



 CES

RESULTADOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA REGIÓN DE MURCIA: INEQUIDADES, INFRAFINANCIACIÓN Y REFORMAS NECESARIAS

colección
estudios41

**RESULTADOS DEL SISTEMA DE
FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA
REGIÓN DE MURCIA: INEQUIDADES,
INFRAFINANCIACIÓN Y REFORMAS
NECESARIAS**

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

Diciembre de 2020

EQUIPO INVESTIGADOR:

José María Abellán Perpiñán
Jorge Eduardo Martínez Pérez
Ildefonso Méndez Martínez
Fernando Ignacio Sánchez Martínez (coordinador)



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

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

© Copyright. 2020. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 – 30004 Murcia.

www.cesmurcia.es

I.S.B.N.: 978-84-09-25894-9

D.L.: MU 955-2020

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

ÍNDICE

Introducción	15
Capítulo 1. El sistema de financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común	19
Capítulo 2. La financiación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 2002-2018	25
2.1. Evolución de los recursos del sistema de financiación.....	25
2.1.1. Financiación básica de la CARM.....	25
2.1.2. Estructura de la financiación y evolución.....	35
2.1.3. Contribución de los instrumentos de financiación a la evolución de los recursos garantizados por el sistema.....	46
2.2. Financiación relativa de la Región de Murcia.....	52
2.2.1. Fuentes y metodología	52
2.2.2. Evolución de la financiación relativa de la CARM hasta 2009..	55
2.2.3. Evolución de la financiación relativa desde 2009 hasta 2018 y en el conjunto del periodo 2002-2018	59
2.2.4. Impacto de los distintos instrumentos del sistema en la financiación relativa de la CARM.....	67
Capítulo 3. Una estimación del déficit relativo de financiación acumulado de la CARM	77
3.1. Aproximación contable al déficit relativo de financiación: metodología.....	77
3.2. Brechas anuales de financiación en el periodo 2002-2018.	78

3.2.1. Cálculo de la infrafinanciación anual bajo el criterio de igual financiación por "habitante ajustado"	78
3.2.2. Cálculo de la infrafinanciación anual bajo el criterio de igual financiación per cápita.....	80
3.3. Estimación del déficit de financiación acumulado de la CARM entre 2002 y 2018.....	82
3.3.1. Déficit de financiación acumulado de la CARM en el periodo 2002-2018 frente a la media de CC.AA. de Régimen Común.	82
3.3.2. Estimaciones alternativas del déficit acumulado de financiación de la CARM.....	85

Capítulo 4. La hacienda regional entre 2002 y 2019: ingresos, gastos, déficit y deuda.....

4.1. Fuentes de datos y ajustes.....	93
4.2. Ingresos no financieros.....	94
4.2.1. Evolución de los ingresos no financieros en las CC.AA. de Régimen Común y en la CARM	94
4.2.2. Análisis de la composición por categorías de los ingresos no financieros y de sus contribuciones al crecimiento del total de ingresos netos	101
4.3. Gastos no financieros.....	105
4.3.1. Evolución de los empleos no financieros en las CC.AA. de Régimen Común y en la CARM	105
4.3.2. Análisis de la composición por categorías de los gastos no financieros y de sus contribuciones al crecimiento del total de empleos netos	113
4.3.3. Análisis de la composición de los gastos no financieros de la CARM por políticas de gasto.	120
4.3. Saldo no financiero.....	128
4.4. Deuda pública.....	135
4.5. La relación entre infrafinanciación, déficit y deuda.....	138
4.5.1. Impacto del déficit relativo de financiación acumulado sobre el incremento en la deuda de la CARM en el periodo 2002-2018.....	138
4.5.2. Una aproximación econométrica a la estimación del impacto de la reforma del sistema de financiación de 2009 en el déficit y la deuda de la CARM.....	141

Capítulo 5. Una nota sobre la posible infrafinanciación de las CC.AA. en su conjunto.....	149
Capítulo 6. Propuestas de reforma del sistema de financiación	157
6.1. Introducción.....	157
6.2. Síntesis de recomendaciones del informe de 2015.....	159
6.3. La propuesta de reforma de la Comisión de Expertos de 2017.....	163
6.3.1. El informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica.....	163
6.3.2. Simulación de De la Fuente (2017) del impacto de las propuestas de la Comisión de Expertos	170
6.4. Propuestas de reforma parciales y/o transitorias	173
6.4.1. La mini-reforma de urgencia de De la Fuente (2020c).....	173
6.4.2. La corrección transitoria propuesta por la comisión de expertos de las Cortes Valencianas	178
6.5. Una propuesta de reforma “exprés” para la Región de Murcia	182
Conclusiones	187
Apéndice. Análisis del efecto del sistema de financiación sobre el déficit y la deuda autonómicos	195
Referencias.....	199
Sobre los autores.....	203

ÍNDICES

GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

Gráfico 2.1.	Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (millones de euros).	27
Gráfico 2.2.	Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (tasas anuales de variación, %)	29
Gráfico 2.3.	Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (% sobre el PIB). ..	30
Gráfico 2.4.	Población de derecho de la Región de Murcia y “población ajustada” según los criterios de 2001 y 2009. 2002-2013. (miles de personas)	32
Gráfico 2.5.	Financiación básica por habitante y por “habitante ajustado” para la CARM. 2002-2018 (euros/habitante).	34
Gráfico 2.6.	Financiación básica por habitante y por “habitante ajustado” para la CARM 2002-2018 (tasas anuales de variación, %)	35
Gráfico 2.7.	Estructura de la financiación básica de la CARM atendiendo a la naturaleza de los recursos. 2002-2018.	37
Gráfico 2.8.	Estructura de los recursos tributarios de la CARM Recursos sujetos a liquidación y no sujetos a liquidación. 2002-2018.....	39
Gráfico 2.9.	Estructura de los recursos tributarios de la CARM Tributos con capacidad normativa y sin capacidad normativa. 2002-2018.	40
Gráfico 2.10.	Tributos cedidos de la CARM. Recaudación real vs. “normativa”. 2002-2018 (euros y porcentaje)	42

Gráfico 2.11. Composición de los tributos cedidos “tradicionales” de la CARM. Recaudación real. 2002-2018.....	44
Gráfico 2.12. Estructura de los recursos no tributarios del sistema de financiación en la CARM. 2002-2018.....	46
Gráfico 2.13. Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2002-2008 (puntos porcentuales).....	48
Gráfico 2.14. Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2009-2013 (puntos porcentuales).....	50
Gráfico 2.15. Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2013-2018 (puntos porcentuales).....	51
Gráfico 2.16. Evolución de los ingresos por tributos cedidos “tradicionales” de la CARM. Recaudación real, normativa y homogénea. 2002-2018 (millones de euros).....	54
Gráfico 2.17. Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2002 y 2008.	57
Gráfico 2.18. Índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2002, 2008 y 2009.	58
Gráfico 2.19. Variación en el índice de financiación por “habitante ajustado” resultante del cambio en el modelo de financiación de 2009 (índice con los nuevos criterios menos índice con criterios del modelo 2001).	60
Gráfico 2.20. Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2009 y 2013.	62
Gráfico 2.21. Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2013 y 2018.	63
Gráfico 2.22. Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2002-2018.	65

Gráfico 2.23. Evolución de la desviación estándar y la ratio máximo/mínimo de los índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2002-2018.....	66
Gráfico 2.24. Evolución del índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2002, 2009, 2013 y 2018.	67
Gráfico 2.25. Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. uniprovinciales de Régimen Común (euros/habitante ajustado). Año 2018.	72
Gráfico 2.26. Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común con un tamaño poblacional similar al de la Región de Murcia (euros/habitante ajustado). Año 2018.....	73
Gráfico 2.27. Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común con un PIB per cápita similar al de la Región de Murcia (euros/habitante ajustado). Año 2018.....	74
Gráfico 3.1. Financiación efectiva, financiación teórica y déficit de financiación de la CARM, bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado”. 2002-2018 (millones de euros corrientes y % sobre financiación teórica).	80
Gráfico 3.2. Financiación efectiva, financiación teórica y déficit de financiación de la CARM, bajo el supuesto de igual financiación por habitante. 2002-2018 (millones de euros corrientes y % sobre financiación teórica).	82
Gráfico 3.3. Déficit de financiación acumulado por la CARM en el periodo 2002-2018, asumiendo como criterio de equidad igual financiación que la media de Régimen Común. Millones de euros de 2018.....	84
Gráfico 4.1. Recursos no financieros netos de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (% sobre el PIB).....	98
Gráfico 4.2. Recursos no financieros netos de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (euros por habitante).....	98
Gráfico 4.3. Recursos no financieros netos por habitante de las CC.AA. de Régimen Común. 2019 (CC.AA. de Régimen Común = 100)....	100

Gráfico 4.4.	Distribución porcentual de los recursos no financieros netos por categorías económicas de la CARM. 2019.	102
Gráfico 4.5.	Distribución porcentual de los recursos no financieros netos por categorías económicas de las CC.AA. de Régimen Común. 2019.	103
Gráfico 4.6.	Contribuciones de las distintas categorías de ingresos al crecimiento de los recursos no financieros netos de la CARM. 2002-2019.	104
Gráfico 4.7.	Contribuciones de las distintas categorías de ingresos al crecimiento de los recursos no financieros netos de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019.	104
Gráfico 4.8.	Empleos no financieros netos de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (% sobre el PIB).	110
Gráfico 4.9.	Empleos no financieros netos de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (euros por habitante).	111
Gráfico 4.10.	Empleos no financieros netos por habitante de las CC.AA. de Régimen Común. 2019 (CC.AA. de Régimen Común = 100). ...	112
Gráfico 4.11.	Distribución porcentual de los empleos no financieros netos por categorías económicas de la CARM. 2019.	117
Gráfico 4.12.	Distribución porcentual de los empleos no financieros netos por categorías económicas de las CC.AA. de Régimen Común. 2019.	117
Gráfico 4.13.	Contribuciones de las distintas categorías según la clasificación económica al crecimiento de los empleos no financieros netos de la CARM 2002-2019.	119
Gráfico 4.14.	Contribuciones de las distintas categorías según la clasificación económica al crecimiento de los empleos no financieros netos de las CC.AA. de Régimen Común 2002-2019.	119
Gráfico 4.15.	Estructura de los gastos no financieros de la CARM por área de gasto. 2019.	122
Gráfico 4.16.	Estructura de los gastos no financieros de las CC.AA. de Régimen Común por área de gasto. 2019.	123
Gráfico 4.17.	Contribuciones de las distintas áreas de gasto al crecimiento de los gastos no financieros liquidados de la CARM. 2009-2018.	125
Gráfico 4.18.	Contribuciones de las distintas áreas de gasto al crecimiento de los gastos no financieros liquidados de las CC.AA. de Régimen Común. 2009-2018.	125

Gráfico 4.19. Evolución del gasto sanitario per cápita según liquidaciones presupuestarias de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2009-2018 (índice 2009 = 100).....	127
Gráfico 4.20. Evolución del gasto educativo per cápita según liquidaciones presupuestarias de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2009-2018 (índice 2009 = 100).....	128
Gráfico 4.21. Saldo presupuestario de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019. (% sobre el PIB).....	130
Gráfico 4.22. Saldo primario de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019. (% sobre el PIB).....	131
Gráfico 4.23. Saldo presupuestario (% PIB) de las CC.AA. de Régimen Común en 2019 y variación (p.p.) entre 2002 y 2019.....	134
Gráfico 4.24. Recursos y empleos no financieros y saldo no financiero (superávit o déficit público) de la CARM, en % del PIB. 2002-2019.	134
Gráfico 4.25. Deuda pública de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (% sobre el PIB).	138
Gráfico 4.26. Aumento de la deuda bruta de la CARM en el periodo 2009-2018 y déficit acumulado en dicho periodo como consecuencia de la infrafinanciación relativa (millones de euros).	139
Gráfico 4.27. Aumento de la deuda bruta de la CARM en el periodo 2002-2018 y déficit acumulado en dicho periodo como consecuencia de la infrafinanciación relativa (millones de euros).	140
Gráfico 4.28. Evolución de la deuda pública de la CARM en % del PIB comparada con la evolución del contrafactual. 2002-2013.....	147
Gráfico 5.1. Recursos no financieros de los subsectores Administración central y Comunidades Autónomas en porcentaje sobre el PIB. 2002-2019.....	151
Gráfico 5.2. Recursos no financieros de los subsectores Administración central y Comunidades Autónomas en porcentaje sobre el PIB. 2007-2019. Índices 2007=100.	152
Gráfico 5.3. Evolución de los Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. Millones de euros corrientes. 2007-2019.	153
Gráfico 5.4. Evolución de los Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. y de la Administración central. 2007-2019.	154
Gráfico 5.5. Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. e ingresos tributarios conjuntos de la Administración central y las CC.AA. 2007-2019.....	156

TABLAS

Tabla 2.1.	Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (millones de euros).	26
Tabla 2.2.	Evolución de la población de derecho y de la "población ajustada" en la Región de Murcia y el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018.....	31
Tabla 2.3.	Financiación básica por habitante y financiación por "habitante ajustado" para la CARM. 2002-2018 (euros/habitante).....	33
Tabla 2.4.	Financiación básica de la CARM Recursos tributarios y no tributarios. 2002-2018 (millones de euros).....	36
Tabla 2.5.	Financiación básica de la CARM Recursos tributarios. 2002-2018 (millones de euros).....	38
Tabla 2.6.	Tributos cedidos "tradicionales" de la CARM Recaudación real. 2002-2017 (millones de euros).....	41
Tabla 2.7.	Financiación básica de la CARM. Recursos no tributarios. 2002-2018 (millones de euros).....	45
Tabla 2.8.	Contribución de los diferentes instrumentos de financiación y categorías de recursos a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2002-2008 (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).	47
Tabla 2.9.	Contribución de los diferentes instrumentos de financiación y categorías de recursos a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2009-2018 (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).	49
Tabla 2.10.	Índices de financiación efectiva por "habitante ajustado" de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2002-2009.....	56
Tabla 2.11.	Índices de financiación efectiva por "habitante ajustado" de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2009-2018.....	61
Tabla 2.12.	Financiación efectiva por "habitante ajustado" a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común (euros/habitante ajustado). Año 2018.....	68
Tabla 2.13.	Índices de financiación efectiva por "habitante ajustado" a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común. Año 2018.....	70

Tabla 3.1.	Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado”. Periodo 2002-2018.	79
Tabla 3.2.	Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por habitante. Periodo 2002-2018.....	81
Tabla 3.3.	Efecto de las subvenciones implícitas en los mecanismos adicionales de financiación y los aplazamientos de las devoluciones de entregas a cuenta sobre la financiación efectiva por “habitante ajustado” de la CARM. 2010-2018.	86
Tabla 3.4.	Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado” (según liquidaciones del SFA). Periodo 2002-2018.	88
Tabla 3.5.	Estimaciones del déficit de financiación relativo acumulado por la CARM en el periodo 2002-2018, bajo diferentes supuestos y distintos comparadores (millones de euros de 2018).	89
Tabla 4.1.	Recursos no financieros de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros).....	95
Tabla 4.2.	Recursos no financieros netos de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros).....	96
Tabla 4.3.	Recursos no financieros netos por categorías económicas. CARM. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).	101
Tabla 4.4.	Recursos no financieros netos por categorías económicas. CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).....	102
Tabla 4.5.	Empleos no financieros de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros).....	106
Tabla 4.6.	Empleos no financieros netos de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)	108
Tabla 4.7.	Empleos no financieros netos por categorías económicas. CARM. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).	113
Tabla 4.8.	Empleos no financieros netos por categorías económicas. CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).....	114
Tabla 4.9.	Estructura del presupuesto liquidado de gastos no financieros de la CARM según la clasificación por áreas y políticas de gasto. 2009-2018 (millones de euros y % sobre el PIB)	121
Tabla 4.10.	Saldo presupuestario de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros).....	129

Tabla 4.11.	Variación del saldo presupuestario de la CARM y de sus componentes. 2002-2009, 2009-2013 y 2013-2019. (puntos porcentuales de PIB)	132
Tabla 4.12.	Variación del saldo presupuestario de las CC.AA. de Régimen Común y de sus componentes. 2002-2009, 2009-2013 y 2013-2019. (puntos porcentuales de PIB)	133
Tabla 4.13.	Deuda pública de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros) ..	136
Tabla 4.14.	Deuda pública de las CC.AA. 2002-2019 (% sobre el PIB)	137
Tabla 4.15.	Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en el déficit y la deuda pública autonómica.	145
Tabla 6.1.	Índices de financiación por habitante ajustado a partir de la simulación de De La Fuente (2017), con y sin ajuste por <i>statu quo</i> , con las dos versiones del Fondo de Nivelación Vertical (FNV)	171
Tabla 6.2.	Índices de financiación por habitantes ajustado a partir de la simulación de De La Fuente (2017), por eliminación progresiva del <i>statu quo</i> y primera aproximación de reparto del Fondo de Nivelación Vertical (FNV).	173
Tabla 6.3.	Dotación del fondo del Fondo Complementario de Nivelación a partir de los datos de financiación efectiva de 2017.....	175
Tabla 6.4.	Dotación del fondo del Fondo Complementario de Nivelación a partir de los datos de financiación efectiva de 2018.	176
Tabla 6.5.	Evolución de las diferencias de recursos y Transferencia de Nivelación Horizontal según la propuesta del Comité de expertos de las Cortes Valencianas.	179
Tabla 6.6.	Transferencia de Nivelación Horizontal computada a partir de los datos de la liquidación del sistema de financiación autonómica a 2018 y la población de derecho.....	181
Tabla 6.7.	Propuesta de modulación del sistema de financiación autonómica mediante la dotación recurrente de un Fondo Extraordinario de Nivelación (FEN) a partir de las liquidaciones de 2018 y la población ajustada.	183

INTRODUCCIÓN

Se cumplen ahora 40 años desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y más de una década desde la última reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común. Las cuatro décadas transcurridas desde la promulgación de la LOFCA han servido, sin ningún género de dudas, para consolidar el estado autonómico y convertir a las haciendas regionales en protagonistas de la provisión de algunos de los bienes y servicios públicos con mayor impacto directo en el bienestar de la población, como son la asistencia sanitaria, la educación y los servicios sociales –incluidos los de atención a la dependencia–. Las CC.AA. son directamente responsables en la actualidad de un tercio del gasto consolidado de las administraciones públicas en España; participación que crece hasta el 50% si se excluyen las prestaciones económicas de la seguridad social, como las pensiones y las prestaciones por desempleo, incapacidad temporal, maternidad y otras.

La considerable autonomía atribuida, por el lado del gasto, a los gobiernos regionales se ha manifestado en una oferta de políticas y servicios públicos territorialmente muy diversa que, teóricamente, debiera ser el reflejo de unas preferencias no homogéneas entre comunidades, cuya expresión mayoritaria se traduce en modelos de provisión de servicios diferentes cuantitativa y cualitativamente. Según la teoría del federalismo fiscal, esta diversidad en la oferta de servicios públicos a escala subcentral no debiera ser motivo de preocupación sino, antes al contrario, confirmación de que las decisiones adoptadas por las haciendas regionales reflejan de un modo más fiel las preferencias de sus ciudadanos-votantes de lo que lo haría un modelo de provisión centralizado y uniforme, dando lugar a ganancias netas de bienestar.

Sin embargo, para que esto sea cierto, habría de cumplirse una condición previa, a saber, que todos los gobiernos autonómicos estuviesen en las mismas condiciones, desde el punto de vista de su suficiencia financiera, a la hora de decidir cuántos recursos dedican a las diferentes áreas de gasto que son de su

competencia. Este prerrequisito se identifica con el criterio de equilibrio fiscal horizontal, según el cual, los gobiernos de un mismo nivel competencial que realicen un esfuerzo fiscal equivalente, han de disponer de un nivel similar de recursos por habitante –o por unidad de necesidad, si se estima que la población no es un *proxy* adecuado de las necesidades de gasto– para atender la provisión de los bienes y servicios públicos en que se concretan sus competencias. Si el proceso de descentralización del gasto hacia las CC.AA. en estos últimos 40 años merece, en general y visto en perspectiva, un juicio favorable, el de la descentralización de las fuentes de recursos necesarias para la financiación de dicho gasto y, en particular, la consecución por el lado de los ingresos del mencionado objetivo de equidad horizontal, está lejos de merecer una evaluación positiva.

Lo cierto es que la dispersión que se observa en las cifras de gasto por habitante de las comunidades autónomas –en general y, en particular, en servicios esenciales como la sanidad, la educación o los servicios sociales–, no es el resultado de las distintas preferencias entre regiones en lo relativo al nivel de servicios públicos deseado y el coste fiscal que los ciudadanos están dispuestos a asumir, sino el mero reflejo de la diferente capacidad de los gobiernos autónomos para financiar tales servicios que, a su vez, viene condicionada por el mecanismo de financiación. Así, a la cabeza de los niveles de gasto per cápita aparecen las comunidades forales, pues su privilegiado régimen de financiación les permite acceder a un grado de suficiencia financiera al que ninguna comunidad de Régimen Común podría aspirar. Y entre las que comparten este régimen de financiación común, las agraciadas con un mayor volumen de recursos por mor de un sistema de financiación de caprichosos resultados, pueden permitirse estándares de gasto público superiores a los de las que son sistemáticamente maltratadas por el sistema o, alternativamente, aquellas están en condiciones de atender sus competencias de gasto, sin poner en riesgo su equilibrio presupuestario y, en consecuencia, sin tener que recurrir al endeudamiento en la misma medida en que han de hacerlo las comunidades peor financiadas.

Resulta abrumadora la evidencia de que la asignación de recursos financieros a las haciendas autonómicas vulnera el principio básico de equidad horizontal, lo que se traduce en un elevado grado de dispersión de los índices de financiación por habitante o por unidad de necesidad (definida, en el caso de las comunidades de Régimen Común, en términos de “habitante ajustado”). Este hecho es irrefutable, como lo es que dicha situación se viene prolongando desde hace años –mucho antes de la aprobación en 2009 del actual modelo de financiación–, sin que las sucesivas modificaciones del sistema hayan servido para corregir, siquiera parcialmente, el problema. Además, la persistencia de estos desequilibrios entre comunidades castiga de manera sistemática a algunas regiones en particular, como la Comunidad Valenciana o la Región de Murcia, desde hace décadas, con

el consiguiente impacto en las cuentas públicas que este maltrato supone en términos de unas mayores necesidades de endeudamiento.

El objetivo principal de este estudio es poner cifras a esta situación de agravio comparativo, desde la perspectiva de la Región de Murcia, con el fin de aproximar el volumen estimado de recursos que la CARM ha dejado de percibir como resultado de la infrafinanciación sufrida en los años más recientes (desde que, en 2002, asumió las competencias en sanidad y servicios sociales). A partir de esta estimación se evaluará en qué medida el abultado endeudamiento de la hacienda regional se explica por este déficit de financiación acumulado, siendo conscientes de que estos cálculos no dejarán de ser sino aproximaciones –en algunos casos, una suerte de “cota inferior”– a la auténtica dimensión de este problema.

Con esta finalidad, tras una breve descripción del sistema de financiación de las comunidades de Régimen Común, en el capítulo 2 se aborda el análisis de la evolución entre 2002 y 2018 de los recursos que el sistema de financiación proporciona a la CARM, así como de los cambios habidos en su composición y el modo en que los diferentes instrumentos de financiación han contribuido al perfil evolutivo de la financiación básica del sistema. La segunda parte de este capítulo evalúa la situación de la Región de Murcia en términos de financiación relativa, comparando el nivel de recursos procedentes del sistema de financiación con el del resto de CC.AA. de Régimen Común. El capítulo 3 se centra en cuantificar la brecha financiera entre la Región de Murcia y el resto de comunidades, proporcionando un cálculo del importe anual en que se concreta dicha brecha y una estimación –en realidad, un conjunto de ellas– de la cuantía que supone el déficit acumulado por la CARM como consecuencia de su inferior financiación relativa.

El capítulo 4 se dedica a analizar en detalle las cuentas públicas de la Región, estudiando el nivel, composición y evolución de los ingresos (recursos no financieros) y los gastos (empleos no financieros) de la hacienda regional, así como el resultado de ambas operaciones, esto es, el saldo no financiero o superávit/déficit público y su financiación a través del endeudamiento. En la parte final del capítulo se confrontan las cifras de endeudamiento neto con el déficit de financiación estimado en el capítulo anterior, con el fin de evaluar el grado en que el incremento en los pasivos financieros del gobierno regional se explica por la situación crónica de infrafinanciación relativa de la comunidad. Adicionalmente, y con el objetivo de determinar una posible “cota superior” a este porcentaje de deuda imputable al déficit de financiación, se lleva a cabo una aproximación econométrica a la medición del impacto del sistema de financiación autonómica en los niveles de déficit y deuda públicos de la región.

El capítulo 5 trata acerca de la pretendida existencia y/o agravamiento de una situación de desequilibrio vertical, esto es, entre el Estado y las CC.AA.

consideradas en su conjunto que pudiera llevar a concluir que estas últimas sufren una situación de infrafinanciación global. Esta cuestión se evalúa desde una perspectiva dinámica, analizando la evolución de los recursos de ambos niveles de gobierno en términos netos.

Finalmente, el capítulo 6 revisa las principales propuestas de reforma, de carácter estructural o transitorio que se han propuesto en los años más recientes, pone al día las orientaciones que en relación con la reforma del sistema de financiación se formularon en el informe, que sobre esta misma cuestión, publicó el CES de la Región de Murcia hace ahora cinco años, y sugiere algunas acciones a corto plazo que sirvan para paliar la situación de infrafinanciación que sufre la CARM, como algunas otras comunidades, hasta tanto no tenga lugar la revisión en profundidad del sistema de financiación autonómica. El estudio se cierra con un apartado de conclusiones.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN¹

El sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común², al que de aquí en adelante nos referiremos como sistema de financiación autonómica (SFA), ha experimentado profundos cambios desde la aprobación en 1980 de la primera versión de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) hasta su más reciente modificación en 2009.³ Podríamos resumir estos últimos 40 años afirmando que el sistema ha realizado una larga travesía desde un modelo lastrado por una excesiva dependencia financiera –evidenciada en el protagonismo de las transferencias del Estado– hasta otro con un grado significativamente mayor de autonomía fiscal, si bien es cierto que dispar entre comunidades. Estas mayores cotas de autonomía se han alcanzado gracias a la progresiva ampliación de las fuentes impositivas a disposición de las comunidades tras las reformas de 1996, 2001 y 2009.

1 En este capítulo, tras una breve referencia a la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica (SFA), nos centraremos en resumir las principales características de los dos modelos de financiación que han estado vigentes durante el periodo que constituye el horizonte temporal del presente informe: el modelo de 2001 (periodo 2002-2008) y el modelo de 2009 (periodo 2009-2018). Para una exposición más detallada de los fundamentos normativos del sistema (la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA), de su evolución en el tiempo, y de los elementos y funcionamiento básico de los distintos modelos resultantes de las sucesivas reformas del SFA, remitimos al lector al capítulo 1 del informe elaborado para el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia por el mismo equipo investigador hace ahora cinco años (CESRM, 2015) y a las referencias bibliográficas que en él se citan.

2 Dado el objetivo del presente estudio, el régimen de financiación aplicable a las comunidades forales, Navarra y País Vasco, no es objeto de atención en las páginas siguientes, si bien se hará alusión a las haciendas forales y a su privilegiada situación financiera en algunos apartados del informe.

3 *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*. Parcialmente modificada por las leyes orgánicas *3/1996, de 27 de diciembre*; *7/2001, de 27 de diciembre*, y *3/2009, de 18 de diciembre*.

El modelo LOFCA original, vigente hasta 1996, resultó útil en el contexto particular del periodo inicial de traspaso de competencias del Estado a las comunidades; un contexto que, a su vez, condicionó el funcionamiento del sistema. La financiación de las CC.AA. descansaba, en gran medida, en transferencias incondicionadas de la Administración central (“Participación en Ingresos del Estado”, PIE) y en otras de carácter específico (financiación de la sanidad y los servicios sociales transferidos), siendo escasos los recursos de naturaleza tributaria a disposición de las comunidades (básicamente, los tributos cedidos por el Estado), no pudiendo estas, además, modular el volumen de recursos recaudado al carecer de capacidad normativa sobre tales figuras impositivas.

Durante el denominado “periodo transitorio” (hasta 1986), la financiación de las CC.AA. estuvo explícitamente subordinada al “coste efectivo” de los servicios traspasados –en virtud de la disposición transitoria primera de la LOFCA–. Como se señaló en CESRM (2015), la incidencia del coste efectivo y de su metodología de cálculo –más que cálculo, estimación, mediada por un proceso negociador– no se limitó a este periodo, sino que se ha extendido hasta el momento actual, sobreviviendo a los distintos cambios introducidos en el modelo desde el abandono formal de dicha metodología en 1986. En dicho año dejó de realizarse el cálculo anual de la PIE y se estableció un porcentaje fijo de participación en los tributos del Estado, basado en lo que pretendían ser criterios objetivos de necesidad de gasto. En realidad, el cambio que introdujo el acuerdo de 1986 no dejó de ser un “recubrimiento formal del coste efectivo” (Monasterio & Suárez, 1998) que perpetuó las diferencias de financiación entre comunidades del periodo anterior.

Tras la modificación derivada del acuerdo de financiación de 1992 que, básicamente, mejoró la suficiencia financiera de las CC.AA. incrementando el total de recursos objeto de reparto e incorporó algunos cambios en las variables de distribución de los mismos, tuvo lugar el primero de los cambios cualitativos en el SFA, que se reflejó en el acuerdo de 1996 para la revisión del sistema durante el quinquenio 1997-2001. La reforma de 1996 constituyó un avance innegable en términos de autonomía fiscal, concretada en la cesión parcial del IRPF y la atribución a las CC.AA. de competencias normativas respecto de este impuesto y sobre los tributos cedidos “tradicionales”: Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el juego. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, esto es, del objetivo de nivelación fiscal, el nuevo modelo supuso, sin embargo, un paso atrás. La aplicación de la reforma acabó siendo, además, “a la carta”, coexistiendo durante el quinquenio 1997-2001 el modelo anterior prorrogado, para tres comunidades que rechazaron el nuevo sistema (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), y el modelo nuevo para las restantes, con dispar alcance, no obstante, de la participación en el IRPF en algunas de ellas.

En 2001 se lleva a cabo la reforma del SFA que estaba llamada a ser definitiva, por cuanto en 2002 tendría lugar la práctica igualación de los niveles competenciales, lo que permitía integrar en un único mecanismo de financiación todos los recursos destinados a cubrir el coste de los servicios, incluidos los que, hasta entonces, habían afluído a las comunidades autónomas con competencias en sanidad y servicios sociales a través de transferencias específicas. Dado que la primera parte del objeto de análisis del presente estudio se corresponde con el periodo de vigencia de este modelo, nos detendremos un poco más en los principales cambios que supuso su implantación, sus aciertos y errores, así como algunos efectos sobre el nivel de equidad territorial, en particular en lo referido a la situación de la CARM.

La financiación “básica” proporcionada por el modelo, esto es, la destinada a cubrir los servicios traspasados se determinó en el año base en función de una serie de variables, entre las que destacaba la población relativa, que jugó en el sistema el papel de indicador básico de necesidad (94% en el bloque de competencias comunes; 75% en el bloque de competencias sanitarias, definida en este último caso en términos de población protegida por el sistema de salud). El volumen de necesidades así estimado se cubría con las tasas sobre servicios traspasados, los tributos cedidos antes de la reforma de 1996 (los denominados “tributos cedidos tradicionales”), la “tarifa autonómica sobre el IRPF” (cesión de un 33% del Impuesto sobre la renta de las personas físicas a las comunidades autónomas con capacidad normativa limitada para modificar los tipos impositivos y ciertas deducciones), los impuestos indirectos cedidos (un 35% de la recaudación territorial por el IVA, un 40% de los impuestos especiales sobre fabricación y el 100% de otros impuestos sobre consumos específicos: los impuestos sobre la electricidad, sobre determinados medios de transporte y sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos) y, por último, el fondo de suficiencia, que se configuró como una transferencia corriente o subvención de carácter general y cuyo importe se calculó en el año base como el necesario para cubrir las necesidades totales de recursos que no se satisfacían con los instrumentos tributarios referidos.

Dos son las principales críticas que cabe hacer al diseño del modelo derivado del acuerdo de 2001 y a su puesta en práctica. Por un lado, el sistema incorporaba una serie de disposiciones que desvirtuaban notablemente el resultado que cabría esperar de la aplicación de los criterios explícitos de determinación de las necesidades de gasto y, por tanto, de la financiación básica. Así, a la cláusula habitual de garantía del *statu quo*—esto es, que ninguna comunidad pierda recursos o, más exactamente, que todas incrementen su financiación, en mayor o menor medida—, se añadieron varias reglas de modulación destinadas a evitar que las desviaciones respecto de la situación preexistente alcanzaran una magnitud excesiva. Además, se incluyeron diversos fondos específicos para comunidades

con baja renta per cápita y/o con menor densidad de población, otro destinado a garantizar el incremento en el gasto sanitario previsto por el modelo (“garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria”) y algún otro ligado a objetivos concretos (programa de ahorro en incapacidad temporal). Todas estas cláusulas y fondos específicos se tradujeron en que la financiación básica que correspondió a cada comunidad se alejó significativamente –ya en el año base– de la que le habría sido asignada de haber aplicado estrictamente los criterios de necesidad del propio modelo.⁴ En el caso de la CARM, , el incremento de los recursos con el nuevo modelo podría haber estado cercano al 6%, si se hubieran aplicado las variables de necesidad consensuadas, pero acabó siendo inferior al 3% tras la consideración de los “suelos” y “techos” consagrados en el acuerdo. De hecho, el índice relativo de financiación por habitante de la Región de Murcia se alejó ligeramente del valor 100 correspondiente a la media de Régimen Común, frustrándose así las expectativas de convergencia.

En lo que respecta a la dinámica de funcionamiento del sistema, los recursos tributarios evolucionaban según lo hiciera la recaudación efectiva de cada uno de ellos, pero el Fondo de Suficiencia –elemento de cierre del sistema– se actualizaba según el índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Esto implicaba que, si los ingresos tributarios crecían a una tasa uniforme en todas las comunidades, un mayor aumento de la población en una comunidad suponía automáticamente un deterioro de su financiación relativa, circunstancia ésta que, efectivamente, tuvo lugar durante la vigencia del modelo. Ocurrió, además, que fueron las comunidades con un índice de financiación por habitante más bajo las que experimentaron, en general, un mayor crecimiento poblacional –sobre todo, por efecto de los flujos migratorios–. Este fue el caso de la Región de Murcia que, como otras, pudo compensar parcialmente la brecha que se abría entre necesidades de gasto (guiadas por la dinámica demográfica) y recursos garantizados por el sistema (vinculada su evolución a los tributos del Estado, vía Fondo de Suficiencia), gracias al inusitado incremento de la recaudación tributaria asociado, en gran medida, a la extraordinaria pujanza del sector de la construcción en el contexto del “boom” inmobiliario.

Para concluir este capítulo de índole fundamentalmente normativa, nos referiremos al SFA actualmente vigente, aprobado en el año 2009⁵. Ante la

4 Pedraja & Utrilla (2010) estimaron que la desviación estándar de los índices normalizados por habitante se habría reducido desde 8,8 hasta 5,2 con el cambio de modelo y que, por el contrario, acabó incrementándose hasta 9,5 a resultas de la aplicación de la cláusula de *statu quo*, las reglas de modulación y los fondos específicos.

5 Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Publicado en el BOE como parte de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

evidencia, ya puesta de manifiesto en las primeras liquidaciones del sistema, de que el modelo acordado en 2001 mostraba carencias importantes en términos de suficiencia relativa, así como en lo referido a la nivelación fiscal, lo que se evidenciaba en la gran disparidad en los índices de financiación por unidad de necesidad, el modelo diseñado en 2009 nació con la vocación de alumbrar un mecanismo de estimación de las necesidades de gasto de las CC.AA. que corrigiese las deficiencias de los modelos anteriores y que, además, garantizase la cobertura de dichas necesidades de manera suficiente.

