</i>	30,3	197,7	30,5	41,6	300,1
<i>Baleares</i>	20,6	615,5	73,1	58,8	766,5
<i>Madrid</i>	175,9	2.993,6	564,3	343,0	4.076,9
<i>Cast. y León</i>	94,2	677,3	204,1	112,4	1.088,1
<i>total</i>	1.085,3	16.482,1	2.745,7	1.873,6	22.185,2
b. Ajuste por homogeneización					
	<i>Recaudación homogénea ced. trad.</i>	<i>- recaudación normativa ced. Trad.</i>	<i>= ajuste por homogeneización</i>		
<i>Cataluña</i>	4.318,9	4.159,1	159,8		
<i>Galicia</i>	917,3	941,1	-23,8		
<i>Andalucía</i>	3.831,8	3.659,2	172,6		
<i>Asturias</i>	459,8	483,5	-23,8		
<i>Cantabria</i>	327,5	311,2	16,4		
<i>La Rioja</i>	166,7	153,9	12,8		
<i>Murcia</i>	794,9	681,6	113,4		
<i>Valencia</i>	2.727,4	2.804,3	-76,9		
<i>Aragón</i>	693,3	706,5	-13,2		
<i>C.- La Mancha</i>	896,5	845,6	50,8		
<i>Canarias</i>	819,7	790,8	28,9		
<i>Extremadura</i>	300,1	302,3	-2,3		
<i>Baleares</i>	766,5	685,9	80,5		
<i>Madrid</i>	4.076,9	3.675,0	401,9		
<i>Cast. y León</i>	1.088,1	1.033,4	54,6		
<i>total</i>	22.185,2	21.233,3	951,9		

- Fuentes: de la Fuente (2011b) y Cuadros A3.1 y A3.4.

2. Recaudación normativa por otros tributos cedidos

Los Cuadros A3.6 y A3.7 muestran la recaudación normativa por otros tributos cedidos total y parcialmente a las comunidades autónomas. Como en el caso de los impuestos cedidos

tradicionales, las cifras que aparecen en el cuadro no recogen necesariamente la recaudación real de cada impuesto sino la recaudación teórica que se utiliza a efectos de los cálculos del

**Cuadro A3.6: Ingresos normativos por otros tributos cedidos totalmente, 2007
(sin ejercicio de la capacidad normativa)
millones de euros**

	<i>electricidad</i>	<i>matriculación</i>	<i>IVMH</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Cataluña</i>	217	369	156	742
<i>Galicia</i>	86	95	60	241
<i>Andalucía</i>	167	315	158	641
<i>Asturias</i>	42	37	21	99
<i>Cantabria</i>	20	23	14	57
<i>La Rioja</i>	7	12	8	27
<i>Murcia</i>	34	63	37	134
<i>Valencia</i>	122	237	103	461
<i>Aragón</i>	44	41	39	124
<i>C-La Mancha</i>	53	70	63	186
<i>Canarias</i>	39	0	0	39
<i>Extremadura</i>	19	29	26	74
<i>Baleares</i>	24	54	21	99
<i>Madrid</i>	129	558	95	782
<i>Cast. y León</i>	61	80	88	229
<i>CCARC tot</i>	1.064	1.984	888	3.936

- Fuente: Liquidación del sistema de financiación en 2007 (MEH, 2009a).

**Cuadro A3.7: Ingresos normativos por tributos cedidos parcialmente, 2007
(sin ejercicio de la capacidad normativa)
millones de euros**

	<i>IRPF</i>	<i>IVA</i>	<i>IIEE*</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Cataluña</i>	5.468	3.763	1.400	10.631
<i>Galicia</i>	1.207	1.219	471	2.897
<i>Andalucía</i>	3.133	3.373	1.375	7.881
<i>Asturias</i>	614	521	177	1.313
<i>Cantabria</i>	331	298	109	737
<i>La Rioja</i>	186	150	56	391
<i>Murcia</i>	567	563	295	1.425
<i>Valencia</i>	2.480	2.201	930	5.611
<i>Aragón</i>	842	644	284	1.770
<i>C-La Mancha</i>	795	784	433	2.012
<i>Canarias</i>	808	0	24	832
<i>Extremadura</i>	339	400	199	938
<i>Baleares</i>	591	894	267	1.752
<i>Madrid</i>	5.957	3.589	890	10.437
<i>Cast. y León</i>	1.242	1.148	578	2.968
<i>CCARC tot</i>	24.560	19.547	7.489	51.596

- Fuente: Liquidación del sistema de financiación en 2007 (MEH, 2009a).

- Nota: IIEE* = Impuestos Especiales, excluyendo el impuesto sobre electricidad.

sistema, incluyendo la determinación del *statu quo* inicial del nuevo modelo. Así, en los casos del IRPF, el Impuesto sobre la Venta Minorista de Hidrocarburos (IVMH) y el impuesto de

matriculación, se toma la recaudación sin ejercicio de la capacidad normativa (que en el último caso coincide con la recaudación real). En los demás casos, la recaudación normativa coincide necesariamente con la real pues las comunidades autónomas carecen de competencias normativas. La recaudación normativa total (con criterio 2001 actualizado) se calcula en el Cuadro A3.8.

Cuadro A3.8: Recaudación normativa total (con criterio 2001 actualizado) y principales componentes, millones de euros

	<i>cedidos tradicionales con criterio normativo actualizado</i>	<i>electricidad + IVMH + matriculación</i>	<i>IRPF</i>	<i>IVA</i>	<i>IIEE*</i>	<i>recaudación normativa total por tributos cedidos</i>
<i>Cataluña</i>	4.159	742	5.468	3.763	1.400	15.532
<i>Galicia</i>	941	241	1.207	1.219	471	4.079
<i>Andalucía</i>	3.659	641	3.133	3.373	1.375	12.181
<i>Asturias</i>	484	99	614	521	177	1.896
<i>Cantabria</i>	311	57	331	298	109	1.106
<i>La Rioja</i>	154	27	186	150	56	572
<i>Murcia</i>	682	134	567	563	295	2.240
<i>Valencia</i>	2.804	461	2.480	2.201	930	8.877
<i>Aragón</i>	707	124	842	644	284	2.600
<i>C-La Mancha</i>	846	186	795	784	433	3.044
<i>Canarias</i>	791	39	808	0	24	1.662
<i>Extremadura</i>	302	74	339	400	199	1.314
<i>Baleares</i>	686	99	591	894	267	2.537
<i>Madrid</i>	3.675	782	5.957	3.589	890	14.894
<i>Cast. y León</i>	1.033	229	1.242	1.148	578	4.231
<i>total</i>	21.233	3.936	24.560	19.547	7.489	76.764

- Fuentes: Cuadros A3.4, A3.6 y A3.7.

3. El Fondo de Suficiencia

La asignación de cada región con cargo al Fondo de Suficiencia se descompone en dos partes: la que financia las competencias comunes a todas las regiones (“competencias homogéneas”) y la que corresponde a competencias singulares que sólo algunas comunidades han asumido hasta el momento (“otras competencias”). Las comparaciones entre comunidades se realizarán únicamente en términos de financiación “a competencias homogéneas” (esto es, excluyendo la financiación de las competencias singulares, como la policía autonómica o las prisiones en el caso de Cataluña, que se canaliza a través del Fondo de Suficiencia o de transferencias específicas).

El Cuadro A3.9 muestra la dotación total del Fondo de Suficiencia en 2007 y su desglose por tipos de competencias. La descomposición se realiza a partir de los datos recogidos en MEH (2006a) para el año base del sistema 2001. La información que allí se ofrece permite calcular la parte del Fondo de Suficiencia del año base de 1999 que corresponde a las competencias asumidas por todas las comunidades en 2002, lo que incluye la educación y la sanidad, pero no

la justicia. Este importe inicial se actualiza con el *ITE* correspondiente (que puede ser distinto del nacional en el caso de las regiones con Fondo de Suficiencia negativo) para obtener la dotación a competencias homogéneas del Fondo de Suficiencia en 2007, que es la cifra que utilizaré más adelante para calcular la financiación a competencias homogéneas. Dado que la gestión de la Administración de Justicia todavía no ha sido traspasada a todas las comunidades, no hay ninguna competencia importante que haya sido asumida por todas ellas entre 2002 y 2009, por lo que el concepto de competencias homogéneas que estoy utilizando debería seguir siendo el correcto, al menos aproximadamente. La parte de la dotación del Fondo destinada a financiar las competencias singulares se obtiene por diferencia con la dotación total del Fondo, tomada de la liquidación de 2007 (MEH, 2009a).

Cuadro A3.9: Fondo de Suficiencia, 2007
millones de euros

	[1] <i>competencias homogéneas 1999</i>	[2] <i>competencias homogéneas 2007</i>	[3] <i>dotación total 2007</i>	[4] <i>otras competencias 2007</i>
<i>Cataluña</i>	1.056	1.920	2.897	977
<i>Galicia</i>	2.047	3.722	3.891	169
<i>Andalucía</i>	4.912	8.933	9.724	791
<i>Asturias</i>	635	1.154	1.186	32
<i>Cantabria</i>	352	640	738	98
<i>La Rioja</i>	190	346	403	58
<i>Murcia</i>	645	1.172	1.184	11
<i>Valencia</i>	1.428	2.598	2.799	201
<i>Aragón</i>	631	1.147	1.182	35
<i>C-La Mancha</i>	1.366	2.484	2.528	44
<i>Canarias</i>	1.751	3.184	3.419	235
<i>Extremadura</i>	1.127	2.049	2.061	12
<i>Baleares</i>	-162	-272	-230	42
<i>Madrid</i>	-683	-1.242	-196	1.046
<i>Cast. y León</i>	1.773	3.224	3.274	51
<i>CCARC tot</i>	17.066	31.061	34.862	3.801
<i>nota: GITE 07/99</i>				
<i>Nacional</i>		1,8187		
<i>Madrid</i>		1,8187		
<i>Baleares</i>		1,6814		

- Fuentes: columna [1]: MEH (2006a); columna [3]: MEH (2009a). Columna [2] = columna [1] * *GITE 07/99*, utilizando el *ITE* nacional excepto para Madrid y Baleares, donde se utiliza el suyo propio. Columna [4] = columna [3] - columna [2].