El acuerdo de financiación siguió los pasos de su precedente más inmediato de 2001 en dos aspectos importantes: el mantenimiento del *statu quo*—lo que se tradujo en que las necesidades de financiación globales se igualaron a la financiación que hubiera correspondido a cada comunidad en 2009 con arreglo al anterior sistema de financiación— y la aportación de un montante adicional de fondos —en esta ocasión, unos 5.200 millones de euros—. La novedad (mejora) en este caso fue que el reparto de esta financiación adicional no se distribuyó linealmente entre las comunidades, sino que, en su mayor parte, se distribuyó en proporción a la población ajustada de cada comunidad y al incremento de ésta, así como atendiendo a la población dependiente reconocida, lo que contribuyó a reducir las diferencias en financiación per cápita en el año inicial de aplicación del nuevo modelo.

Por lo que respecta a la autonomía fiscal, el nuevo sistema supuso un significativo avance, en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Por una parte, se amplió el alcance de la cesión tributaria, elevando el porcentaje del IRPF del 33% al 50% y las participaciones en la recaudación por IVA e Impuestos especiales, desde el 35% al 50% y desde el 40% al 58%, respectivamente. Se suprimieron, por otro lado, algunas restricciones al establecimiento de la tarifa autonómica del IRPF, se facultó a las comunidades para que pudieran modificar los mínimos personales y familiares y se amplió el margen de actuación en las deducciones de la cuota.

Las necesidades de gasto de las comunidades quedaban cubiertas por su capacidad tributaria, integrada por las figuras impositivas antes citadas, más (o menos, según el signo resultante de las transferencias) la cuantía asignada a sendos fondos: un nuevo fondo de nivelación, el *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF), y el *Fondo de Suficiencia Global* (FSG), que venía a reemplazar, con una finalidad similar, a su homónimo en el anterior sistema, el Fondo de suficiencia.

El acuerdo situó el alcance del mecanismo de nivelación en un 75% del total de necesidades de gasto, porcentaje en que se estimó el importe correspondiente a los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. El objetivo de este mecanismo era garantizar que todas las CC.AA. recibiesen idénticos recursos por unidad de necesidad en lo que a tales servicios básicos

se refiere y se concretó en el mencionado Fondo de garantía (FGSPF), un fondo redistributivo –de suma cero– dotado con el 75% de la capacidad tributaria de cada comunidad más una aportación adicional del Estado. Los recursos del FGSP se distribuían atendiendo a la “población ajustada relativa”, una unidad de necesidad resultante de aplicar un conjunto de ponderaciones a una serie de variables relacionadas con las necesidades de gasto de las comunidades. Las variables y ponderaciones (entre paréntesis) fueron las siguientes:

- Población (30%).
- Superficie (1,8%).
- Dispersión (0,6%).
- Insularidad (0,6%).
- Población protegida equivalente (38%).
- Población mayor de sesenta y cinco años (8,5%).
- Población entre 0 y 16 años (20,5%).

El signo de la transferencia en concepto del FGSPF era positivo cuando la participación de la comunidad en el fondo según los citados criterios de reparto fuera superior a su aportación al mismo, esto es, al 75% de su capacidad tributaria; y el signo sería negativo en caso contrario, esto es, cuando la capacidad tributaria relativa de una comunidad fuese mayor que su necesidad relativa. Una característica importante en lo que se refiere a la dinámica temporal del FGSPF es el hecho de que las cuantías que corresponden a cada comunidad se determinan anualmente actualizando, no solo el importe global del fondo (según evolucionen las capacidades tributarias de las CC.AA. y los ITE), sino también las variables de reparto que determinan la población ajustada.

La cobertura de las necesidades de gasto de las CC.AA. se completa con la transferencia del *Fondo de Suficiencia Global*, por importe igual a la diferencia entre las necesidades totales de financiación reconocidas a la comunidad y la suma del resto de recursos mencionados (capacidad tributaria y FGSPF). El nuevo FSG actúa, al igual que su antecesor del periodo 2002-2008, como mecanismo de cierre del modelo en el año inicial, pudiendo ser de signo positivo o negativo, y su evolución se liga a la de los ITE.

Por último, el modelo aprobado en 2009, hoy vigente, incorporó al SFA dos instrumentos que ajustan a posteriori los resultados en términos de financiación básica: los denominados *Fondos de Convergencia*. El primero de ellos, denominado *Fondo de Competitividad*, está orientado a mejorar la equidad horizontal, aportando recursos adicionales a las regiones cuya financiación por unidad de necesidad sea, bien inferior a la media, o bien inferior a su capacidad tributaria por unidad de necesidad. El segundo, el *Fondo de Cooperación*, se vincula al objetivo de equilibrio territorial o convergencia regional, repartiéndose su dotación entre comunidades con bajo nivel de PIB per cápita o escasa densidad poblacional.

CAPÍTULO 2

LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA 2002-2018

2.1. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

2.1.1. Financiación básica de la CARM

En este epígrafe se describe la evolución de los recursos que el sistema de financiación autonómica garantiza a la Región de Murcia entre el año 2002 y el año 2018. A lo largo de este periodo han estado vigentes dos sistemas de financiación para las comunidades de Régimen Común diferentes: el que operó hasta 2008 y el que entró en vigor a partir de 2009 y que continúa vigente. Como se explicó en el capítulo anterior, el cambio de modelo que tuvo lugar hace ya más de una década supuso una importante modificación, tanto de los criterios de reparto basados en las necesidades de gasto, como en los instrumentos financieros a través de los que las haciendas regionales obtienen los recursos.

Los datos que se emplean en esta sección son los que constan en las liquidaciones del sistema de financiación autonómica. Esto significa, de un lado, que las cifras que se presentan siguen el criterio de devengo, lo que limita el horizonte temporal al último año liquidado, 2018. Por otra parte, las liquidaciones del sistema de financiación computan los tributos cedidos no sujetos a liquidación y las tasas afectas a los servicios transferidos por el importe de su “recaudación normativa” que, en realidad, no es tal. La denominada “recaudación normativa” en el funcionamiento del modelo de 2009 se identifica, básicamente, con la recaudación real en dicho año, actualizada según la evolución de los ITE.⁶ Esta estimación de la recaudación

⁶ En realidad, este criterio es el que se utiliza para la mayoría de los tributos cedidos y las tasas transferidas, si bien la recaudación normativa de algunas figuras impositivas, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o el Impuesto sobre el Patrimonio se atiene a sus propias reglas de cálculo. Para más información, véase De la Fuente (2019).

normativa difiere, en mayor o menor grado, según los años, del concepto que teóricamente pretende captar, esto es, la recaudación que habría obtenido una comunidad autónoma de no haber hecho uso de la capacidad normativa que la ley le atribuye en relación con los distintos tributos objeto de cesión. Como se verá más adelante, la relación entre la recaudación normativa a efectos de liquidación del sistema y la recaudación real obtenida por la CARM ha cambiado a lo largo del tiempo mostrando discrepancias de signo positivo y negativo, según el periodo considerado. También en el caso de la cesión parcial del IRPF los ingresos se computan en términos de recaudación normativa, si bien en este caso, el cálculo hace honor a su denominación, registrándose la parte de la recaudación por IRPF que habría correspondido a la CARM bajo el supuesto de que ésta hubiese mantenido los tipos de gravamen en el nivel de referencia y no hubiera hecho uso de su capacidad para establecer deducciones autonómicas en la cuota del impuesto.

TABLA 2.1.

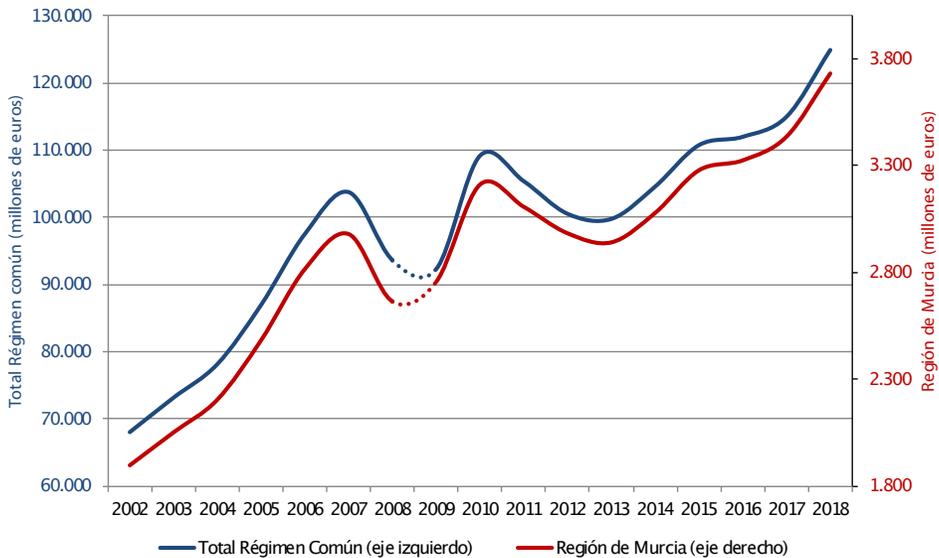
Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (millones de euros).

	Región de Murcia	Total Régimen Común
2002	1.897,04	68.022,97
2003	2.051,01	73.154,38
2004	2.203,95	78.136,12
2005	2.481,98	86.960,12
2006	2.815,12	97.520,05
2007	2.978,58	103.741,89
2008	2.664,16	93.637,86
2009	2.755,15	92.296,54
2010	3.210,19	109.169,76
2011	3.105,95	105.366,46
2012	2.982,19	100.514,55
2013	2.939,77	99.755,78
2014	3.077,53	104.570,10
2015	3.276,97	110.739,00
2016	3.323,40	111.975,95
2017	3.434,13	114.956,68
2018	3.729,71	124.903,05

Pro-memoria: Financiación en 2009 suponiendo el mantenimiento de los criterios de reparto del modelo anterior: Región de Murcia 2.392,7 millones €; Total Régimen Común 83.098,8 millones €. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En la tabla 2.1. se presenta la evolución de la financiación que el sistema ha proporcionado a la comunidad murciana desde 2002 hasta 2018, información que también se muestra visualmente en el gráfico 2.1. En el conjunto del periodo la financiación total prácticamente se ha duplicado en términos nominales, lo que se traduce en un ritmo medio de crecimiento anual acumulado del 4,3%. Este perfil evolutivo es claramente dispar entre 2002 y 2008, cuando estuvo vigente el anterior modelo de financiación, de lo que se observa entre 2009 y 2018, bajo la regulación del modelo actual. En el primer sexenio los recursos aportados por el sistema, según liquidaciones definitivas, crecieron más de un 40% o, lo que es lo mismo, a una media acumulada del 5,8% anual, mientras que desde 2009 hasta 2018 el crecimiento nominal de la financiación básica de la Región se redujo a un ritmo anual del -3,4% (un 35,4% acumulado en esos nueve años).

GRÁFICO 2.1.
Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (millones de euros).



Fuente: Tabla 2.1.

Pese a la diferente escala, resulta evidente que el perfil de crecimiento de la financiación garantizada a la CARM muestra una notable sincronía con el del conjunto de comunidades de Régimen Común. En el caso de éstas, el total de financiación aumentó a un ritmo nominal del 3,9% en todo el periodo,

siendo también más intenso el crecimiento entre 2002 y 2008 (5,5%) que el registrado desde 2009 hasta 2018 (un 3,4%; idéntico al de la CARM). Tanto en el caso del total de comunidades, como en el específico de la Región de Murcia, se aprecia el incremento sostenido de la financiación hasta 2007, el impacto de la crisis sobre los recursos públicos entre 2008 y 2013 (solo interrumpido por la mejora transitoria de ingresos de 2010) y la recuperación de los ingresos que aporta el sistema de financiación a partir de 2014. Esta evolución se observa de manera más elocuente en el gráfico 2.2, que muestra las variaciones anuales de la financiación básica en la Región y en el total de comunidades regidas por el “modelo LOFCA”.

La financiación básica muestra una mejora transitoria de los ingresos en 2010 (tras el desplome de 2008 y la tímida recuperación en términos agregados de 2009) y experimenta después una caída hasta 2013, como consecuencia de los efectos de la crisis económica sobre la recaudación impositiva. Se detecta una clara recuperación a partir de 2014, siendo más intensa en 2015 y 2018.

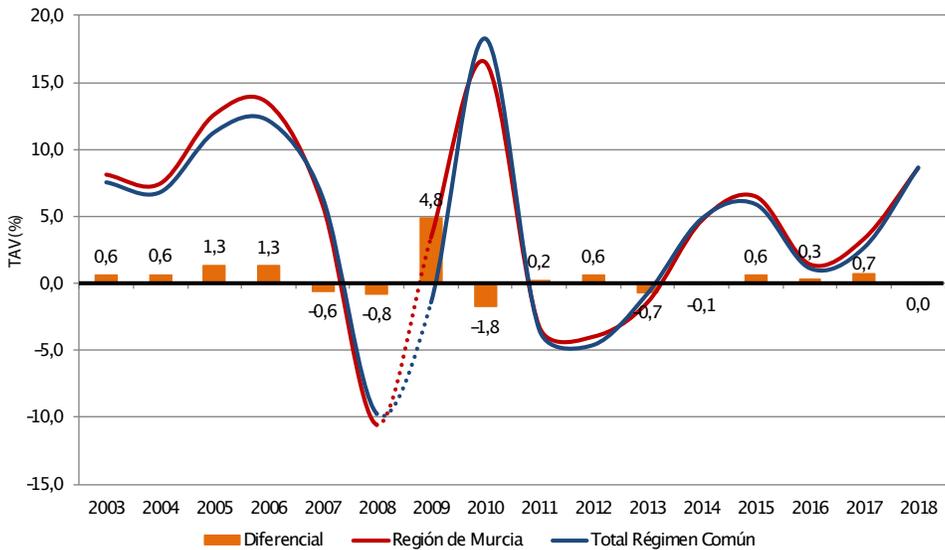
La financiación recibida del sistema por la CARM creció más que la del conjunto de comunidades de Régimen Común en la mayor parte de los años del periodo objeto de análisis (10 de los 16), siendo reseñable el impacto diferencial que, en sentido positivo, supuso el cambio de modelo en 2009, que hizo crecer la financiación básica de la Región de Murcia casi 5 puntos más que la de la media de Régimen Común, tal y como se observa en la columna que representa el diferencial de crecimiento. Otra conclusión que cabe obtener del gráfico 2.2 es que los diferenciales de crecimiento positivos para la Región, si bien se reparten casi al 50% entre el periodo previo y posterior a la reforma del modelo en 2009, son de mayor magnitud entre 2002 y 2009, lo que se traduce en que la situación relativa de la hacienda regional, tras el impulso ganado con la reforma de 2009 se ha estancado en la última década.

El comportamiento de los recursos del sistema de financiación expresados en relación con la evolución de la actividad económica, en Murcia y en el conjunto de comunidades de Régimen Común, se muestra en el gráfico 2.3. De nuevo cabe destacar la sincronía en el perfil cíclico del indicador regional y el agregado. La ratio entre ingresos del sistema y PIB regional creció entre 2002 y 2006, hasta alcanzar un máximo local del 10,9%. En 2007 el indicador cae, debido a la expansión del denominador de la ratio (el PIB) y en 2008 experimenta una caída mucho mayor, de casi 1 punto y medio del PIB, como consecuencia, en este caso, del desplome en los ingresos tributarios causado por la crisis económica. En 2009 el indicador se aúpa hasta rozar el 10% para la CARM gracias a la inyección de recursos que supone la reforma del sistema y en 2010 supera el 11,5% debido a la mejora transitoria en la recaudación fiscal que se registra en dicho año. A

partir de ese momento, los ingresos asociados a la financiación básica del sistema oscilan entre el 11 y el 11,5%, alcanzando su máximo absoluto en el año 2018, cuando el indicador casi se sitúa en el 12% del PIB.

GRÁFICO 2.2.

Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (tasas anuales de variación, %).



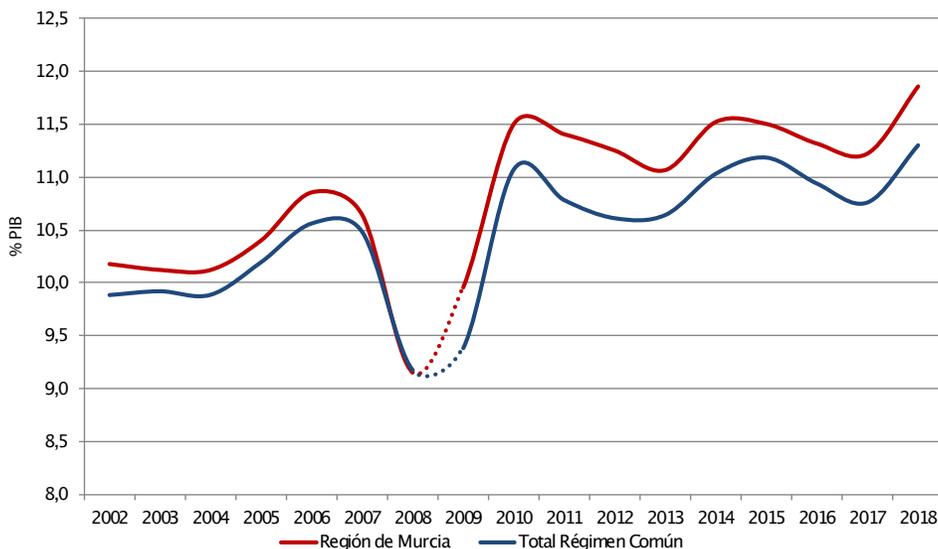
Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.1.

La proporción que la financiación básica representa sobre el PIB mayor en el caso de la Región de Murcia que en el total de comunidades de Régimen Común prácticamente todos los años del periodo analizado, siendo 2008 la única excepción pues, en dicho ejercicio, las ratios regional y media se igualan (9,16% en Murcia; 9,18% en el total de Régimen Común). El diferencial se amplía entre 2009 y 2012, alcanzando las seis décimas de punto; vuelve a estrecharse hasta 2015 (0,3 puntos del PIB de brecha) y se ensancha de nuevo hasta el 0,56 en el último año.

La descripción de las cifras realizada hasta este punto permitiría valorar la dinámica seguida por los recursos que el sistema de financiación garantiza a la hacienda regional, en términos de suficiencia financiera, bajo el supuesto de que durante este tiempo las necesidades se hubiesen mantenido inalteradas. Sin embargo, no es éste un supuesto realista por cuanto el indicador básico de las necesidades de gasto de una comunidad, esto es, su población, también ha seguido su propia dinámica, afectando al grado de suficiencia implícito en los recursos garantizados a

GRÁFICO 2.3.

Financiación básica del sistema para la CARM y para el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018 (% sobre el PIB).



Fuente: Tabla 2.1 y datos del INE.

la hacienda regional. En el caso de la Región de Murcia esto resulta especialmente relevante, por tratarse de un territorio con un dinamismo demográfico superior a la media del país. Las cifras de la tabla 2.2 confirman este extremo: entre 2002 y 2018 la población de derecho aumentó en la región de Murcia más de un 20%, mientras que en el total de CC.AA. de Régimen Común este crecimiento fue del 13,5%. En tasas anuales esto se traduce en un ritmo de incremento de la población residente en la región del 1,17% frente al 0,70% del agregado.

Conviene añadir que el crecimiento poblacional fue mucho más intenso en los años en que estuvo vigente el anterior sistema de financiación autonómica, coincidiendo con la fase expansiva del ciclo. Así, hasta el inicio de la crisis económica, el padrón registró en Murcia incrementos anuales medios próximos al 2,5%. Si extendemos el periodo hasta 2012, la dinámica demográfica regional continúa siendo pujante (1,85% de media anual acumulada entre 2002 y 2012, frente al 1,27% del total de Régimen Común). Sin embargo, en los años más recientes los crecimientos han sido considerablemente más modestos: entre 2012 y 2018 la población de derecho en Murcia apenas creció un 0,3% (un 0,05% de variación media anual), en tanto que en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común se registró un retroceso de más del 1%.

TABLA 2.2.
Evolución de la población de derecho y de la población “ajustada” en la Región de Murcia y el total de CC.AA. de Régimen Común. 2002-2018.

	Región de Murcia		Total Régimen Común Población de derecho*
	Población de derecho	Población “ajustada”	
2002	1.226.993	1.194.354	39.014.649
2003	1.269.230	1.234.831	39.883.256
2004	1.294.694	1.260.352	40.355.001
2005	1.335.792	1.299.435	41.249.448
2006	1.370.306	1.332.214	41.830.674
2007	1.392.117	1.355.864	42.306.958
2008	1.426.109	1.386.443	43.231.496
2009	1.446.520	1.416.295	43.790.920
2010	1.461.979	1.430.126	44.049.155
2011	1.470.069	1.437.899	44.202.984
2012	1.474.449	1.442.217	44.262.842
2013	1.472.049	1.444.162	44.125.765
2014	1.466.818	1.434.243	43.772.094
2015	1.467.288	1.434.787	43.624.802
2016	1.464.847	1.433.404	43.556.282
2017	1.470.273	1.439.379	43.563.661
2018	1.478.509	1.446.880	43.704.810

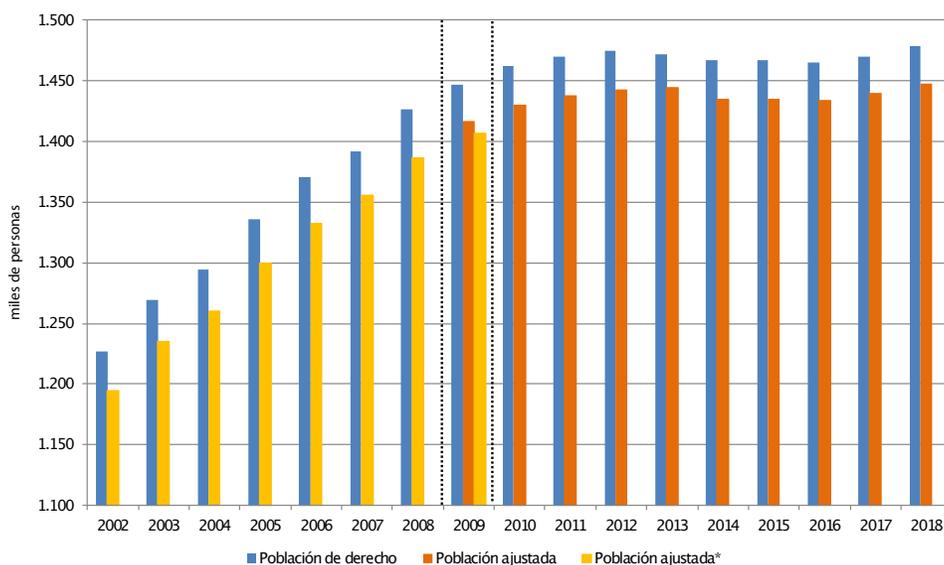
* Para el total de CC.AA. la población de derecho y la “ajustada” coinciden. Fuente: INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tal y como se expuso en el capítulo anterior, el indicador de necesidad de gasto asumido por el modelo de financiación autonómica no es la población de derecho. Por el contrario, las cifras de población son objeto de un “ajuste” que toma en consideración una serie de variables a priori correlacionadas con la intensidad de las necesidades de gasto como la estructura por edades de la población, su dispersión territorial y otras. Estas variables reciben una determinada ponderación en dicho proceso de ajuste que, además, ha ido cambiando en las sucesivas reformas del sistema. La segunda columna de la tabla 2.2 recoge el resultado de este procedimiento de corrección de las cifras oficiales de población que da lugar al constructo denominado “población ajustada”. Esta misma información para la Región de Murcia se presenta en el gráfico 2.4 donde, además de la población de derecho y la “ajustada” se muestra, a título informativo, para el año 2009, tanto la

cifra resultante de aplicar los criterios de ajuste del modelo actualmente vigente, como la que se habría obtenido en caso de haberse mantenido inalteradas las variables y ponderaciones del modelo de 2001.

GRÁFICO 2.4.

Población de derecho de la Región de Murcia y "población ajustada" según los criterios de 2001 y 2009. 2002-2013. (miles de personas)



* Población "ajustada" según las variables y ponderaciones del modelo de 2001 (en 2009 1.406.583 "habitantes ajustados"). Fuente: Tabla 2.2.

Dado que, para el total de comunidades de Régimen Común, las dos cifras de población (la de derecho y la "ajustada") coinciden, por definición, lo que observamos en el gráfico 2.4 es que la aplicación de los criterios de ajuste de la población a las necesidades de gasto penaliza a la Región en términos relativos. Dicho de otro modo, el sistema de financiación (sea el actual o el que estuvo vigente hasta 2008) atribuye a la CARM unas necesidades de gasto en servicios públicos, en términos relativos, inferiores a las que resultarían de considerar su población de derecho. No obstante, el cambio de criterios asociado a la reforma de 2009 redujo ligeramente la brecha entre la cifra de población de derecho y la reconocida a efectos de determinar las necesidades de gasto. La población ajustada representaba, en promedio, un 97% de la población de derecho bajo el modelo anterior (entre 2002 y 2008), mientras que desde 2009 se sitúa prácticamente en el 98%.

La incorporación al análisis de los datos poblacionales conduce a la obtención de las cifras de financiación básica por habitante (si empleamos como denominador la población de derecho) y por “habitante ajustado” (si consideramos los valores de población corregidos). En este segundo caso, y con el fin de homogeneizar la serie, utilizaremos en todos los años del periodo la cifra de “población ajustada” que resulta de aplicar las variables de necesidad del modelo vigente, lo que implica asumir que este sistema de variables y ponderaciones representa de un modo más preciso las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos.⁷ Esta información se presenta en la tabla 2.3, pudiendo observarse cómo la financiación per cápita que el sistema atribuye a la CARM pasó de 1.546 euros por habitante en 2002 a 2.523 euros por habitante en 2018. El montante de recursos por “habitante ajustado”, que en 2002 se cifró en 1.577 euros, ascendió a 2.578 euros en 2018. Tal evolución supone un incremento nominal superior al 63% (3,1% de crecimiento medio anual acumulado).

TABLA 2.3.
Financiación básica por habitante y financiación por “habitante ajustado” para la CARM. 2002-2018 (euros/habitante).

	Financiación por habitante	Financiación por “habitante ajustado”
2002	1.546,09	1.576,67
2003	1.615,95	1.648,20
2004	1.702,29	1.732,95
2005	1.858,06	1.897,40
2006	2.054,38	2.099,36
2007	2.139,60	2.180,64
2008	1.868,13	1.908,75
2009	1.904,68	1.945,32
2010	2.195,79	2.244,69
2011	2.112,79	2.160,06
2012	2.022,58	2.067,78
2013	1.997,06	2.035,62
2014	2.098,10	2.145,75
2015	2.233,35	2.283,94
2016	2.268,77	2.318,54
2017	2.335,71	2.385,84
2018	2.522,62	2.577,76

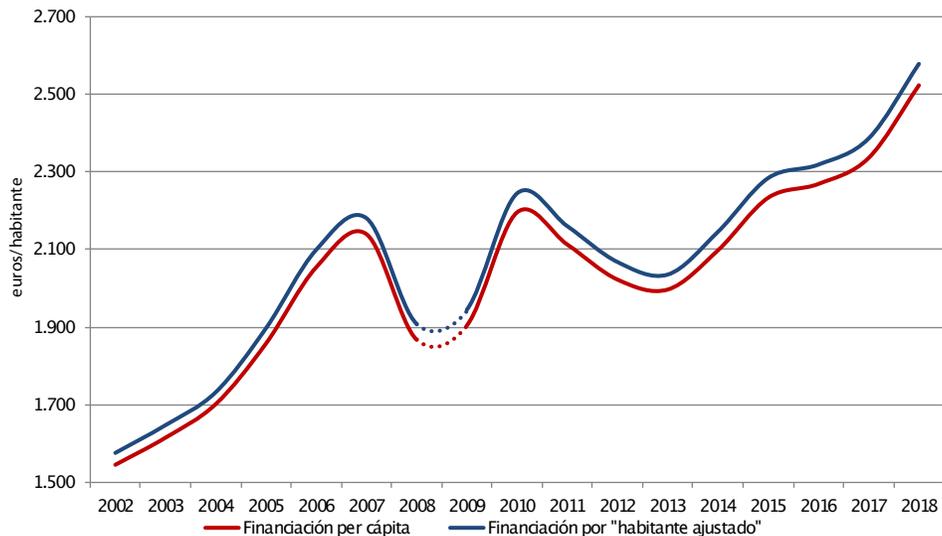
Pro-memoria: Financiación en 2009 suponiendo el mantenimiento de los criterios de reparto del modelo anterior: 1.654,1 € por habitante; 1.689,4 € por “habitante ajustado”. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁷ Entre 2002 y 2008, la población ajustada en la Región de Murcia, según el modelo de 2001 es, en promedio, un 0,7% inferior a la cifra que se obtiene utilizando los criterios del modelo de 2009. En consecuencia, la financiación por habitante ajustado en cada uno de los años de dicho periodo, tomando los valores de población del modelo de 2001 –entonces vigente– sería aproximadamente un 0,7% superior a la que se muestra en la tabla 2.3 y el gráfico 2.5.

La evolución de los valores de financiación per cápita (y por “habitante ajustado”) no responde a un perfil homogéneo a lo largo del periodo, tal y como se observa en el gráfico 2.5 y se ratifica en el gráfico 2.6 que recoge las tasas anuales de variación de la financiación por habitante (de derecho y “ajustado”). Hasta 2007 ambos indicadores crecen a una media anual del 6,7%, en términos nominales. En 2008 caen de manera brusca, como consecuencia del impacto de la crisis sobre la recaudación impositiva y, pese al efecto positivo de la reforma de 2009 y la recuperación transitoria de los ingresos públicos de 2010 la tasa media de variación entre 2007 y 2013 es negativa (-1,1%). Con el inicio del periodo de recuperación económica, vuelve a aumentar la financiación por habitante de forma sostenida, a una tasa nominal anual media del 4,8%. Estas cifras muestran claramente cómo el impacto del ciclo económico sobre los recursos públicos se ve reflejado en el perfil evolutivo de la financiación garantizada por el sistema a la CARM.

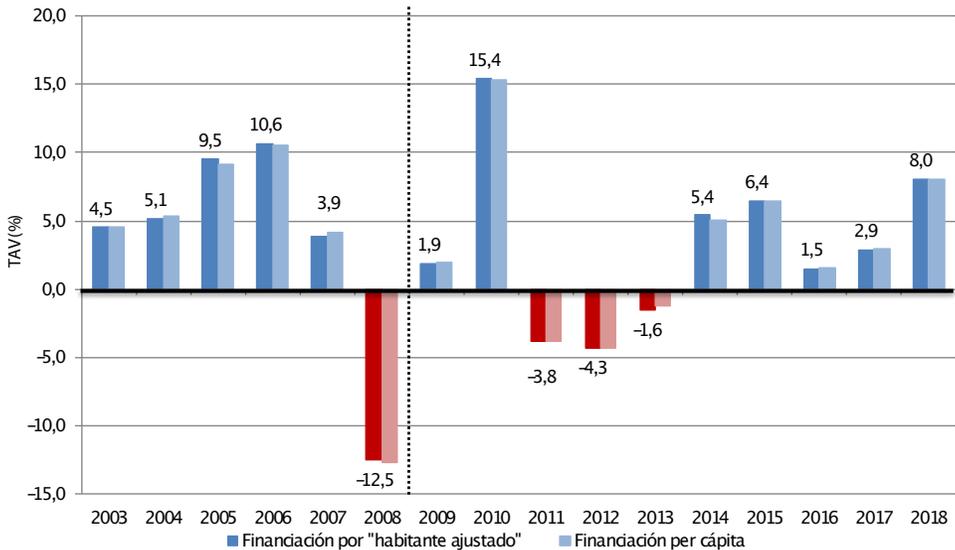
GRÁFICO 2.5.

Financiación básica por habitante y por “habitante ajustado” para la CARM. 2002-2018 (euros/habitante).



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.3.

GRÁFICO 2.6.
Financiación básica por habitante y por "habitante ajustado" para la CARM 2002-2018
 (tasas anuales de variación, %).



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.3.

2.1.2. Estructura de la financiación y evolución

En el marco del análisis del nivel y evolución de los recursos que el sistema de financiación atribuye a la Región para hacer frente a las competencias de gasto que tiene asignadas, resulta interesante conocer la composición de dichos recursos, ya que el grado de autonomía de los distintos instrumentos de financiación y, en consecuencia, la capacidad del gobierno regional para influir sobre su nivel, es ciertamente dispar. Podemos, en primer lugar, distinguir entre recursos de naturaleza tributaria e ingresos de carácter no tributario. La primera categoría la forman los ingresos tributarios no sujetos a liquidación, esto es, las tasas afectas a los servicios traspasados (TA) y los tributos cedidos "tradicionales" (TC), y los ingresos tributarios sujetos a liquidación: IRPF, IVA e Impuestos especiales de fabricación (IIEE). Los ingresos de carácter no tributario incluyen los distintos fondos de transferencias que sirven para completar la financiación de las comunidades; hasta 2008 –bajo la vigencia del modelo de 2001–, el Fondo de Suficiencia (FS) y la garantía de la financiación sanitaria (GS); desde 2009 hasta ahora, con la regulación del modelo hoy vigente, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), el Fondo de Suficiencia General (FSG) y los fondos de convergencia (FFC): Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. La evolución de cada uno de estos dos

grandes agregados en el periodo objeto de estudio se presenta en la tabla 2.4, mientras que el gráfico 2.7 resume la composición porcentual del total de recursos atendiendo al carácter tributario o no tributario de los ingresos.

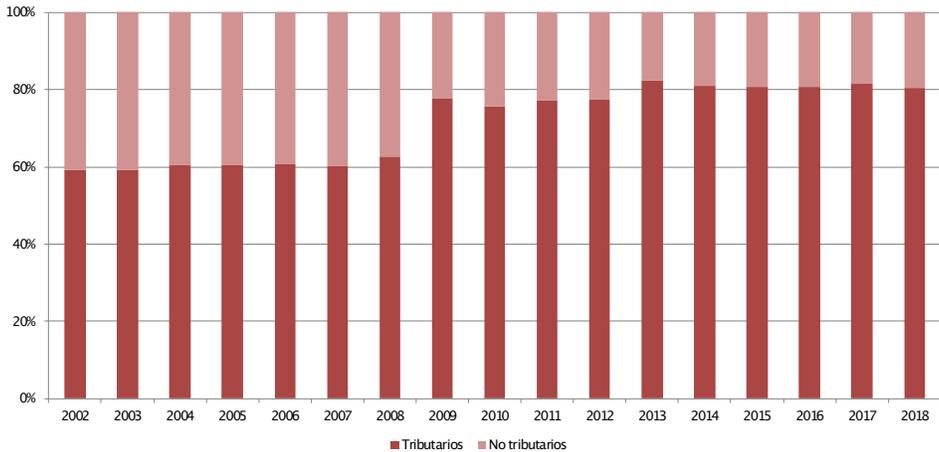
TABLA 2.4.
Financiación básica de la CARM Recursos tributarios y no tributarios. 2002-2018
(millones de euros).

	Recursos tributarios	Recursos no tributarios	Total financiación básica
2002	1.123,1	774,0	1.897,0
2003	1.213,7	837,3	2.051,0
2004	1.336,7	867,3	2.203,9
2005	1.502,7	979,3	2.482,0
2006	1.712,9	1.102,2	2.815,1
2007	1.794,9	1.183,7	2.978,6
2008	1.673,2	990,9	2.664,2
2009	2.146,1	609,1	2.755,2
2010	2.433,0	777,2	3.210,2
2011	2.403,3	702,6	3.105,9
2012	2.312,3	669,9	2.982,2
2013	2.418,0	521,8	2.939,8
2014	2.495,4	582,1	3.077,5
2015	2.645,1	631,9	3.277,0
2016	2.678,5	644,9	3.323,4
2017	2.796,5	637,6	3.434,1
2018	2.996,5	733,2	3.729,7

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Resulta evidente a la vista de la tabla y del gráfico que, durante todo el periodo de análisis, la mayor parte de la financiación asignada por el sistema a la comunidad procede de recursos de naturaleza tributaria. También salta a la vista el cambio estructural que tiene lugar con la reforma de 2009, momento a partir del cual la participación de los recursos tributarios se hace aún mayor. Así, durante la vigencia del sistema de 2001, el peso de los ingresos tributarios en el total de financiación básica se mantuvo en torno al 60% del total, correspondiendo el resto (40% aproximadamente) a los fondos de financiación materializados como transferencias corrientes. Este reparto de los recursos según su carácter tributario o no era, por lo demás, durante ese periodo, muy similar al que se registraba en el conjunto de comunidades de Régimen Común, en las que los recursos tributarios representaban dos terceras partes de la financiación total.

GRÁFICO 2.7.
Estructura de la financiación básica de la CARM atendiendo a la naturaleza de los recursos. 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.4.

La reforma de 2009, al incrementar los porcentajes de cesión a las comunidades de las principales figuras tributarias (IRPF, IVA e IIEE), tuvo como efecto el observado incremento en la participación de los recursos de naturaleza tributaria en el total de financiación básica. A lo largo del periodo 2009-2018 dicha participación, en el caso de la Región de Murcia, se estabiliza en torno al 80%, esto es, veinte puntos más de lo que suponía su peso en el periodo previo. Si comparamos estos datos con los del conjunto de comunidades de Régimen Común, comprobamos una gran similitud, por cuanto los recursos tributarios suponen en promedio durante el periodo de vigencia del nuevo modelo un 85% del total de financiación.

En la tabla 2.5 se muestra el detalle de los ingresos tributarios garantizados por el sistema a la CARM que, como antes se indicó, se computan en términos de lo que el modelo denomina "recaudación normativa". Dentro de los recursos de carácter tributario, cabe distinguir entre los que no están sujetos a liquidación (TA y TC) y aquéllos que sí lo están (IRPF, IVA e IIEE), tal y como se explicó más arriba. El gráfico 2.8 permite comprobar cómo en todos los años del periodo de análisis, los tributos sujetos a liquidación aportan más del 80% del total de ingresos tributarios, detectándose así mismo un incremento en dicha participación a resultas del cambio en el sistema de financiación autonómica en 2009. Los tributos sujetos a liquidación suponen, en promedio, un 81,4% entre 2002 y 2008 y un 83,2% en el periodo 2009-2018.

TABLA 2.5.

Financiación básica de la CARM Recursos tributarios. 2002-2018 (millones de euros).

	Tributos cedidos ⁽¹⁾	Tasas afectas ⁽¹⁾	Total no sujetos a liquidación	IRPF ⁽²⁾	IVA	IIEE	Total sujetos a liquidación	Recursos tributarios
2002	209,6	12,2	221,8	299,9	357,8	243,5	901,3	1.123,1
2003	224,4	13,0	237,4	331,9	389,8	254,6	976,3	1.213,7
2004	237,6	13,4	251,0	380,9	437,0	267,9	1.085,7	1.336,7
2005	269,2	15,1	284,4	440,5	494,1	283,7	1.218,3	1.502,7
2006	302,6	17,1	319,7	549,8	543,2	300,3	1.393,2	1.712,9
2007	317,9	18,3	336,2	567,1	563,0	328,6	1.458,7	1.794,9
2008	244,9	15,2	260,1	595,7	493,8	323,6	1.413,2	1.673,2
2009	354,3	10,7	365,0	839,0	502,5	439,6	1.781,0	2.146,1
2010	419,7	17,0	436,8	802,9	743,4	450,0	1.996,2	2.433,0
2011	405,8	16,0	421,9	807,0	736,3	438,1	1.981,4	2.403,3
2012	387,2	15,4	402,6	740,2	739,9	429,6	1.909,7	2.312,3
2013	387,4	17,5	404,9	765,0	786,0	462,1	2.013,2	2.418,0
2014	395,9	18,8	414,8	784,6	828,6	467,5	2.080,7	2.495,4
2015	418,3	19,5	437,8	835,5	894,0	477,8	2.207,3	2.645,1
2016	417,6	18,5	436,1	830,4	931,3	480,7	2.242,3	2.678,5
2017	429,8	17,9	447,8	894,1	962,4	492,2	2.348,7	2.796,5
2018	466,1	20,0	486,1	949,8	1061,9	498,8	2.510,4	2.996,5

(1) Recaudación normativa. (2) Sin ejercicio de la capacidad normativa. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

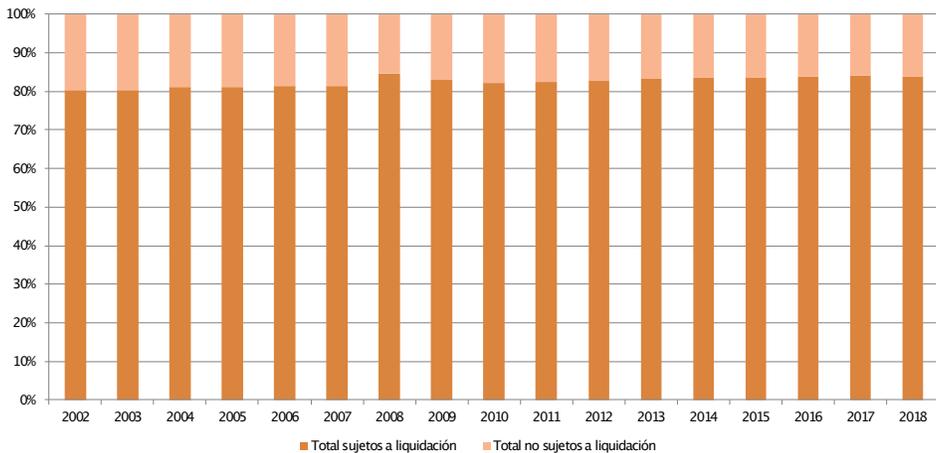
La composición de los recursos tributarios según estén o no sujetos a liquidación por parte del Estado es muy similar a la observada para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. Por destacar alguna diferencia, en el agregado de las 15 regiones se aprecia más el cambio en la estructura de los recursos tributarios a partir de 2009.

Más interesante que analizar la distribución de los ingresos del sistema entre tributos sujetos y no sujetos a liquidación, es agregar los recursos de naturaleza tributaria según la hacienda regional tenga o no capacidad normativa sobre los elementos básicos de los tributos. A tal fin, los datos de la tabla 2.5 han de ser objeto de reagrupación, sumando, de un lado, las tasas, los tributos cedidos “tradicionales” y el IRPF, categorías respecto de las cuales la CARM puede ejercer su capacidad normativa –en mayor o menor medida, según la figura de que se trate–; y de otro, los impuestos que no son pueden ser modificados por las haciendas

regionales, por estar sometidos a armonización en el ámbito europeo: el IVA y los impuestos especiales de fabricación. El gráfico 2.9 muestra el resultado de este otro criterio de agregación alternativo de los recursos de naturaleza tributaria.

GRÁFICO 2.8.

Estructura de los recursos tributarios de la CARM Recursos sujetos a liquidación y no sujetos a liquidación. 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.5.

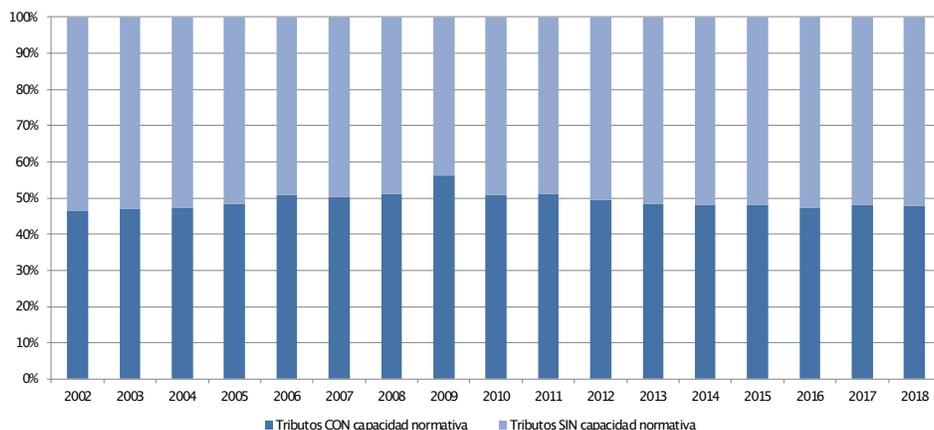
Aproximadamente la mitad de los ingresos tributarios que forman parte de la financiación básica de la CARM están sujetos a normativa estatal, no disponiendo el gobierno regional de la más mínima capacidad para alterar sus elementos esenciales, esto es, la base imponible, el tipo de gravamen o las deducciones. Esto hace que la hacienda autonómica no pueda en modo alguno incidir en sus niveles de recaudación. En el gráfico 2.9 se constata que la participación en el total de los tributos en los que la CARM sí puede ejercer competencias normativas –por lo que su volumen de recaudación depende de las medidas de política impositiva adoptadas por la hacienda regional– aumentó paulatinamente durante el periodo de vigencia del anterior modelo de financiación (del 46,5% de 2002 al 51,4% de 2008). En 2009 la participación de los tributos con capacidad normativa alcanzó un máximo del 56%,⁸ si bien a partir de dicho año la evolución del peso de estos

⁸ Recordamos que en este apartado se están computando los tributos cedidos según el criterio “normativo” (y los ingresos provenientes del IRPF sin tener en cuenta el posible ejercicio de la capacidad normativa por parte de la hacienda regional). Como se explicó con anterioridad, el modelo aprobado en 2009 revisó al alza las estimaciones de recaudación normativa de algunos tributos cedidos, lo que explica, en parte, este aumento de la participación de los tributos con capacidad normativa en el total de ingresos tributarios al inicio del periodo de vigencia del nuevo sistema.

ingresos muestra un perfil decreciente hasta volver a caer por debajo del 50% (en 2018 el peso de los recursos con capacidad normativa se sitúa en el 47,9%).

GRÁFICO 2.9.

Estructura de los recursos tributarios de la CARM Tributos con capacidad normativa y sin capacidad normativa. 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.5.

Es importante subrayar la conclusión principal de la información mostrada en el gráfico 2.9, por cuanto precisa el auténtico grado de autonomía que la CARM tiene en relación con los instrumentos que el sistema de financiación pone a su disposición. Por ejemplo, con las cifras del último ejercicio liquidado de 2018, se comprueba que la autonomía fiscal de la hacienda regional no es del 80,3%, como podría deducirse a la vista del porcentaje que suponen los recursos tributarios sobre el total de financiación y que se ha representado en el gráfico 2.7, sino que podría cifrarse en un más modesto 38,5%, que es el porcentaje que representan los recursos procedentes de tributos con capacidad normativa en el global de la financiación básica. Este índice de autonomía tributaria de la CARM está, además, bastante lejos –10 puntos por debajo– del que resulta para el total de CC.AA. de Régimen Común, que se eleva a un 48,7% en el último año liquidado.

Nos detendremos, para finalizar el análisis de la composición de los recursos de naturaleza tributaria, precisamente en los tributos cuya recaudación puede verse afectada por la capacidad normativa del gobierno autonómico. En particular, estudiaremos la composición de los tributos cedidos “tradicionales” y las discrepancias que existen entre el criterio normativo que aplica el sistema de financiación a los efectos de determinar el fondo de suficiencia que cubre las

necesidades de gasto agregadas, y la recaudación real obtenida por la comunidad autónoma. En la tabla 2.6 se presenta el desglose de los ingresos efectivamente recaudados por la CARM en concepto de tributos cedidos.

TABLA 2.6.
Tributos cedidos “tradicionales” de la CARM Recaudación real. 2002-2017
 (millones de euros).

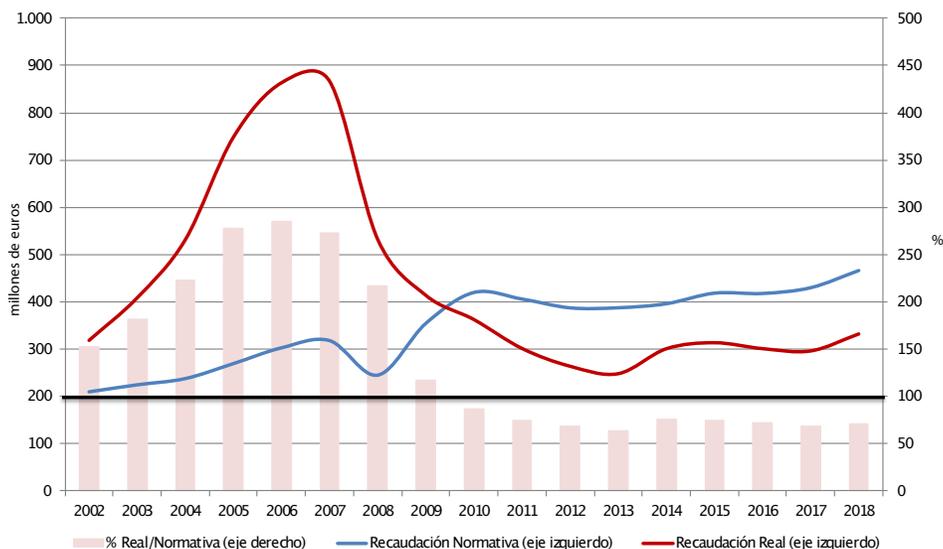
	IVMH	IDMT	ISD	IP	ITP+AJD	TJ	Total
2002	28,7	35,6	17,1	14,4	183,1	53,9	332,8
2003	30,3	38,9	26,0	16,6	256,0	57,3	425,0
2004	32,5	45,4	33,7	19,0	361,0	58,6	550,2
2005	34,5	54,4	51,9	22,3	547,9	59,3	770,5
2006	35,9	63,8	49,7	27,2	654,1	59,8	890,6
2007	36,8	63,2	55,8	35,2	650,0	60,8	901,7
2008	33,9	30,4	45,8	41,7	364,2	57,7	573,8
2009	32,5	17,0	32,3	---	282,3	49,7	413,8
2010	31,5	16,2	33,9	---	236,5	44,4	362,4
2011	43,9	11,3	26,1	---	183,1	36,9	301,3
2012	45,8	8,1	33,4	---	148,3	28,1	263,7
2013	17,2	7,0	43,0	---	156,8	23,9	247,9
2014	---	6,6	96,1	---	171,1	26,9	300,7
2015	---	8,5	80,0	---	197,6	27,3	313,5
2016	---	9,1	65,2	---	196,9	29,7	300,9
2017	---	10,7	61,2	---	193,4	30,8	296,1

IVMH: Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos. IDMT: Impuesto sobre determinados medios de transporte. ISD: Impuesto sobre sucesiones y donaciones. IP: Impuesto sobre el patrimonio. ITP+AJD: Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. TJ: Tributos sobre el juego. Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por lo que atañe a las diferencias entre el criterio normativo del cómputo de los ingresos por tributos cedidos y la recaudación real procedente de las figuras que forman parte de dicho agregado, el gráfico 2.10 ilustra claramente la brecha que separa el perfil evolutivo de cada una de estas magnitudes en los dos periodos en que cabe dividir el horizonte temporal objeto de análisis. La recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” muestra un crecimiento moderado durante el periodo 2002-2007, al que sigue una fuerte caída en 2008 que la revisión del modelo de 2009 corrige al alza. Desde entonces, tras un incremento significativo en 2010, los tributos cedidos según criterio normativo estabilizan su cuantía en

torno a los 400 millones euros. La recaudación real por estos tributos se muestra más claramente influida por el ciclo económico, con un fortísimo incremento entre 2002 y 2007 y una caída prolongada en el periodo 2007-2013, que fue particularmente acusada en los dos primeros años de este sexenio. El índice que relaciona la recaudación real con la normativa refleja esta dispar evolución. Si hasta 2008 la ratio recaudación real / recaudación normativa superó con creces el 100% (con un máximo cercano al 300% en 2006), desde 2010 está sistemáticamente por debajo de dicho umbral, mostrando, además, una tendencia decreciente hasta 2013, cuando la recaudación efectiva por tributos cedidos en la comunidad murciana apenas superó el 60% de la estimación normativa. En 2014 el porcentaje asciende hasta el 76% pero, a partir de entonces, se retorna a la senda decreciente, alcanzándose un mínimo del 69%. Este parece ser un punto de inflexión, pues en 2018 la hacienda regional recauda por estos tributos un 71,2% del valor que el sistema considera a efectos del reparto de fondos entre comunidades.

GRÁFICO 2.10.
Tributos cedidos de la CARM. Recaudación real vs. "normativa". 2002-2018
(euros y porcentaje).



Índice Real/Normativa: Ratio entre la recaudación real y la recaudación normativa, expresada en porcentaje. Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 2.5 y 2.6.

Con los datos de la tabla 2.6 se ha construido el gráfico 2.11 en el que se detalla la estructura por figuras tributarias de los denominados tributos cedidos "tradicionales". Es claro el protagonismo, en todos y cada uno de los años

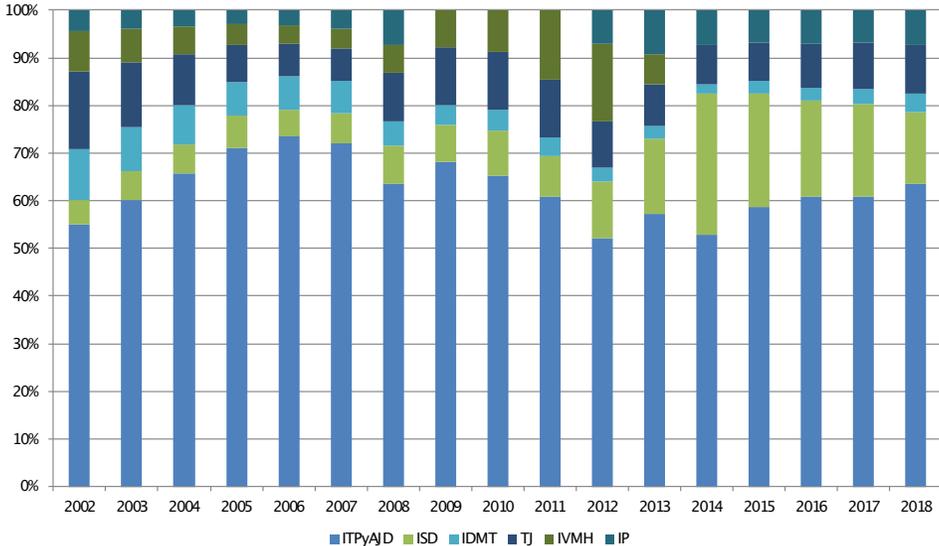
del periodo, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD). Su participación en la recaudación total (efectiva) de esta categoría de ingresos es, en promedio, del 62%, con un mínimo del 52% en 2012 y un máximo del 73,5% en 2006. El acusado crecimiento en la recaudación de este impuesto hasta 2007 estuvo asociado al *boom* inmobiliario que se registró en España, en general, y en la Región de Murcia, en particular, y al consiguiente aumento de las operaciones gravadas en concepto de transmisión patrimonial y de formalización de documentos notariales (escrituras de compraventa, préstamo, etc.).

La dinámica seguida por el ITPAJD se ha reflejado en el perfil evolutivo de las aportaciones del resto de tributos cedidos. El conocido como impuesto “de matriculación” (IDMT), que suponía casi un 11% en 2002, no ha dejado de perder peso relativo hasta representar poco más del 3% del total en 2018. El impuesto autonómico sobre combustibles (IVMH), que rondaba el 9% del total en 2002, cayó hasta el 4% en 2007 aunque fue ganando cuota a partir de entonces hasta superar con creces el 15% en vísperas de su extinción en 2013. Los ingresos derivados de los tributos sobre el juego, que al comienzo del periodo llegaron a representar casi una sexta parte de los ingresos totales por impuestos cedidos, perdieron relevancia en la recaudación total hasta 2007 y la han recuperado parcialmente desde entonces, estabilizándose su peso en el intervalo del 8-10%. Los recursos procedentes del ISD, sin embargo, mantuvieron su participación relativa durante la expansión de la recaudación del ITPAJD y la han incrementado de manera notable al tiempo que se reducía el peso de la principal figura tributaria dentro de esta categoría; en 2014 llegaron a alcanzar casi el 30% de la recaudación total. Finalmente, el impuesto sobre el patrimonio también perdió cuota en el total desde el 4% de 2002, recuperando terreno únicamente en el año 2008, el último antes de su supresión, cuando superó el 7% de la recaudación de los tributos cedidos “tradicionales”. Tras su recuperación en 2012 ha mantenido su peso en torno a ese mismo porcentaje del 7%.

El análisis de la composición por instrumentos de la financiación de la CARM y de su evolución debe completarse con el estudio de los recursos de naturaleza no tributaria incluidos en el sistema de financiación autonómica. En primer lugar, resulta obligado advertir de que es en esta categoría de ingresos en la que se ha producido una modificación de mayor calado a resultas del cambio de modelo en 2009. Mientras que en el periodo 2002-2008 los ingresos no tributarios se concretaban, prácticamente, en un único instrumento que funcionaba como cierre del sistema, el Fondo de Suficiencia (FS), en el modelo de 2009 encontramos hasta cuatro instrumentos de financiación de carácter no tributario: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), que es el principal instrumento de nivelación, el Fondo de Suficiencia General (FSG), cuya función es similar a la del antiguo FS, y dos Fondos de convergencia (FFC): el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Se ha

GRÁFICO 2.11.

Composición de los tributos cedidos “tradicionales” de la CARM. Recaudación real. 2002-2018.



IVMH: Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos. IDMT: Impuesto sobre determinados medios de transporte. ISD: Impuesto sobre sucesiones y donaciones. IP: Impuesto sobre el patrimonio. ITPAJD: Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. TJ: Tributos sobre el juego. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

afirmado que en el modelo de 2001 el FS es “prácticamente” el único instrumento no tributario de financiación, porque desde 2002 hasta 2008 también estuvo activo un mecanismo de financiación específico, la “garantía de financiación sanitaria” (GS) que, aun integrada en el modelo, proporcionaba recursos afectados a la cobertura de los gastos en sanidad de las CC.AA.

En la tabla 2.7 se muestra la evolución de los ingresos obtenidos por la comunidad murciana en virtud de cada uno de esos instrumentos de financiación. Durante la vigencia del modelo de 2001 –es decir, hasta 2008-, la totalidad de los recursos de carácter no tributario se materializaban en el Fondo de Suficiencia, con la única excepción del último año de aplicación del modelo, cuando la región recibe fondos por primera y única vez del Fondo de Garantía de la Sanidad, aunque en una magnitud muy inferior a la del FS. El cambio de sistema de financiación configura un nuevo esquema de fondos que altera significativamente este patrón. A partir del año 2009, si bien el FGSPF sustituye al FS como mecanismo de financiación principal, los Fondos de Convergencia aportan entre un 20% y un 25% de las cantidades obtenidas a lo largo de este periodo en forma de transferencias

de base no tributaria. El nuevo mecanismo de cierre del sistema, el FSG, por su propia naturaleza, presenta un comportamiento mucho más volátil, llegando a tener incluso signo negativo a partir del año 2012.

TABLA 2.7.
Financiación básica de la CARM. Recursos no tributarios. 2002-2018
 (millones de euros).

	Fondo de suficiencia	Fondo de garantía sanitaria	Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales	Fondo de suficiencia general	Fondos de convergencia	Recursos no tributarios
2002	774,0	--				774,0
2003	837,3	--				837,3
2004	867,3	--				867,3
2005	979,3	--				979,3
2006	1102,2	--				1102,2
2007	1183,7	--				1183,7
2008	981,0	10,0				990,9
2009			365,4	92,7	151,0	609,1
2010			543,2	92,3	141,7	777,2
2011			537,4	22,8	142,4	702,6
2012			538,4	-6,1	137,6	669,9
2013			548,9	-158,0	130,8	521,8
2014			615,0	-181,7	148,7	582,1
2015			659,1	-187,8	160,6	631,9
2016			660,0	-178,4	163,3	644,9
2017			646,4	-176,0	167,2	637,6
2018			737,9	-196,3	191,6	733,2

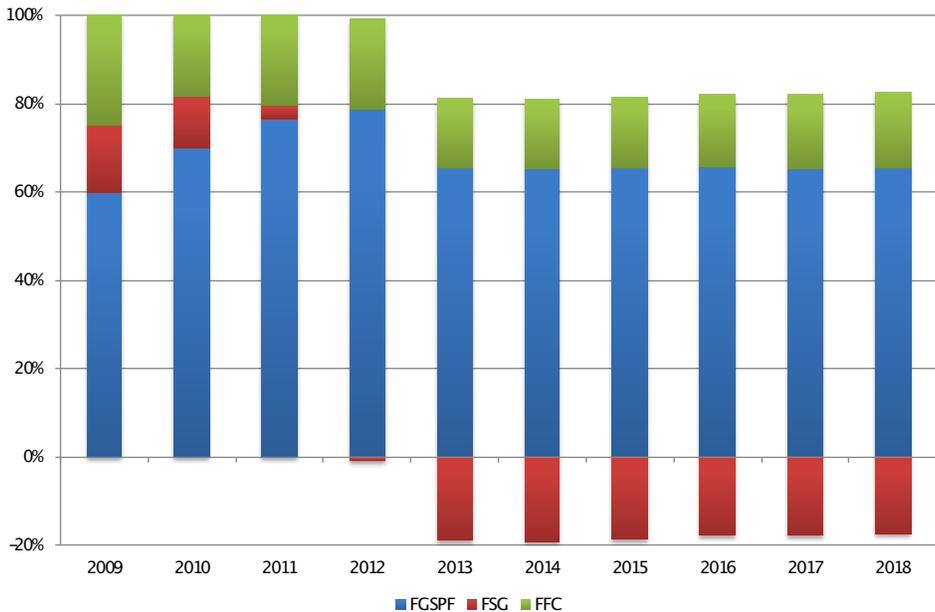
Fuente: Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 2.12 se representa la estructura porcentual de los recursos de carácter no tributario que el sistema de financiación garantiza a la Región de Murcia. La representación se limita al periodo 2009-2018, toda vez que en el periodo de vigencia del anterior modelo el 100% de los recursos de esta naturaleza procedió del FS, salvo en el año 2008, en el que los recursos del fondo de garantía sanitaria aportaron un 1% del total. En dicho gráfico se comprueba lo ya mencionado al respecto del signo negativo que el FSG presenta en el caso de Murcia desde el año 2012. Si bien en este ejercicio su peso es poco significativo, a partir de 2013 la “subvención negativa” por tal concepto resta, en promedio, un 22% de la financiación aportada conjuntamente por los otros dos instrumentos de carácter no tributario: el FGSPF y los fondos de convergencia.

El patrón que se muestra en el gráfico 2.12 difiere del observado para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. Así, en el agregado de comunidades el FSG ha tenido un protagonismo mayor, particularmente en los años iniciales de aplicación del nuevo modelo, cuando superó el 50% del total de recursos. Su peso se ha reducido hasta el 6% en 2018. Los Fondos de Convergencia, representan, en promedio del periodo 2009-2018, un tercio del total de estos recursos no tributarios, siendo su participación creciente (un 37,6% en 2018).

GRÁFICO 2.12.

Estructura de los recursos no tributarios del sistema de financiación en la CARM. 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.7.

2.1.3. Contribución de los instrumentos de financiación a la evolución de los recursos garantizados por el sistema

Se completa a continuación el análisis de la evolución de la financiación de la CARM a lo largo del periodo objeto de análisis, estudiando las variaciones de la financiación básica y de los agregados que la componen, a partir de la contribución que los distintos instrumentos de financiación han hecho a dichas variaciones. Habida cuenta de que el cambio de modelo en 2009 supone una ruptura en las series de ingresos, al variar la composición interna de los recursos

de naturaleza tributaria y modificar radicalmente los de carácter no tributario, dividiremos este análisis en dos sub-periodos, 2002-2008 y 2009-2013.⁹

En la tabla 2.8 se presentan las tasas de variación de cada uno de los componentes de la financiación básica de la CARM durante el periodo 2002-2008, así como las contribuciones de los mismos al crecimiento agregado. Durante estos años de vigencia del modelo anterior que, en su mayor parte, coincidieron con una fase expansiva del ciclo económico, los recursos de naturaleza tributaria explican casi el 72% de la variación total de los recursos de la hacienda regional (29 puntos de los más de 40 de crecimiento acumulado en dicho periodo). Los ingresos no tributarios (básicamente el Fondo de Suficiencia), pese a representar el comienzo del periodo más del 40% de la financiación total, únicamente aportan un 28% del crecimiento agregado, evidenciando un dinamismo inferior al de los tributos. Dentro de estos, son los impuestos sujetos a liquidación (IRPF, IVA e IIEE) los principales causantes del crecimiento de la financiación básica, explicando las dos terceras partes del aumento en los recursos. En particular, la evolución de la recaudación por IRPF (que casi se duplica en el periodo) justifica por sí sola cerca de un 40% del incremento en el montante global de financiación de la comunidad, superando al segundo instrumento en capacidad explicativa que es el citado Fondo de Suficiencia.

TABLA 2.8.

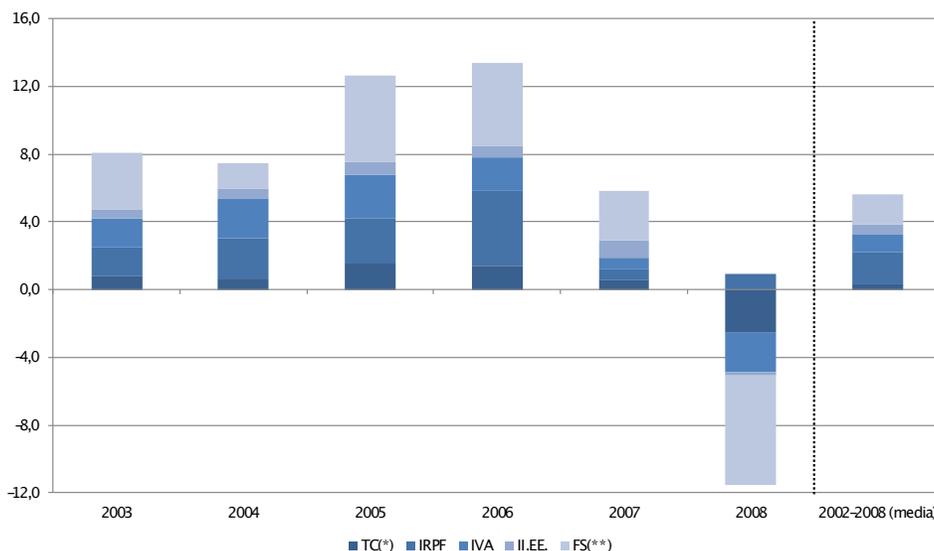
Contribución de los diferentes instrumentos de financiación y categorías de recursos a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2002-2008 (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).

	Peso relativo 2002	TVP 2002-08 (%)	Contribución	
			p.p.	%
Tributos cedidos	0,110	16,8	1,9	4,6
Tasas afectas	0,006	24,3	0,2	0,4
<i>Total no sujetos a liquidación</i>	<i>0,117</i>	<i>17,2</i>	<i>2,0</i>	<i>5,0</i>
IRPF	0,158	98,6	15,6	38,6
IVA	0,189	38,0	7,2	17,7
II.EE.	0,128	32,9	4,2	10,4
<i>Total sujetos a liquidación</i>	<i>0,475</i>	<i>56,8</i>	<i>27,0</i>	<i>66,7</i>
TOTAL TRIBUTARIOS	0,592	49,0	29,0	71,7
Fondo de Suficiencia	0,408	26,7	10,9	27,0
Garantía Sanidad	0,000	n.a.	0,5	1,3
<i>TOTAL NO TRIBUTARIOS</i>	<i>0,408</i>	<i>28,0</i>	<i>11,4</i>	<i>28,3</i>
TOTAL FINANCIACIÓN	1,000	40,4	40,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

⁹ En CESRM (2015) pueden consultarse los resultados que se obtendrían para el periodo 2002-2009, suponiendo que en este último año se hubiera mantenido el modelo de financiación anterior.

GRÁFICO 2.13.

Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2002-2008 (puntos porcentuales).


(*) Incluye las tasas transferidas (TA). (**) Incluye en 2008 el Fondo de Garantía Sanitaria. Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 2.5 y 2.7.

Las contribuciones al crecimiento anuales, así como la media para el periodo 2002-2008, se representan en el gráfico 2.13. En él se observa que el IRPF es el único de los instrumentos de financiación que contribuye de manera positiva a la variación de los recursos totales en todos y cada uno de los años del periodo. También se comprueba cómo el incremento del fondo de suficiencia es el factor que explica una mayor parte de la variación agregada en 2003, 2005, 2006 y 2007, aunque se ve superado en la media del periodo por la contribución del IRPF, debido a la fuerte contracción que experimenta su aportación (como también lo hacen las de los ingresos por IVA, TC y, en menor medida, II.EE.) en el año 2008.¹⁰

En el periodo 2009-2018 el crecimiento acumulado de la financiación básica fue bastante similar al del periodo de vigencia del modelo anterior, si bien en este caso el horizonte temporal es algo mayor. Así, mientras que en el sexenio 2002-2008 la variación nominal de los recursos del sistema superó el 40%, en los nueve años que discurren entre 2009 y 2018 dicha variación acumulada fue del

¹⁰ El análisis se ha realizado a partir de las variaciones nominales, esto es, con las cifras de financiación expresadas en euros "corrientes". Si se calculasen las contribuciones en términos reales –utilizando el deflactor del PIB regional–, los resultados no diferirían demasiado, si bien se obtendría una mayor contribución relativa del IRPF en el conjunto del periodo (véase CESRM, 2015).

39,1%. Para el conjunto de este periodo 2009-2018, más del 87% del crecimiento viene explicado por la contribución de los recursos tributarios, destacando dentro de estos muy por encima del resto los ingresos procedentes del IVA. Las contribuciones de los tributos cedidos, del IPRF y de los recursos de naturaleza no tributaria considerados conjuntamente, se situaron en torno al 12% cada una de ellas, mientras que la de los IIEE fue significativamente más baja (6%). No obstante, en el caso de los recursos no tributarios conviene advertir de que, mientras que el FGSPF contribuyó con más de 13,4 puntos a la variación agregada (un 38,5% del crecimiento global), gracias a que se duplicó en términos nominales en estos nueve años, el FSG restó más de 10 puntos al crecimiento global, debido a que su signo se tornó negativo en 2012, registrando desde entonces un valor promedio de -180 millones de euros, cuando en 2009 y 2010 aportó más de 90 millones de euros a la financiación básica de la CARM.

TABLA 2.9.

Contribución de los diferentes instrumentos de financiación y categorías de recursos a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2009-2018 (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).

	Peso relativo 2009	TVP 2009-18 (%)	Contribución	
			p.p.	%
Tributos cedidos	0,129	31,6	4,1	11,7
Tasas afectas	0,004	85,4	0,3	1,0
<i>Total no sujetos a liquidación</i>	<i>0,132</i>	<i>32,6</i>	<i>4,3</i>	<i>12,4</i>
IRPF	0,305	12,8	3,9	11,2
IVA	0,182	110,5	20,2	57,8
II.EE.	0,160	13,0	2,1	6,0
<i>Total sujetos a liquidación</i>	<i>0,646</i>	<i>40,4</i>	<i>26,1</i>	<i>75,0</i>
TOTAL TRIBUTARIOS	0,779	39,1	30,4	87,4
F. Garantía Serv. Púb. Fund.	0,133	101,2	13,4	38,5
Fondo de Suficiencia General	0,034	-310,9	-10,5	-30,0
Fondo de Convergencia	0,055	26,4	1,4	4,2
TOTAL NO TRIBUTARIOS	0,221	19,9	4,4	12,6
TOTAL FINANCIACIÓN	1,000	34,8	34,8	100,0

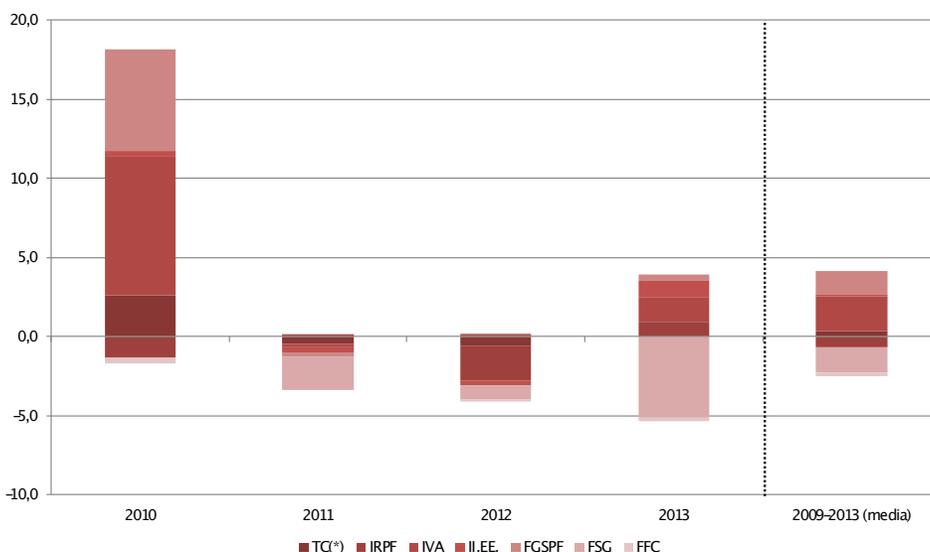
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

Dado que entre 2009 y 2018 se pueden distinguir claramente dos fases diferentes del ciclo económico y que esto se refleja, como ya se ha dicho, en las cifras de recaudación impositiva y, por ende, en las cuantías que recogen los distintos instrumentos de financiación del modelo, hemos optado por presentar gráficamente

por separado el análisis de las contribuciones al crecimiento de los recursos del sistema en el periodo coincidente con la fase recesiva (2009-2013) y el correspondiente al periodo de recuperación económica (2013-2018). Así, en el gráfico 2.14 se presentan las contribuciones anuales y la media del primero de estos periodos, mientras que ese mismo análisis para el periodo expansivo se ofrece en el gráfico 2.15.