4. Otros ingresos autonómicos

En los rendimientos ajustados del sistema de financiación regional en 2007 se incluyen también tres partidas de menor cuantía: la garantía sanitaria ofrecida bajo el sistema anterior a aquellas regiones en las que la financiación sanitaria crezca menos que el PIB nominal del conjunto del país, la parte que corresponde a cada región de la dotación complementaria para la asistencia sanitaria e insularidad establecida en la segunda Conferencia de Presidentes y las transferencias

del Instituto Social de la Marina (ISM) que ciertas comunidades siguen recibiendo para financiar algunas competencias transferidas antes de 2002 que hasta el momento no se habían integrado en el sistema general de financiación. Los importes de estas partidas se recogen en el Cuadro A3.10, junto con la recaudación real del Impuesto sobre Patrimonio, que se integrará en “otros ingresos” en vez de en los rendimientos de los tributos cedidos por la razón ya indicada en la sección 1 de este Anexo.

**Cuadro A3.10: Otros ingresos autonómicos, 2007
millones de euros**

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
	<i>garantía sanitaria</i>	<i>dot. compl. sanidad</i>	<i>transferencias ISM</i>	<i>rec. real Patrimonio</i>	<i>total otros ingresos</i>	<i>REF Canarias</i>
<i>Cataluña</i>	0	103	3	453	559	
<i>Galicia</i>	0	43	34	74	151	
<i>Andalucía</i>	0	109	0	147	257	
<i>Asturias</i>	11	17	0	38	66	
<i>Cantabria</i>	0	8	0	34	42	
<i>La Rioja</i>	0	4	0	21	26	
<i>Murcia</i>	0	18	0	35	54	
<i>Valencia</i>	0	68	6	188	262	
<i>Aragón</i>	0	19	0	65	84	
<i>C- Mancha</i>	0	28	0	35	63	
<i>Canarias</i>	0	58	5	44	107	675
<i>Extremadura</i>	0	16	0	11	27	
<i>Baleares</i>	51	41	0	49	141	
<i>Madrid</i>	0	82	0	524	607	
<i>Cast. y León</i>	0	39	0	73	112	
<i>CCARC tot</i>	62	655	48	1.793	2.558	675

- Fuentes: Columna [1]: liquidación de 2007 (MEH, 2009a). Columna [2]: PGE de 2007. Columna [3]: El último dato publicado sobre las transferencias del ISM (MEH, 2008) corresponde a 2006. Para aproximar los importes correspondientes a 2007, he tomado el importe total de la transferencia a las comunidades autónomas de ISM (2008) y la he distribuido utilizando los pesos relativos de 2006 de acuerdo con la fuente anterior. Columna [4]: MEH (2009c); Columna [5] = [1] + [2] + [3] + [4]. Columna [6]: Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (2009).

El Cuadro A3.10 incluye también una última partida que incluiré en el análisis con el fin de que las cifras de financiación correspondientes a Canarias sean plenamente comparables con las de otras comunidades. Se trata de la parte que le corresponde a la comunidad autónoma de Canarias de los llamados *recursos REF*, esto es, de los ingresos adicionales que obtienen las administraciones canarias (incluyendo ayuntamientos y cabildos) gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta el archipiélago. En el modelo 2001, estos recursos no se consideran parte del sistema ordinario de financiación y, por consiguiente, no se utilizan en los cálculos que determinan los recursos que éste aporta a cada región, pero sí son relevantes a la hora de comparar la situación financiera de la comunidad canaria con la de las demás regiones. Como ya se ha visto en el texto, el tratamiento de los recursos REF ha cambiado con el nuevo modelo de financiación, pero sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad.

Anexo 4: Resultados ajustados del sistema 2001 en 2009

1. Recaudación normativa, real y homogénea por tributos cedidos

En este apartado se calculan los rendimientos normativos, reales y homogéneos de los tributos cedidos en el año 2009 con los porcentajes de cesión del sistema 2001. En el caso de la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales, se realizan los ajustes que establece el nuevo Acuerdo (esto es, los cálculos se realizan con el “criterio normativo actualizado”). Estos ajustes varían de un impuesto a otro. Para las tasas afectas a los servicios traspasados, las tasas sobre el juego y el impuesto sobre sucesiones y donaciones, la recaudación normativa de 2009 se obtiene actualizando la correspondiente a 2007 bajo las normas del nuevo Acuerdo (calculada en el Anexo 3) con el *ITEn* calculado en el Anexo 1.⁴⁸ En el caso del ITP y AJD, la recaudación normativa de 2009 se fija en el 85% de la recaudación real del tributo en el mismo año. Para el IRPF, el impuesto de matriculación y el IVMH se utiliza la recaudación real sin uso de la capacidad normativa. En los demás casos, la recaudación normativa coincide necesariamente con la real porque las comunidades autónomas carecen de competencias normativas.

En los dos primeros paneles del Cuadro A4.1 se muestra la recaudación real y normativa de los tributos cedidos tradicionales en 2009, así como la diferencia entre ambas (la “recaudación extra” por tributos cedidos tradicionales). El tercer panel del cuadro muestra la recaudación homogénea por tributos cedidos tradicionales, calculada como se indica en el Anexo 2.

En los Cuadros A4.2 y A4.3 se muestra la recaudación normativa por otros tributos cedidos total y parcialmente a las autonomías. En el Cuadro A4.3 se incluye como nota el rendimiento real del tramo autonómico del IRPF con ejercicio de la capacidad normativa. De igual forma, en el Cuadro A4.2 se incluye como nota la recaudación real por IVMH.

⁴⁸ En el caso del Impuesto de Sucesiones, en el cálculo para 2007 se introduce una modificación al alza en relación con la norma aplicada hasta entonces. Véase el Anexo 3.

**Cuadro A4.1: Recaudación real, normativa y homogénea
por tributos cedidos tradicionales, año 2009
millones de euros**

**a. Recaudación normativa con los ajustes establecidos en el nuevo Acuerdo de financiación
(con "criterio normativo actualizado")**

	<i>tasas afectas</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>total recaudación normativa</i>
<i>Cataluña</i>	81	486	284	1.160	2.012
<i>Galicia</i>	45	121	79	269	514
<i>Andalucía</i>	198	310	183	1.095	1.785
<i>Asturias</i>	24	60	55	108	247
<i>Cantabria</i>	9	17	37	151	213
<i>La Rioja</i>	3	14	13	50	80
<i>Murcia</i>	11	44	21	240	316
<i>Valencia</i>	42	356	177	825	1.400
<i>Aragón</i>	20	101	66	211	398
<i>C-Mancha</i>	29	50	62	300	441
<i>Canarias</i>	24	110	55	221	409
<i>Extremadura</i>	18	27	34	103	182
<i>Baleares</i>	12	46	39	234	331
<i>Madrid</i>	103	261	299	1.200	1.862
<i>Cast. y León</i>	55	116	98	287	555
<i>CCARC tot</i>	<i>674</i>	<i>2.118</i>	<i>1.500</i>	<i>6.454</i>	<i>10.745</i>

b. Recaudación real y "recaudación extra"

	<i>tasas afectas*</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>total rec. real</i>	<i>recaudación extra</i>
<i>Cataluña</i>	81	290	845	1.365	2.582	569
<i>Galicia</i>	45	67	156	316	585	71
<i>Andalucía</i>	198	251	289	1.288	2.026	241
<i>Asturias</i>	24	39	71	128	262	15
<i>Cantabria</i>	9	22	35	177	243	30
<i>La Rioja</i>	3	13	16	59	90	10
<i>Murcia</i>	11	50	32	282	375	59
<i>Valencia</i>	42	216	108	971	1.338	-62
<i>Aragón</i>	20	60	119	248	447	49
<i>C-Mancha</i>	29	52	84	353	518	77
<i>Canarias</i>	24	93	44	260	421	12
<i>Extremadura</i>	18	32	35	121	206	24
<i>Baleares</i>	12	45	56	276	389	59
<i>Madrid</i>	103	256	453	1.411	2.224	361
<i>Cast. y León</i>	55	94	126	337	613	58
<i>CCARC tot</i>	<i>674</i>	<i>1.581</i>	<i>2.471</i>	<i>7.593</i>	<i>12.318</i>	<i>1.573</i>

- *Notas:* Recaudación extra = recaudación real - recaudación normativa.

(*) En el caso de las tasas afectas a los servicios traspasados sólo se dispone de la recaudación normativa.

- *Fuentes:* Liquidación de 2009 (MEH, 2011a) y MEH (2011b).

Cuadro A4.1 – continuación
c. recaudación homogénea y ajuste por homogeneización

	<i>tasas afectas</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>total rec homogénea</i>	<i>ajuste por homogen.</i>
<i>Cataluña</i>	81	274	616	1.365	2.336	324
<i>Galicia</i>	45	44	154	316	559	45
<i>Andalucía</i>	198	230	221	1.288	1.937	152
<i>Asturias</i>	24	32	79	128	263	16
<i>Cantabria</i>	9	20	42	177	247	34
<i>La Rioja</i>	3	18	25	59	105	25
<i>Murcia</i>	11	58	48	282	398	83
<i>Valencia</i>	42	207	220	971	1.440	40
<i>Aragón</i>	20	60	116	248	445	47
<i>C.- Mancha</i>	29	58	61	353	501	60
<i>Canarias</i>	24	86	70	275	455	46
<i>Extremadura</i>	18	37	27	121	203	22
<i>Baleares</i>	12	48	65	276	401	70
<i>Madrid</i>	103	309	535	1.411	2.358	496
<i>Cast. y León</i>	55	100	193	337	685	130
<i>CCARC tot</i>	<i>674</i>	<i>1.581</i>	<i>2.471</i>	<i>7.608</i>	<i>12.334</i>	<i>1.589</i>

- *Nota:* tasas afectas = recaudación normativa; tasas sobre el juego = recaudación real; ITP y AJD e Impuesto sobre Sucesiones = recaudación homogénea. Ajuste por homogeneización = recaudación homogénea – recaudación normativa.

- *Fuentes:* sucesiones y donaciones e ITP y AJD: Anexo 2.

Cuadro A4.2: Ingresos normativos por otros tributos cedidos totalmente, 2009
(sin ejercicio de la capacidad normativa en su caso)
millones de euros

	<i>electricidad</i>	<i>matriculación</i>	<i>IVMH sin cap norm.</i>	<i>TOTAL</i>	<i>nota: IVMH con cap. norm.</i>
<i>Cataluña</i>	249	143	139	532	279
<i>Galicia</i>	103	44	57	204	89
<i>Andalucía</i>	191	102	141	434	142
<i>Asturias</i>	54	17	20	91	37
<i>Cantabria</i>	22	10	13	45	13
<i>La Rioja</i>	9	5	7	21	7
<i>Murcia</i>	42	17	32	91	33
<i>Valencia</i>	142	71	89	302	143
<i>Aragón</i>	52	19	35	106	35
<i>C-La Mancha</i>	65	25	55	145	107
<i>Canarias</i>	50	0	0	50	0
<i>Extremadura</i>	24	12	25	62	25
<i>Baleares</i>	30	21	20	71	20
<i>Madrid</i>	162	219	89	470	152
<i>Cast. y León</i>	74	36	80	190	80
<i>CCARC tot</i>	<i>1.269</i>	<i>740</i>	<i>804</i>	<i>2.813</i>	<i>1.162</i>

- *Nota:* Recaudación real en 2009 (sin capacidad normativa, en su caso).

- *Fuente:* Liquidación de 2009 (MEH, 2011a).

**Cuadro A4.3: Ingresos normativos por tributos cedidos parcialmente, 2009
(sin ejercicio de la capacidad normativa y con porcentajes de cesión del sistema 2001)
millones de euros**

	<i>IRPF sin capacidad norm.</i>	<i>IVA</i>	<i>IIEE*</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nota: IRPF con cap. norm.</i>
<i>Cataluña</i>	5.495	2.274	1.354	9.123	5.447
<i>Galicia</i>	1.318	728	472	2.517	1.305
<i>Andalucía</i>	3.171	2.049	1.327	6.547	3.152
<i>Asturias</i>	655	304	180	1.139	650
<i>Cantabria</i>	347	174	111	632	345
<i>La Rioja</i>	187	89	55	331	178
<i>Murcia</i>	583	352	274	1.209	574
<i>Valencia</i>	2.378	1.357	865	4.600	2.304
<i>Aragón</i>	857	389	273	1.519	856
<i>C-La Mancha</i>	857	493	412	1.761	846
<i>Canarias</i>	842	0	23	865	802
<i>Extremadura</i>	376	243	206	824	371
<i>Baleares</i>	598	506	244	1.348	590
<i>Madrid</i>	6.176	2.095	875	9.147	5.972
<i>Cast. y León</i>	1.327	696	561	2.584	1.315
<i>CCARC tot</i>	<i>25.167</i>	<i>11.748</i>	<i>7.232</i>	<i>44.147</i>	<i>24.708</i>

- *Notas:* Recaudación real en 2009 (sin capacidad normativa, en su caso).

IIEE* = Impuestos Especiales, excluyendo el impuesto sobre electricidad

- *Fuente:* Liquidación de 2009 (MEH, 2011a).

**Cuadro A4.4.: Recaudación normativa total (con criterio 2001 actualizado)
y principales componentes, millones de euros**

	<i>cedidos tradicionales con criterio normativo actualizado</i>	<i>electricidad + IVMH + matriculación</i>	<i>IRPF</i>	<i>IVA</i>	<i>IIEE*</i>	<i>recaudación normativa total por tributos cedidos</i>
<i>Cataluña</i>	2.012	532	5.495	2.274	1.354	11.667
<i>Galicia</i>	514	204	1.318	728	472	3.235
<i>Andalucía</i>	1.785	434	3.171	2.049	1.327	8.766
<i>Asturias</i>	247	91	655	304	180	1.476
<i>Cantabria</i>	213	45	347	174	111	890
<i>La Rioja</i>	80	21	187	89	55	433
<i>Murcia</i>	316	91	583	352	274	1.616
<i>Valencia</i>	1.400	302	2.378	1.357	865	6.303
<i>Aragón</i>	398	106	857	389	273	2.023
<i>C-La Mancha</i>	441	145	857	493	412	2.348
<i>Canarias</i>	409	50	842	0	23	1.324
<i>Extremadura</i>	182	62	376	243	206	1.068
<i>Baleares</i>	331	71	598	506	244	1.750
<i>Madrid</i>	1.862	470	6.176	2.095	875	11.479
<i>Cast. y León</i>	555	190	1.327	696	561	3.329
<i>total</i>	<i>10.745</i>	<i>2.813</i>	<i>25.167</i>	<i>11.748</i>	<i>7.232</i>	<i>57.706</i>

2. El Fondo de Suficiencia

El Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas correspondiente al año 2009 se estima actualizando el valor de la misma magnitud en 2007 con el índice de evolución del ITE correspondiente (*GITE 09/07*), calculado en el Anexo 1. En el caso de las regiones con Fondo de Suficiencia positivo, se utiliza el índice de evolución del ITE nacional (*GITEn 09/07*). En las que tienen Fondo de Suficiencia negativo (Madrid y Baleares), si el cálculo se realiza a partir de los valores del año base, se utiliza el menor de los índices de evolución del ITE nacional y el ITE regional (*GITEr 09/99*), que en ambos casos es el *GITE* nacional (véase el Anexo 1). Si partimos, como es el caso, de los valores de 2007, se utilizan los *GITEs* regionales para 09/07 dados en el Cuadro A1.5 del Anexo 1.

Cuadro A4.5: Fondo de Suficiencia, 2009
millones de euros

	[1] competencias homogéneas 2007	[2] competencias homogéneas 2009	[3] dotación total 2009	[4] competencias singulares 2009
<i>Cataluña</i>	1.920	1.126	1.746	620
<i>Galicia</i>	3.722	2.183	2.289	106
<i>Andalucía</i>	8.933	5.238	5.707	469
<i>Asturias</i>	1.154	677	696	19
<i>Cantabria</i>	640	375	450	75
<i>La Rioja</i>	346	203	236	34
<i>Murcia</i>	1.172	687	703	15
<i>Valencia</i>	2.598	1.523	1.641	118
<i>Aragón</i>	1.147	673	722	49
<i>C-La Mancha</i>	2.484	1.457	1.482	26
<i>Canarias</i>	3.184	1.867	2.005	138
<i>Extremadura</i>	2.049	1.202	1.209	7
<i>Baleares</i>	-272	-173	-144	29
<i>Madrid</i>	-1.242	-728	-115	613
<i>Cast. y León</i>	3.224	1.890	1.920	30
<i>CCARC tot</i>	31.061	18.199	20.547	2.348
<i>nota: GITE 09/07</i>				
<i>Nacional</i>		0,5863		
<i>Madrid</i>		0,5863		
<i>Baleares</i>		0,6342		

- Fuentes: Columna [1]: Cuadro A3.9. Columna [2] = columna [1] * *GITE 09/07*. Columna [3]: Liquidación de 2009. Columna [4] = columna [3] - columna [2]. *GITE 09/07*: Cuadros A1.3 y A1.5.

3. Otros ingresos autonómicos

El Cuadro A4.6 recoge el rendimiento en 2009 de una serie de recursos complementarios que forman parte del sistema de financiación o se contabilizarán como parte del mismo a efectos de determinar el *statu quo* de 2009 para la puesta en marcha del nuevo modelo. Se trata de la garantía de financiación de la asistencia sanitaria, la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria acordada en la segunda Conferencia de Presidentes, las

transferencias del Instituto Social de la Marina (ISM), los ingresos de Canarias por los recursos REF y la compensación estatal por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio.