GRÁFICO 2.14.

Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2009-2013 (puntos porcentuales).



(*) Incluye las tasas transferidas (TA). Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 2.5 y 2.7.

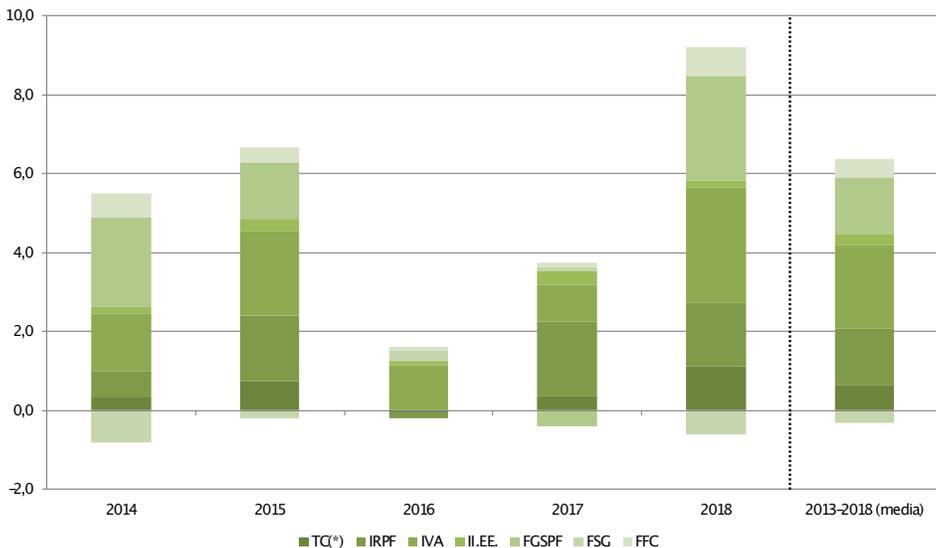
Por lo que atañe al periodo 2009-2013, resulta fácilmente apreciable el dispar comportamiento de los diferentes instrumentos de financiación en cada uno de los años, siendo 2010 un año claramente “atípico”. De hecho, casi la totalidad de la contribución positiva del IVA y del FGSPF se registra en el primer año del cuatrienio, en tanto que la rémora que supone la evolución del FSG para la financiación de la comunidad se pone de manifiesto en 2011, 2012 y 2013, con singular intensidad en este último año. En el conjunto del cuatrienio, la participación territorial en el IVA y el FGSPF compensan la contribución negativa del FSG y de la cesión parcial del IRPF, siendo también positivas, aunque de escasa magnitud, las aportaciones de los tributos cedidos (en términos normativos) y de los IIEE.¹¹

11 El análisis en términos reales apenas difiere del mostrado para este periodo 2009-2013, debido a que se registró una mayor estabilidad en los precios (medidos a través del deflactor del PIB regional).

El periodo 2013-2018, coincidente con una etapa de recuperación de la actividad económica en el país y en la región presenta, como se observa en el gráfico 2.15, un perfil notablemente distinto del anterior. Solo el FSG contribuye negativamente en el conjunto del periodo y en la mayoría de los años que lo integran (2016 y 2017 son la excepción). Los recursos tributarios aportan 4,5 puntos de los 6,1 que crece en media anual la financiación total (más de las tres cuartas partes del crecimiento agregado). Los ingresos de naturaleza no tributaria aportan los 1,6 puntos restantes (un 23,5% de la variación total). La recaudación por IVA es el instrumento que más contribuye al crecimiento de los recursos (2,1 puntos porcentuales de media), con particular intensidad en 2015 y 2018. En segundo lugar, se encuentra la cesión parcial del IRPF, que aporta casi 1,5 puntos al crecimiento medio anual y alcanza casi los 2 puntos porcentuales en 2017 (más de la mitad de toda la variación de los ingresos en ese año). El tercer elemento que contribuye significativamente al crecimiento de la financiación básica de la CARM es el FGSPF, con una contribución media del 23% del incremento total que al inicio y al final del periodo alcanza sus valores anuales más elevados (un 48% en 2014 y un 31% en 2018).

GRÁFICO 2.15.

Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la CARM. 2013-2018 (puntos porcentuales).



(*) Incluye las tasas transferidas (TA). Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 2.5 y 2.7.

2.2. FINANCIACIÓN RELATIVA DE LA REGIÓN DE MURCIA

2.2.1. Fuentes y metodología

El análisis del apartado anterior se ha basado en las liquidaciones del sistema de financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común que elabora y hace públicas anualmente, con una demora de, aproximadamente, dos años, el Ministerio de Administraciones Territoriales. Si abordásemos el estudio de la financiación de la Región de Murcia en términos comparados a partir de dicha información obtendríamos unos resultados que no reflejan exactamente la situación relativa de la hacienda regional en el contexto de las comunidades de Régimen Común. La razón de ello es doble: de un lado, aun siendo similar el nivel competencial de las quince comunidades cuya financiación se rige por este sistema, existen, no obstante, determinadas competencias de gasto que no son comunes, lo que exige corregir las cifras de financiación, al objeto de que la comparación tenga lugar “a competencias homogéneas”. De otra parte, el cálculo de la financiación básica de cada comunidad y, en consecuencia, el modo en que se distribuyen los recursos asignados a los diferentes fondos de financiación que integran el sistema, utiliza los denominados “valores normativos” para el cómputo de los ingresos procedentes de los tributos cedidos “tradicionales” y de las tasas afectas a los servicios traspasados. Estos valores distan mucho de reflejar recaudaciones “normativas”, por cuanto, como se ha señalado antes, son, en realidad, valores de recaudación efectiva referidos a un año determinado y actualizados según un índice de evolución (ITE). Si se desea verdaderamente imputar un valor normativo a los recursos procedentes de estas figuras tributarias, lo adecuado sería estimar la recaudación que cada comunidad obtendría bajo la hipótesis de una normativa fiscal común en todas las comunidades.

Por tanto, con el fin de disponer de una visión más ajustada de la financiación que el sistema garantiza anualmente a la CARM y poder llevar a cabo una evaluación comparada del grado de suficiencia relativa que dicha financiación representa para la Región de Murcia, resulta preciso, en primer lugar, descontar de los recursos proporcionados por el sistema la parte que corresponde a competencias no homogéneas y, en segundo lugar, sustituir los ingresos computados en concepto de “recaudación normativa” de los tributos cedidos y las tasas transferidas por una estimación de tales ingresos más ajustada a dicha denominación. La información sobre competencias no homogéneas la proporcionan las propias liquidaciones del sistema de financiación.¹² La estimación de una recaudación normativa en

12 El importe atribuido a estas competencias no homogéneas, particularmente en el caso de las asociadas a políticas lingüísticas en aquellas comunidades con lengua propia, podría estar sobrestimado y, en consecuencia, la financiación a competencias homogéneas estaría infraestimada. Esta es la hipótesis que subyace a las series de financiación efectiva elaboradas por FEDEA, que es la que se utiliza en el presente apartado (<http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/>).

sentido estricto resulta una tarea más compleja que requiere, además, la asunción de ciertos supuestos. Hemos optado por trabajar con las cifras de “recaudación homogénea” estimadas por Ángel de la Fuente para FEDEA (De la Fuente, 2019a), cuya metodología resumimos a continuación.

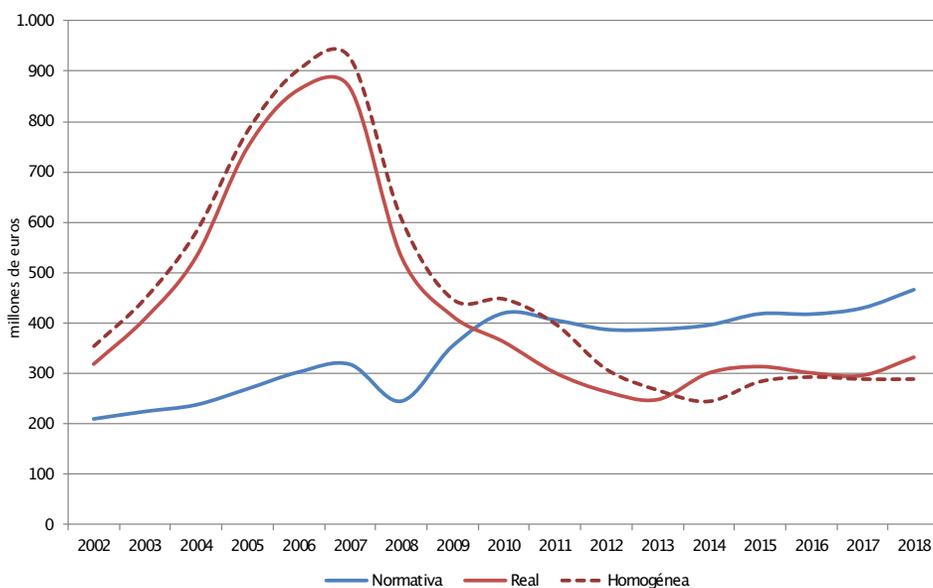
En relación con los tributos cedidos con capacidad normativa, pero que son gestionados por la Agencia Tributaria estatal (como el IRPF), la recaudación normativa o teórica recoge fielmente la financiación que se derivaría para cada una de las CC.AA. si éstas empleasen una tarifa totalmente homogénea, esto es, la que se obtendría si las haciendas regionales no hubieran hecho uso de su capacidad para modificar la escala de gravamen estatal ni las deducciones en la cuota del impuesto. Cuestión diferente es la que atañe a los tributos cedidos que son gestionados por las CC.AA. (los llamados tributos cedidos “tradicionales”), siendo el procedimiento para estimar su recaudación según criterios normativos algo más complejo. En el caso de estos tributos, la recaudación normativa que se tiene en cuenta a los efectos de aplicación del sistema de financiación se equipara, en el año base, a la recaudación real en el momento de la cesión del impuesto y, posteriormente, se le aplica un índice de evolución único para todas las CC.AA. vinculado a una cesta de tributos estatales (ITE). En lugar de esto, De la Fuente (2019a) lleva a cabo un ajuste diferente para cada tributo.

En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, se utiliza la recaudación real, habida cuenta del uso casi testimonial que las distintas CC.AA. han hecho de sus competencias normativas en este tributo. Para estimar los ingresos homogéneos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sin embargo, dado que el uso de las facultades normativas ha sido mucho más intenso y variado, se emplea un modelo lineal que relaciona la recaudación media por fallecido en cada región con su PIB per cápita, de tal forma que la recaudación total observada para cada año se reparte entre las comunidades atendiendo a la predicción realizada por el modelo. Con respecto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se realiza una aproximación suponiendo que todas las CC.AA. hubieran empleado el mismo tipo de gravamen, utilizando a tal fin el tipo más común entre todas ellas. Para el caso de las tasas sobre el juego, se computa un tipo medio en todo el territorio sujeto al Régimen Común de financiación, dividiendo la recaudación agregada entre la cantidad total jugada para cada año. Posteriormente, se aplica el tipo medio anual a la cantidad jugada en cada una de las CC.AA. en cada ejercicio. Por último, en relación a las tasas afectas a los servicios traspasados, la recaudación homogénea se aproxima repartiendo en proporción a la población de cada comunidad la recaudación total observada por este concepto en el conjunto de comunidades de Régimen Común.

Esta estimación se aproxima mucho más a la recaudación real que a la normativa, como se observa en el gráfico 2.16, en el que la cifra de ingresos tributarios homogéneos correspondiente a los tributos cedidos “tradicionales” se ha añadido a las relativas a su recaudación real y normativa, que se mostraron en el gráfico 2.10.

GRÁFICO 2.16.

Evolución de los ingresos por tributos cedidos “tradicionales” de la CARM. Recaudación real, normativa y homogénea. 2002-2018 (millones de euros).



Tributos cedidos tradicionales. Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 2.5 y 2.6.

La comparación de la financiación básica del sistema entre comunidades requiere, así mismo, una variable representativa de las necesidades de gasto que permita realizar comparaciones homogéneas. Esta variable podría identificarse con la población de derecho, de manera que el grado de suficiencia relativa de las comunidades se valorase en términos de financiación por habitante. Sin embargo, es habitual asumir que los criterios de reparto del antiguo Fondo de Suficiencia (en el caso del modelo de 2001) y del actual Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (a partir de 2009) reflejan de un modo más adecuado las necesidades de gasto que las cifras oficiales de población. Según este planteamiento, lo adecuado sería comparar los niveles de financiación por “habitante ajustado” o “unidad de necesidad”. Dado que en el periodo que abarca el análisis conviven dos modelos de distribución de los recursos y,

en consecuencia, dos formas distintas de computar la “población ajustada”, se utilizarán, en primer lugar, las cifras ajustadas que resultan de aplicar el modelo de 2001 para evaluar la financiación relativa de la CARM durante el periodo 2002-2008; y se emplearán los criterios de ajuste del modelo de 2009 para analizar la evolución en el periodo 2009-2018, así como para el análisis conjunto del periodo 2002-2018.

2.2.2. Evolución de la financiación relativa de la CARM hasta 2009

La valoración de la situación relativa de las CARM –y de cada una de las CC.AA. de Régimen Común– en términos de financiación básica homogénea se lleva a cabo calculando índices de corte transversal de la financiación por “habitante ajustado”, tomando el valor 100 la cifra correspondiente al conjunto de comunidades. En la tabla 2.10 se muestra la evolución de estos índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas en el periodo 2002-2008, durante el cual estuvo vigente el modelo aprobado en 2001. Desde el primer año de aplicación del modelo se ponen de manifiesto importantes diferencias entre comunidades. En 2002 hay ocho comunidades autónomas con una financiación por encima de la media y siete por debajo de dicho umbral y, lo que es más preocupante, el grado de dispersión de los índices es notable, como se deduce de la desviación estándar (5,04) y de la relación entre el índice correspondiente a la comunidad mejor financiada (Cantabria) y el de la peor dotada (Islas Baleares), que asciende a 1,22.

Si se observa la evolución de la distribución de los índices de financiación per cápita (según población “ajustada”), comprobamos que hasta 2006 la posición relativa de las comunidades y el grado de dispersión de los niveles de financiación se mantuvo más o menos estable. A partir de 2007, sin embargo, las diferencias tienden a aumentar de forma significativa, a resultas de lo cual, en 2008 la desviación estándar alcanzó su nivel máximo (7,07) y la cifra de recursos por “habitante ajustado” de la comunidad mejor financiada supera en un 31% la financiación per cápita de la comunidad con un menor nivel de suficiencia (que vuelven a ser, respectivamente, Cantabria e Islas Baleares). Tal y como se muestra en la última columna, de haberse mantenido en 2009 el modelo de financiación, las diferencias habrían continuado ensanchándose, con una desviación estándar de los índices de 8,33 y una ratio máximo/mínimo cercana a 1,4.

En el gráfico 2.17 se representan los índices de financiación relativa de las comunidades en el primero y en el último de los años del periodo. El gráfico permite ubicar a las comunidades en uno de los cuatro cuadrantes, que informan sobre su posición relativa respecto de la media de financiación en cada uno de esos dos años:

TABLA 2.10.

Índices de financiación efectiva por "habitante ajustado" de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2002-2009*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Andalucía	101,8	103,3	103,6	102,3	103,3	103,8	101,2	96,6
Aragón	102,1	102,9	101,0	102,4	103,1	102,9	105,5	106,8
Asturias	99,0	99,6	97,6	96,2	96,3	99,7	103,1	101,8
Illes Balears	90,7	87,9	88,8	92,2	93,0	90,8	86,5	86,2
Canarias	103,8	102,2	101,2	98,5	97,4	98,0	95,6	90,9
Cantabria	110,4	111,4	111,1	114,8	111,9	113,5	113,2	118,5
Castilla y León	103,8	103,2	102,7	102,6	101,7	104,3	106,6	105,6
Castilla-La Mancha	97,3	97,3	96,7	99,1	99,6	100,9	100,4	97,9
Cataluña	100,6	100,3	101,7	101,0	100,8	98,4	100,2	103,8
C. Valenciana	94,5	94,3	95,3	95,8	94,7	92,8	88,8	88,4
Extremadura	106,9	108,5	105,7	105,5	105,3	108,5	109,8	104,5
Galicia	99,7	99,1	97,5	98,3	97,7	100,5	103,3	100,4
C. de Madrid	98,4	98,0	97,9	98,2	99,0	98,4	101,7	109,8
Región de Murcia	95,6	95,7	96,5	100,1	99,6	100,0	96,5	93,9
La Rioja	107,0	105,3	106,7	105,2	105,8	106,8	108,4	105,6
Total Régimen Común	100	100	100	100	100	100	100	100
Desviación estándar	5,04	5,59	5,23	5,08	4,65	5,57	7,07	8,33
Ratio Máx/mín	1,22	1,27	1,25	1,25	1,20	1,25	1,31	1,38

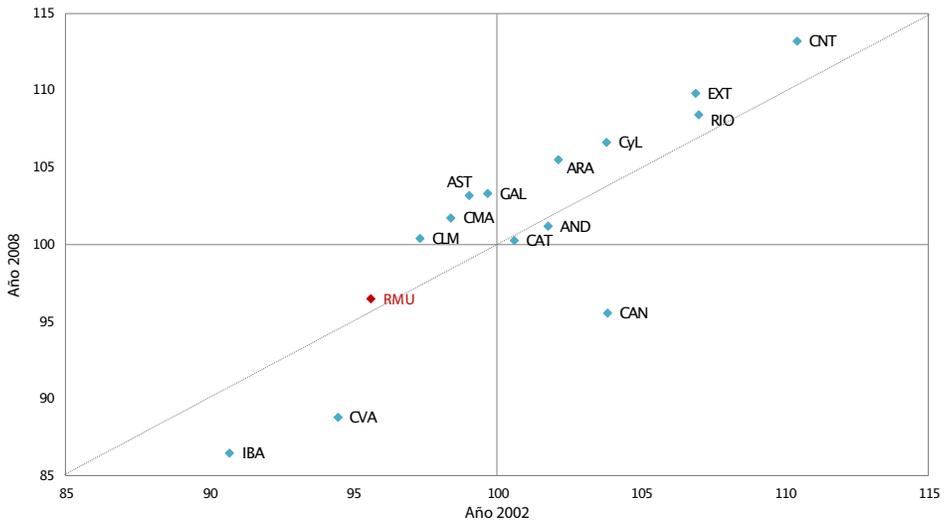
* Las cifras de la última columna muestran, a título meramente informativo, los índices de financiación relativos que hubiesen resultado en el supuesto de haber extendido la aplicación del modelo de 2001 hasta el ejercicio de 2009. Fuente: FEDEA (www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/).

- En el cuadrante superior derecho se ubica un grupo constituido por siete CC.AA.: Cantabria, Extremadura, La Rioja, Castilla y León, Aragón, Andalucía y Cataluña. Estas comunidades disfrutaban de una financiación mayor que la media en 2002 y mantienen esta posición de privilegio 2008. Este grupo de CC.AA. se caracteriza, de hecho, por encontrarse todos y cada uno de los años por encima del nivel medio de la financiación por "habitante ajustado".
- En el cuadrante inferior derecho encontramos a Canarias, que al inicio del periodo gozaba de una financiación mayor que la media (situación que se prolongó hasta 2004), pero en el año final recibe una financiación inferior a la del conjunto de CC.AA. de Régimen Común (lo que venía ocurriendo desde 2005).
- Un tercer grupo de CC.AA. ha invertido su posición respecto de la media, pasando de estar por debajo de ésta en 2002 a superarla en 2008. Este grupo se ubica en el cuadrante superior izquierdo del gráfico e incluye a Asturias,

Galicia, Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid. En el caso de Galicia y Castilla-La Mancha, tras cinco años iniciales por debajo de la media, la situación se revierte y su nivel de ingresos per cápita se sitúa por encima del indicador correspondiente al conjunto de comunidades en 2007 y 2008. En el caso de Asturias y la comunidad de Madrid, por el contrario, solo se supera el nivel medio de recursos por “habitante ajustado” en el último año del periodo.

GRÁFICO 2.17.

Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2002 y 2008.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.10.

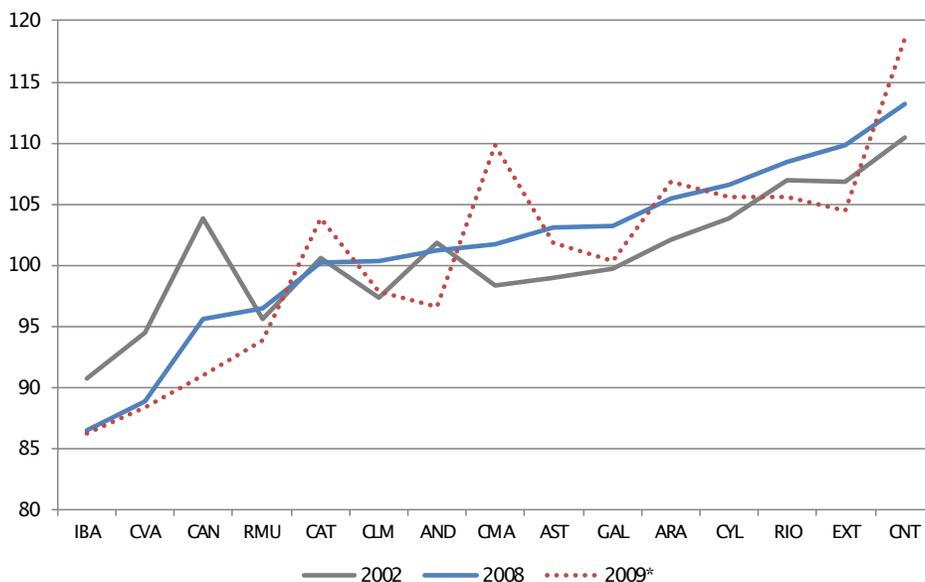
- En el cuadrante inferior izquierdo se localiza el cuarto y último grupo de comunidades, constituido por Islas Baleares, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana. Todas ellas se encontraban por debajo de la media en el año inicial y permanecen en dicha situación en 2008. La situación de la comunidad insular y la de Valencia no sufre, además, variación a lo largo del periodo, pues perciben unos ingresos per cápita inferiores a la media en los 7 años que lo integran. El caso de Baleares es paradigmático ya que en los dos años extremos percibe la menor financiación en términos relativos de todas las CC.AA. estudiadas, estando entre 10 y 15 puntos por debajo de dicho valor. Valencia, por su parte, permanece entre 5 y 10 puntos por debajo de la media a lo largo de todo el periodo. Finalmente, Murcia, que en los años iniciales se encontraba 4 puntos por debajo de la

media, logró aproximarse de forma notable a la media del sistema gracias al buen comportamiento de los ingresos tributarios en los años del boom inmobiliario, llegando a situarse justo en la media de financiación por “habitante ajustado” en 2005 y en 2007. Sin embargo, en 2008 volvió a alejarse de la media para situarse tres puntos y medio por debajo de ésta.

Otra forma de comparar las posiciones relativas de las comunidades es la que se ofrece en el gráfico 2.18, en el que las regiones aparecen ordenadas, de izquierda a derecha, según su financiación por “habitante ajustado” en el año 2008 (de menor a mayor financiación). La comparación de las líneas correspondientes a 2008 y 2002 permite observar los cambios relativos en las respectivas ordenaciones. Y la línea de trazos, referida al resultado que habría tenido aplicar el modelo de 2001 a las cifras de financiación de 2009, permite comprobar el efecto que habría tenido sobre el ranquin el mantenimiento de los criterios del modelo anterior. Entre las más favorecidas por el resultado de este contrafactual estarían Cataluña y Madrid; y entre las perjudicadas se situarían Andalucía, Galicia y Extremadura.

GRÁFICO 2.18.

Índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2002, 2008 y 2009*.



* La línea correspondiente a 2009 representa los índices de financiación relativos que hubiesen resultado en el supuesto de haber extendido la aplicación del modelo de 2001 hasta el ejercicio de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.10.

2.2.3. Evolución de la financiación relativa desde 2009 hasta 2018 y en el conjunto del periodo 2002-2018

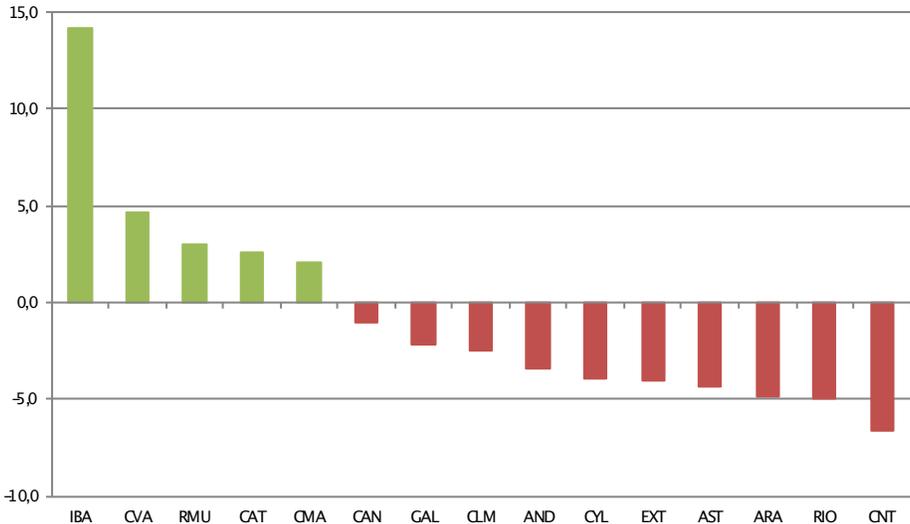
En este apartado analizamos, en primer lugar, la evolución de la financiación de la Región de Murcia y del resto de comunidades de Régimen Común en términos comparados, en el periodo comprendido por la vigencia del nuevo sistema de financiación, 2009-2018. Adicionalmente, evaluaremos los cambios en la financiación relativa de las comunidades para la totalidad del periodo 2002-18, empleando, para ello, un criterio homogéneo durante los dos sub-periodos en los que rigen sistemas de financiación autonómica distintos. Este criterio consistirá en relativizar las cifras de financiación con los valores de la “población ajustada” que resultan de aplicar los criterios del modelo de 2009, lo que supone, implícitamente, asumir que estos criterios representan fielmente las necesidades de gasto asociadas a las competencias transferidas a las haciendas regionales.

Antes de abordar el análisis del periodo más reciente (2009-2018), conviene hacer un pequeño inciso para recordar el efecto que la reforma de 2009 tuvo en los niveles de financiación de las comunidades, en general, y de la CARM, en particular. El gráfico 2.19 muestra las variaciones experimentadas por el índice de financiación por “habitante ajustado” en 2009 resultantes de aplicar los criterios de ajuste de los modelos antiguo y nuevo. Como se puede comprobar, el cambio de modelo, si bien aportó recursos en términos netos a todas las CC.AA., benefició relativamente más a las comunidades peor financiadas en 2008: Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Región de Murcia, además de a Cataluña y la Comunidad de Madrid. Las menos beneficiadas en términos relativos fueron las que gozaban de una mejor situación comparada: Cantabria, La Rioja, Extremadura, Asturias y Aragón, entre otras; es decir, las que en el gráfico 2.17 se ubicaban en el cuadrante superior derecho. Por tanto, el impacto de la reforma de 2009 ha de ser juzgado como positivo, por cuanto contribuyó a una cierta convergencia –tímida, si se quiere– de los niveles de financiación por unidad de necesidad entre comunidades.

A partir de la situación de 2009, sin embargo, la evolución posterior de los niveles de financiación no siguió esa senda de convergencia, como se observa en la tabla 2.11 y en los gráficos que siguen en esta sección. Si nos fijamos en la tabla, comprobamos como en 2009 solo hay seis comunidades autónomas por debajo de la media que, de mayor a menor distancia a ésta, son las siguientes: Canarias (91,4); Andalucía (91,9), Comunidad Valenciana (92,6); Castilla-La Mancha (96,1), la Región de Murcia (96,6) y Galicia (99,9). Entre el resto de CC.AA. sujetas al sistema, podemos identificar dos grupos: de un lado, las que tienen una financiación ligeramente superior a la media (hasta un 5% por encima de ésta), esto es, Cataluña, Asturias, Aragón, Extremadura, Islas Baleares y Castilla y León; y de otro lado, las que gozan de una financiación claramente por encima de la

GRÁFICO 2.19.

Variación en el índice de financiación por “habitante ajustado” resultante del cambio en el modelo de financiación de 2009 (índice con los nuevos criterios menos índice con criterios del modelo 2001).



Fuente: Elaboración propia a partir de FEDEA (www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/).

media que son, de mayor a menor índice relativo, Cantabria (118,3), la Comunidad de Madrid (111) y La Rioja (109,8). Esta situación se reflejaba en 2009 en un elevado grado de dispersión (desviación estándar 7,32), mayor incluso que la existente en el último año del anterior sistema (desviación estándar 7,07 en 2008). La diferencia entre la comunidad con mayor financiación relativa, Cantabria, y la peor financiada, Canarias, era de 29 puntos porcentuales en dicho año o, dicho de otro modo, la comunidad cántabra disponía de un 29% más de recursos per cápita (por “habitante ajustado”) que la canaria.¹³

¹³ No obstante, como se ha apuntado, la reforma de 2009 permitió reducir la dispersión en los niveles de financiación respecto de la que se habría registrado de haber mantenido el modelo de 2008. Así, la desviación estándar en 2009 (7,32) es un punto inferior a la que resultaría ese mismo año al aplicar los criterios del modelo de 2001 (8,33). Y la ratio entre el valor máximo y el mínimo del índice habría alcanzado en 2009 un valor de 1,38 en caso de no haber sido modificados los criterios de reparto de los recursos.

TABLA 2.11.

Índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2009-2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	91,9	95,1	95,2	96,2	96,5	97,7	96,1	95,7	95,5	95,9
Aragón	104,0	105,7	108,7	108,2	105,3	106,7	106,0	106,4	104,0	103,3
Asturias	101,7	107,6	107,7	106,7	107,4	105,3	105,0	104,1	101,8	101,3
Illes Balears	102,0	103,4	103,9	104,8	105,4	107,9	109,7	110,9	114,2	112,5
Canarias	91,4	95,1	95,2	96,3	97,5	97,3	101,9	107,3	108,9	109,6
Cantabria	118,3	118,7	119,3	119,2	130,7	120,3	122,7	119,9	117,5	117,3
Castilla y León	103,5	108,4	108,4	108,2	107,8	106,2	106,2	105,4	103,3	103,5
Castilla-La Mancha	96,1	99,1	98,2	99,0	101,7	99,9	99,3	98,3	96,8	96,7
Cataluña	104,5	99,9	99,7	99,2	97,8	97,8	99,7	100,1	100,9	100,6
C. Valenciana	92,6	92,8	92,4	92,4	92,4	91,8	92,2	91,7	92,2	92,5
Extremadura	102,7	111,8	108,8	111,3	113,6	113,4	112,5	110,8	107,7	108,8
Galicia	99,9	105,2	106,1	106,5	105,4	105,7	103,8	101,9	99,8	101,4
C. de Madrid	111,0	101,3	101,3	99,7	98,7	99,5	98,7	99,7	101,9	100,7
Región de Murcia	96,6	95,4	94,4	94,3	94,0	94,9	94,2	93,7	92,6	92,7
La Rioja	109,8	116,4	121,5	115,1	120,3	118,3	118,1	115,1	113,6	113,5
Total Régimen Común	100									
Desviación estándar	7,27	7,63	8,42	7,62	9,98	8,10	8,30	7,70	7,50	7,32
Ratio Máx/mín	1,29	1,28	1,31	1,29	1,41	1,31	1,33	1,31	1,28	1,27

 Fuente: FEDEA (www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/).

Con el transcurso del tiempo, estas diferencias se fueron acrecentando de forma notable, alcanzando la desviación estándar de los índices de financiación un valor cercano a 10 en 2013, año en el que la diferencia entre los índices máximo y mínimo llega a su máximo de 1,41, de suerte que el nivel de ingresos por “habitante ajustado” de Cantabria supera en 2013 al de la Comunidad Valenciana –que ocupa al final del periodo el último lugar– en un 41%. A partir de dicho año parece apuntarse un cierto proceso de convergencia en los índices de financiación relativa, que se evidencia en la caída paulatina de los valores de la desviación estándar y de la ratio máximo/mínimo. En 2018 estos indicadores alcanzan, respectivamente, unos valores de 7,32 y 1,27. Esta dispar evolución de los índices de financiación en la primera y la segunda mitad del periodo en el que ha estado vigente el actual sistema no es ajena al hecho de que esos dos sub-periodos coinciden con dos fases claramente diferenciadas del ciclo económico: crisis hasta 2013, recuperación a partir de 2014.

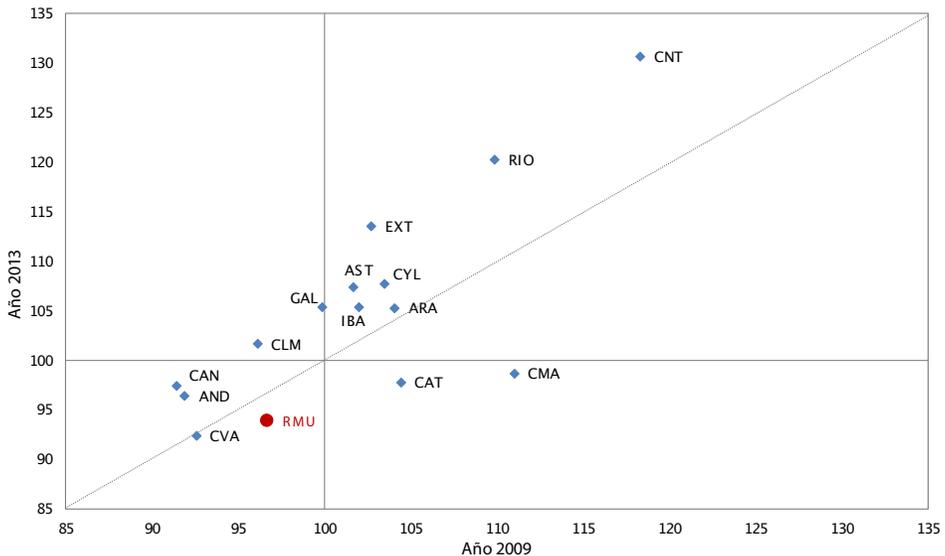
Por esta razón hemos considerado apropiado dividir el periodo de análisis gráfico de la evolución de los índices en dos sub-periodos más homogéneos, con el fin de obtener conclusiones más matizadas. En el gráfico 2.20 se observan los cambios en la posición relativa de las CC.AA. en el primero de estos sub-periodos,

esto es, entre 2009 y 2013 cuando, como se ha señalado, la dispersión en los índices de financiación relativa aumentó de manera significativa. De nuevo es posible identificar cuatro grupos de comunidades según su ubicación en cada uno de los cuadrantes del gráfico:

- El primer grupo lo forman las comunidades que en 2009 disfrutaban de un índice de financiación superior a la media y en 2013 mantienen esa posición de privilegio. Se trata de Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura, Islas Baleares y Castilla y León. Todas ellas, además, se ubican por encima de la bisectriz del cuadrante superior derecho, lo que pone de manifiesto que han visto mejorada su situación relativa a lo largo del cuatrienio.

GRÁFICO 2.20.

Índice de financiación efectiva por "habitante ajustado" de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2009 y 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.11.