Cuadro A4.6: Otros recursos del sistema o asimilados, 2009
millones de euros

	<i>garantía de financiación sanitaria</i>	<i>dotación complementaria sanidad</i>	<i>transferencias ISM</i>	<i>comp. def. supr. Patrimonio</i>	<i>total otros ingresos</i>	<i>REF Canarias</i>
<i>Cataluña</i>	75,0	103,3	2,8	537,0	718,1	
<i>Galicia</i>	45,4	42,0	36,3	81,5	205,2	
<i>Andalucía</i>	109,8	109,6		162,4	381,7	
<i>Asturias</i>	18,8	16,5		43,0	78,4	
<i>Cantabria</i>	9,2	8,4		42,7	60,3	
<i>La Rioja</i>	4,8	4,5		25,0	34,3	
<i>Murcia</i>	13,5	18,8		41,4	73,7	
<i>Valencia</i>	53,4	69,1	6,3	215,9	344,7	
<i>Aragón</i>	18,0	19,2		74,2	111,3	
<i>C-La Mancha</i>	23,8	28,6		42,5	94,9	
<i>Canarias</i>	27,6	57,9	5,9	46,5	138,0	510
<i>Extremadura</i>	19,1	15,8		11,1	46,0	
<i>Baleares</i>	12,9	41,0		58,6	112,5	
<i>Madrid</i>	28,3	82,0		632,4	742,7	
<i>Cast. y León</i>	40,4	38,4		83,0	161,7	
<i>CCARC tot</i>	<i>500,0</i>	<i>655,0</i>	<i>51,3</i>	<i>2.097,3</i>	<i>3.303,6</i>	<i>509,5</i>

Fuente: Liquidación del sistema de financiación correspondiente al año 2009 (MEH, 2011a).

4. El *statu quo* del nuevo sistema

El *statu quo* que marca el punto de partida del nuevo sistema se identifica con los resultados normativos del sistema anterior a todas las competencias, no a competencias singulares. Por lo tanto, a la financiación normativa ajustada a competencias homogéneas calculada en el texto hay que añadirle la financiación destinada a competencias singulares, que se recoge en dos partidas diferentes. La primera es la parte del Fondo de Suficiencia destinada a competencias singulares, que ha sido calculada en el Cuadro A4.5. La segunda son las transferencias para el coste de los servicios transferidos aún no integrados en el Fondo de Suficiencia.

El Cuadro A4.7 muestra los cálculos necesarios. El dato de *statu quo* que se ofrece en la columna [4] coincide con el que aparece en la liquidación de 2009 una vez se añaden a esta última cifra los recursos REF canarios. En el cuadro se incluye también el cálculo de la financiación efectiva a todas las competencias, que se obtiene sumando al *statu quo* el ajuste por homogeneización de la recaudación por tributos cedidos tradicionales.

Cuadro A4.7: Resultados ajustados del sistema 2001 en el año 2009
financiación normativa y efectiva de todas las competencias = *statu quo* nuevo sistema
millones de euros

	[1] <i>financ. normativa ajustada a compet. homog.*</i>	+ [2] <i>compet. singulares en Fdo. Suficiencia</i>	+ [3] <i>coste servicios transf. no incl. en [2]</i>	= [4] <i>Statu quo = financ norm ajust. todas las comp.</i>	+ [5] <i>ajuste homog. cedidos trad.</i>	= [6] <i>financiación efectiva todas las competencia s</i>
<i>Cataluña</i>	13.511	620	1,084,0	15.215	338	15.553
<i>Galicia</i>	5.623	106	0,0	5.729	70	5.799
<i>Andalucía</i>	14.385	469	50,1	14.904	179	15.084
<i>Asturias</i>	2.232	19	23,2	2.274	24	2.298
<i>Cantabria</i>	1.326	75	0,3	1.401	38	1.439
<i>La Rioja</i>	670	34	0,0	704	20	724
<i>Murcia</i>	2.377	15	0,0	2.393	75	2.467
<i>Valencia</i>	8.171	118	0,0	8.289	51	8.340
<i>Aragón</i>	2.807	49	0,0	2.856	47	2.903
<i>C- Mancha</i>	3.899	26	0,0	3.925	51	3.975
<i>Canarias</i>	3.838	138	0,0	3.976	54	4.030
<i>Extremadura</i>	2.315	7	0,0	2.322	16	2.338
<i>Baleares</i>	1.689	29	0,0	1.718	67	1.785
<i>Madrid</i>	11.494	613	0,0	12.107	437	12.544
<i>Cast. y León</i>	5.381	30	0,0	5.411	122	5.533
<i>total</i>	79.718	2.348	1.158	83.223	1.588	84.811

- Fuente: coste de los servicios transferidos = liquidación de 2009 (MEH, 2011a).

- Nota: (*): incluye REF Canarias

Anexo 5: La financiación en 2009 con el nuevo modelo

1. La valoración de las competencias singulares

Con los datos disponibles se pueden construir dos valoraciones alternativas de las competencias singulares de las comunidades autónomas de régimen común. La primera de ellas (columna [3]) se obtiene a partir de los datos del sistema anterior que hemos manejado en el capítulo 3, sumando la partida para competencias singulares incluida en el Fondo de Suficiencia y las transferencias para cubrir el coste de los servicios recientemente transferidos que todavía no se han integrado en tal Fondo. La segunda valoración (columna [4]) se toma directamente de la liquidación del sistema de financiación correspondiente a 2009 (MEH, 2011a).

Cuadro A5.1: Valoraciones alternativas de las competencias singulares, año 2009

	[1] comps. singulares en Fondo de Suficiencia	[2] coste servicios transferidos no incluidos en [1]	[3] = [1]+[2] competencias singulares, est. 1	[4] comps. singulares en liq 09, est. 2	[5] = [4]-[3] diferencia	[6] financ. adicional para normaliz. lingüíst.	[7] = [4]- [6] comp. singulares, est final
<i>Cataluña</i>	620	1.084.00	1.704	1.807	103	98	1.709
<i>Galicia</i>	106		106	180	74	46	134
<i>Andalucía</i>	469	50.09	519	570	51		570
<i>Asturias</i>	19	23.24	42	42	0		42
<i>Cantabria</i>	75	0.27	75	75	0		75
<i>La Rioja</i>	34		34	32	-2		32
<i>Murcia</i>	15	0.02	15	11	-5		11
<i>Valencia</i>	118		118	190	71	62	128
<i>Aragón</i>	49		49	50	0		50
<i>C.- Mancha</i>	26		26	7	-19		7
<i>Canarias</i>	138		138	143	5		143
<i>Extremadura</i>	7		7	4	-3		4
<i>Baleares</i>	29		29	62	33	31	31
<i>Madrid</i>	613		613	614	0		614
<i>Cast. y León</i>	30		30	8	-22		8
<i>total</i>	2.348	1.157,62	3.505	3.794	289	237	3.558

La segunda estimación de la magnitud de interés excede a la primera en casi 300 millones de euros. La diferencia entre ambas, sin embargo, se reduce muy considerablemente si restamos de ella la partida de recursos adicionales para las políticas de “normalización” lingüística incluida en el reciente acuerdo de financiación. Parece probable, por tanto, que la valoración oficial de tales competencias se ha incrementado en tal cantidad, lo que supone un incremento del 250% en esta partida que resulta difícil de justificar por cuanto supone otorgar un tratamiento especialmente favorable a una competencia específica que sólo tienen algunas regiones. En mi opinión, sería más transparente incluir tal incremento de recursos en la financiación a competencias homogéneas. Con este fin, he restado la columna [6] de la columna [4] para llegar a la estimación final de la valoración de las competencia singulares que se ofrece en la columna

[7], que es la que utilizaré en mis cálculos para obtener la financiación a competencias homogéneas bajo el nuevo sistema.

2. Capacidad tributaria y capacidad fiscal

En este apartado se recogen algunos datos que se utilizan para calcular la capacidad tributaria de las comunidades autónomas y el índice de capacidad fiscal que sirve para repartir el Fondo de Competitividad.

En la sección 1 del Anexo 4 se ofrecen datos de recaudación real y normativa de los tributos cedidos a las comunidades autónomas con los porcentajes de cesión correspondientes al sistema 2001. Tales datos siguen siendo válidos con el nuevo sistema, excepto en el caso de los grandes tributos compartidos (IRPF, IVA y Especiales), cuyos porcentajes de cesión se aumentan en el último Acuerdo. El Cuadro A5.2 muestra la recaudación real y normativa por tales tributos con los nuevos porcentajes de cesión junto con el incremento en la recaudación normativa que se produce como resultado del aumento en los porcentajes de cesión.

Cuadro A5.2: Ingresos normativos y reales por tributos cedidos parcialmente, 2009 con porcentajes de cesión del sistema 2009 millones de euros

	<i>IRPF sin capacidad norm.</i>	<i>IVA</i>	<i>IIEE*</i>	<i>TOTAL recaudación normativa</i>	<i>incremento recaudación normativa en relación a sist 2001</i>	<i>Nota: IRPF con cap. norm.</i>
<i>Cataluña</i>	7.917	3.248	1.964	13.129	4.006	7.869
<i>Galicia</i>	1.901	1.040	684	3.624	1.107	1.888
<i>Andalucía</i>	4.575	2.927	1.924	9.426	2.879	4.556
<i>Asturias</i>	941	434	261	1.636	498	936
<i>Cantabria</i>	499	249	161	910	277	498
<i>La Rioja</i>	267	128	80	476	144	259
<i>Murcia</i>	839	502	398	1.739	530	830
<i>Valencia</i>	3.413	1.939	1.254	6.606	2.006	3.339
<i>Aragón</i>	1.225	555	395	2.176	658	1.225
<i>C-La Mancha</i>	1.233	704	597	2.534	773	1.223
<i>Canarias</i>	1.220	0	33	1.253	389	1.180
<i>Extremadura</i>	542	347	299	1.188	363	537
<i>Baleares</i>	864	722	354	1.940	592	855
<i>Madrid</i>	8.822	2.993	1.269	13.084	3.937	8.618
<i>Cast. y León</i>	1.910	995	813	3.717	1.133	1.897
<i>CCARC tot</i>	<i>36.169</i>	<i>16.783</i>	<i>10.486</i>	<i>63.438</i>	<i>19.291</i>	<i>35.710</i>

El Cuadro A5.3 resume el cálculo de la capacidad tributaria bruta de cada región (antes de su aportación al Fondo de Garantía). Esta variable se calcula con las normas y porcentajes de cesión del nuevo sistema y se obtiene añadiendo a los ingresos tributarios normativos bajo el sistema anterior (con criterio normativo actualizado) el impacto estimado del incremento de los porcentajes de cesión del IRPF, IVA e IIEE*.

**Cuadro A5.3: Capacidad tributaria bruta con el nuevo sistema en 2009
a efectos del reparto del Fondo de Competitividad
millones de euros**

	[1]	[2]	[3] = [1] + [2]	[4]
	<i>capacidad tributaria sistema antiguo**</i>	<i>impacto incremento porcentajes de cesión</i>	<i>capacidad tributaria bruta nuevo sistema</i>	<i>población ajustada</i>
<i>Cataluña</i>	11.667	4.006	15.673	7.386.015
<i>Galicia</i>	3.235	1.107	4.342	2.966.939
<i>Andalucía</i>	8.766	2.879	11.645	8.170.226
<i>Asturias</i>	1.476	498	1.974	1.125.121
<i>Cantabria</i>	890	277	1.167	587.943
<i>La Rioja</i>	433	144	577	325.824
<i>Murcia</i>	1.616	530	2.146	1.416.295
<i>Valencia</i>	6.303	2.006	8.309	4.999.176
<i>Aragón</i>	2.023	658	2.680	1.415.057
<i>C.- Mancha</i>	2.348	773	3.120	2.197.556
<i>Canarias*</i>	1.324	389	1.712	2.177.856
<i>Extremadura</i>	1.068	363	1.431	1.168.363
<i>Baleares</i>	1.750	592	2.342	1.094.408
<i>Madrid</i>	11.479	3.937	15.416	6.010.813
<i>Cast. y León</i>	3.329	1.133	4.462	2.749.329
<i>Total/media</i>	<i>57.706</i>	<i>19.291</i>	<i>76.997</i>	<i>43.790.920</i>

- Notas: (*) En el caso de Canarias, **no** se incluyen los Recursos REF.

(**) con criterio normativo 2001 actualizado.

- Fuente: Liquidación de 2009 (MEH 2011a).

La capacidad fiscal se calcula tomando para cada impuesto la menor de sus recaudaciones real y normativa. Los datos necesarios se recogen en el Cuadro A5.2 y en el Anexo 4.

3. Financiación previa a la aplicación de los Fondos de Convergencia con “criterio de caja”

En este apartado se calcula la financiación por caja previa a la aplicación de los Fondos de Convergencia en 2009 como la suma de una serie de partidas que se recogen en los cuadros A5.4-A5.7. Se trata de las entregas a cuenta percibidas por las comunidades autónomas durante 2009 (Cuadro A5.4), los anticipos percibidos por las mismas a cuenta de los recursos adicionales que aporta el Estado en 2009 (pero no los ligados a los nuevos Fondos de Convergencia, véase el Cuadro A5.5), los ingresos de los tributos cedidos no sujetos a liquidación medidos con criterio normativo (Cuadro A5.6) y una partida de “otros pagos” a comunidades autónomas (Cuadro A5.7). En este último apartado se incluyen la compensación estatal por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio así como la recaudación residual por la misma figura, la dotación adicional para sanidad e insularidad acordada en la segunda conferencia de presidentes y las transferencias del estado y del ISM efectivamente realizadas durante el año para financiar ciertas competencias transferidas.⁴⁹ En el Cuadro A5.8 se suman todas las partidas relevantes y

⁴⁹ El importe de las transferencias del ISM que se contabiliza a estos efectos no coincide con el que se muestra en el Cuadro A4.6 del Anexo 4. Sin embargo, no parece tratarse de un error. En el anexo V de la liquidación de 2009 se recogen dos certificaciones distintas de las transferencias del ISM a determinadas comunidades autónomas. La primera se refiere al “importe de la financiación del coste de los servicios

Cuadro A5.4: Entregas a cuenta de los recursos del sistema en 2009

	IRPF	IVA	IIEE*	electricidad	Fdo. Suf. todas las competencias	Total entregas a cuenta 2009
<i>Cataluña</i>	6.341	3.527	1.414	252	2.738	14.272
<i>Galicia</i>	1.380	1.178	467	98	3.580	6.704
<i>Andalucía</i>	3.626	3.166	1.386	191	8.936	17.306
<i>Asturias</i>	707	502	178	54	1.091	2.532
<i>Cantabria</i>	380	278	109	23	707	1.497
<i>La Rioja</i>	216	140	56	8	370	790
<i>Murcia</i>	684	519	295	38	1.098	2.635
<i>Valencia</i>	2.909	2.054	940	140	2.568	8.610
<i>Aragón</i>	984	614	284	50	1.134	3.067
<i>C-La Mancha</i>	907	711	431	60	2.319	4.429
<i>Canarias</i>	925	0	25	44	3.137	4.131
<i>Extremadura</i>	382	383	199	22	1.892	2.878
<i>Baleares</i>	686	866	272	29	-225	1.628
<i>Madrid</i>	6.807	3.269	899	150	-175	10.949
<i>Cast. y León</i>	1.427	1.084	573	69	3.004	6.157
<i>total</i>	28.361	18.290	7.528	1.230	32.176	87.585

- Fuente: Liquidación de 2009 (MEH, 2011a). Las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia se calculan por diferencia entre las entregas a cuenta totales (Cuadro 2.1.2 de la liquidación, primera columna) y las ligadas a recursos tributarios, que se calculan por separado en otros cuadros.

Cuadro A5.5: Anticipos a cuenta percibidos por las comunidades autónomas

	a cuenta de recursos adicionales	a cuenta de fondos de convergencia	total anticipos
<i>Cataluña</i>	1.712	784	2.496
<i>Galicia</i>	200	154	354
<i>Andalucía</i>	572	383	954
<i>Asturias</i>	42	73	115
<i>Cantabria</i>	44	12	57
<i>La Rioja</i>	35	0	35
<i>Murcia</i>	156	117	274
<i>Valencia</i>	611	293	903
<i>Aragón</i>	113	41	153
<i>C-La Mancha</i>	192	76	268
<i>Canarias</i>	219	38	257
<i>Extremadura</i>	40	79	119
<i>Baleares</i>	170	159	329
<i>Madrid</i>	703	428	1.130
<i>Cast. y León</i>	132	153	284
<i>total</i>	4.939	2.788	7.728

- Fuente: Liquidación de 2009 (MEH, 2011a). Cuadro 2.1.1.

traspasados correspondiente al ejercicio 2009” y la segunda, que es la que se utiliza a estos efectos, a “los importes satisfechos en 2009 ... con cargo al presupuesto de ... 2009.”

Cuadro A5.6: Ingresos tributarios no sujetos a liquidación con criterio normativo

	<i>cedidos tradicionales</i>	<i>matriculacion</i>	<i>IVMH*</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	2.012	143	139	2.295
<i>Galicia</i>	514	44	57	615
<i>Andalucía</i>	1.785	102	141	2.028
<i>Asturias</i>	247	17	20	284
<i>Cantabria</i>	213	10	13	236
<i>La Rioja</i>	80	5	7	92
<i>Murcia</i>	316	17	32	365
<i>Valencia</i>	1.400	71	89	1.561
<i>Aragón</i>	398	19	35	452
<i>C- Mancha</i>	441	25	55	522
<i>Canarias</i>	409	0	0	409
<i>Extremadura</i>	182	12	25	219
<i>Baleares</i>	331	21	20	372
<i>Madrid</i>	1.862	219	89	2.170
<i>Cast. y León</i>	555	36	80	671
<i>CCARC tot</i>	10.745	740	804	12.290

- Fuente: Liquidación de 2009 (MEH, 2011a).

- Nota: (*) sin capacidad normativa

Cuadro A5.7: Otros pagos a cuenta recibidos por las CCAA

	<i>dotación compl. sanidad 09</i>	<i>+ compensación prov. por supresión patrimonio</i>	<i>+ recaudación Patrimonio</i>	<i>+ transf ISM 2009</i>	<i>+ coste servs transf</i>	<i>= total otros pagos</i>
<i>Cataluña</i>	103	461	2,5	2		569
<i>Galicia</i>	42	70	0,2	19		131
<i>Andalucía</i>	110	139	1,4		71.3	322
<i>Asturias</i>	17	37	0,1		16.6	70
<i>Cantabria</i>	8	37	0,0		0.4	45
<i>La Rioja</i>	4	21	0,1			26
<i>Murcia</i>	19	35	0,1		0.03	54
<i>Valencia</i>	69	185	0,5	5		260
<i>Aragón</i>	19	64	0,1			83
<i>C-La Mancha</i>	29	36	0,3			65
<i>Canarias</i>	58	40	0,5	4		103
<i>Extremadura</i>	16	10	0,1			25
<i>Baleares</i>	41	50	0,4			92
<i>Madrid</i>	82	543	5,8			631
<i>Cast. y León</i>	38	71	0,1			110
<i>total</i>	655	1.800	12	31	88	2.586

- Fuente: Liquidación de 2009 (MEH, 2011a). Cuadro 2.1.2 y Cuadro 3.2.1.A (ingresos procedentes de la recaudación del Impuesto sobre Patrimonio (IP) aplicados por compensación de pagos).

se sustrae la valoración oficial de las competencias singulares para llegar a la financiación homogénea que se utiliza en el reparto del Fondo.⁵⁰

Cuadro A5.8: Financiación homogénea previa a la aplicación de los Fondos de Convergencia, 2009 con criterio de caja, millones de euros

		+	+	+	=	-	=
	entregas a	otros	anticipos a	tributos no	fin total a	financ.	financiación
	cuenta	pagos	cta. recursos	sujetos a	efectos del	competencias	homogénea a
			adicionales	liquidación	Fdo. de	singulares	efectos del
				rec. norm.	Comp.		Fdo. de Comp.
Cataluña	14.272	569	1.712	2.295	18.848	1.807	17.040
Galicia	6.704	131	200	615	7.649	180	7.469
Andalucía	17.306	322	572	2.028	20.227	570	19.657
Asturias	2.532	70	42	284	2.928	42	2.886
Cantabria	1.497	45	44	236	1.823	75	1.747
La Rioja	790	26	35	92	944	32	912
Murcia	2.635	54	156	365	3.211	11	3.200
Valencia	8.610	260	611	1.561	11.042	190	10.852
Aragón	3.067	83	113	452	3.714	50	3.665
C-La Mancha	4.429	65	192	522	5.208	7	5.201
Canarias*	4.131	103	219	409	4.862	143	4.719
Extremadura	2.878	25	40	219	3.162	4	3.158
Baleares	1.628	92	170	372	2.261	62	2.199
Madrid	10.949	631	703	2.170	14.453	614	13.839
Cast. y León	6.157	110	132	671	7.069	8	7.061
CCARC tot	87.585	2.586	4.939	12.290	107.400	3.794	103.606

- Nota: (*) no se incluyen los recursos REF.