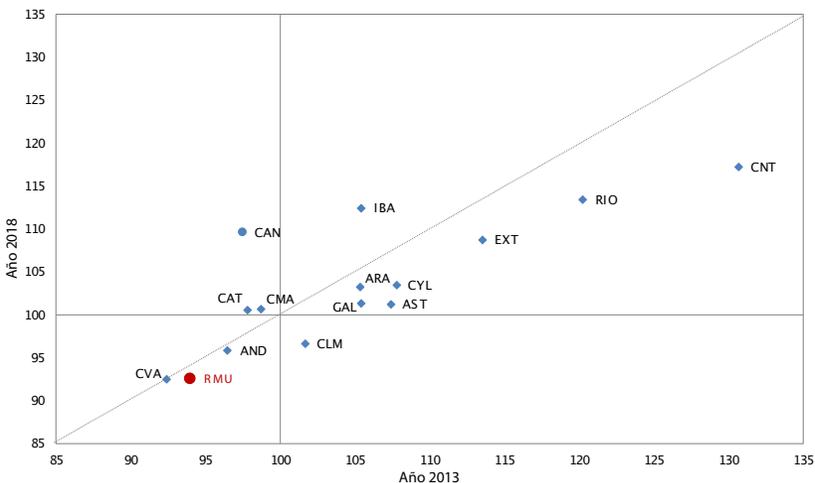
- Un segundo grupo está formado por aquellas comunidades que disfrutaban de una financiación superior a la media del sistema al inicio del periodo, pero cuyos índices relativos caen por debajo de 100 al concluir éste. En dicho grupo, ubicado en el cuadrante inferior derecho, solo hay dos comunidades: Cataluña y la Comunidad de Madrid, que pierden 6,7 y 12,3 puntos, respectivamente respecto a la media de financiación por "habitante ajustado".

- En el cuadrante superior izquierdo encontramos un tercer grupo integrado por las CC.AA. que, partiendo en 2009 de un nivel de financiación inferior al del conjunto, consiguen rebasar ese umbral al concluir el periodo. De nuevo son solo dos comunidades las que cabe adscribir a este grupo: Castilla la Mancha y Galicia (aunque esta última estaba en 2009 prácticamente en la media: 99,9).
- Finalmente, en el cuarto grupo se sitúan la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias. Estas comunidades tenían en 2009 unos recursos per cápita menores que los correspondientes al agregado de Régimen Común y permanecen en dicha posición relativa al final del periodo. Dos de estas cuatro comunidades, Valencia y Murcia, ven más empeorados sus índices de financiación relativos, lo que se aprecia al observar su ubicación por debajo de la bisectriz del cuadrante inferior izquierdo del gráfico.

En el quinquenio más reciente, 2013-2018, la dispersión en los índices de financiación relativa retorna a los niveles de 2009, lo que gráficamente se refleja (ver Gráfico 2.21) en que la mayoría de las comunidades a la derecha del 100 en el eje de abscisas (índices de 2013) se sitúan por debajo de la diagonal, mientras que algunas de las comunidades a la izquierda del 100 en abscisas “saltan” por encima de la línea bisectriz. En este caso no encontramos regiones en el cuadrante inferior derecho, por lo que son solo tres los grupos de comunidades que quedan delimitados en el gráfico.

GRÁFICO 2.21.

Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2013 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.11.

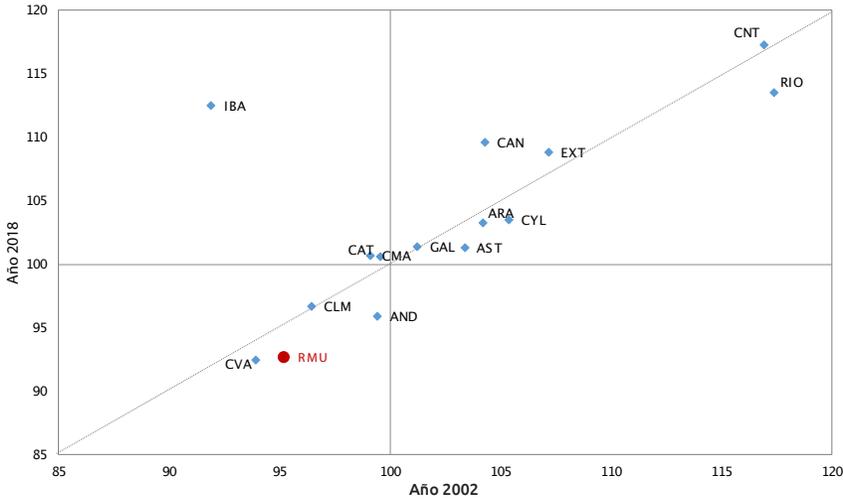
- En el cuadrante superior derecho se sitúan las comunidades que en 2013 disponían de una financiación por “habitante ajustado” superior a la media y en 2018 conservan esa condición: Cantabria, Islas Baleares, Extremadura, Aragón, Asturias, La Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia (esta última solo ligeramente por encima de la media en los dos años extremos del periodo). A diferencia de lo observado en el cuatrienio 2009-2013, todas ellas, con la única excepción de La Rioja, se sitúan por debajo de la bisectriz del cuadrante en que se ubican, lo que pone de manifiesto que han visto empeorada su situación relativa a lo largo de este quinquenio de recuperación económica.
- La Comunidad de Madrid y Canarias, que tenían un índice inferior a 100 en 2013, superan la media de Régimen Común al final de este periodo, lo que las sitúa en el cuadrante superior izquierdo.
- Por último, en el cuadrante inferior izquierdo se localiza el grupo de comunidades que, tanto en 2013 como en 2018, presentan índices de financiación inferiores a la media. Se da, además, la circunstancia de que tres de ellas, Cataluña, Andalucía y la Región de Murcia, se alejan de la media de Régimen Común al final del periodo; solo la Comunidad Valenciana mantiene su índice relativo prácticamente inalterado (pasa de 92,4 a 92,5), conservando el último puesto en el ranquin de regiones según financiación por “habitante ajustado”.

En resumen, la Región de Murcia, considerando el periodo 2009-2018 en su conjunto ha sufrido un deterioro en su financiación relativa que se evidencia en el alejamiento de la media experimentado por su nivel de financiación por “habitante ajustado”. De las comunidades peor financiadas en el primer año de aplicación del nuevo modelo es, además, la que peor ha evolucionado durante estos nueve años, pasando su índice relativo de financiación homogénea del 96,6 al 92,7; casi cuatro puntos de caída solo superados por la Comunidad de Madrid que, pese a todo, está en 2018 ligeramente por encima del nivel medio de financiación.

Una vez analizada la dinámica de los índices de financiación relativa en los sub-periodos 2002-2008 y 2009-2013, resulta interesante concluir este apartado extendiendo el ejercicio de estática comparativa a la totalidad del periodo analizado en el presente informe. Con el fin de que la comparación sea homogénea, como se ha señalado al principio del epígrafe, el cálculo de la financiación por “habitante ajustado” que sirve de base a la obtención de los índices relativos que se comentan a continuación, se ha llevado a cabo ajustando la población con los criterios del modelo de 2009, tanto para el periodo en que éste ha estado vigente como para los años en que estuvo en vigor el modelo de 2001. El resultado para los años inicial y final del periodo se resume en el gráfico 2.22.

GRÁFICO 2.22.

Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de FEDEA (www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/).

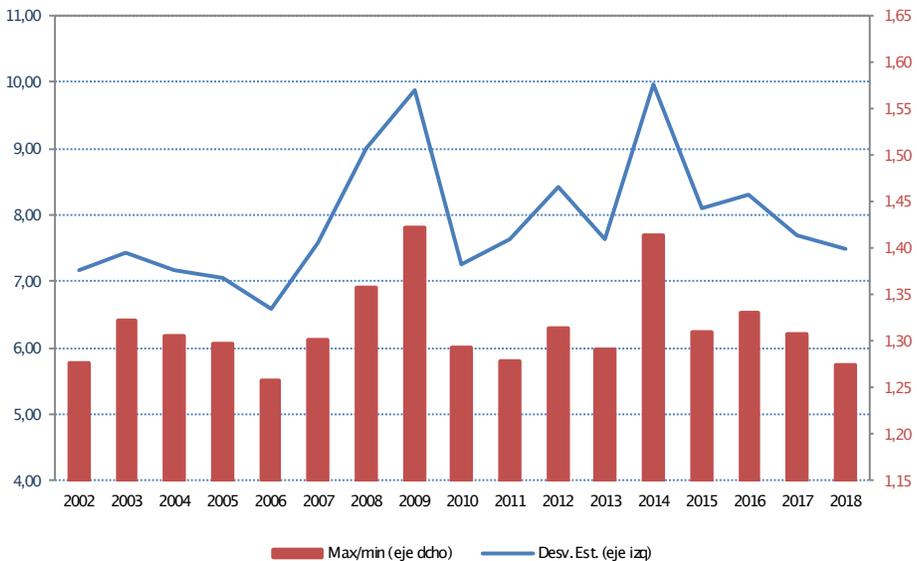
No nos extenderemos mucho en glosar los valores del gráfico 2.22. Simplemente conviene subrayar, en primer lugar, que ninguna de las comunidades que en 2002 estaban mejor financiadas que la media ha pasado a estar por debajo de ésta en 2018 (el cuadrante inferior derecho está vacío). En segundo lugar, se observa que la mayoría de las comunidades que estaban por debajo de la media en 2002 continúan estándolo en 2018 (Andalucía, Castilla-La Mancha, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana). Cataluña y la Comunidad de Madrid han pasado de estar ligeramente por debajo de la media a situarse ligeramente por encima de ésta. Únicamente la comunidad de Islas Baleares ha experimentado un salto cualitativo entre 2002 y 2018: de ser la comunidad peor financiada al inicio del periodo (8 puntos menos que la media en 2002 utilizando los criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009) a estar entre las haciendas regionales mejor financiadas (un 12,5% más que la media; solo superada por Cantabria y La Rioja).¹⁴ El gráfico 2.23, que da cuenta de la evolución anual de los indicadores de dispersión de las cifras de financiación relativas, permite comprobar cómo, tras numerosos cambios al alza y a la baja en estos indicadores, la situación al final del periodo es muy similar a la existente en su inicio: una desviación estándar

¹⁴ Buena parte de este crecimiento en la financiación de la comunidad balear se debe a la aplicación de la Disposición Adicional 3ª de la Ley 22/2009, que hizo que en el primer año de aplicación del modelo vigente los recursos asignados en concepto de financiación básica a esta región aumentasen casi un 18%, más que los de ninguna otra comunidad. Para más detalles véase CESRM (2015).

de 7,50 en 2018, cuando en 2002 era de 7,18, y una ratio entre los niveles de financiación por “habitante ajustado” de las comunidades mejor y peor financiadas, respectivamente, que es idéntica en 2018 a la que se registraba 16 años antes: 1,28.

GRÁFICO 2.23.

Evolución de la desviación estándar y la ratio máximo/mínimo de los índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. 2002-2018.



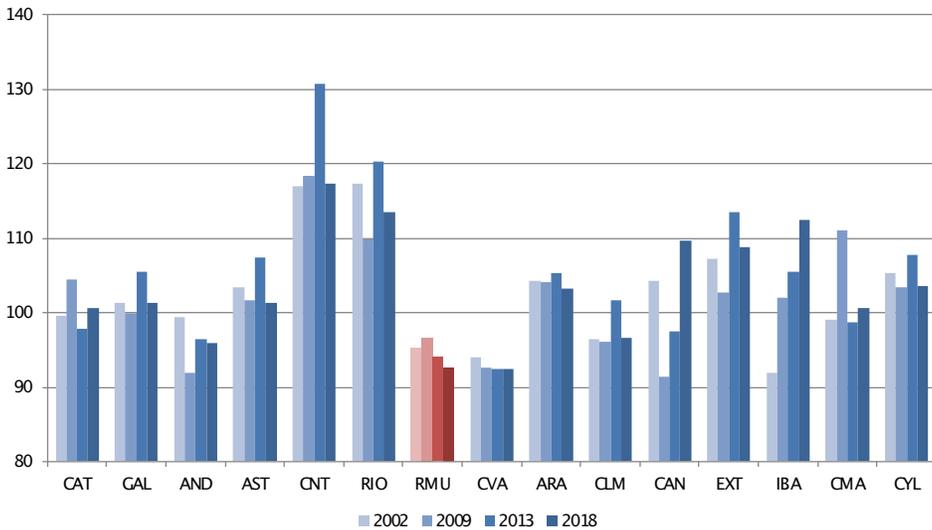
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las tablas 3.10 y 3.11.

En resumen, por lo que atañe a la Región de Murcia, solo en algunos años del periodo de vigencia del modelo anterior (entre 2002 y 2008) la situación relativa en términos de financiación por unidad de necesidad mejoró ligeramente. La mejoría pareció consolidarse en el primer año de implantación del actual modelo de financiación, cuando se registró un acercamiento a los niveles de financiación medios, tal y como se observa en el gráfico 2.24. Sin embargo, desde entonces la hacienda regional ha visto reducirse su nivel de financiación per cápita en comparación con el que el sistema ha venido garantizando al conjunto de comunidades de Régimen Común. Únicamente la Comunidad Valenciana puede esgrimir una peor situación relativa en el conjunto del periodo y una similar dinámica negativa en sus cifras de financiación en los últimos tres lustros. La CARM siempre ha estado en los últimos lugares del ranking de financiación por “habitante ajustado” y, aunque la aplicación

del modelo de 2009 mejoró ligeramente su situación relativa, en 2013 volvió a situarse en la penúltima posición en el índice de financiación por unidad de necesidad, lugar que conserva en 2018.

GRÁFICO 2.24.

Evolución del índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas (Total Régimen Común = 100). 2002, 2009, 2013 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las tablas 2.10 y 2.11.

2.2.4. Impacto de los distintos instrumentos del sistema en la financiación relativa de la CARM.

Completaremos el análisis de la financiación relativa de la CARM, valorando el impacto que sobre ella tienen los distintos elementos del sistema de financiación, a saber, la capacidad tributaria, el Fondo de Garantía (FGSPF), el Fondo de Suficiencia (FSG) y los Fondos de convergencia (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad). Limitaremos este análisis al último ejercicio liquidado, 2018, comparando los resultados para la Región de Murcia con la media de CC.AA. de Régimen Común, así como con determinadas comunidades con las que la murciana comparte algunas características: nivel de renta per cápita, tamaño poblacional y condición de uniprovincial. De nuevo recurriremos a los datos de financiación efectiva a competencias homogéneas elaborados por Ángel de la Fuente para FEDEA. A este respecto, conviene aclarar el alcance de cada una de las magnitudes que se reflejan en las tablas y gráficos que siguen.

TABLA 2.12.

Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común (euros/habitante ajustado). Año 2018.

	CT* (1)	FGSPF (2)	(1)+(2)	FSG** (3)	(1)+(2)+(3)	FFC (4)	TOTAL a CCHH (1)+(2)+(3)+(4)
Andalucía	1.993	583	2.576	-50	2.526	90	2.616
Aragón	2.498	131	2.629	126	2.755	62	2.818
Asturias	2.286	309	2.596	91	2.687	76	2.762
Illes Balears	3.514	-349	3.165	-670	2.496	572	3.068
Canarias	1.424	1.314	2.737	-105	2.633	355	2.988
Cantabria	2.470	78	2.549	573	3.121	77	3.200
Castilla y León	2.222	374	2.595	156	2.751	71	2.822
Castilla-La Mancha	1.932	592	2.524	30	2.554	83	2.637
Cataluña	3.027	-203	2.823	-222	2.601	142	2.743
C. Valenciana	2.372	237	2.608	-342	2.267	257	2.524
Extremadura	1.705	794	2.500	379	2.879	86	2.966
Galicia	2.058	519	2.577	116	2.692	73	2.765
C. de Madrid	3.625	-634	2.991	-295	2.695	50	2.746
Región de Murcia	2.036	510	2.547	-149	2.397	133	2.529
La Rioja	2.418	213	2.631	398	3.030	68	3.095
Total R.C.	2.502	201	2.703	-110	2.593	134	2.727

CT*: Capacidad Tributaria, definida en términos de Ingresos homogéneos por tributos objeto de cesión (incluye el REF de Canarias). FGSPF: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. FSG**: Fondo de Suficiencia General ajustado a competencias homogéneas (corregidas competencias de normalización lingüística). FFC: Fondos de convergencia (Fondo de competitividad y Fondo de cooperación). TOTAL a CCHH: Resultado de restar al total los recursos destinados a competencias singulares. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FEDEA.

En primer lugar, como se indicó al comienzo de este capítulo, la capacidad tributaria que el sistema computa a efectos de liquidación no se corresponde exactamente con los ingresos tributarios de que disponen las comunidades, en términos normativos. Por esta razón, lo que consideramos aquí capacidad tributaria equivale a lo que De la Fuente (2019a) denomina “ingresos tributarios homogéneos”, resultantes del ajuste de los tributos cedidos y del IRPF en los términos mencionados antes, a los que se añaden los ingresos por otras dos figuras impositivas: el impuesto sobre actividades de juego y el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito. En el caso de Canarias, también se suman en este concepto los ingresos del Régimen Especial Fiscal (REF), en términos normativos. En segundo lugar, las cuantías (positivas o

negativas) correspondientes al Fondo de Suficiencia General, se presentan a competencias homogéneas, esto es, se restan los fondos destinados a financiar competencias singulares (si bien éstas se corrigen a la baja para tener en cuenta la sobreestimación de las competencias de normalización lingüística, a las que se aludió anteriormente). En la tabla 2.12 se resume la financiación por “habitante ajustado” atribuible a cada instrumento (o bloque) de financiación, estimada en los términos homogéneos que se han comentado, así como los resultados parciales que resultan de agregar progresivamente las distintas partidas hasta alcanzar el total de financiación efectiva a competencias homogéneas.

Si se observan con detalle las cifras de las distintas columnas de la tabla 2.12 se comprueba cómo el instrumento de nivelación parcial que incorpora el sistema, esto es, el Fondo de Garantía (FGSPF) cumple con su función redistribuidora incrementando en mayor medida los recursos de las comunidades con menor capacidad fiscal y aumentando en menor cuantía (o incluso reduciendo) la financiación de las comunidades de mayor capacidad tributaria. Sin embargo, el Fondo de Suficiencia (computado en la tabla “a competencias homogéneas”) modifica significativamente el reparto parcial resultante del procedimiento de nivelación, de una forma un tanto arbitraria, reduciendo el total de recursos de algunas comunidades –entre ellas las que, a la postre, resultarán peor financiadas en términos relativos, como la Región de Murcia o la Comunidad Valenciana– y mejorando los niveles de financiación de otras –las más beneficiadas por el modelo de reparto, en su conjunto, como Cantabria, Extremadura o La Rioja. Por último, los Fondos de convergencia (de Competitividad y de Cooperación), incrementan la financiación de todas las comunidades sin que necesariamente se observe una pauta redistributiva en su asignación territorial.

En la tabla 2.13 se han convertido a índices los valores de la tabla 2.12, tomando como referencia las cifras correspondientes al total (o la media, como se quiera) de las comunidades de Régimen Común. Como se observa en las últimas filas de la tabla, el grado de dispersión de los niveles de ingresos tributarios homogéneos per cápita (por “habitante ajustado”) es notable, siendo la capacidad tributaria en términos homogéneos de la comunidad con un mayor índice (Madrid), más del doble de la de la región con menores recursos tributarios per cápita (Extremadura)¹⁵. Se confirma, también, cómo el FGSPF cumple de manera más que satisfactoria con el objetivo para el que está diseñado, que no es otro que el de nivelación fiscal. Aunque la convergencia en financiación por “habitante ajustado” no es total, la dispersión se reduce

¹⁵ En realidad, es Canarias la comunidad con un índice relativo de capacidad tributaria más bajo (la de Madrid multiplica por 2,5 la de la comunidad insular), pero su singular régimen fiscal hace que la comparación, en su caso, no sea homogénea.

considerablemente y la comunidad con más recursos tras su distribución supera solo en un 27% el nivel de financiación per cápita de la comunidad con menor dotación (de nuevo Madrid y Extremadura ocupan los dos polos de la distribución).

TABLA 2.13.

Índices de financiación efectiva por "habitante ajustado" a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común. Año 2018.

	CT* =(1)	(1)+FGSPF =(2)	(1)+(2)+FSG** =(3)	(1)+(2)+(3)+FFC =TOTAL a CCHH
Andalucía	79,7	95,3	97,4	95,9
Aragón	99,8	97,3	106,2	103,3
Asturias	91,4	96,0	103,6	101,3
Illes Balears	140,5	117,1	96,2	112,5
Canarias	56,9	101,3	101,5	109,6
Cantabria	98,7	94,3	120,4	117,3
Castilla y León	88,8	96,0	106,1	103,5
Castilla-La Mancha	77,2	93,4	98,5	96,7
Cataluña	121,0	104,4	100,3	100,6
C. Valenciana	94,8	96,5	87,4	92,6
Extremadura	68,2	92,5	111,0	108,7
Galicia	82,3	95,3	103,8	101,4
C. de Madrid	144,9	110,6	103,9	100,7
Región de Murcia	81,4	94,2	92,5	92,7
La Rioja	96,6	97,3	116,8	113,5
<i>Desv. Estándar</i>	<i>23,65</i>	<i>6,70</i>	<i>8,33</i>	<i>7,31</i>
<i>Ratio Máx/mín</i>	<i>2,55</i>	<i>1,27</i>	<i>1,38</i>	<i>1,27</i>

CT*: Capacidad Tributaria, definida en términos de Ingresos homogéneos por tributos objeto de cesión (incluye el REF de Canarias). FGSPF: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. FSG**: Fondo de Suficiencia General ajustado a competencias homogéneas (corregidas competencias de normalización lingüística). FFC: Fondos de convergencia (Fondo de competitividad y Fondo de cooperación). TOTAL a CCHH: Resultado de restar al total los recursos destinados a competencias singulares. Fuente: Tabla 2.12.

El siguiente instrumento de financiación (según el orden secuencial de aplicación que el propio modelo establece), esto es, el FSG, deshace, sin embargo, parte del camino transitado hacia el objetivo de equidad horizontal

que había propiciado el FGSPF. La dispersión vuelve a aumentar y, tras la distribución de este fondo (que, recordemos, se computa aquí “a competencias homogéneas”), los ingresos por “habitante ajustado” de la comunidad con más recursos (Cantabria) superan en casi un 40% a los de la peor dotada (Comunidad Valenciana). Esta mayor dispersión solo es parcialmente corregida por los fondos de convergencia que, fundamentalmente, palian la situación relativa de dos de las comunidades con un menor nivel de financiación antes de la distribución de estos fondos de competitividad y cooperación: la Comunidad Valenciana y Baleares. También mejora la financiación relativa de Canarias y, solo marginalmente, la de la Región de Murcia.

Murcia constituye, precisamente, un caso singular en el conjunto de comunidades, en lo que respecta al impacto sobre su índice de financiación relativa de los distintos instrumentos de financiación. La Región de Murcia es una comunidad con una capacidad tributaria inferior a la media de CC.AA. de Régimen Común (índice de 81,4 sobre 100 en 2018) que, como es de esperar, ve mejorada su financiación en términos comparados gracias a la distribución del FGSPF, que le permite alcanzar un 94,2% de la financiación media por “habitante ajustado”. Sin embargo, la aplicación del FSG reduce en 2 puntos su financiación relativa (también lo hace en términos absolutos, pues el fondo de suficiencia a competencias homogéneas tiene signo negativo para la CARM), cayendo el índice de financiación efectiva al 92,5% del total. Además, los fondos de competitividad y cooperación (FFC) apenas contribuyen a mejorar dicha posición relativa, que finalmente se concreta en el índice de 92,7 sobre 100, que solo supera, y por una décima, el de la Comunidad Valenciana (92,6).

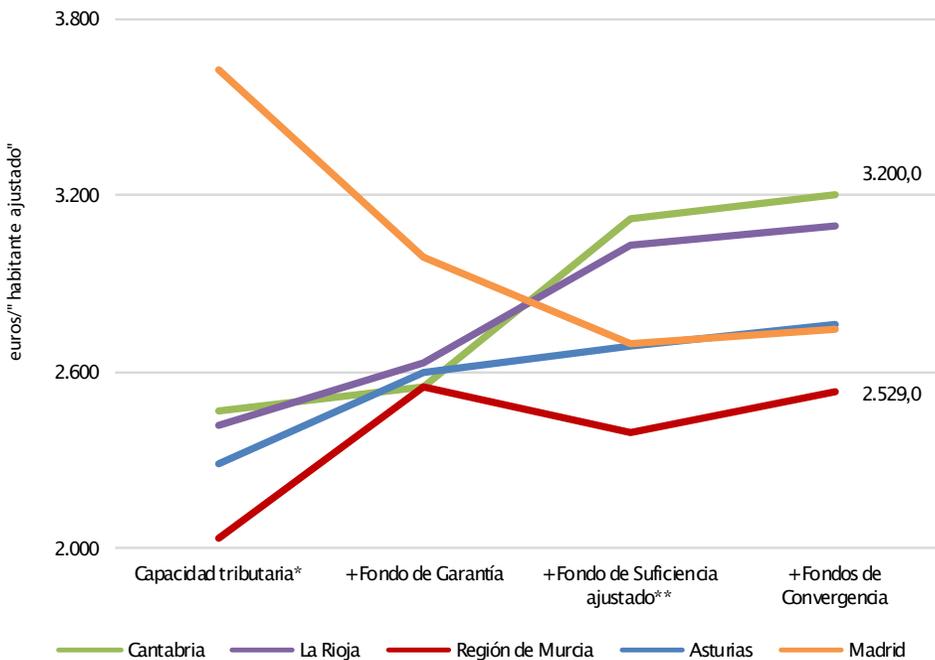
Se puede afirmar que la Región de Murcia es un caso singular porque el patrón que se observa no es el propio de otras comunidades que comparten características con ella. Para visualizarlo se ha construido una serie de gráficos que muestran la evolución de los recursos por “habitante ajustado” de la CARM como consecuencia de la aplicación secuencial de los distintos instrumentos de financiación, comparada con la de los ingresos de otras comunidades similares, en diversos aspectos, a la comunidad murciana. El papel crucial que desempeña el Fondo de Suficiencia General (FSG) en el resultado final de la aplicación del modelo y su efecto perverso por lo que atañe a la consecución del objetivo de equidad horizontal se muestra en los gráficos 2.25 a 2.27, en los que se compara el impacto de los distintos instrumentos o bloques de financiación para el caso de la Región de Murcia con los de las comunidades uniprovinciales, las regiones con un tamaño poblacional similar al de la comunidad murciana, y las que presentan niveles de renta per cápita homologables al de la región.

En el gráfico 2.25 se compara la financiación por “habitante ajustado” de Murcia con la del resto de CC.AA. uniprovinciales. Como se observa en el gráfico,

los ingresos tributarios per cápita de estas regiones, definidos en términos homogéneos, es ciertamente dispar (sobre todo, por la presencia en este grupo de la Comunidad de Madrid, la región con mayor capacidad fiscal entre las de Régimen Común). Pese a ello, la distribución del FGSPF logra su objetivo de nivelar los recursos disponibles en gran medida, si bien la comunidad con mayor nivel de renta y capacidad fiscal, Madrid, conserva parte de esa ventaja financiera (recuérdese que el Fondo de Garantía únicamente redistribuye el 75% de la capacidad tributaria de las CC.AA., reteniendo estas un 25% de la misma). La aplicación del FSG, sin embargo, vuelve a generar una enorme dispersión en las cifras de ingresos por “habitante ajustado”, incrementando la disponibilidad de recursos de Asturias y, en mayor medida, Cantabria y La Rioja; y reduciendo significativamente los niveles de financiación de Murcia y Madrid. Por último, los fondos de convergencia mejoran la financiación de las cinco comunidades sin apenas afectar a la dispersión existente entre ellas.

GRÁFICO 2.25.

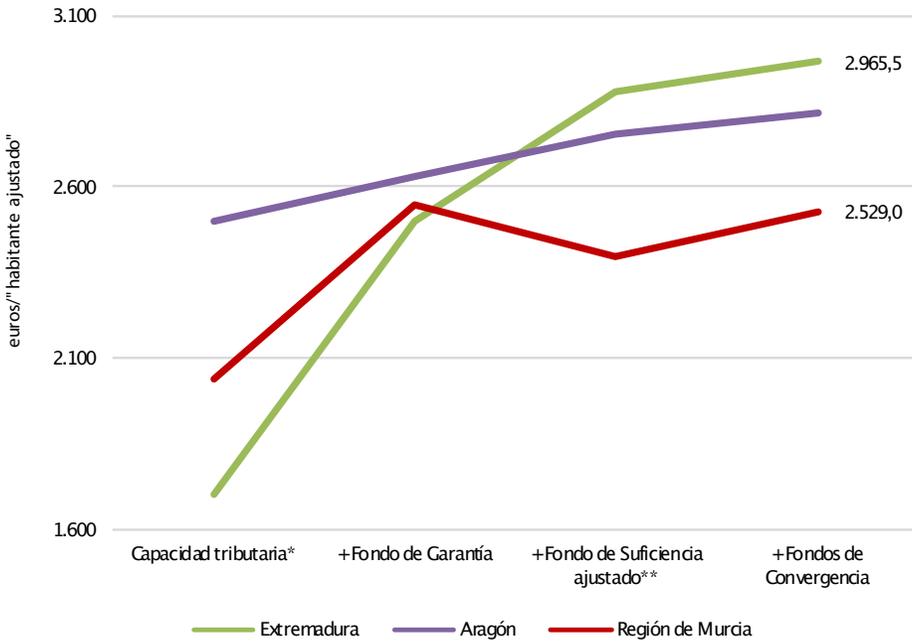
Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. uniprovinciales de Régimen Común (euros/habitante ajustado). Año 2018.



* Definida en términos de Ingresos homogéneos por tributos objeto de cesión (incluye el REF de Canarias). ** A competencias homogéneas (corregidas las de normalización lingüística). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

GRÁFICO 2.26.

Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común con un tamaño poblacional similar al de la Región de Murcia (euros/habitante ajustado). Año 2018.



* Definida en términos de Ingresos homogéneos por tributos objeto de cesión (incluye el REF de Canarias). ** A competencias homogéneas (corregidas las de normalización lingüística). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

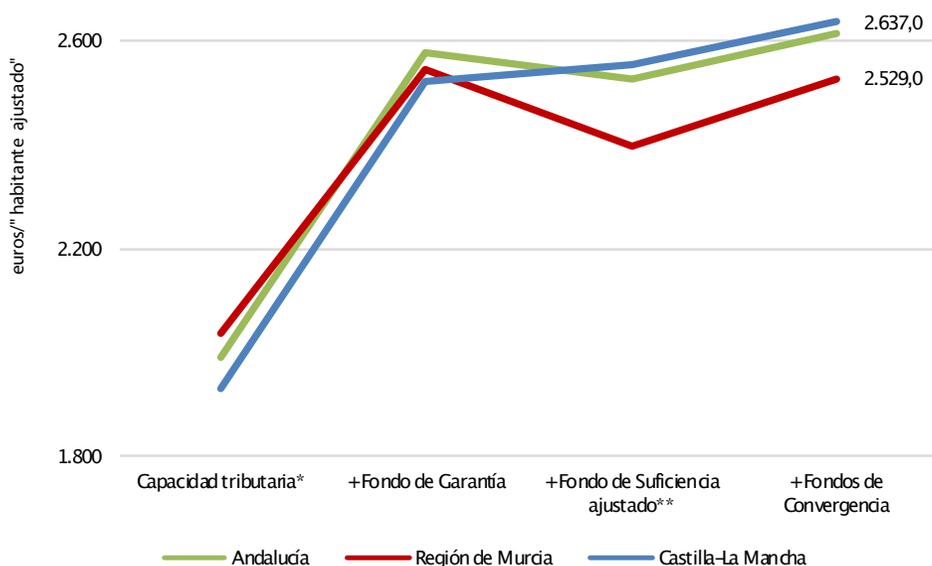
La comparación entre la CARM y las comunidades con similar tamaño poblacional se muestra en el gráfico 2.26.¹⁶ También en este caso es evidente el efecto nivelador del FGSPF, cuya distribución favorece, especialmente, a Extremadura y la Región de Murcia, por ser las dos CC.AA. con menor capacidad tributaria del grupo. Pero igualmente se constata el caprichoso resultado de la asignación del FSG, que incrementa en un 15% la financiación per cápita de Extremadura, aumenta moderadamente (un 5%) los recursos de Aragón y reduce significativamente (un 6%) los de la comunidad murciana. Los fondos de convergencia solo sirven para que Murcia mantenga la distancia que separa su nivel de financiación del de Extremadura y se acerque tímidamente al de Aragón.

¹⁶ Se podría incluir también en este grupo el Principado de Asturias, pero se omite al haberse representado sus cifras en el gráfico anterior.

Por último, en el gráfico 2.27 se presenta el impacto diferencial de los instrumentos de financiación sobre los niveles de recursos por “habitante ajustado” en comunidades con un nivel de renta similar al de la Región de Murcia.¹⁷ Las conclusiones coinciden con las extraídas de las anteriores comparaciones, quedando en evidencia el perverso efecto que el FSG tiene sobre el objetivo de igualación de los niveles de financiación relativos. Aunque también Andalucía ve reducirse su nivel de recursos per cápita tras la aplicación del Fondo de suficiencia, el recorte es de menor cuantía (2%) al sufrido por Murcia.

GRÁFICO 2.27.

Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de Régimen Común con un PIB per cápita similar al de la Región de Murcia (euros/habitante ajustado). Año 2018.



* Definida en términos de Ingresos homogéneos por tributos objeto de cesión (incluye el REF de Canarias). ** A competencias homogéneas (corregidas las de normalización lingüística). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

En suma, la discriminación que viene padeciendo la CARM durante el periodo de vigencia del actual sistema, en términos de financiación relativa, es directamente imputable al efecto distorsionador que tiene el Fondo de Suficiencia General

¹⁷ Se omite en este gráfico a Extremadura, pese a que es una de las CC.AA. con menor nivel de renta, por haberse mostrado sus cifras en el gráfico 2.26.

sobre el objetivo de nivelación. Ello, a su vez, viene determinado por el criterio de garantía del *statu quo* que está en el origen del cálculo de las necesidades globales de financiación en el año base del modelo. Cabría añadir que este problema no es nuevo, es decir, no es atribuible al sistema de financiación aprobado en 2009, sino que se viene arrastrando en las sucesivas reformas del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común, en la medida en que todas ellas han incluido de un modo u otro la garantía de mantenimiento del *statu quo*.¹⁸ Esta cláusula presente en cada revisión del modelo ha servido para perpetuar las diferencias en financiación que tienen su origen en la determinación del coste efectivo de los servicios traspasados en cada comunidad.

¹⁸ Mientras estuvo vigente el modelo de 2001, este efecto perverso también lo tuvo, aunque en menor magnitud, el anterior Fondo de Suficiencia.

CAPÍTULO 3

UNA ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT RELATIVO DE FINANCIACIÓN ACUMULADO DE LA CARM

3.1. APROXIMACIÓN CONTABLE AL DÉFICIT RELATIVO DE FINANCIACIÓN: METODOLOGÍA.

En el capítulo anterior se ha puesto de manifiesto más allá de cualquier duda el trato discriminatorio que la aplicación del sistema de financiación autonómica –que no su diseño, propiamente dicho– ha impuesto en la CARM a lo largo del periodo 2002-2018. Este ha sido el periodo de análisis, aunque cabría añadir que esta situación de infra-financiación en términos relativos se remonta años atrás, prácticamente desde el inicio del proceso de traspaso de competencias a las CC.AA. Como se señaló en CESRM (2015) y se ha reiterado en este informe, uno de los problemas más importantes que han afectado a las distintas reformas del modelo de financiación es que, pese a los avances que han supuesto desde el punto de vista de la definición de criterios explícitos de nivelación (equidad horizontal), la imposición del compromiso de garantía del *statu quo* en cada transición entre modelos no ha hecho sino perpetuar la diferencia en financiación per cápita cuyo origen hay que buscar, en gran medida, en el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados. Un cálculo que, en el mejor de los casos, reflejaba el nivel real de prestación en el momento de los traspasos –pudiendo éste ser en algunas regiones inferior al de otras– cuando no, directamente, derivar en resultados arbitrarios, por ser consecuencia, no de un cálculo en el sentido estricto, sino de una negociación.