4. Reparto del Fondo de Competitividad de 2009 con el criterio previsto en la nueva ley

En esta sección se calcula el reparto del Fondo de Competitividad de 2009 utilizando la financiación con criterio de caja estimada en la sección anterior. Los cuadros siguen el mismo esquema que en la sección 5 del capítulo 2 del texto. A diferencia de lo hecho en esa sección, la financiación homogénea se calcula substrayendo de la financiación total la valoración oficial de las competencias singulares que se ofrece en la liquidación de 2009 (MEH, 2011a), sin el ajuste que allí se realiza a la valoración de las competencias de “normalización” lingüística.

⁵⁰ Tal como se describe en la liquidación de 2009, el cálculo de la financiación homogénea parece ser bastante más enrevesado, pero termina siendo equivalente al que se describe en el Cuadro A5.11 una vez se incluye la recaudación residual del Impuesto sobre el Patrimonio en la partida de otros pagos a las comunidades autónomas.

Cuadro A5.9: Determinación del índice de financiación homogénea por habitante ajustado que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad de 2009

	[1] finan. homog. por caja antes de Fdos de Convergencia	[2] REF Canarias	[3] Fdo. de Coop.	[4] financ. homog. phaj	[5] índice fin1	[6] fin phaj incl. F Coop y REF	[7] índice fin2
Cataluña	17.040		0	2.307	97.51	2.307	97.51
Galicia	7.469		243	2.517	106.41	2.599	109.86
Andalucía	19.657		309	2.406	101.69	2.444	103.29
Asturias	2.886		91	2.565	108.41	2.646	111.83
Cantabria	1.747		16	2.972	125.61	2.999	126.77
La Rioja	912		0	2.799	118.29	2.799	118.29
Murcia	3.200		50	2.259	95.49	2.295	97.00
Valencia	10.852		0	2.171	91.75	2.171	91.75
Aragón	3.665		33	2.590	109.46	2.613	110.43
C. -La Mancha	5.201		76	2.367	100.03	2.401	101.50
Canarias	4.719	510	69	2.167	91.58	2.433	102.82
Extremadura	3.158		103	2.703	114.23	2.790	117.94
Baleares	2.199		0	2.009	84.92	2.009	84.92
Madrid	13.839		0	2.302	97.31	2.302	97.31
Cast. y León	7.061		210	2.568	108.56	2.645	111.79
Total/promedio	103.606	510	1.200	2.366	100.00	2.405	101.65
denominador					2.366		2.366

Notas: Columna [4]: financ. homog. phaj = [1]/población ajustada. Columna [5]: índice fin1 = [4]*100/2.366. Columna [6]: [6] = ([1]+[2]+[3])/población ajustada. Columna [7]: índice fin2 = [6]*100/2.366

Cuadro A5.10: Determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad con datos de financiación por caja estimada en 2009

	Índice de financia- ción por hab. aj. fin2	Índice de capacidad fiscal por hab. ajust. con tope	financ. < 100	financiación < capacidad fiscal	beneficiarios
Cataluña	97,51	105,00	X	X	X
Galicia	109,86	95,79			
Andalucía	103,29	95,42			
Asturias	111,83	99,97			
Cantabria	126,77	103,56			
La Rioja	118,29	100,15			
Murcia	97,00	96,77	X		X
Valencia	91,75	98,16	X	X	X
Aragón	110,43	101,89			
C.- Mancha	101,50	95,41			
Canarias	102,82	85,89			
Extremadura	117,94	92,61			
Baleares	84,92	105,00	X	X	X
Madrid	97,31	105,00	X	X	X
Cast. y León	111,79	98,23			
promedio		100,00			

- Fuentes: Primera columna: Cuadro A5.9. Segunda columna = Cuadro 2.9 del texto.

Cuadro A5.11: Distribución preliminar del Fondo de Competitividad con datos de 2009 y criterio de caja millones de euros

	<i>población ajustada</i>	<i>peso</i>	<i>asignación preliminar</i>
<i>Cataluña</i>	7.386.015	35,3%	909
<i>Murcia</i>	1.416.295	6,8%	174
<i>Valencia</i>	4.999.176	23,9%	615
<i>Baleares</i>	1.094.408	5,2%	135
<i>Madrid</i>	6.010.813	28,8%	740
<i>total</i>	20.906.707	100,0%	2.573

Cuadro A5.12: Comprobación de los límites fijados al reparto preliminar del Fondo de Competitividad, euros por habitante ajustado e índices

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
	<i>fin. sin Fdo. Comp</i>	<i>asignación preliminar Fdo. Comp.</i>	<i>total</i>	<i>índice objetivo</i>	<i>objetivo en euros</i>	<i>a retirar, euros por hab. aj.</i>	<i>a retirar, Meuros</i>
<i>Cataluña</i>	2.307	123,05	2.430	105,0	2.484	0,00	0
<i>Murcia</i>	2.295	123,05	2.418	100,0	2.366	52,01	74
<i>Valencia</i>	2.171	123,05	2.294	100,0	2.366	0,00	0
<i>Baleares</i>	2.009	123,05	2.132	105,0	2.484	0,00	0
<i>Madrid</i>	2.302	123,05	2.425	105,0	2.484	0,00	0
<i>promedio/ total</i>	2.366						74

- **Fuentes:** [1]: Cuadro A5.9. [2]: asignación preliminar total del Cuadro A5.11 dividida por la población ajustada. [3] asignación total del Fondo de Cooperación (Cuadro 2.7 del texto) dividida por la población ajustada. Columna [3] = [1]+[2]. Columna [4] = [3] normalizado por la financiación media por habitante ajustado antes de los Fondos de Convergencia y REF (2.366= 100).

Cuadro A5.13: Reparto definitivo del Fondo de Competitividad en 2009 con criterio de caja, resumen

	<i>ronda 1 millones</i>	<i>corrección millones</i>	<i>ronda 2 millones</i>	<i>total millones</i>	<i>total, euros por hab. aj.</i>	<i>Índice financ. tras reparto del Fondo, fin3</i>
<i>Cataluña</i>	909	0	28	937	127	102,88
<i>Murcia</i>	174	-74		101	71	100,00
<i>Valencia</i>	615	0	19	634	127	97,11
<i>Baleares</i>	135	0	4	139	127	90,28
<i>Madrid</i>	740	0	23	762	127	102,68
<i>Total</i>	2.573	-74	74	2.573		

En la última columna del Cuadro A5.13 se muestra el índice de financiación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad tras la incorporación de este Fondo. Dos de las comunidades, Valencia y Baleares, quedan por debajo de 100, lo que las haría elegibles para la compensación especial prevista en la disposición adicional tercera si también tuvieran una transferencia negativa del Fondo de Garantía y un Fondo de Suficiencia negativo. Puesto que

sólo Baleares cumple esta última condición, ésta es la única beneficiaria de la compensación, que se fija en el valor negativo de tal Fondo (188,4 millones de euros, véase la sección 6 del capítulo 2).

5. Valores provisionales de los elementos del nuevo sistema en 2009

En esta sección se calculan los valores provisionales de los elementos del nuevo sistema en su año inicial de 2009 – esto es, la financiación normativa de cada región y su desglose en los distintos fondos que la componen, sin incluir la aportación adicional del Estado que se incorporará al sistema en el año 2010.

5.1. La capacidad tributaria regional y la aportación autonómica al Fondo de Garantía

Puesto que el nuevo Acuerdo prevé un aumento en los porcentajes de cesión del IVA, IRPF e Impuestos Especiales, la capacidad tributaria bruta autonómica será mayor con el nuevo sistema que con el anterior (aunque una parte de esta aparente transferencia de recursos se compensa mediante una reducción en las transferencias del Estado a las comunidades autónomas). Por otra parte, la capacidad tributaria *neta* regional será menor porque con el nuevo sistema las comunidades aportan el 75% de sus recursos tributarios normativos a una cesta común, el Fondo de Garantía, que luego se redistribuye de acuerdo con criterios de necesidad.