A la vista de las conclusiones obtenidas en páginas anteriores, en este capítulo se aborda una estimación de la magnitud del déficit de financiación acumulado por la CARM en el periodo objeto de estudio, como consecuencia de la crónica infradotación de los recursos básicos del sistema en el caso de la región. El déficit

relativo se evalúa comparando la financiación efectiva a competencias homogéneas asignada a la Región de Murcia, con la que habría recibido en el supuesto de que su financiación por habitante (o por “habitante ajustado”) hubiera coincidido con la media de financiación per cápita (o por habitante “ajustado”) de las comunidades de Régimen Común.

Al igual que en el capítulo precedente, se utilizan los datos de la liquidación definitiva del sistema de financiación, una vez ajustadas las cifras en lo que atañe a la recaudación normativa de los tributos cedidos –que se sustituye por la “recaudación homogénea” estimada por De la Fuente (2019a)–, así como por lo que respecta a su valoración a “competencias homogéneas” –corregida teniendo en cuenta la sobre-financiación de las competencias singulares de política lingüística–.

3.2. BRECHAS ANUALES DE FINANCIACIÓN EN EL PERIODO 2002-2018.

3.2.1. Cálculo de la infrafinanciación anual bajo el criterio de igual financiación por “habitante ajustado”

En la tabla 3.1 se presenta el resultado de estimar el déficit de financiación anual que se obtendría asumiendo como criterio de equidad horizontal la igualdad en financiación por “habitante ajustado”, utilizando como criterios de ajuste de la población los del modelo de 2009. Así, la financiación teórica se ha calculado elevando al total poblacional de la Región la financiación efectiva por habitante del agregado de comunidades de Régimen Común –que coincide, para el total de CC.AA. con la financiación por “habitante ajustado”–.

Como se observa en la tabla 3.1, la brecha de financiación se cifraba en unos 100 millones anuales al inicio del periodo y se redujo drásticamente durante el trienio 2005-2007, hasta casi desaparecer, como consecuencia del inusitado incremento en los ingresos tributarios homogéneos de la CARM, coincidiendo con el cénit de la fase expansiva de la economía nacional y regional.¹⁹ El déficit relativo de financiación volvió a crecer significativamente en 2008, menguó en 2009 –gracias a la reforma del modelo de financiación– e inició desde entonces una senda de crecimiento en términos nominales únicamente interrumpida en 2014 –primer año del periodo de recuperación económica tras la crisis–. En 2018 la financiación efectiva de la CARM se aleja en casi 300 millones de la financiación teórica que le habría correspondido, de haber recibido los mismos recursos por “habitante ajustado” que la media de Régimen Común.

¹⁹ De hecho, si utilizásemos hasta 2008 los criterios de ajuste de la población vigentes en dicho periodo, esto es, los del modelo de 2001, en 2005 y en 2007 la brecha tendría signo negativo, es decir, la CARM habría recibido una financiación efectiva por “habitante ajustado” superior a la media de Régimen Común.

Esta infrafinanciación se traduce en un promedio anual de unos 190 millones de euros corrientes desde 2009 hasta 2018 y 140 millones anuales para la totalidad del periodo 2002-2018.

TABLA 3.1.

Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado”. Periodo 2002-2018.

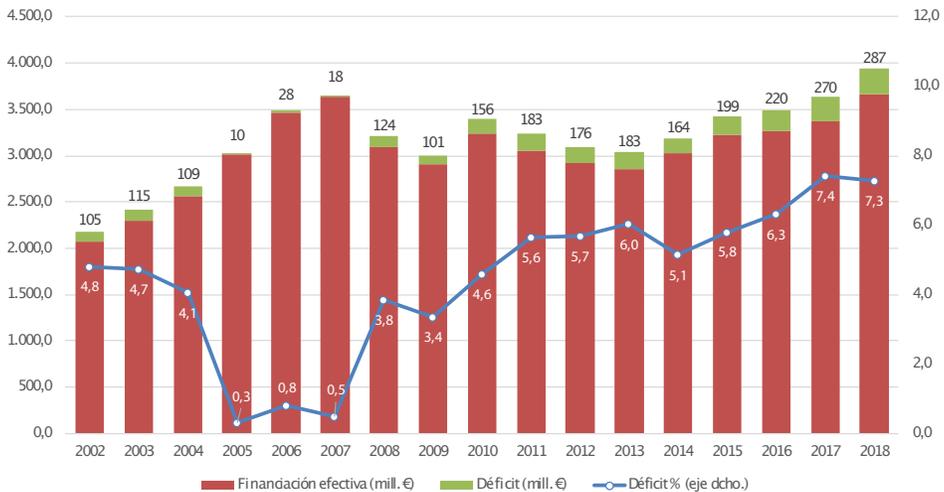
	Financiación efectiva ⁽¹⁾ Régimen Común (euros/habitante) (A)	Población “ajustada” ⁽²⁾ Reg. Murcia (B)	Financiación teórica CARM (millones de euros) (A)×(B) = (C)	Financiación efectiva ⁽¹⁾ CARM (millones de euros) (D)	Diferencia (millones de euros) (D) – (C)
2002	1.810	1.203.191	2.178	2.073	-105
2003	1.938	1.244.389	2.412	2.298	-115
2004	2.104	1.271.784	2.675	2.567	-109
2005	2.310	1.308.092	3.022	3.013	-10
2006	2.602	1.341.588	3.490	3.463	-28
2007	2.674	1.365.917	3.652	3.634	-18
2008	2.301	1.395.938	3.213	3.089	-124
2009	2.121	1.416.295	3.004	2.902	-101
2010	2.376	1.430.126	3.399	3.242	-156
2011	2.253	1.437.899	3.240	3.057	-183
2012	2.148	1.442.217	3.097	2.922	-176
2013	2.101	1.444.162	3.034	2.851	-183
2014	2.223	1.434.243	3.188	3.025	-164
2015	2.383	1.434.787	3.419	3.220	-199
2016	2.437	1.433.404	3.493	3.272	-220
2017	2.528	1.439.379	3.639	3.368	-270
2018	2.727	1.446.880	3.946	3.659	-287

(1) Financiación efectiva a competencias homogéneas. (2) Población “ajustada” según los criterios de reparto de los Fondos del modelo de financiación de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FEDEA.

Los déficits anuales de financiación se representan, junto con la desviación de la financiación efectiva respecto de la teórica expresada en porcentaje respecto de ésta, en el gráfico 3.1. Se aprecia con claridad en el gráfico cómo, partiendo de un 5% de desviación respecto de la financiación media, la brecha se reduce en 2005 y hasta 2007, volviendo a situarse en el entorno del 5% en 2010 y creciendo desde entonces hasta alcanzar un 7,3% en el último año del periodo.

GRÁFICO 3.1.

Financiación efectiva, financiación teórica y déficit de financiación de la CARM, bajo el supuesto de igual financiación por "habitante ajustado" ⁽¹⁾. 2002-2018 (millones de euros corrientes y % sobre financiación teórica).



(1) Población "ajustada" según los criterios de reparto de los fondos del modelo de financiación de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 3.1.

3.2.2. Cálculo de la infrafinanciación anual bajo el criterio de igual financiación per cápita.

Si asumiésemos que las necesidades de gasto relativas están suficientemente representadas por las cifras de población de derecho, esto es, sin los ajustes que el modelo establece en función de la estructura poblacional por edades y el resto de variables de reparto del Fondo de Garantía (FGSPF), el criterio de equidad horizontal exigiría igualar la financiación a competencias homogéneas por habitante. En tal caso, los déficits anuales resultantes para la Región de Murcia serían de una cuantía sensiblemente superior, como se observa en la tabla 3.2. Esto, como se señaló en páginas anteriores, se debe al hecho de que la "población ajustada" estimada para la Región de Murcia –se utilicen los criterios del modelo de 2001 o los de 2009– es sistemáticamente inferior a su población de derecho.

En todo caso, en los datos de la tabla y, más claramente, en el gráfico 3.2, se comprueba cómo el perfil evolutivo del déficit de financiación relativo es muy similar al estimado tomando como referencia los datos de población de derecho. Así, la brecha de recursos se estima al comienzo del periodo en casi 150 millones de euros (un 6,7%), se reduce en el trienio 2005-2007 por debajo del 3% y vuelve a subir desde 2008, con especial intensidad entre 2014 y 2017, situándose en 2018

en más de 370 millones de euros o, lo que es lo mismo, un 9,3% de la financiación media por habitante. Para el conjunto del periodo analizado, el déficit relativo de financiación supera los 211 millones de euros anuales de media, en términos nominales, subiendo dicho promedio hasta los 267 millones de euros corrientes en el periodo de vigencia del actual modelo de financiación: 2009-2018.

Utilizando como referencia la financiación media de las comunidades de Régimen Común, entre 2009 y 2018 la CARM tiene una financiación per cápita entre un 5% y un 10% inferior a la que resultaría de aplicar el criterio de necesidades proporcionales a la población. El déficit en financiación por unidad de necesidad (“habitante ajustado”) aumentó hasta 2013 y volvió a crecer desde 2014, hasta superar el 7% de la financiación “teórica”. (186 millones si se tienen en cuenta las subvenciones a intereses implícitas en los mecanismos extraordinarios de financiación como el F.L.A. y los aplazamientos de los excesos en las entregas a cuenta). Si se considera el conjunto del periodo 2002-2018, el déficit anual en euros corrientes se cifra en unos 140 millones de euros.

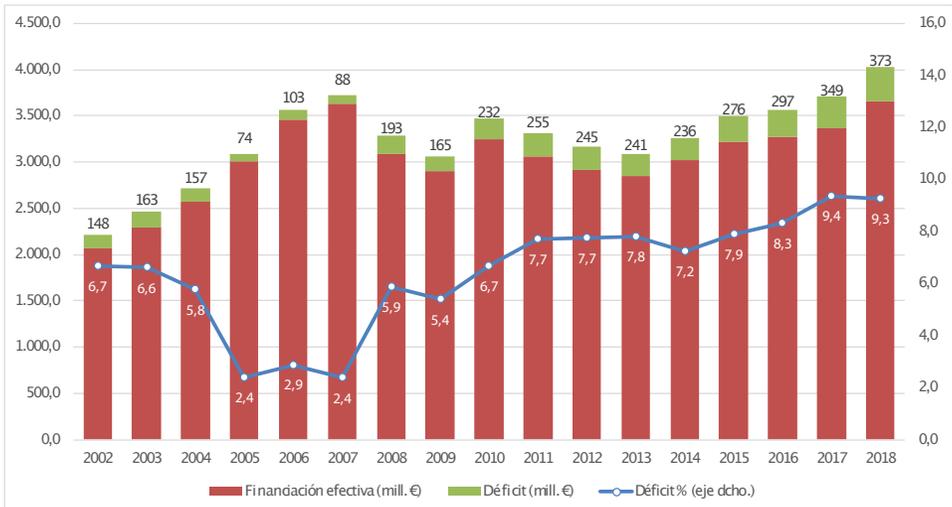
TABLA 3.2.
Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por habitante. Periodo 2002-2018.

	Financiación efectiva ⁽¹⁾ Régimen Común (euros/habitante) (A)	Población de derecho Región de Murcia (B)	Financiación teórica CARM (millones de euros) (A)×(B) = (C)	Financiación efectiva ⁽¹⁾ CARM (millones de euros) (D)	Diferencia (millones de euros) (D) – (C)
2002	1.810	1.226.993	2.221	2.073	-148
2003	1.938	1.269.230	2.460	2.298	-163
2004	2.104	1.294.694	2.723	2.567	-157
2005	2.310	1.335.792	3.086	3.013	-74
2006	2.602	1.370.306	3.565	3.463	-103
2007	2.674	1.392.117	3.722	3.634	-88
2008	2.301	1.426.109	3.282	3.089	-193
2009	2.121	1.446.520	3.068	2.902	-165
2010	2.376	1.461.979	3.474	3.242	-232
2011	2.253	1.470.069	3.312	3.057	-255
2012	2.148	1.474.449	3.167	2.922	-245
2013	2.101	1.472.049	3.093	2.851	-241
2014	2.223	1.466.818	3.261	3.025	-236
2015	2.383	1.467.288	3.496	3.220	-276
2016	2.437	1.464.847	3.569	3.272	-297
2017	2.528	1.470.273	3.717	3.368	-349
2018	2.727	1.478.509	4.032	3.659	-373

(1) Financiación efectiva a competencias homogéneas. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FEDEA.

GRÁFICO 3.2.

Financiación efectiva, financiación teórica y déficit de financiación de la CARM, bajo el supuesto de igual financiación por habitante. 2002-2018 (millones de euros corrientes y % sobre financiación teórica).



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 3.1.

3.3. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN ACUMULADO DE LA CARM ENTRE 2002 Y 2018.

3.3.1. Déficit de financiación acumulado de la CARM en el periodo 2002-2018 frente a la media de CC.AA. de Régimen Común.

Para obtener una estimación del déficit de financiación acumulado a lo largo de los años resulta necesario agregar las estimaciones anuales. Ello requiere, a su vez, que los valores correspondientes a las desviaciones anuales se expresen en términos homogéneos tomando en consideración la evolución de los precios en cada año. Se ha optado por actualizar los valores a euros del año 2018 y se ha elegido como índice de precios el deflactor del PIB regional, por considerar que, en este caso, resulta una opción más consistente que recurrir al índice de precios de consumo (IPC).²⁰

²⁰ Los cálculos se han repetido empleando el IPC general en la Región de Murcia, así como el deflactor del PIB nacional y el IPC general de España. Los resultados son muy similares a los que aquí se presentan, oscilando las diferencias entre un 1% (cuando se utiliza el deflactor del PIB nacional) y un 4% (cuando se emplea el IPC nacional).

Se considera que la estimación “central” del déficit relativo acumulado es la que resulta de comparar la financiación por “habitante ajustado” de la CARM con la media de comunidades de Régimen Común, esto es, la que se obtiene al agregar las cifras que se han presentado en la tabla 3.1, una vez expresadas todas ellas en euros del año 2018. Así calculado, el déficit de financiación acumulado en el periodo 2002-2018 por la CARM respecto a la media de Régimen Común asciende a 2.549 millones de euros, tal y como se muestra en el gráfico 3.3. De este montante global, más de tres cuartas partes, esto es, 1.963 millones de euros, corresponden al periodo de aplicación del modelo vigente: 2009-2018.²¹

En el supuesto de que se considerase que la población de derecho –sin ajustar– es un mejor indicador de necesidades de gasto, las brechas de financiación anuales serían las mostradas en la tabla 3.2, lo que elevaría el déficit acumulado a un total de 3.754 millones de euros en el conjunto del periodo 2002-2018, correspondiendo al intervalo temporal más reciente (2009-2018) un 72% de dicha cifra: 2.703 millones de euros. No obstante, entendemos que las variables y ponderaciones utilizadas en el diseño del mecanismo de nivelación del modelo, es decir, los criterios de reparto del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (población protegida por el SNS, población mayor de 65 años, población entre 0 y 16 años, superficie, dispersión e insularidad, además de la población según padrón), reflejan de un modo más preciso las necesidades de gasto relativas de las CC.AA. Por esta razón, consideramos que, a la hora de calcular la infrafinanciación relativa de una comunidad, lo adecuado es construir el contrafactual bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado” que asumiendo el criterio de igual financiación per cápita.

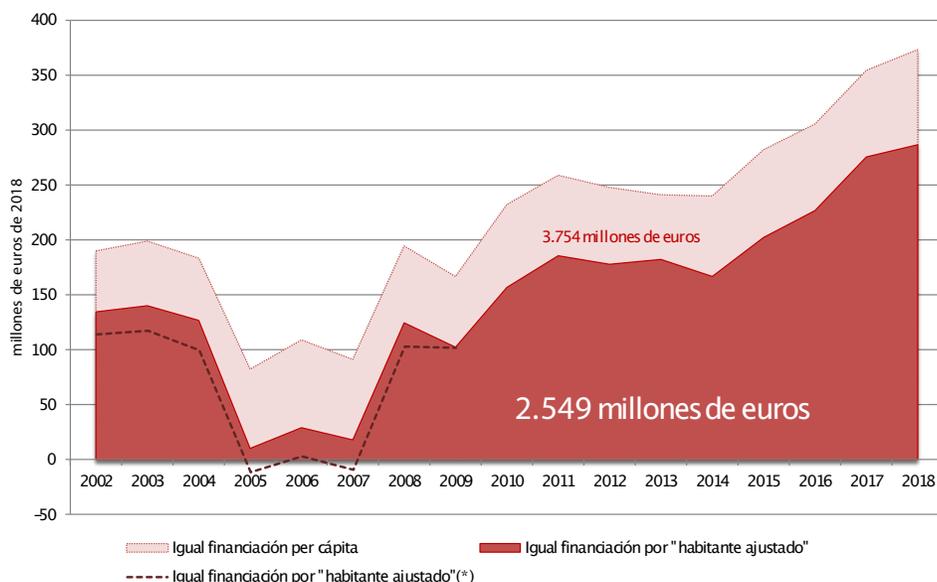
Por otra parte, téngase en cuenta que, al margen de que su aplicación quede en la práctica desvirtuada por el efecto distorsionador del Fondo de Suficiencia General, el criterio de nivelación implícito en el FGSPF no pretende la nivelación total de los recursos por “habitante ajustado” de las comunidades, sino únicamente una nivelación del 75% (pues es ésta la proporción de los recursos tributarios que es objeto de redistribución mediante el fondo de garantía). En consecuencia, la metodología que se ha seguido para calcular las brechas anuales de financiación y el déficit relativo acumulado, por basarse en un criterio de igualdad plena de la financiación por “habitante ajustado” está, de hecho, sobreestimando la infrafinanciación, ya que la Región de Murcia tiene una capacidad tributaria inferior a la media, de la cual retiene un 25%.

²¹ Si se utilizasen los criterios de ajuste de la población del modelo de 2001 para calcular la infrafinanciación en los años en que este estuvo vigente (2002-2008), el déficit acumulado entre 2002 y 2018 sería algo inferior: 2.379,3 millones de euros de 2018.

Con todo, consideramos que la cifra de 2.549 millones de euros (de 2018) es una estimación razonable del déficit de financiación acumulado en términos relativos por la Región de Murcia y, más allá del matiz señalado en el párrafo anterior y de las consideraciones que se hacen en el epígrafe siguiente, se nos antoja una cifra difícilmente rebatible. Esto no significa que la CARM no pueda haber sufrido –y sufra aún– una infrafinanciación mayor, debida, no ya a una situación de desequilibrio horizontal, sino a una insuficiencia financiera que pudiera afectar, en general, a las CC.AA. en su conjunto (desequilibrio fiscal vertical). Más adelante, no obstante, se discute acerca de la dificultad que conlleva determinar ese presunto grado de insuficiencia global y, en consecuencia, de la imposibilidad de cifrar un pretendido déficit de financiación debido a tal causa. En este sentido, los algo más de 2.500 millones estimados podrían interpretarse como una suerte de “cota inferior” del déficit acumulado por la CARM como consecuencia del inadecuado diseño y aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común.

GRÁFICO 3.3.

Déficit de financiación acumulado por la CARM en el periodo 2002-2018, asumiendo como criterio de equidad igual financiación que la media de Régimen Común. Millones de euros de 2018.



(*) La línea de puntos representa el déficit teórico anual, asumiendo hasta 2008 los criterios de ajuste poblacional del sistema de financiación de 2001. El déficit acumulado 2002-2018 se reduce a 2.379,6 millones de € de 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FEDEA.

3.3.2. Estimaciones alternativas del déficit acumulado de financiación de la CARM.

En el epígrafe anterior señalamos que la cifra de déficit acumulado de 2.549 millones de euros podría, en cierto modo, sobreestimar la infrafinanciación de la CARM en el periodo, debido a que el cálculo se basaba en el supuesto de una nivelación del 100% de los recursos del sistema. Existe otra razón por la cual pudiéramos haber sobrevalorando el déficit acumulado y esta es la existencia de un flujo de financiación “fuera del sistema” que la Región de Murcia (y el resto de comunidades, aunque en diferente magnitud) han recibido desde 2010 como consecuencia, por un lado, del aplazamiento de las devoluciones de los excesos en las entregas a cuenta de 2008 y 2009 (saldos deudores de las liquidaciones del sistema de financiación); y, por otro, gracias a los mecanismos adicionales de financiación (Fondo de Liquidez Autonómico y mecanismo de pago a proveedores) que han supuesto, de facto, una subvención a los costes financieros de las haciendas regionales.²² En De la Fuente (2019b) se hace una estimación de la financiación adicional implícita que las comunidades han venido recibiendo por estas vías, y se calculan unas cifras de financiación efectiva alternativas que incorporan dicha estimación.

Como se observa en la tabla 3.3, las ayudas implícitas en los mecanismos extraordinarios de financiación y en los aplazamientos de las devoluciones de entregas a cuenta indebidas representan entre un 0,25% y un 3,93% adicional de financiación efectiva, según los años (entre 8 y 129 millones de euros). Si calculamos el déficit acumulado de la CARM, siguiendo la misma metodología utilizada en el apartado anterior, pero corrigiendo los valores de financiación efectiva –tanto de la CARM como del conjunto de CC.AA. de Régimen Común– teniendo en cuenta estas subvenciones implícitas, se obtiene una cifra para el conjunto del periodo 2002-2018 de 2.469 millones de euros (un 3,15% inferior a los 2.549 millones calculados inicialmente), correspondiendo 1.882 millones (un 76% del total) al periodo de vigencia del modelo de 2009.²³

22 Los mecanismos adicionales de financiación comenzaron a funcionar en 2012 para facilitar el acceso de las CC.AA. a la financiación a tipos de interés favorables. A través del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) el Estado proporcionaba préstamos a las comunidades destinados a cubrir los vencimientos de deuda, así como los déficits corrientes. El Mecanismo extraordinario de financiación para el Pago a Proveedores (MPP) iba destinado a cancelar deudas de las haciendas regionales con proveedores, y contaba con la participación del ICO y de entidades privadas de crédito, que eran las que formalizaban los préstamos a las CC.AA. Si estos mecanismos permitieron a las comunidades financiarse a tipos de interés inferiores a los del mercado, los aplazamientos de los saldos deudores implican, directamente, el ahorro de los costes financieros, pues no son otra cosa que préstamos del Estado a las CC.AA. a interés cero.

23 En el supuesto de recurrir al criterio de equidad de igual financiación per cápita, el déficit acumulado, considerando las ayudas implícitas, alcanzaría los 3.685 millones de euros, lo que representa un 1,8% menos que los 3.754 millones estimados en el apartado precedente.

TABLA 3.3.

Efecto de las subvenciones implícitas en los mecanismos adicionales de financiación y los aplazamientos de las devoluciones de entregas a cuenta sobre la financiación efectiva por “habitante ajustado” de la CARM. 2010-2018.

	Subvenciones implícitas en mecanismos adicionales y aplazamientos		Financiación efectiva por “habitante ajustado” de la CARM incluyendo subvenciones implícitas	
	Total CC.AA. de Régimen Común	Región de Murcia	euros	incremento %
2010	272	8	2.273	0,25
2011	1.351	41	2.155	1,35
2012	1.320	37	2.052	1,28
2013	1.532	49	2.008	1,71
2014	741	24	2.125	0,78
2015	2.408	109	2.320	3,39
2016	3.162	129	2.373	3,93
2017	2.675	107	2.414	3,18
2018	2.437	97	2.596	2,66

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FEDEA.

Por lo que respecta al valor de referencia utilizado para el cómputo del déficit relativo, podría pensarse que un comparador más adecuado que la media de Régimen Común para determinar la brecha de financiación de la CARM sería el de las comunidades que, como la Región de Murcia, tienen su territorio articulado en una única provincia. Aunque este argumento presenta ciertas debilidades, se han reproducido los cálculos comparando la financiación efectiva por “habitante ajustado” de la CARM con la media de CC.AA. uniprovinciales. Teniendo en cuenta que en este subgrupo de regiones se encuentran las dos comunidades mejor financiadas en términos relativos durante todo el periodo (Cantabria y La Rioja), y otras dos (Asturias y Madrid) cuyo índice relativo de financiación efectiva ha estado, en promedio, por encima de 100 entre 2002 y 2018, no debe extrañar que la cifra que resume la brecha acumulada de financiación entre la Región de Murcia y este grupo de comunidades sea sustancialmente mayor que la obtenida al comparar con la media de Régimen Común. El importe global así calculado asciende a 3.557 millones de euros de 2018 (un 40% superior al obtenido al comparar con la media de las 15 de Régimen Común). Solo en el periodo más reciente, 2009-2018, el déficit acumulado respecto a la media de uniprovinciales se cifra en 2.712 millones de euros.

Curiosamente, sin embargo, si utilizamos como indicador de necesidad la población de derecho, en lugar de la “ajustada” y calculamos la infrafinanciación comparando los recursos por habitante de la CARM con la financiación per cápita media de las comunidades uniprovinciales, el valor acumulado se cifra en 2.903

millones de euros, muy lejos de los 3.753 millones obtenidos al comparar con la media de las CC.AA. de Régimen Común. Esto se debe al impacto del “no ajuste” de las cifras de población de Madrid en el denominador de la financiación per cápita de las regiones uniprovinciales, y pone de manifiesto la sensibilidad de las cifras de déficit relativo estimadas al comparador utilizado y al criterio de nivelación asumido.

Esta es una de las razones por las que más arriba afirmábamos que no parece plausible defender la utilización de un comparador distinto de la media de Régimen Común para determinar el déficit de financiación relativo de una comunidad. Menos aún si se comparan las cifras por “habitante ajustado”, pues se supone que las variables de reparto del Fondo de Garantía ya están corrigiendo por cualquier factor que afecte a la necesidad de gasto, lo que implica asumir que el carácter uniprovincial no es uno de esos factores. Y, como se acaba de señalar, si se obvia el ajuste de la población el resultado de comparar con esta otra media restringida da lugar a una estimación de inferior importe a la obtenida al comparar con el total de Régimen Común

Por último, podría discutirse que para determinar la infrafinanciación de una comunidad –la de Murcia, en este caso– derivada del sistema de financiación, se utilicen cifras corregidas, en lugar de las que ofrecen las liquidaciones del propio sistema. En particular, cabría objetar que la recaudación por tributos cedidos computable a efectos de determinar la financiación garantizada, sea la denominada “homogénea” por De la Fuente (2019a), en lugar de la que el propio sistema considera como “recaudación normativa”. En el supuesto de que utilizásemos los datos brutos de la liquidación del sistema de financiación a competencias homogéneas, esto es, dando por buenas las cifras de recaudación “normativa” de los tributos cedidos tradicionales, y la valoración de las competencias singulares (sin corregir por la sobrevaloración de las de política lingüística, aunque este ajuste tiene un impacto significativamente menor), se obtendrían las cifras que se muestran en la tabla 3.4. Para ser coherentes con esta aproximación que escrupulosamente respeta lo consignado en las liquidaciones y, por consiguiente, los elementos del modelo de financiación y su metodología de cálculo, para el periodo 2002-2008 se han utilizado las cifras de población ajustada según los criterios del modelo de 2001.

Como se puede comprobar, esta forma de estimar la brecha anual de financiación de la CARM respecto a la media muestra un perfil bastante más estable, situándose el déficit todos los años por encima de los 100 millones de euros corrientes. Si aplicamos el mismo proceso de agregación explicado más arriba –esto es, actualizando las cifras según el deflactor del PIB regional a euros de 2018-, obtenemos un déficit acumulado para el conjunto del periodo de 3.194

TABLA 3.4.

Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado” (según liquidaciones del SFA). Periodo 2002-2018.

	Financiación básica ⁽¹⁾ Régimen Común (euros/habitante) (A)	Población “ajustada” ⁽²⁾ Reg. Murcia (B)	Financiación teórica CARM (millones de euros) (A)×(B) = (C)	Financiación básica ⁽¹⁾ CARM (millones de euros) (D)	Diferencia (millones de euros) (D) – (C)
2002	1.689	1.194.354	2.017	1.897	-120
2003	1.770	1.234.831	2.186	2.040	-146
2004	1.867	1.260.352	2.353	2.187	-166
2005	2.029	1.299.435	2.636	2.463	-173
2006	2.241	1.332.214	2.985	2.794	-192
2007	2.354	1.355.864	3.192	2.955	-237
2008	2.084	1.386.443	2.890	2.645	-245
2009	2.021	1.416.295	2.862	2.744	-118
2010	2.356	1.430.126	3.369	3.193	-177
2011	2.268	1.437.899	3.261	3.090	-172
2012	2.161	1.442.217	3.117	2.966	-150
2013	2.138	1.444.162	3.087	2.922	-166
2014	2.255	1.434.243	3.235	3.058	-176
2015	2.400	1.434.787	3.443	3.257	-186
2016	2.439	1.433.404	3.496	3.305	-191
2017	2.511	1.439.379	3.614	3.416	-199
2018	2.716	1.446.880	3.930	3.709	-220

(1) Financiación básica a competencias homogéneas según liquidaciones del sistema de financiación autonómica (SFA). (2) Población “ajustada” según los criterios de reparto de los fondos del modelo de financiación de 2001 (hasta 2008) y de 2009, de dicho año en adelante. Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del SFA y de los datos de FEDEA.

millones de euros, de los que 1.777 millones (un 55,6%) corresponden a los últimos 9 años, en los que ha estado vigente el modelo de 2009. El valor correspondiente al total del periodo analizado resulta ser un 25% superior al estimado en el apartado precedente, si bien la cuantía correspondiente al periodo 2009-2018 resulta ser casi un 10% inferior a la calculada con los datos de financiación efectiva que sustituirían la recaudación normativa por la homogénea. La razón de este resultado se ha de buscar, principalmente, en la discrepancia existente entre las cifras de “recaudación normativa” de los tributos cedidos que considera el sistema de financiación autonómica y los valores de “ingresos tributarios homogéneos” que se han asumido en el apartado 4.3.1, siguiendo la propuesta metodológica de De la Fuente (2019a), tal y como se mostró en el gráfico 2.16 del capítulo anterior.

En la tabla 3.5 se presentan resumidas las diferentes estimaciones alternativas que se han comentado en los párrafos anteriores. A la vista de las cifras consignadas en dicha tabla se concluye que la situación crónica de infrafinanciación experimentada por la CARM –no solo desde el cambio de modelo en el año 2009, sino desde mucho antes– se ha traducido en un déficit acumulado de recursos procedentes del sistema de financiación autonómica, cuya concreción no puede ser única, sino que depende de los supuestos que se hagan en relación, fundamentalmente, al término de comparación, además de otros de menor importancia como la inclusión o no de las ayudas implícitas en forma de menores costes financieros –incluso el deflactor elegido–. La comparación con la media de comunidades de Régimen Común es la opción metodológica que menos réplica admite y arroja un déficit acumulado de unos 2.500 millones de euros (3.200 si se consideran las cifras de liquidación del sistema sin corregir), lo que supone una brecha anual de financiación de 160 millones de euros de 2018 (200 millones con los datos de “financiación básica”). Esos 2.500 millones de euros pueden considerarse, en cierto sentido, una cota inferior del déficit acumulado como consecuencia de la situación de infrafinanciación, sin que sea descartable que la insuficiencia de recursos sea mayor en la medida en que, al desequilibrio horizontal, pudiera sumarse una brecha adicional asociada a un posible desequilibrio vertical.

TABLA 3.5.

Estimaciones del déficit de financiación relativo acumulado por la CARM en el periodo 2002-2018, bajo diferentes supuestos y distintos comparadores (millones de euros de 2018).

Comparador	Acumulado	Media anual
<i>Financiación efectiva⁽¹⁾ por habitante ajustado media</i>		
Total Régimen Común (incluidas ayudas implícitas 2010-2018)	2.469	154
Total Régimen Común (sin ayudas implícitas)	2.549	159
Comunidades uniprovinciales	3.557	222
<i>Financiación básica⁽²⁾ por habitante ajustado media</i>		
Total Régimen Común.	3.194	200

(1) Con ingresos tributarios homogéneos y corrigiendo la sobrevaloración de competencias singulares para políticas lingüísticas. Población ajustada según los criterios del modelo de 2009.

(2) Con datos de las liquidaciones del Sistema de Financiación Autonómica (recaudación normativa de TC y sin corrección de competencias singulares). Población ajustada según los criterios del modelo vigente en cada periodo.

Todas las comparaciones a competencias homogéneas. Cifras actualizadas a euros de 2018 con el deflactor implícito del PIB regional.

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

En relación con esto último y para cerrar este capítulo, consideramos necesario hacer alusión a la metodología y resultados obtenidos por estrategias alternativas de cuantificación del grado de infrafinanciación de las CC.AA. Nos referimos, en particular, a las estrategias que evalúan el déficit de financiación comparando los recursos ordinarios de las comunidades con el nivel medio de gasto efectivo del conjunto de haciendas autonómicas –definido este gasto de un modo más o menos restrictivo: en servicios o competencias esenciales, por ejemplo–. Esta aproximación identifica el gasto medio (per cápita o por habitante “ajustado”) efectivamente realizado por las CC.AA. con el nivel de gasto normativo o estándar, imputando cualquier diferencia entre dicho nivel de gasto y los ingresos disponibles a una situación de infrafinanciación. La infrafinanciación así estimada contendría un componente horizontal (diferencias en el grado de cobertura del nivel medio entre comunidades) y un componente vertical (distancia entre el nivel medio de gasto y el nivel de recursos promedio de las CC.AA.), de manera que todas las comunidades sufrirían una situación de infrafinanciación, debida al componente de desequilibrio vertical, y algunas de ellas, como la Región de Murcia, sumarían a esta brecha la derivada de su déficit relativo de financiación –esto es, la resultante del desequilibrio horizontal–. El resultado de aplicar esta metodología es la obtención de brechas anuales de financiación y, en consecuencia, estimaciones del déficit acumulado a lo largo del tiempo, considerablemente superiores a las que aquí se presentan.

Sin embargo, evaluar la infrafinanciación de las CC.AA. bajo el supuesto implícito de que toda diferencia entre el gasto ordinario efectivamente realizado por las comunidades y los recursos disponibles para su financiación (i.e. el déficit corriente) es consecuencia de una situación de desequilibrio fiscal, implica asumir que los niveles de gasto de las CC.AA. son óptimos y que dicho gasto autonómico se gestiona con eficiencia. Dicho de otro modo, que la totalidad del déficit público en que pudieran incurrir las CC.AA. es inevitable. El problema es que, si aplicásemos este mismo razonamiento a las cuentas de la administración central, podríamos concluir que también el Estado se enfrenta a una situación de infrafinanciación –pues su saldo no financiero negativo refleja la incapacidad de sus recursos para cubrir las necesidades de gasto–; incluso que la infrafinanciación de la administración central es de una mayor magnitud, en términos relativos, que la de las haciendas autonómicas. ¿Cómo podría, entonces, reclamarse la garantía de la suficiencia financiera de un nivel de gobierno (las CC.AA.) a otro nivel asimismo afectado por un problema de insuficiencia (el Estado)? La conclusión no puede ser otra que constatar que las administraciones públicas, en su conjunto, tienen un problema de insuficiencia de recursos que debe ser resuelto mediante actuaciones consensuadas y corresponsables de los distintos niveles de gobierno.

En definitiva, consideramos que este tipo de aproximación al cálculo de la insuficiencia financiera de las CC.AA. que, por lo demás, utiliza una metodología desarrollada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para un propósito distinto a este –véase, por ejemplo, AIReF (2015)–, se basa en una premisa difícilmente asumible y, en consecuencia, sus resultados no pueden esgrimirse como una estimación robusta del déficit de financiación acumulado por una comunidad autónoma imputable al SFA.

CAPÍTULO 4

LA HACIENDA REGIONAL ENTRE 2002 Y 2019: INGRESOS, GASTOS, DÉFICIT Y DEUDA

4.1. FUENTES DE DATOS Y AJUSTES

Los datos empleados en este y los restantes epígrafes de este capítulo provienen, salvo que se diga lo contrario, de las cuentas regionales que elabora la IGAE, en concreto de las series desagregadas por CC.AA. que dicho organismo publica desde 2000 en adelante (IGAE, 2020). El periodo objeto de análisis será, no obstante, el comprendido entre 2002 (año de entrada en vigor del sistema de financiación autonómico vigente hasta 2008) y 2019 (último año disponible para el que hay información). Precisamente en este último año se procedió a la revisión estadística de estas series, lo que ha supuesto cambios menores con respecto a la versión anterior (p.ej. se ha eliminado el ajuste por recaudación incierta que venía practicándose en los ingresos tributarios). Todos los datos utilizados en este capítulo incorporan dichos cambios.