Cuadro A5.14: Capacidad tributaria bruta y neta con el nuevo sistema en 2009 y aportación regional al Fondo de Garantía millones de euros

	[1] <i>capacidad tributaria bruta</i>	[2] = 0.25*[1] <i>capacidad tributaria neta</i>	[3] = 0.75* [1] <i>aportación al Fdo de Garantía</i>
<i>Cataluña</i>	15.673	3.918	11.754
<i>Galicia</i>	4.342	1.086	3.257
<i>Andalucía</i>	11.645	2.911	8.734
<i>Asturias</i>	1.974	493	1.480
<i>Cantabria</i>	1.167	292	876
<i>La Rioja</i>	577	144	433
<i>Murcia</i>	2.146	537	1.610
<i>Valencia</i>	8.309	2.077	6.232
<i>Aragón</i>	2.680	670	2.010
<i>C.- Mancha</i>	3.120	780	2.340
<i>Canarias*</i>	1.712	428	1.284
<i>Extremadura</i>	1.431	358	1.073
<i>Baleares</i>	2.342	585	1.756
<i>Madrid</i>	15.416	3.854	11.562
<i>Cast. y León</i>	4.462	1.116	3.347
<i>Total/media</i>	76.997	19.249	57.748

- *Notas:* Con el criterio normativo especificado en el nuevo Acuerdo y los nuevos porcentajes de cesión.
(*) No incluye los recursos REF.

Los ajustes necesarios para calcular la capacidad tributaria regional con el nuevo sistema ya se han realizado en la sección 2 de este Anexo 5 como parte del cálculo del índice de capacidad fiscal que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad. Los resultados del cálculo se reproducen en el Cuadro A5.14, donde también se calculan la capacidad tributaria neta regional y la aportación regional al Fondo de Garantía.

5.2. El Fondo de Garantía

A la contribución regional al Fondo de Garantía hay que añadirle la aportación del Estado para obtener la dotación total del Fondo. Por razones difíciles de comprender, la aportación inicial del Estado se fija en valores del año 2007. En ese año, que se toma como “base” pero sólo a estos efectos, la aportación estatal estará integrada provisionalmente por las partidas que se recogen en el bloque central del Cuadro A5.15: los 5.000 millones de la aportación adicional del Estado para 2009 (excluyendo los recursos para las políticas de “normalización” lingüística) y la dotación complementaria de 655 millones para sanidad e insularidad establecida en la II Conferencia de Presidentes.⁵¹ Seguidamente, la aportación estatal del año base se traslada al año 2009 utilizando el *GITEn 09/07*, que ha sido calculado en el Anexo 1.⁵² Finalmente, la dotación total del Fondo en valores de 2009 se distribuye entre comunidades en proporción a su población ajustada en 2009, con el resultado que se recoge en la tercera columna del Cuadro A5.16.

**Cuadro A5.15: Dotación provisional del Fondo de Garantía de 2009
millones de euros en valores de 2009**

<i>Aportación autonómica</i>	57.748
<i>Aportación estatal, valor 2007</i>	
Aportación 2009	5.000
Aportación 2010	
Financiación sanitaria Conf. Pres.	655
Total en valor 2007	5.655
<i>GITEn 09/07</i>	0,5863
<i>Aportación estatal, valor 2009</i>	3.316
<i>Dotación total del FG de 2009</i>	61.063

- Fuentes: Cuadro A5.14 y liquidación de 2009 (MEH, 2011a).

5.3. El Fondo de Suficiencia

El Fondo de Suficiencia se obtiene como un residuo a partir de los demás elementos del sistema, trabajando siempre con valores normativos. Su importe para cada comunidad se calcula restando de la financiación básica asignada a la misma (esto es, de la suma del *statu quo* y su

⁵¹ En 2010, la aportación estatal al Fondo de Garantía en el año 2007 se revisará al alza para incluir también los 2.400 millones de la aportación adicional del Estado correspondiente a ese año, obteniéndose así el valor definitivo en el año base de la contribución estatal al Fondo de Garantía.

⁵² El nuevo sistema establece reglas detalladas para el cálculo del *GITEn* que requerirán ajustes relativamente complejos una vez las entregas a cuenta del sistema comiencen a calcularse con los nuevos porcentajes de cesión. Por el momento, sin embargo, el *GITEn 09/07* es el mismo que con el sistema anterior.

participación en la aportación adicional del Estado), la suma de su capacidad tributaria neta y su participación en el Fondo de Garantía. El Cuadro A5.16 muestra los importes provisionales de los distintos Fondos (sin incluir la aportación adicional del Estado para 2010). El cálculo se realiza a competencias homogéneas, añadiéndose después la financiación asignada oficialmente a las competencias singulares. En el caso de Canarias, no se incluyen los recursos REF.

Cuadro A5.16: Cálculo del Fondo de Suficiencia provisional de 2009 a competencias homogéneas, millones de euros

	<i>financiación básica provisional a comps. homog. NGF prov</i>	<i>- capacidad tributaria neta</i>	<i>- dotación provisional Fondo de Garantía</i>	<i>= Fdo. Suf. provisional a comp. homogéneas</i>	<i>+ competencias singulares</i>	<i>= Fdo. Suf. provisional</i>
<i>Cataluña</i>	14.456	3.918	10.299	239	1.807	2.046
<i>Galicia</i>	5.785	1.086	4.137	563	180	742
<i>Andalucía</i>	15.124	2.911	11.393	820	570	1.390
<i>Asturias</i>	2.282	493	1.569	220	42	262
<i>Cantabria</i>	1.380	292	820	268	75	344
<i>La Rioja</i>	717	144	454	118	32	150
<i>Murcia</i>	2.596	537	1.975	84	11	95
<i>Valencia</i>	8.880	2.077	6.971	-168	190	22
<i>Aragón</i>	2.949	670	1.973	306	50	355
<i>C.- Mancha</i>	4.175	780	3.064	330	7	337
<i>Canarias*</i>	3.631	428	3.037	166	143	309
<i>Extremadura</i>	2.373	358	1.629	386	4	390
<i>Baleares</i>	1.863	585	1.526	-249	62	-187
<i>Madrid</i>	12.379	3.854	8.382	143	614	756
<i>Cast. y León</i>	5.568	1.116	3.834	618	8	626
<i>Total/media</i>	<i>84.156</i>	<i>19.249</i>	<i>61.063</i>	<i>3.843</i>	<i>3.794</i>	<i>7.638</i>

- Fuentes: Liquidación de 2009. (*) No incluye los Recursos REF

5.4. La financiación por habitante ajustado o por unidad de necesidad

Hasta el momento, hemos trabajado con magnitudes totales expresadas en millones de euros. A muchos efectos, sin embargo, resulta más informativo trabajar con cifras normalizadas por la población ajustada, esto es, con los distintos componentes de la financiación medidos en euros por unidad de necesidad. El Cuadro A5.17 muestra los valores provisionales en el año base de los distintos elementos del nuevo modelo expresados en euros por habitante ajustado. La última fila del Cuadro muestra el peso medio de cada elemento del modelo en la financiación total. El elemento más importante es el Fondo de Garantía, que absorbe el 69% de los recursos del sistema, seguido de la capacidad tributaria neta, con un 22%. El pico restante se distribuye entre los Fondos de Suficiencia, Competitividad y Cooperación, en este orden.

**Cuadro A5.17: Los elementos del nuevo sistema en 2009,
financiación normativa provisional a competencias homogéneas
euros por habitante ajustado**

	Fondo de Garantía	Capacidad tributaria Neta*	Fondo de Suficiencia comp homog	Fondo de Cooperación	Fondo de Competiti- vidad y comp. DA3	Financiación normativa Total comp homog
<i>Cataluña</i>	1.394	530	32	0	127	2.084
<i>Galicia</i>	1.394	366	190	82	0	2.032
<i>Andalucía</i>	1.394	356	100	38	0	1.889
<i>Asturias</i>	1.394	439	195	81	0	2.109
<i>Cantabria</i>	1.394	496	456	28	0	2.375
<i>La Rioja</i>	1.394	443	362	0	0	2.199
<i>Murcia</i>	1.394	379	59	36	71	1.939
<i>Valencia</i>	1.394	416	-34	0	127	1.903
<i>Aragón</i>	1.394	474	216	23	0	2.107
<i>C.-La Mancha</i>	1.394	355	150	35	0	1.934
<i>Canarias</i>	1.394	197	76	32	0	1.699
<i>Extremadura</i>	1.394	306	330	88	0	2.119
<i>Baleares</i>	1.394	535	-227	0	299	2.001
<i>Madrid</i>	1.394	641	24	0	127	2.186
<i>Cast. y León</i>	1.394	406	225	77	0	2.102
<i>promedio</i>	1.394	440	88	27	63	2.012
<i>peso en total</i>	69,3%	21,8%	4,4%	1,4%	3,1%	100,0%

- Nota: Se incluye sólo la aportación estatal correspondiente a 2009.

(*) No incluye recursos REF.