Las series de la IGAE ofrecen información sobre los ingresos (recursos) y gastos (empleos) no financieros de las CC.AA. computados con criterios de Contabilidad Nacional (metodología SEC 2010). Se dejan fuera, por tanto, todas las operaciones de naturaleza financiera (variaciones de activos y pasivos financieros). Con los datos de las operaciones no financieras de ingresos y gastos se computa el saldo presupuestario o, más precisamente, lo que en terminología de Contabilidad Nacional se denomina Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación. El análisis de la evolución de la deuda autonómica que se ofrecerá en este capítulo se sustenta, por su parte, en datos del Banco de España (2020).

La información sobre gastos e ingresos no financieros extraída de la IGAE se desglosa en categorías económicas indicativas del tipo de gasto e ingreso efectuado (p.ej. recursos y empleos corrientes o de capital). Complementariamente, se analiza

el gasto no financiero desde una óptica funcional (según áreas y políticas de gasto), esto es, atendiendo al objetivo o finalidad de cada gasto. Las cifras ofrecidas en este capítulo que responden a esa perspectiva provienen de los datos definitivos de la liquidación de los presupuestos de las CC.AA. (Ministerio de Hacienda, 2020) comprendidos entre 2007 y 2018.

Si bien de partida se mostrarán los datos de recursos y empleos brutos, esto es, tal y como se registran en las cuentas de la IGAE, seguidamente se ajustarán de forma que las transferencias a otras administraciones públicas, incluidas inicialmente entre los gastos de las CC.AA., se trasladarán al apartado de recursos, deduciéndose de las transferencias procedentes de otras CC.AA. para confeccionar una nueva partida de ingresos netos por transferencias. Este ajuste se realiza, siguiendo a De la Fuente (2020a), para mostrar de una forma más intuitiva los efectos del sistema de financiación autonómica sobre los ingresos y gastos regionales, dado que las mencionadas transferencias entre AA.PP. corresponden a conceptos relacionados con el sistema de financiación autonómica.

4.2. INGRESOS NO FINANCIEROS

4.2.1. Evolución de los ingresos no financieros en las CC.AA. de Régimen Común y en la CARM

La expansión de los ingresos no financieros del conjunto de las CC.AA. desde 2002 hasta 2019 (Tabla 4.1.) ha sido notable, con un incremento relativo próximo al 93%. Ese avance ha sido incluso mayor para las CC.AA. de Régimen Común, superando el 94%, y prácticamente duplicándose en el caso de la Región de Murcia, creciendo a un ritmo medio anual algo superior al 4% a lo largo de los diecisiete años del periodo.

La mayor parte de este importante crecimiento se produce entre 2002 y 2009, fase expansiva del ciclo económico español, acumulando la Región de Murcia un diferencial positivo de más de 10 puntos porcentuales con respecto al conjunto de las CC.AA. de Régimen Común. Sin embargo, esta mayor sensibilidad cíclica también se manifiesta cuando el ciclo se torna negativo, retrocediendo el total de ingresos no financieros en 649 millones de euros entre 2009 y 2013, un descenso del 13,4%. Si bien durante la etapa de recuperación económica que se abre a partir de 2013 se produce un repunte en el crecimiento de los ingresos no financieros en la totalidad de las CC.AA., la intensidad del mismo es ligeramente inferior en la comunidad autónoma murciana (3,3% por un 3,7% las CC.AA. de Régimen Común).

TABLA 4.1.

Recursos no financieros de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	16.160	18.009	22.770	22.434	24.921	27.337	28.774	28.892	24.826
Aragón	2.744	3.204	3.483	4.017	4.433	4.742	4.957	5.216	4.533
Asturias	2.512	2.925	3.161	3.501	3.797	4.121	4.242	4.403	3.931
Illes Balears	1.674	2.237	2.326	2.726	3.182	3.288	3.204	3.543	2.959
Canarias	5.513	5.607	6.261	6.754	7.288	7.973	8.234	8.170	7.379
Cantabria	1.285	1.675	1.830	2.049	2.163	2.420	2.467	2.503	2.106
Castilla y León	5.631	6.656	7.354	8.047	8.757	9.238	9.448	9.786	8.445
Castilla-La Mancha	3.654	4.685	4.922	5.637	6.373	6.994	7.158	7.351	6.574
Cataluña	14.523	15.942	18.096	20.530	23.309	24.682	24.785	28.158	25.412
C. Valenciana	9.024	9.731	10.869	12.340	13.893	14.923	14.614	15.294	13.184
Extremadura	2.959	3.164	3.326	3.876	4.144	4.519	4.627	4.741	4.323
Galicia	7.064	7.358	7.971	8.809	9.390	10.253	10.828	10.847	9.277
C. de Madrid	11.307	13.082	14.650	16.371	18.063	19.120	18.924	20.241	17.867
Región de Murcia	2.576	2.885	3.268	3.786	4.251	4.555	4.556	4.847	4.091
La Rioja	719	805	878	973	1.102	1.184	1.204	1.262	1.081
Total Rég. Común	87.345	97.965	111.165	121.850	135.066	145.349	148.022	155.254	135.988
Navarra	2.727	2.811	2.931	3.240	3.701	3.962	3.607	3.385	3.270
País Vasco	6.256	6.563	6.993	7.936	8.752	9.531	9.054	8.223	9.083
Total CC.AA.	96.328	107.339	121.089	133.026	147.519	158.842	160.683	166.862	148.341

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	22.233	28.141	23.610	23.210	24.222	24.733	25.760	27.002	27.967
Aragón	4.005	5.020	4.170	4.161	4.298	4.491	4.749	5.168	5.101
Asturias	3.488	4.314	3.642	3.621	3.688	3.768	3.867	4.064	4.107
Illes Balears	3.145	4.474	4.031	3.866	4.332	4.478	4.857	5.298	5.462
Canarias	6.988	7.384	6.934	7.106	7.564	7.859	8.565	9.748	9.588
Cantabria	2.003	2.445	2.243	2.135	2.229	2.195	2.352	2.490	2.544
Castilla y León	7.546	9.726	8.059	7.895	8.247	8.236	8.427	8.801	9.143
Castilla-La Mancha	5.784	7.227	6.109	5.867	6.019	6.020	6.356	6.844	6.989
Cataluña	23.537	29.078	25.135	24.731	25.723	27.882	29.641	31.170	32.782
C. Valenciana	11.803	16.162	14.243	14.139	14.395	15.444	16.494	17.285	17.625
Extremadura	3.913	4.617	4.070	3.856	4.115	4.036	4.211	4.447	4.471
Galicia	8.511	10.548	8.979	8.826	9.371	9.207	9.605	10.116	10.357
C. de Madrid	19.377	24.681	20.060	19.616	20.503	22.361	24.219	25.746	27.050
Región de Murcia	3.601	4.773	4.198	4.130	4.289	4.501	4.706	4.939	5.101
La Rioja	1.052	1.241	1.134	1.090	1.163	1.173	1.237	1.283	1.341
Total Rég. Común	126.986	159.831	136.617	134.249	140.158	146.384	155.046	164.401	169.628
Navarra	3.378	3.361	3.340	3.431	3.524	3.616	3.934	4.139	4.375
País Vasco	8.881	9.105	8.755	9.148	9.414	9.665	11.438	11.030	11.397
Total CC.AA.	139.245	172.297	148.712	146.828	153.096	159.665	170.418	179.570	185.400

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

TABLA 4.2.

Recursos no financieros netos* de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	15.513	17.314	21.968	21.409	23.818	26.219	27.162	27.463	22.285
Aragón	2.570	3.009	3.233	3.773	4.142	4.457	4.634	4.820	4.081
Asturias	2.385	2.810	3.063	3.379	3.649	3.964	4.051	4.222	3.587
Illes Balears	1.324	1.882	1.921	2.291	2.715	2.771	2.573	2.880	2.397
Canarias	4.235	4.419	4.818	5.374	5.598	6.116	6.229	6.546	5.150
Cantabria	1.247	1.634	1.782	1.979	2.080	2.320	2.354	2.400	1.926
Castilla y León	5.307	6.323	6.971	7.610	8.266	8.724	8.963	9.135	7.569
Castilla-La Mancha	3.320	4.357	4.515	5.189	5.865	6.503	6.633	6.777	5.742
Cataluña	14.032	15.314	17.506	19.681	22.179	23.453	23.414	26.571	23.175
C. Valenciana	8.686	9.379	10.560	11.989	13.507	14.487	14.188	14.755	12.384
Extremadura	2.809	2.981	3.124	3.640	3.866	4.231	4.317	4.400	3.743
Galicia	6.801	7.070	7.612	8.419	8.953	9.740	10.273	10.331	8.324
C. de Madrid	10.744	12.518	14.142	15.819	17.438	18.485	18.257	19.536	17.394
Región de Murcia	2.449	2.731	3.090	3.631	4.057	4.312	4.257	4.626	3.732
La Rioja	671	763	840	925	1.050	1.122	1.140	1.202	972
Total Rég. Común	82.093	92.504	105.145	115.108	127.183	136.904	138.445	145.664	122.461
Navarra	2.045	2.079	2.179	2.470	2.909	2.929	2.205	2.553	2.633
País Vasco	5.950	6.162	6.553	7.452	8.181	9.076	8.507	7.558	8.342
Total CC.AA.	90.088	100.745	113.877	125.030	138.273	148.909	149.157	155.775	133.436

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	17.871	22.292	22.108	21.647	22.325	23.271	24.390	25.484	26.110
Aragón	3.419	4.055	3.984	3.964	3.974	4.286	4.541	4.934	4.810
Asturias	2.878	3.470	3.511	3.446	3.504	3.604	3.709	3.899	3.904
Illes Balears	2.088	2.645	2.774	2.652	2.830	3.137	3.474	3.676	3.765
Canarias	4.513	5.283	5.350	5.492	5.637	5.897	6.578	7.517	7.210
Cantabria	1.703	2.055	2.140	2.057	2.112	2.072	2.248	2.356	2.374
Castilla y León	6.110	7.675	7.638	7.470	7.720	7.892	8.114	8.532	8.664
Castilla-La Mancha	4.517	5.835	5.879	5.614	5.726	5.811	6.149	6.559	6.670
Cataluña	20.153	22.570	22.767	22.054	22.706	25.285	26.770	27.591	28.830
C. Valenciana	10.551	12.463	12.526	12.472	12.530	13.609	14.749	15.265	15.490
Extremadura	2.933	3.747	3.781	3.594	3.825	3.824	3.993	4.210	4.177
Galicia	6.896	8.411	8.529	8.283	8.843	8.834	9.181	9.691	9.779
C. de Madrid	15.569	17.230	16.192	15.866	16.479	17.942	19.070	20.142	21.292
Región de Murcia	3.098	3.859	3.932	3.838	3.923	4.177	4.420	4.639	4.743
La Rioja	894	1.056	1.076	1.050	1.090	1.127	1.174	1.224	1.251
Total Rég. Común	103.193	122.646	122.187	119.499	123.224	130.768	138.560	145.719	149.069
Navarra	2.577	2.512	2.467	2.572	2.549	2.661	3.280	3.230	3.396
País Vasco	8.247	8.933	8.633	8.938	9.233	9.515	11.242	10.826	11.191
Total CC.AA.	114.017	134.091	133.287	131.009	135.006	142.944	153.082	159.775	163.656

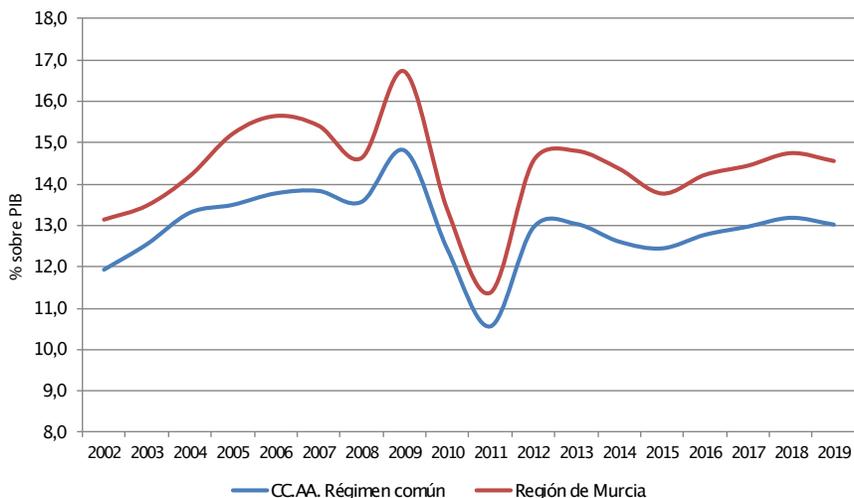
* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

La Tabla 4.2. muestra los valores relativos a los ingresos no financieros, una vez ajustados por las transferencias netas de otras AA.PP. Dicho ajuste no altera las tendencias observadas para los recursos brutos, aunque, como es natural, sí que modifica los guarismos, impactando de forma dispar en las distintas CC.AA. El volumen de ingresos, tras deducir los recursos otorgados a otras AA.PP., desciende en todos los territorios en 2019, si bien dicha disminución es sensiblemente superior en las comunidades insulares, Canarias e Islas Baleares, seguidas de Navarra, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña. A gran distancia de estas se sitúa la Región de Murcia, con una minoración de los ingresos, en comparación a los existentes antes de practicar el ajuste, de un 7%.

En cuanto a la evolución experimentada por los ingresos no financieros netos a lo largo del tiempo, el mayor cambio introducido por el ajuste con respecto a la dinámica antes comentada de los recursos brutos ocurre en la fase recesiva 2009-2013, produciéndose ahora un descenso inferior en los ingresos netos en la Región de Murcia que en el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (-15% vs. -16,1%), signo de la importancia que tienen para la comunidad murciana las transferencias del Estado por conceptos relacionados con el sistema de financiación autonómica en comparación a las transferencias que aquella efectúa a otras AA. PP. El crecimiento global de los ingresos no financieros netos para el conjunto del periodo es de un 94% aproximadamente, 12 puntos superior al del total de CC.AA. de Régimen Común.

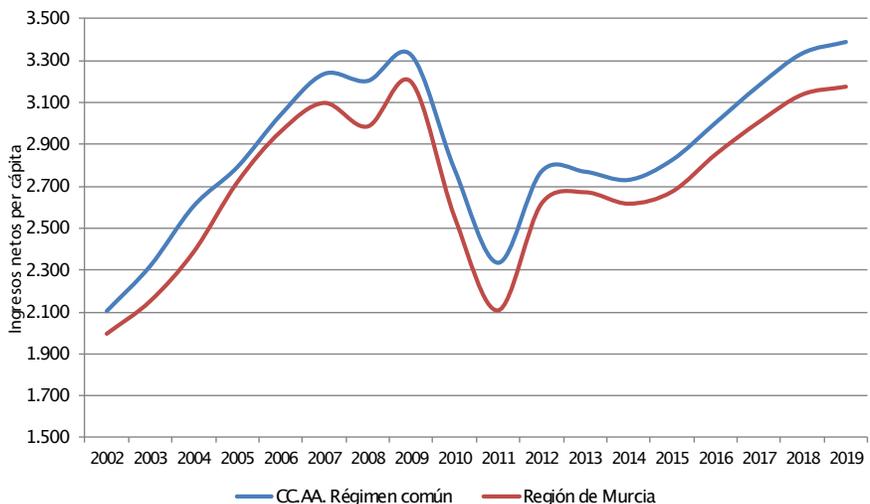
Ciñiendo el análisis a las CC.AA. de Régimen Común, el Gráfico 4.1. muestra la evolución seguida por el total de ingresos no financieros ajustados en relación al PIB de dicho agregado, así como de la Región de Murcia. De acuerdo a esa gráfica pueden diferenciarse claramente varias etapas correlacionadas con el ciclo económico. Una constante transversal a todas ellas, no obstante, es que la CARM mantiene a lo largo de todo el periodo un diferencial favorable con respecto al conjunto de las CC.AA. de Régimen Común. Dicho diferencial alcanza su máximo en el año 2006, para caer en 2007 y 2008, de forma semejante a lo acontecido para la totalidad de las CC.AA. de Régimen Común. Como puede observarse, otro rasgo transversal al comportamiento de los ingresos no financieros netos en porcentaje del PIB de la Región de Murcia durante toda la serie temporal considerada es su sincronía con el perfil exhibido por el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común. Entre 2009 y 2011 los ingresos se desploman como consecuencia de las considerables liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómica registradas en 2008 y 2009. El bienio 2012-2013 supone un cambio de tendencia, incrementándose el porcentaje de ingresos sobre el PIB para, a continuación, experimentar un cierto declive en 2014 y 2015, tras lo cual repunta su crecimiento en un contexto de rápido

GRÁFICO 4.1.

Recursos no financieros netos* de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (% sobre el PIB).


* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

GRÁFICO 4.2.

Recursos no financieros netos* de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (euros por habitante).


* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE.

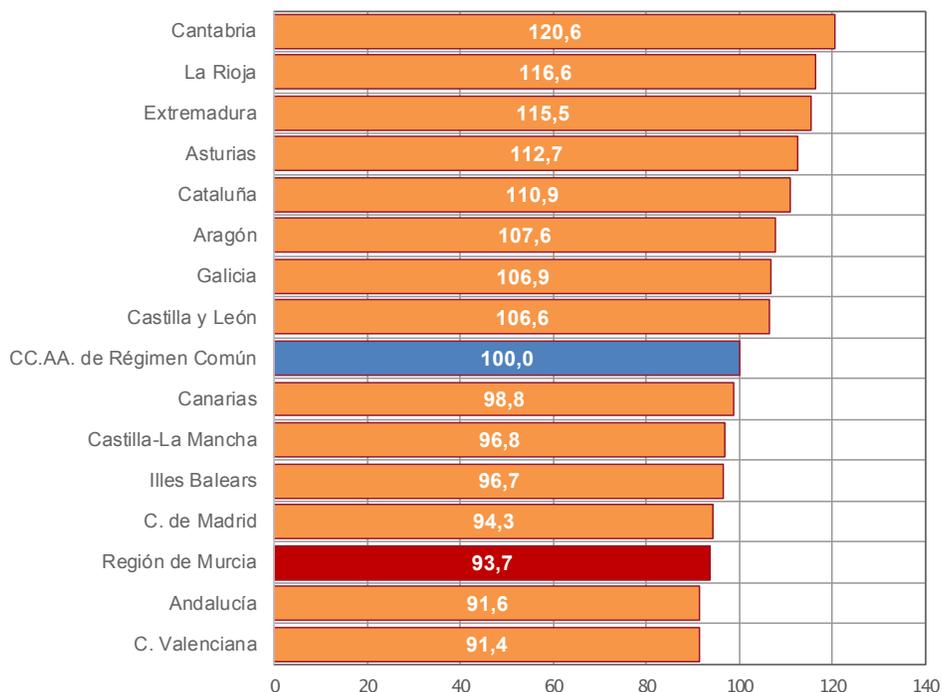
avance del PIB a lo largo del trienio 2016-2018. Finalmente, se produce un ligero retroceso en 2019 como consecuencia de la alteración sufrida en el calendario de recaudación del IVA por la introducción del denominado sistema SII (suministro inmediato de información).²⁴

La senda de evolución de los recursos no financieros netos por habitante (Gráfico 4.2.) describe un perfil semejante al comentado en el caso anterior, cuando dichos recursos se relativizaron respecto del PIB. Dicho esto, una notable diferencia entre ambos gráficos es que ahora la Región de Murcia permanece por debajo del conjunto de las CC.AA. de Régimen Común durante todos los años del periodo. La discrepancia entre los niveles de recursos per cápita alcanza su mínimo en el año 2005 (72 euros menos en la Región de Murcia), situándose un quinquenio después en su cénit (-227 euros), diferencia que se mantendría el año siguiente, 2011. En 2019 la distancia entre la Región de Murcia, con unos ingresos por habitante de 3.175 euros, y el promedio de las CC.AA. de Régimen Común (3.388 euros), es de -214 euros.

Centrándonos en este último año, 2019, la ordenación de los recursos no financieros netos por habitante de las 15 CC.AA. de Régimen Común (Gráfico 4.3.) emplaza a la Región de Murcia muy por debajo de la media; en concreto, un 6,4% inferior, por delante tan solo de Andalucía y la Comunidad Valenciana. En el extremo opuesto del ranquin destaca Cantabria, con unos ingresos per cápita casi un 21% superiores al promedio.

24 Con la introducción del SII, los pagos mensuales del IVA se aplazaron unos días, lo que hizo que en 2017 solo se recaudaran 11 mensualidades. Este hecho no repercutió en 2017, dado que las entregas a cuenta del sistema de financiación no se vieron afectadas, pero sí en 2019 al efectuarse la liquidación del ejercicio 2017.

GRÁFICO 4.3.

**Recursos no financieros netos* por habitante de las CC.AA. de Régimen Común. 2019
(CC.AA. de Régimen Común = 100).**


* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE.

4.2.2. Análisis de la composición por categorías de los ingresos no financieros y de sus contribuciones al crecimiento del total de ingresos netos

Agrupamos a continuación los ingresos no financieros netos por categorías económicas (Tablas 4.3. y 4.4.) de manera análoga a la realizada por De la Fuente (2020a). De un lado, los ingresos tributarios, esto es, todos los ingresos asociados a la imposición directa e indirecta, ya graven operaciones corrientes o de capital. De otra parte, constituyendo la fuente de ingresos más importante tanto para la CARM (véase Gráfico 4.4.) como para el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (Gráfico 4.5.), se hallan las transferencias netas de otras AA. PP., esto es la diferencia entre las transferencias recibidas de otras AA. PP. y las entregadas a otras AA. PP. Como puede apreciarse, esta rúbrica –reflejo, principalmente, del cruce de transferencias entre el Estado y las CC.AA. en el marco del sistema de financiación autonómica– representa

casi un 60% del total de los ingresos no financieros netos de la Región de Murcia. Esta magnitud contrasta con la correspondiente al conjunto de las CC.AA. de Régimen Común, ligeramente superior al 46%. El mayor peso relativo de las transferencias entre AA. PP. para la Región de Murcia es indicativo de la dependencia de esta comunidad de las transferencias a cuenta del sistema de financiación autonómica. Como si de vasos comunicantes se tratara, el peso que poseen los ingresos tributarios sobre el total es sensiblemente inferior en la Región de Murcia (29,2% frente a 42,1% para las CC.AA. de Régimen Común). Por último, con mucha menor importancia cuantitativa (en torno al 11 o 12%), tenemos el resto de ingresos, donde tienen cabida recursos variopintos, desde intereses, indemnizaciones, ingresos por producciones destinadas a la venta o ayudas a la inversión.

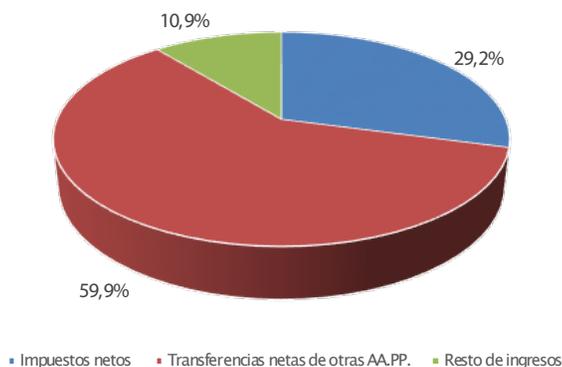
TABLA 4.3.

Recursos no financieros netos* por categorías económicas. CARM. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Ingresos netos</i>	2.449	2.731	3.090	3.631	4.057	4.312	4.257	4.626	3.732
Ingresos tributarios	578	708	927	1.200	1.412	1.488	1.280	1.237	1.023
Transferencias netas de otras AA.PP.	1.606	1.693	1.787	2.051	2.243	2.482	2.573	2.893	2.360
Resto de ingresos	265	330	376	380	402	342	404	496	349
<i>Ingresos netos</i>	13,14	14,65	16,58	19,48	21,77	23,14	22,84	24,82	20,02
Ingresos tributarios	3,10	3,80	4,97	6,44	7,58	7,98	6,87	6,64	5,49
Transferencias netas de otras AA.PP.	8,62	9,08	9,59	11,00	12,03	13,32	13,80	15,52	12,66
Resto de ingresos	1,42	1,77	2,02	2,04	2,16	1,83	2,17	2,66	1,87
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Ingresos netos</i>	3.098	3.859	3.932	3.838	3.923	4.177	4.420	4.639	4.743
Ingresos tributarios	1.061	1.338	1.070	1.076	1.154	1.246	1.343	1.355	1.384
Transferencias netas de otras AA.PP.	1.671	2.020	2.371	2.316	2.312	2.508	2.639	2.788	2.840
Resto de ingresos	366	501	491	446	457	423	438	496	519
<i>Ingresos netos</i>	16,62	20,70	21,10	20,59	21,05	22,41	23,71	24,89	25,45
Ingresos tributarios	5,69	7,18	5,74	5,77	6,19	6,69	7,21	7,27	7,43
Transferencias netas de otras AA.PP.	8,97	10,84	12,72	12,43	12,40	13,46	14,16	14,96	15,24
Resto de ingresos	1,96	2,69	2,63	2,39	2,45	2,27	2,35	2,66	2,78

* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

GRÁFICO 4.4.

Distribución porcentual de los recursos no financieros netos* por categorías económicas de la CARM. 2019.


* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Tabla 4.3.

TABLA 4.4.

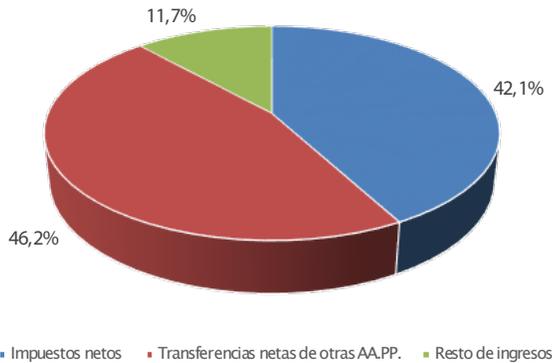
Recursos no financieros netos* por categorías económicas. CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Ingresos netos</i>	82.093	92.504	105.145	115.108	127.183	136.904	138.445	145.664	122.461
Ingresos tributarios	26.820	31.522	38.111	43.586	49.507	51.408	47.631	47.382	41.248
Transferencias netas de otras AA.PP.	45.463	49.801	55.616	59.580	64.762	71.806	76.216	81.953	64.978
Resto de ingresos	9.810	11.181	11.418	11.942	12.914	13.690	14.598	16.329	16.235
<i>Ingresos netos</i>	11,93	13,44	15,28	16,73	18,48	19,90	20,12	21,17	17,80
Ingresos tributarios	3,90	4,58	5,54	6,33	7,19	7,47	6,92	6,89	5,99
Transferencias netas de otras AA.PP.	6,61	7,24	8,08	8,66	9,41	10,44	11,08	11,91	9,44
Resto de ingresos	1,43	1,62	1,66	1,74	1,88	1,99	2,12	2,37	2,36
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Ingresos netos</i>	103.193	122.646	122.187	119.499	123.224	130.768	138.560	145.719	149.069
Ingresos tributarios	45.101	56.813	45.489	45.324	48.523	52.224	57.388	60.130	62.753
Transferencias netas de otras AA.PP.	42.154	49.233	60.471	57.986	58.236	63.107	65.763	68.381	68.885
Resto de ingresos	15.938	16.600	16.227	16.189	16.465	15.437	15.409	17.208	17.431
<i>Ingresos netos</i>	15,00	17,82	17,76	17,37	17,91	19,00	20,14	21,18	21,66
Ingresos tributarios	6,55	8,26	6,61	6,59	7,05	7,59	8,34	8,74	9,12
Transferencias netas de otras AA.PP.	6,13	7,15	8,79	8,43	8,46	9,17	9,56	9,94	10,01

* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

GRÁFICO 4.5.

Distribución porcentual de los recursos no financieros netos* por categorías económicas de las CC.AA. de Régimen Común. 2019.



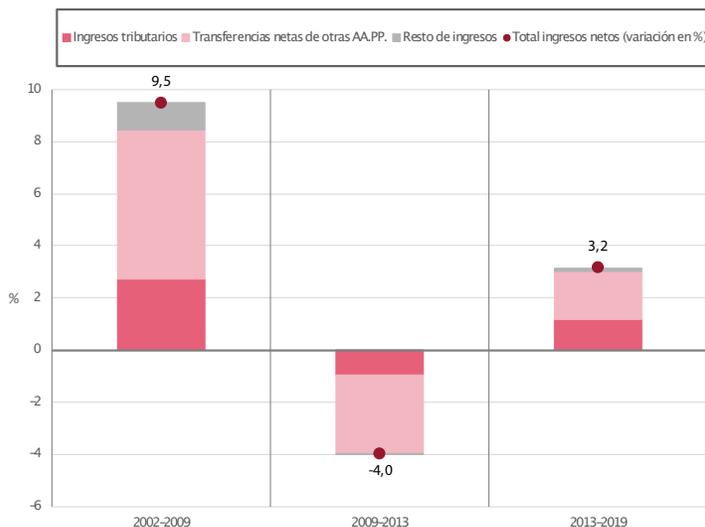
* Incluye transferencias netas de otras AA.PP. Fuente: Tabla 4.4.

La dinámica experimentada por las distintas categorías económicas en la Región de Murcia se traduce en unas tasas de variación para la totalidad del periodo 2002-2019 que exceden las registradas para el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común, en particular en lo que respecta a las transferencias netas de otras CC.AA. (25 puntos de diferencia) y al resto de ingresos (18 puntos). También los ingresos tributarios aceleran su crecimiento durante el mencionado horizonte temporal, incrementándose un 139%, 5 puntos porcentuales más que el crecimiento cosechado por las CC.AA. de Régimen Común. En términos porcentuales del PIB, por el contrario, el avance de los ingresos tributarios es menor que el producido en el agregado (4,3 puntos de PIB en la Región de Murcia frente a 5,22 puntos en el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común). No ocurre así con las transferencias netas de otras AA. PP. que avanzan casi 3 puntos de PIB sobre el crecimiento acumulado para la totalidad de las CC.AA. de Régimen Común.

El estudio de las aportaciones relativas de cada componente de los recursos no financieros netos al crecimiento del total (Gráficos 4.6. y 4.7.) revela que la categoría más importante son las transferencias entre AA.PP., con independencia de la fase del ciclo que observemos. De esta forma, llega a explicar en torno a un 60% del crecimiento de los ingresos en la Región de Murcia en las dos fases expansivas (2002-2009 y 2013-2019), por delante de su contribución en esas mismas fases para el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (sobre todo en la última etapa, que se reduce, para estas, a un 32,2%). En cambio, durante la fase recesiva, 2009-2013, la contribución de las transferencias al declive de

GRÁFICO 4.6.

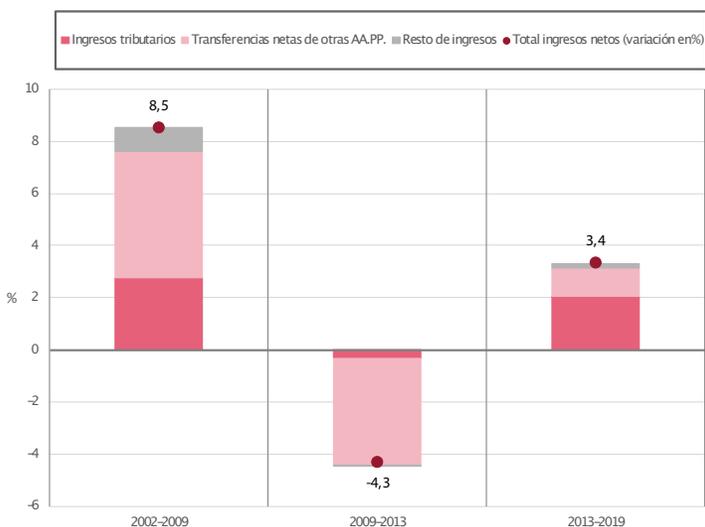
Contribuciones de las distintas categorías de ingresos al crecimiento de los recursos no financieros netos de la CARM. 2002-2019.



Fuente: Tabla 4.3.

GRÁFICO 4.7.

Contribuciones de las distintas categorías de ingresos al crecimiento de los recursos no financieros netos de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019.



Fuente: Tabla 4.4.

los ingresos asciende al 76% en la Región por casi un 96% en el conjunto de las CC.AA. Esta menor capacidad de las transferencias para explicar el desplome de los ingresos no financieros en la Región de Murcia durante la crisis económica se debe al gran retroceso experimentado por los ingresos tributarios, que llegan a contribuir en casi un 24% a la caída de los recursos, mientras que dicha contribución se reduce a un 7,7% en el caso de las CC.AA. de Régimen Común. La aportación del resto de ingresos a la variación del total de recursos no financieros es pareja en la CARM y el promedio de las CC.AA. de Régimen Común.

4.3. GASTOS NO FINANCIEROS

4.3.1. Evolución de los empleos no financieros en las CC.AA. de Régimen Común y en la CARM

Como se puede observar en la tabla 4.5, el total de empleos no financieros (ENF) de las CC.AA. prácticamente se ha duplicado a lo largo del periodo (crecimiento del 94%). En el caso de las CC.AA. de Régimen Común el incremento ha sido ligeramente inferior, poco más del 92%. En lo que concierne a la CARM, el crecimiento de los ENF ha sido mayor que el de los dos agregados anteriores, situándose su tasa de variación en el periodo cerca del 111%. La Región de Murcia es, de hecho, una de las comunidades en las que más crecieron los gastos no financieros, solo superada su tasa de variación por otras cuatro: Islas Baleares (197%); Cataluña (127%), Madrid (121%) y Cantabria (113%). Este mayor dinamismo ha dado lugar a que el peso relativo de la CARM en relación al total de ENF de las CC.AA. se haya incrementado de forma significativa a lo largo del periodo de estudio, desde el 2,7% en el año 2002 a algo más del 2,9% en el año 2019. Respecto al total de empleos de las CC.AA. de Régimen Común, dicha proporción ha pasado de suponer el 2,9% al 3,2% en ese mismo lapso de tiempo.

Resulta de interés profundizar en el comportamiento seguido por los ENF, distinguiendo etapas según el momento del ciclo económico, siendo posible diferenciar tres periodos. El primero es el comprendido entre 2002 y 2009, que contiene fundamentalmente los últimos años de la fase expansiva iniciada en 1994. La segunda de las etapas se inicia en 2009 y hasta 2013, englobando los años de la crisis económica. A partir de ese momento y hasta el último año disponible, 2019, delimitamos el tercer periodo, que coincide con una etapa de recuperación económica.

Durante la primera etapa, los ENF de la CARM se comportaron de forma más dinámica que los del conjunto de CC.AA. y que los de las CC.AA. de Régimen Común. En efecto, mientras que en la CARM estos crecieron a una tasa media

TABLA 4.5.