Anexo 6

1. Derivación de la ecuación (31) del capítulo 5

Diferenciando la ecuación (28) del capítulo 5 del texto con respecto a $\tilde{\theta}_i$

$$\begin{aligned}\frac{\partial fbr_i^*}{\partial \tilde{\theta}_i} &= W^{CTN} \frac{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)\tilde{q}_i + b\tilde{\theta}_i\tilde{q}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)^2} + W^{FS} \frac{sh_i^{FS}}{sh_i^N} \frac{b}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)^2} \\ &= \frac{1}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} \left[W^{CTN} \tilde{q}_i + W^{CTN} \frac{b\tilde{\theta}_i\tilde{q}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} + W^{FS} \frac{b * sh_i^{FS}}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)sh_i^N} \right]\end{aligned}$$

de donde

$$\begin{aligned}E_{\theta}^{fbr} &= \frac{\partial fbr_i^*}{\partial \tilde{\theta}_i} \frac{\tilde{\theta}_i}{fbr_i^*} = \frac{\tilde{\theta}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} \left[W^{CTN} \frac{\tilde{q}_i}{fbr_i^*} + W^{CTN} \frac{b\tilde{\theta}_i\tilde{q}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)fbr_i^*} + W^{FS} \frac{b * sh_i^{FS}}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)sh_i^N fbr_i^*} \right] \\ &= \frac{\tilde{\theta}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} \left[W^{CTN} \frac{\tilde{q}_i}{fbr_i^*} + b * (w_i^{CTN} + w_i^{FS}) \right] = W^{CTN} \frac{\tilde{q}_i \tilde{\theta}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)fbr_i^*} + b * (w_i^{CTN} + w_i^{FS}) \frac{\tilde{\theta}_i}{A_i} \\ &= w_i^{CTN} + b * (1 - w_i^{FG}) \frac{\tilde{\theta}_i}{A_i}\end{aligned}$$

2. Derivación de la ecuación (35) del capítulo 5

Bajo los supuestos de la sección 3 del capítulo 5, la capacidad tributaria neta relativa por unidad de necesidad de la región i viene dada por

$$(27) \quad ctr_i^* \equiv \frac{sh_i^{CTN}}{sh_i^{N*}} = \frac{\tilde{\theta}_i \tilde{q}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)}$$

Diferenciando esta expresión con respecto a $\tilde{\theta}_i$, \tilde{q}_i y sh_i^N podemos calcular las elasticidades (E) de ctr^* con respecto a estas tres variables. Tenemos,

$$(A.1) \quad E_{sh^N}^{ctr^*} = \frac{\partial ctr_i^*}{\partial sh_i^N} \frac{sh_i^N}{ctr_i^*} = 0,$$

$$(A.2) \quad E_{\tilde{q}}^{ctr^*} = \frac{\partial ctr_i^*}{\partial \tilde{q}_i} \frac{\tilde{q}_i}{ctr_i^*} = \frac{\tilde{\theta}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} \frac{\tilde{q}_i}{ctr_i^*} = 1$$

y

$$\begin{aligned}(A.3) \quad E_{\theta}^{ctr^*} &= \frac{\partial ctr_i^*}{\partial \tilde{\theta}_i} \frac{\tilde{\theta}_i}{ctr_i^*} = \frac{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)\tilde{q}_i + b\tilde{\theta}_i\tilde{q}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)^2} \frac{\tilde{\theta}_i}{ctr_i^*} = \frac{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)\tilde{q}_i + b\tilde{\theta}_i\tilde{q}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)^2} \frac{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)}{\tilde{q}_i} = \\ &= \frac{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i) + b\tilde{\theta}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} = 1 + \frac{b\tilde{\theta}_i}{(1+a_i - b\tilde{\theta}_i)} = 1 + b \frac{ctr_i^*}{\tilde{q}_i}\end{aligned}$$

Ahora bien, lo que nos interesa no es la elasticidad de ctr^* sino la del indicador corregido de capacidad tributaria relativa, que viene dado por

$$(33) \text{ctr}_{it}^{**} = 0,75 * 1 + 0,25\text{ctr}_{it}^*$$

Diferenciando esta expresión con respecto a una variable arbitraria, x , tenemos:

$$(A.4) \quad \begin{aligned} E_x^{ctr^{**}} &= \frac{\partial \text{ctr}_{it}^{**}}{\partial x_{it}} \frac{x_{it}}{\text{ctr}_{it}^{**}} = 0,25 \frac{\partial \text{ctr}_{it}^*}{\partial x_{it}} \frac{x_{it}}{0,75 + 0,25\text{ctr}_{it}^*} = \\ &= \frac{\partial \text{ctr}_{it}^*}{\partial x_{it}} \frac{x_{it}}{\text{ctr}_{it}^*} \frac{0,25\text{ctr}_{it}^*}{0,75 + 0,25\text{ctr}_{it}^*} = E_x^{ctr^*} \frac{0,25\text{ctr}_{it}^*}{0,75 + 0,25\text{ctr}_{it}^*} \end{aligned}$$

Las regiones en las que el objetivo de financiación viene fijado por ctr^{**} son aquellas con valores de este indicador superiores a la media pero no muy alejados de ella. Como primera aproximación, por tanto, podemos suponer que $\text{ctr}_{it}^* \simeq 1$, lo que a su vez implica

$$(A.5) \quad E_x^{ctr^{**}} \simeq 0,25 E_x^{ctr^*}$$

Combinando esta ecuación con (A.1)-(A.4) se llega a la expresión (35) del capítulo 5 del texto.

Referencias

- Agencia Tributaria (AT, varios años). *Informe mensual de recaudación tributaria*. Madrid.
http://www.aeat.es/wps/portal/Estadisticas?channel=7de7d4de07ada010VgnVCM1000004ef01e0a&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80&idioma=es_ES&menu=1&img=8
- Agencia Tributaria (AT, 2011). *Informe anual de recaudación tributaria. Año 2010*. Madrid.
http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas_tributarias/Informes_estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001). Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (B.O.E. núm. 313 de 31/12/2001)
<http://www.meh.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=:Financiación%20Territorial:Autonómica>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009a). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009b). Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf>
- Consejo de Ministros (CM, 2010). Actualización del Programa de Estabilidad 2009-13 y Plan de Austeridad 2010-2013. Madrid, 29 de enero.
<http://www.la-moncloa.es/NR/rdoonlyres/00018caa/zkzwmbevdnriomvhjjhbbmndorbudcbb/PresentaciónProgramaEstabilidadCMEN10.pdf>
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009). "Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas." Madrid, 15 de julio.
<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- de la Fuente, A. (2010). "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4), pp. 91-138.
- de la Fuente, A. (2011a). "Una nota sobre la dinámica de la financiación regional." *Investigaciones Regionales* 19, pp. 155-74.
- de la Fuente, A. (2011b). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 1999-2009. Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- de la Fuente, A y M. Gundín (2007). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y sus primeros años de aplicación." *Presupuesto y Gasto Público* 48, pp. 9-35.
- de la Fuente, A y M. Gundín (2008). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma." *Investigaciones Regionales* 13, pp. 213-62.
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2009). "Sobre el reparto de la financiación sanitaria." *Investigaciones Económicas XXXIII*(3), pp. 473-527.

- de la Fuente, A. y X. Vives (2003). *Políticas públicas y equilibrio territorial en el estado autonómico*. Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Bilbao. Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010a). Encuesta de Población Activa. En Base de datos electrónica INEbase. Sociedad: Mercado laboral.
- García Núñez, A. (2011). "El régimen transitorio y los flujos financieros del nuevo sistema de financiación." *Presupuesto y Gasto Público* 62, pp. 119-139.
- Grupo de trabajo para el análisis del gasto sanitario (GTS, 2005). Informe del Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario. 2007*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011a). Cifras de población. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010b). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010d). Contabilidad Nacional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010e). Cifras de población. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010f). Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000 Cuarto trimestre de 2009.
<http://www.ine.es/prensa/cntr0409.pdf>
- Instituto Social de la Marina. (ISM, 2008). *Informe Anual 2007*. Madrid.
http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Documentacion/Memorias/Memorias2007/index.htm#110397
- Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (2009). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ejercicio 2007.
<http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/indexPublica.html>
- López Laborda, J. (2006). "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas." *Mediterráneo Económico* 10, pp. 197-219.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2006a). "Datos año base." En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006b). "Problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 en la Ley 21/2001. Anexo" Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006c). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2004." Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2008). *Las Haciendas Autonómicas en Cifras, 2006*. Secretaría General de Financiación Territorial, Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009a). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2007." Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009b). Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010. Madrid.
<http://www.sgpg.pap.meh.es/NR/rdonlyres/71585171-B609-454A-9A95-9A7D84AED9E1/23239/LIBROAMARILLOv4.pdf>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009c). Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 1997-2007. Anexo: Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y Comunidades Autónomas. Dirección General de Tributos, Madrid. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda: Estadísticas e Informes: Impuestos.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Impuestos/Paginas/Impuestos.aspx>
- MEH (2010). Base de datos de series de coyuntura económica (Sector público: ingresos de los Entes Territoriales). Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional.
<http://serviciosweb.meh.es/APPS/DGPE/BDSICE/Busquedas/busquedas.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2011a). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009." Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2011b). Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 1997-2007. Anexo: Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y Comunidades Autónomas. Dirección General de Tributos, Madrid. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda: Estadísticas e Informes: Impuestos.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Impuestos/Paginas/Impuestos.aspx>
- Ministerio de Fomento (MF, 2011). Estadística de Transacciones Inmobiliarias. En sitio web del Ministerio de Fomento: Estadísticas y Publicaciones: Información Estadística: Vivienda y actuaciones urbanas: Estadísticas: Transacciones Inmobiliarias.
<http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=34000000>
- Monasterio. C. (2002). "El laberinto de la financiación autonómica." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 163(4). pp. 157-87.
- Presupuestos Generales del Estado, año 2007. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda: Areas temáticas: Presupuestos Generales del Estado: Presupuesto de ejercicios anteriores.
http://www.sgpg.pap.meh.es/SGPG/Cln_Principal/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/PresupuestosEjerciciosAnteriores.htm
- Presupuestos Generales del Estado, año 2009. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda. Areas temáticas. Presupuestos Generales del Estado. Presupuestos Generales del Estado año en curso.
<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/Presupuestos.aspx>
- Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2009. Tomo 4: Entidades Gestoras y Tesorería General. En sitio web de la Seguridad Social: Estadísticas e Informes: Presupuestos y Estudios: Presupuestos: Presupuestos de la Seguridad Social 2009: Serie verde, desarrollo de ingresos y gastos: Tomo 4: Entidades Gestoras y Tesorería General.
<http://www.seg-social.es/stpri00/groups/public/documents/binario/113704.pdf>