Empleos no financieros de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	16.596	17.994	20.237	22.150	24.541	26.884	30.355	31.510	30.974
Aragón	2.856	3.228	3.629	4.029	4.507	4.800	5.349	5.782	5.703
Asturias	2.536	2.887	3.126	3.386	3.834	4.127	4.459	4.755	4.737
Illes Balears	1.898	2.370	2.803	3.155	3.506	3.783	4.172	4.441	4.270
Canarias	5.524	5.774	6.478	6.731	7.242	7.909	8.620	8.686	9.065
Cantabria	1.257	1.709	1.768	1.937	2.272	2.416	2.639	2.948	2.731
Castilla y León	5.612	6.797	7.284	8.392	8.702	9.512	10.114	10.701	10.346
Castilla-La Mancha	3.892	4.704	5.230	5.926	6.607	7.107	8.315	9.082	9.310
Cataluña	15.047	16.865	19.161	21.856	25.042	26.410	30.824	33.227	35.207
C. Valenciana	10.155	11.375	12.067	12.824	13.779	16.210	16.995	18.308	18.596
Extremadura	2.770	3.194	3.281	3.556	4.063	4.424	4.878	5.061	5.020
Galicia	7.061	7.416	8.049	8.954	9.473	10.264	11.210	11.432	11.168
C. de Madrid	12.538	13.497	14.539	17.757	18.019	19.983	20.825	21.197	19.888
Región de Murcia	2.685	3.011	3.276	3.539	4.085	4.585	5.389	5.542	5.635
La Rioja	727	845	897	977	1.172	1.264	1.316	1.339	1.434
Total Rég. Común	91.154	101.666	111.825	125.169	136.844	149.678	165.460	174.011	174.084
Navarra	2.666	2.797	2.929	3.092	3.307	3.824	4.505	3.979	3.962
País Vasco	6.256	6.563	6.993	7.936	8.752	9.531	9.054	8.223	9.083
Total CC.AA.	100.076	111.026	121.747	136.197	148.903	163.033	179.019	186.213	187.129

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	31.747	31.156	25.817	25.478	25.959	25.655	26.323	27.815	28.413
Aragón	5.626	5.566	4.904	4.751	4.989	4.897	5.095	5.289	5.487
Asturias	4.952	4.533	3.858	3.853	4.014	3.870	3.947	4.050	4.287
Illes Balears	4.459	4.990	4.346	4.359	4.829	4.662	4.776	5.438	5.630
Canarias	8.744	7.851	7.382	7.500	7.846	7.989	8.276	8.827	9.267
Cantabria	2.839	2.677	2.397	2.314	2.438	2.382	2.411	2.527	2.679
Castilla y León	10.522	10.541	8.705	8.516	9.005	8.638	8.991	8.945	9.576
Castilla-La Mancha	9.789	7.720	6.863	6.532	6.624	6.346	6.635	6.996	7.504
Cataluña	34.238	34.516	29.275	29.959	31.552	29.817	30.852	32.175	34.111
C. Valenciana	18.512	19.885	16.379	16.714	17.068	17.057	17.345	18.859	19.819
Extremadura	5.498	4.801	4.242	4.284	4.604	4.342	4.382	4.498	4.729
Galicia	11.367	11.276	9.591	9.369	9.787	9.547	9.732	9.980	10.620
C. de Madrid	24.315	26.669	21.929	22.383	23.291	23.845	25.348	26.299	27.685
Región de Murcia	5.523	5.639	5.052	4.910	5.001	5.008	5.149	5.356	5.662
La Rioja	1.371	1.330	1.215	1.191	1.259	1.217	1.266	1.307	1.380
Total Rég. Común	179.502	179.150	151.955	152.113	158.266	155.272	160.528	168.361	176.849
Navarra	3.944	3.672	3.594	3.578	3.788	3.757	3.697	4.036	4.277
País Vasco	8.881	9.105	8.755	9.148	9.414	9.665	11.438	11.030	11.397
Total CC.AA.	192.327	191.927	164.304	164.839	171.468	168.694	175.663	183.427	192.523

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

anual del 10,9%, en el conjunto de CC.AA. lo hicieron a un ritmo del 9,3% y en las comunidades de Régimen Común, a una tasa del 9,7%. Como consecuencia de ese mayor dinamismo, el peso que los recursos no financieros de la CARM tienen sobre el total, ya sea del conjunto de CC.AA., ya sea frente al colectivo de las CC.AA. de Régimen Común, se incrementó (unas 3 décimas porcentuales en el primer caso y 2 décimas en el segundo). Solo Cantabria (12,9%), Baleares (12,9%), Castilla La Mancha (12,9%) y Cataluña (12%) presentan tasas de crecimiento de sus ENF superiores a la de la Región de Murcia en esta primera etapa que concluye en 2009.

A lo largo del segundo de los periodos, 2009-2013, los ENF de la CARM se redujeron a un ritmo medio anual del 2,3%. Dicha reducción fue algo menos intensa que la observada para el conjunto de CC.AA. (3,1%) y que la registrada en las CC.AA. de Régimen Común (-3,3%). De hecho, la CARM registró el cuarto menor descenso de todas las CC.AA. durante este periodo, por detrás de las dos únicas comunidades autónomas que registraron incrementos, País Vasco (1,6%) y Madrid (0,9%), y de la comunidad autónoma que experimentó el menor descenso, Baleares (-0.5%). Por ello, a pesar del descenso del volumen de gasto, el peso de la CARM sobre el total de ENF de las haciendas regionales se incrementó, pasando a representar casi el 3,1% con respecto a todas las CC.AA. y poco más de esa cifra dentro de las CC.AA. de Régimen Común en el año que cierra esta segunda etapa.

En el transcurso de la tercera de las etapas consideradas, 2013-2019, los ENF de la CARM experimentaron un ligero incremento que podemos cifrar en un ritmo medio anual por encima del 1,9%. Dicho comportamiento permitió que en el último año se recuperase el nivel alcanzado en 2009. Ese dinamismo, sin embargo, se encuentra sustancialmente por debajo del registrado tanto para el conjunto de CC.AA. (2,7%), como para las CC.AA. de Régimen Común (2,6%). Por ello, el peso relativo de los ENF sobre el total con respecto a ambos agregados disminuyó hasta poco más del 2,9%, en el caso del total de CC.AA. y hasta el 3,2% respecto al agregado de Régimen Común. En términos comparados, cabe señalar que el dinamismo registrado en la CARM la situaría en una situación intermedia, superando a ocho CC.AA. y quedando por debajo del crecimiento experimentado por las otras ocho.

Por las razones explicadas al inicio de este capítulo, puede resultar más informativo analizar los ENF de la CC.AA. en términos netos –esto es, una vez deducidas las transferencias a otras administraciones públicas-, en lugar de hacerlo en términos brutos, que es como se ha elaborado la información en la tabla 4.5 cuyas cifras se acaban de glosar. Los empleos no financieros netos (ENFn) de las CC.AA. se muestran en la tabla 4.6 y se analizan a continuación.

Entre 2002 y 2019 los ENFn aumentaron un 81,8% para el conjunto de las CC.AA. (un 81,9% en el caso del agregado de Régimen Común). El dinamismo de

TABLA 4.6.

Empleos no financieros netos* de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	15.949	17.299	19.435	21.125	23.438	25.766	28.743	30.081	28.433
Aragón	2.682	3.033	3.379	3.785	4.216	4.515	5.026	5.386	5.251
Asturias	2.409	2.772	3.028	3.264	3.686	3.970	4.268	4.574	4.393
Illes Balears	1.548	2.015	2.398	2.720	3.039	3.266	3.541	3.778	3.708
Canarias	4.246	4.586	5.035	5.351	5.552	6.052	6.615	7.062	6.836
Cantabria	1.219	1.668	1.720	1.867	2.189	2.316	2.526	2.845	2.551
Castilla y León	5.288	6.464	6.901	7.955	8.211	8.998	9.629	10.050	9.470
Castilla-La Mancha	3.558	4.376	4.823	5.478	6.099	6.616	7.790	8.508	8.478
Cataluña	14.556	16.237	18.571	21.007	23.912	25.181	29.453	31.640	32.970
C. Valenciana	9.817	11.023	11.758	12.473	13.393	15.774	16.569	17.769	17.796
Extremadura	2.620	3.011	3.079	3.320	3.785	4.136	4.568	4.720	4.440
Galicia	6.798	7.128	7.690	8.564	9.036	9.751	10.655	10.916	10.215
C. de Madrid	11.975	12.933	14.031	17.205	17.394	19.348	20.158	20.492	19.415
Región de Murcia	2.558	2.857	3.098	3.384	3.891	4.342	5.090	5.321	5.276
La Rioja	679	803	859	929	1.120	1.202	1.252	1.279	1.325
Total Rég. Común	85.902	96.205	105.805	118.427	128.961	141.233	155.883	164.421	160.557
Navarra	1.984	2.065	2.177	2.322	2.515	2.791	3.103	3.147	3.325
País Vasco	5.870	6.318	6.597	7.035	7.446	8.364	9.330	10.111	9.952
Total CC.AA.	93.756	104.588	114.579	127.784	138.922	152.388	168.316	177.679	173.834

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	27.385	25.307	24.315	23.915	24.062	24.193	24.953	26.297	26.556
Aragón	5.040	4.601	4.718	4.554	4.665	4.692	4.887	5.055	5.196
Asturias	4.342	3.689	3.727	3.678	3.830	3.706	3.789	3.885	4.084
Illes Balears	3.402	3.161	3.089	3.145	3.327	3.321	3.393	3.816	3.933
Canarias	6.269	5.750	5.798	5.886	5.919	6.027	6.289	6.596	6.889
Cantabria	2.539	2.287	2.294	2.236	2.321	2.259	2.307	2.393	2.509
Castilla y León	9.086	8.490	8.284	8.091	8.478	8.294	8.678	8.676	9.097
Castilla-La Mancha	8.522	6.328	6.633	6.279	6.331	6.137	6.428	6.711	7.185
Cataluña	30.854	28.008	26.907	27.282	28.535	27.220	27.981	28.596	30.159
C. Valenciana	17.260	16.186	14.662	15.047	15.203	15.222	15.600	16.839	17.684
Extremadura	4.518	3.931	3.953	4.022	4.314	4.130	4.164	4.261	4.435
Galicia	9.752	9.139	9.141	8.826	9.259	9.174	9.308	9.555	10.042
C. de Madrid	20.507	19.218	18.061	18.633	19.267	19.426	20.199	20.695	21.927
Región de Murcia	5.020	4.725	4.786	4.618	4.635	4.684	4.863	5.056	5.304
La Rioja	1.213	1.145	1.157	1.151	1.186	1.171	1.203	1.248	1.290
Total Rég. Común	155.709	141.965	137.525	137.363	141.332	139.656	144.042	149.679	156.290
Navarra	3.143	2.823	2.721	2.719	2.813	2.802	3.043	3.127	3.298
País Vasco	10.026	9.876	9.417	9.623	9.722	9.977	10.162	10.295	10.863
Total CC.AA.	168.878	154.664	149.663	149.705	153.867	152.435	157.247	163.101	170.451

* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

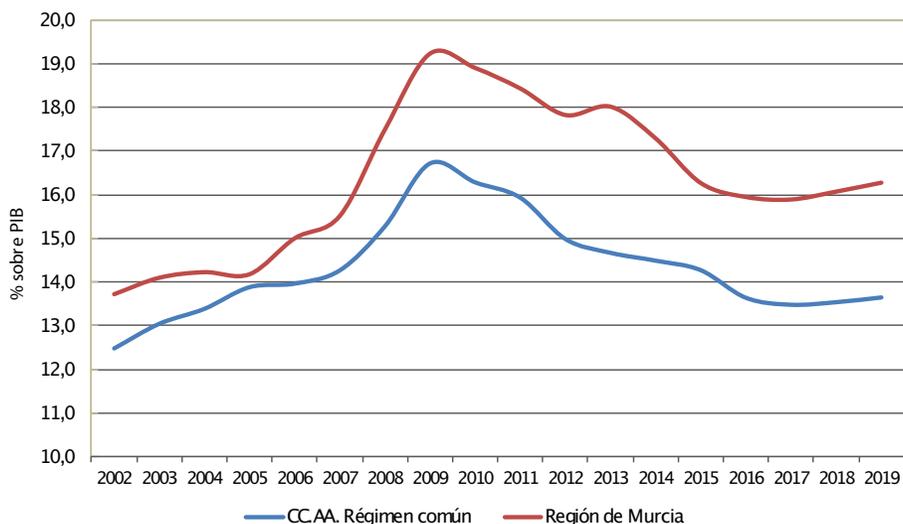
los empleos netos fue sustancialmente mayor en la CARM: un incremento del 107,3% en el periodo. De hecho, la Región de Murcia registró el segundo mayor incremento de todas las CC.AA., únicamente superada por Baleares (154%). Esto ha tenido como consecuencia que el peso de Murcia en el total de empleos netos de las CC.AA. haya aumentado del 2,7% al 3,1%, si consideramos a las 17 comunidades, y del 3,0% al 3,4% si restringimos el ámbito a las que comparten el Régimen Común de financiación.

Durante la primera etapa, coincidente con el final de la fase expansiva del ciclo (2002-2009) los ENFn se incrementaron en la CARM a un ritmo medio anual superior al 11%; muy por encima de la media de las CC.AA. (9,6%) y del subconjunto de Régimen Común (9,7%). Solo cuatro CC.AA. registraron un incremento mayor durante el periodo: Baleares (13,6%), Castilla-La Mancha (13,3%), Cantabria (12,9%) y Cataluña (11,7%).

En los años de crisis económica, 2009-2013, los empleos netos de la CARM cayeron a una tasa media anual del 2,6%; una disminución que resultó ser, sin embargo, menos acusada que la registrada para el conjunto de las CC.AA., donde el retroceso fue de casi el 4,4% anualizado (para la media de Régimen Común el descenso anual fue del 4,2% en media). Es durante este periodo, en concreto en el año 2013, cuando la participación de Murcia en el total de ENFn de las CC.AA. de Régimen Común alcanzó su máximo (3,5%). En la etapa más reciente, 2013-2019, los empleos no financieros netos de las CARM crecieron a una tasa media más moderada de lo que lo hicieron en la primera etapa (un 1,7%); tasa anual que fue superada por el agregado de CC.AA. (2,2%) y por la media de Régimen Común (2,1%), lo que hizo que la Región de Murcia perdiese peso en el total de empleos no financieros netos (3,1 % sobre las 17 autonomías; 3,4% sobre las 15 de Régimen Común).

Limitando ahora el ámbito de análisis a las comunidades de Régimen Común, el gráfico 4.8 muestra la evolución de los ENFn de la CARM en porcentaje sobre el PIB regional, comparándolo con el mismo indicador para el conjunto de 15 comunidades que resulta de excluir a los dos forales. Como queda patente en el gráfico, a lo largo de todo el periodo de estudio el peso de los ENFn sobre el PIB es mayor en la CARM que en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. Concretamente, el indicador referido a Murcia excede en 2 puntos porcentuales al observado para las CC.AA. de Régimen Común como promedio a lo largo de los 17 años. Esta circunstancia es común a la mayoría de comunidades. De hecho, solo 4 se encuentran por debajo de la media: Aragón (99% del promedio), Cataluña (93%), Baleares (85%) y Madrid (67%). Más relevante es el dato de que la Región de Murcia se encuentra a lo largo del periodo entre las autonomías en las que el indicador de gasto no financiero neto sobre PIB alcanza un valor más alto.

GRÁFICO 4.8.
Empleos no financieros netos* de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (% sobre el PIB).



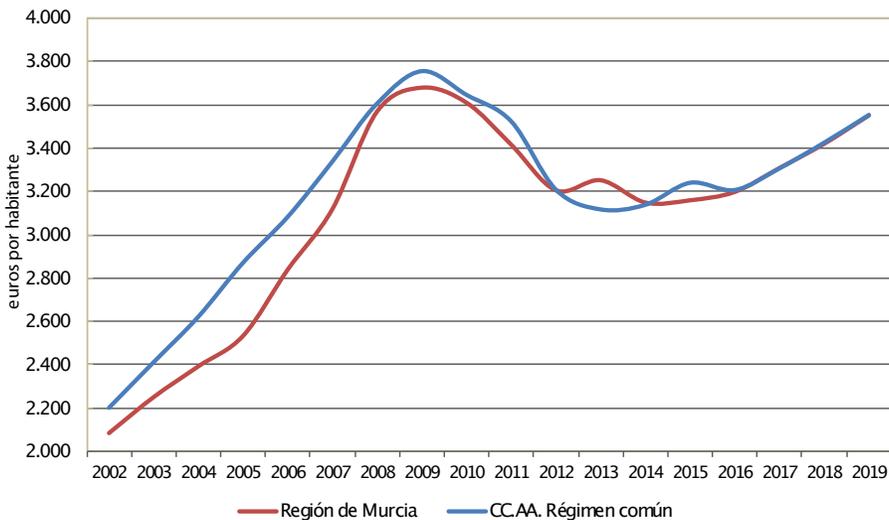
* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Siendo el promedio del diferencial, como se ha dicho, de 2 puntos porcentuales, lo cierto es que se observa una tendencia a la ampliación de esta brecha a lo largo del tiempo, desde los 1,3 puntos porcentuales al inicio del periodo hasta los 2,6 puntos en 2019, habiéndose alcanzado el máximo de 3,3 puntos en 2013. Conviene subrayar que el aumento del diferencial en el indicador representado en el gráfico 4.8 se explica por el mayor dinamismo de los ENFn de la CARM, ya que, a lo largo de todo el periodo, el PIB regional se comportó de forma más viva que el correspondiente al conjunto de CC.AA. de Régimen Común (3,3% frente a 3,0% de tasa media acumulativa anual). Esta circunstancia, además, se registra en cada una de las tres etapas en las que se ha dividido el periodo: 2002-2009, 2009-2013 y 2013-2019.

La senda de evolución de los empleos netos por habitante, aunque en principio pudiera parecer compartir perfil con la del indicador que utiliza el PIB como variable de referencia, presenta, sobre todo a partir de 2009, algunas singularidades dignas de mención, tal y como se observa en el gráfico 4.9. Para el conjunto del periodo el nivel de gasto no financiero neto per cápita se ha situado por debajo de la media de las CC.AA. de Régimen Común; en promedio, un 3% por debajo del nivel agregado. Sin embargo, el comportamiento no ha sido homogéneo a lo largo de todo el horizonte del estudio. Si en el año inicial el valor observado

para la CARM se situaba por debajo del 95% del valor promedio de las CC.AA. de Régimen Común, durante los siguientes años se produjo un intenso proceso de convergencia, de suerte que esta se había alcanzado prácticamente en 2008 (99% de la media). No sería, sin embargo, hasta el final de la fase de crisis económica cuando se lograría de manera plena la convergencia en gasto por habitante, hasta el punto de que en 2013 y en 2014, el gasto no financiero (neto) per cápita de la CARM superó el promedio de las CC.AA. de Régimen Común. Aunque en 2015 volvió a caer ligeramente por debajo del promedio, desde entonces el valor del indicador en la Región de Murcia prácticamente se iguala al promedio de Régimen Común, convirtiéndose en indistinguible de éste en la representación gráfica.

GRÁFICO 4.9.
Empleos no financieros netos* de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (euros por habitante).



* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE.

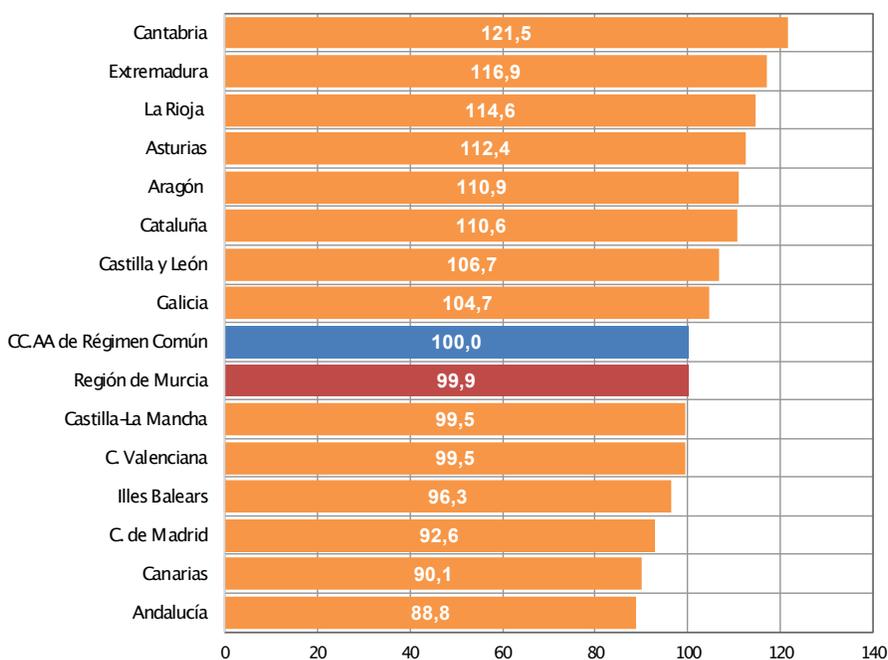
Para valorar en su justa medida este proceso de convergencia es preciso tener en cuenta las diferencias en lo que respecta a la evolución demográfica. Entre 2002 y 2019 la población de la Región de Murcia aumentó casi un 22%, mientras que en las CC.AA. de Régimen Común las cifras del padrón solo crecieron un 12,8%. Únicamente Baleares ha registrado un incremento demográfico superior al de Murcia en el periodo (25,3%). Además, aunque la dinámica demográfica ha sido lógicamente dispar en las distintas etapas consideradas, en todas ellas la población regional creció a un ritmo mayor que el agregado. Los ritmos medios

de crecimiento anuales de la población en la Región de Murcia en los periodos 2002-2009, 2009-2013 y 2013-2019 fueron, respectivamente, del 2,4%, 0,2% y 1,2%, mientras que para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común dichas tasas anuales fueron del 1,7%, el -0,1 y el 0,7%, respectivamente.

En el gráfico 4.10 se muestran las diferencias en los niveles de ENFn por habitante entre comunidades autónomas para el último año con información disponible, 2019, normalizando las cifras respecto al nivel correspondiente al agregado de comunidades de Régimen Común, que toma el valor 100. El gráfico es suficientemente revelador acerca del elevado grado de dispersión existente. La brecha entre los niveles máximo (Cantabria) y mínimo (Andalucía), casi alcanza el 37% (más de 1.160 euros por habitante), siendo la desviación estándar de 9,5 puntos (algo más de 346 euros por habitante). La Región de Murcia ocupa una posición intermedia, replicando casi exactamente el promedio de CC.AA. de Régimen Común, aunque bastante alejada de los niveles de gasto por habitante de la comunidad que ocupa el primer lugar del ranking: Cantabria.

GRÁFICO 4.10.

Empleos no financieros netos* por habitante de las CC.AA. de Régimen Común. 2019 (CC.AA. de Régimen Común = 100).



* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE.

4.3.2. Análisis de la composición por categorías de los gastos no financieros y de sus contribuciones al crecimiento del total de empleos netos

Una vez analizados el nivel y evolución relativos del agregado de empleos no financieros, estudiamos a continuación la composición de los empleos netos atendiendo a la clasificación económica. La información se resume en la Tabla 4.7 para la CARM y en la tabla 4.8 para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común, agrupando los empleos netos en tres categorías, tal y como hace De la Fuente (2020a): Operaciones de capital, Intereses y Otros gastos corrientes. Esta estructura simplificada nos va a permitir centrar la atención en los componentes más relevantes desde el punto de vista económico.

TABLA 4.7.

Empleos no financieros netos* por categorías económicas. CARM. 2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Gastos Netos</i>	2.558	2.857	3.098	3.384	3.891	4.342	5.090	5.321	5.276
Operaciones de capital	418	474	502	540	691	740	866	745	556
Intereses	34	33	32	29	34	38	37	53	66
Otros gastos corrientes	2.106	2.350	2.564	2.815	3.166	3.564	4.187	4.523	4.654
<i>Gastos Netos</i>	13,7	14,1	14,2	14,2	15,0	15,5	17,5	19,2	18,9
Operaciones de capital	2,2	2,3	2,3	2,3	2,7	2,6	3,0	2,7	2,0
Intereses	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Otros gastos corrientes	11,3	11,6	11,8	11,8	12,2	12,7	14,4	16,3	16,7
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Gastos Netos</i>	5.020	4.725	4.786	4.618	4.635	4.684	4.863	5.056	5.304
Operaciones de capital	448	306	532	340	365	288	317	370	379
Intereses	103	180	256	282	103	118	126	129	129
Otros gastos corrientes	4.469	4.239	3.998	3.996	4.167	4.278	4.420	4.557	4.796
<i>Gastos Netos</i>	18,4	17,8	18,0	17,3	16,3	15,9	15,9	16,1	16,3
Operaciones de capital	1,6	1,2	2,0	1,3	1,3	1,0	1,0	1,2	1,2
Intereses	0,4	0,7	1,0	1,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Otros gastos corrientes	16,4	16,0	15,0	15,0	14,6	14,6	14,4	14,5	14,7

* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

TABLA 4.8.

**Empleos no financieros netos* por categorías económicas. CC.AA. de Régimen Común.
2002-2019 (millones de euros y % sobre el PIB).**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Gastos Netos</i>	85.902	96.205	105.805	118.427	128.961	141.233	155.883	164.421	160.557
Operaciones de capital	16.305	17.142	18.105	21.740	23.536	25.739	27.740	26.558	23.819
Intereses	2.169	2.017	1.917	2.039	2.255	2.591	3.017	2.985	3.513
Otros gastos corrientes	67.428	77.046	85.783	94.648	103.170	112.903	125.126	134.878	133.225
<i>Gastos Netos</i>	12,5	13,0	13,4	13,9	14,0	14,3	15,3	16,7	16,3
Operaciones de capital	2,4	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	2,4
Intereses	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Otros gastos corrientes	9,8	10,4	10,9	11,1	11,2	11,4	12,3	13,7	13,5
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Gastos Netos</i>	155.709	141.965	137.525	137.363	141.332	139.656	144.042	149.679	156.290
Operaciones de capital	19.192	14.741	12.664	11.948	15.001	10.687	11.649	12.849	12.744
Intereses	5.138	6.029	7.307	7.281	3.805	3.950	3.866	3.980	4.039
Otros gastos corrientes	131.379	121.195	117.554	118.134	122.526	125.019	128.527	132.850	139.507
<i>Gastos Netos</i>	15,9	15,0	14,7	14,5	14,3	13,6	13,5	13,5	13,6
Operaciones de capital	2,0	1,6	1,4	1,3	1,5	1,0	1,1	1,2	1,1
Intereses	0,5	0,6	0,8	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Otros gastos corrientes	13,4	12,8	12,5	12,5	12,4	12,2	12,0	12,0	12,2

* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Queda de manifiesto en los datos de las tablas 4.7 y 4.8 que el comportamiento de las distintas categorías económicas ha sido muy diferente a lo largo del periodo objeto de análisis (y en cada una de las etapas en las que lo hemos fraccionado). En primer lugar, tanto en la CARM como en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común, el volumen de recursos destinados a Operaciones de capital se ha visto reducido en términos nominales a lo largo de estos 17 años. Esta disminución se ha producido de forma más intensa en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común con un descenso medio anualizado que se puede cifrar en el -1,4% (pasando de representar un 2,4% del PIB a algo menos del 1,1%), mientras que en la Región de Murcia el ritmo medio de caída de los gastos de capital ha sido algo más moderado, del -0,6%, reduciéndose en un punto porcentual su participación en el PIB (del 2,2% al 1,2%).

Al inicio del periodo la CARM dedicaba una menor proporción de los ENFn a operaciones de capital que el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. Durante los años de fase expansiva que le siguieron, el crecimiento anualizado fue sustancialmente mayor en la CARM, lo que llevó aparejado un intenso proceso de convergencia que condujo a que, en 2008, el peso de este tipo de operaciones de gasto en el total de empleos netos de la CARM fuese prácticamente igual al promedio de Régimen Común. Desde 2009 comenzaron a registrarse descensos considerables de las cantidades destinadas a las operaciones de capital en la CARM, lo que también aconteció en el conjunto de comunidades, si bien a un mayor ritmo que en el caso de la comunidad murciana (-16,9% vs. -8,1). Como consecuencia de esta dinámica, en el año 2013, la CARM destinaba una mayor proporción de sus gastos no financieros netos a operaciones de capital (11,1%) de lo que lo hacía el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (9,2%). Con la llegada de la recuperación económica, el comportamiento de esta partida a escala regional difiere de lo observado para el total de comunidades de Régimen Común. Desde 2013 la cuantía destinada a operaciones de capital en la Región de Murcia ha seguido menguando, a una tasa media anual del -5,5%, mientras que en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común los gastos de capital han experimentado un leve crecimiento (0,1% en términos anualizados). Como consecuencia de este dispar comportamiento, en 2019 se observa una menor importancia relativa de este tipo de gastos en la CARM que en el agregado de Régimen Común.

Por lo que respecta al gasto destinado al pago de intereses, en el año inicial del periodo la Región de Murcia dedicaba a este fin un porcentaje significativamente inferior –casi la mitad– al que dicha partida suponía en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (1,3 vs. 2,5%). Esto era así porque en 2002 la CARM presentaba un bajo nivel de endeudamiento en términos relativos, no siendo preciso destinar muchos recursos al pago de los costes financieros de la deuda pública. Durante la fase expansiva, aunque el gasto en intereses se incrementó, lo hizo de forma menos intensa que el conjunto de empleos no financieros, lo que permitió que en 2009 sólo el 1% de los ENFn estaban reservados al pago de intereses (muy por debajo del conjunto de CC.AA. de Régimen Común, que dedicaban a tal finalidad un 1,8%). Con la llegada de la crisis económica, a partir del año 2009, las crecientes necesidades de financiación y las consiguientes emisiones de deuda, derivaron en un aumento significativo de los costes financieros. Este aumento fue especialmente intenso en el caso de la CARM que, en apenas 5 años, prácticamente multiplicó por 5 los recursos que debían dedicarse a estos compromisos de pago (en términos de PIB, el peso de los intereses pasó de suponer apenas dos décimas a representar más de 1 punto porcentual). El crecimiento medio anual de los gastos en intereses en la Región de Murcia se cifró en este periodo en una tasa del 48,2% (frente al ritmo de incremento del 25% anual observado para el conjunto de C.AA. de Régimen Común). En consecuencia, en 2013 el peso de los intereses en el total de empleos netos ya era

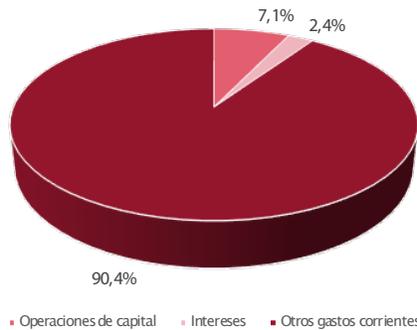
superior en Murcia que en la media de Régimen Común (5,4 vs. 5,3%). En la última etapa, como consecuencia, en buena medida, de la disponibilidad por parte de las haciendas regionales de los mecanismos extraordinarios de financiación puestos en marcha por el Estado, la dinámica ha sido muy distinta. Tanto en la CARM como el agregado de Régimen Común, el gasto en intereses de la deuda se ha reducido de forma muy notable; más en el caso de Murcia (-10,8%) que en el conjunto de CC.AA. (-9,4%), lo que ha dado pie a que en 2019 la proporción de los ENFn destinada al pago de intereses en la CARM vuelva a ser inferior a la observada para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (2,4 vs. 2,6%), si bien su peso sobre el PIB coincide (0,4%).

El grueso de los gastos no financieros netos de la CARM y de las CC.AA., en general, se concentra en el resto de gastos de naturaleza corriente. Téngase en cuenta que en este agregado se incluyen, por ejemplo, la Remuneración de Asalariados, los Consumos intermedios o las Transferencias sociales en especie. En el año 2002, la categoría otros gastos corrientes suponía algo más del 82% del gasto no financiero neto de la CARM. El porcentaje era algo menor para el caso de las CC.AA. de Régimen Común, donde alcanzaba el 78,5%. En términos de PIB, esta categoría de gastos representaba en la Región de Murcia un 11,3% y en el total de CC.AA. un 9,8%). Durante los años siguientes este tipo de gastos registró un gran dinamismo, especialmente en la CARM, siendo el crecimiento medio anualizado en la región superior al observado para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (11,5% frente a 10,4%). En 2009, el agregado de otros gastos corrientes alcanzó su valor máximo en términos del PIB en el total de Régimen Común (13,7%) y, un año más tarde, en el caso de la Región de Murcia (16,7%). Los crecimientos fueron mayores que los registrados para el total de empleos netos, por lo que en 2009 el peso relativo de esta categoría se vio reforzado, tanto en la CARM (85%), como en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (82%). Durante los 4 años siguientes, como consecuencia de las políticas de ajuste aplicadas durante el periodo de crisis económica, se redujo el volumen asignado a esta categoría de empleos, si bien el ajuste fue algo menos intenso en la CARM (-3% en tasa media anual) que en el agregado de Régimen Común (-3,4%). Pese a ello, dado que la reducción en esta partida fue mayor que la registrada en el total de ENFn de la CARM, el peso relativo de la misma se redujo hasta el 83,5%. Para el conjunto de comunidades de Régimen Común el diferencial de crecimiento tuvo el signo contrario, por lo que esta categoría de gasto incrementó su importancia relativa alcanzado el 85,5% del total de empleos netos en 2013. Con el inicio de la fase expansiva los gastos corrientes, excluidos intereses, se ha incrementado, tanto en la CARM (3,1% de media), como en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (2,9). El efecto conjunto de estas variaciones y las correspondientes al total de ENFn ha dado como resultado que la categoría Otros gastos corrientes haya incrementado su peso hasta el 90% en la CARM en el año 2019. En términos de PIB, el diferencial entre la CARM y la media de Régimen Común se sitúa en 2 puntos y medio al final del periodo (14,7% vs. 12,2%).

Los gráficos 4.11 y 4.12 muestran la distribución de los empleos netos en el último año del periodo analizado, para el caso de la Región de Murcia y para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. En los gráficos se parecía cómo son los empleos corrientes (excluidos intereses) los protagonistas del 90% de todos los gastos no financieros de las CC.AA. en términos netos, siendo poco significativas las diferencias entre la estructura de los empleos en la CARM y en el conjunto de comunidades de Régimen Común para este nivel de desagregación.

GRÁFICO 4.11.

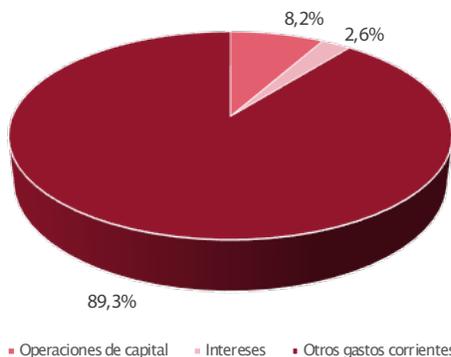
Distribución porcentual de los empleos no financieros netos* por categorías económicas de la CARM. 2019.



* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Tabla 4.3.

GRÁFICO 4.12.

Distribución porcentual de los empleos no financieros netos por categorías económicas de las CC.AA. de Régimen Común. 2019.



* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Tabla 4.4.

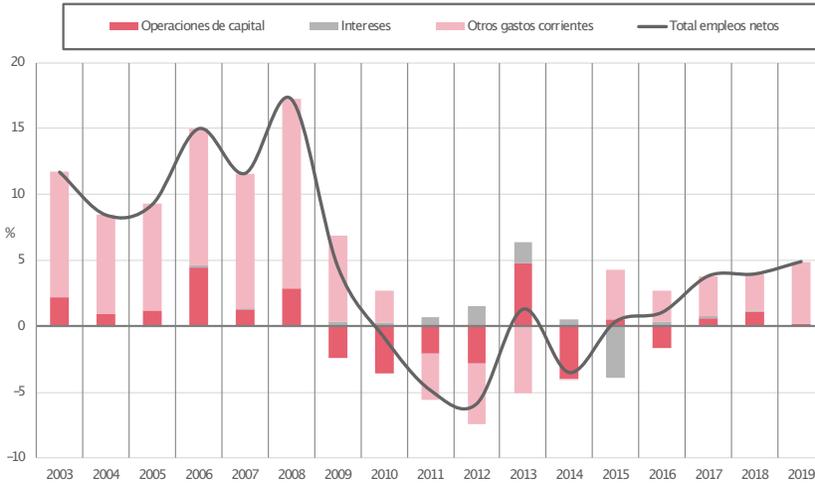
El análisis de la contribución de las distintas categorías al crecimiento del total de ENFn de la Región de Murcia (ver gráfico 4.13) permite concluir que el crecimiento experimentado por los gastos no financieros de la Región de Murcia en el periodo 2002-2019 se explica por la aportación positiva del agregado Otros gastos corrientes y por la relativa a los intereses de la deuda, ya que la dinámica seguida por las Operaciones de capital contribuye negativamente a este crecimiento. De hecho, el 98% del crecimiento registrado por el total es imputable a la contribución de Otros gastos corrientes y únicamente un 3,5% a los intereses de la deuda. La contribución negativa de las Operaciones de capital se cifra en alrededor del -1,5%.

En los años finales de la penúltima etapa expansiva, entre 2002 y 2009, las tres categorías de gasto contribuyeron positivamente al crecimiento del gasto no financiero: un 11,8% fue la aportación de las Operaciones de capital, un 0,7% la de los intereses de la deuda y un 87,5% la de los Otros gastos corrientes. Durante los años de crisis, solo los intereses de la deuda presentaron, como se ha dicho, una tasa de variación positiva. Los gastos no financieros netos se redujeron algo más de un 10% y el grueso del decrecimiento se explica por la contribución de Otros gastos corrientes, responsable del 98% de la contracción experimentada por los ENFn. El importante incremento del gasto en intereses hubiera dado lugar a un crecimiento del gasto total en ausencia de la contribución negativa de las Operaciones de capital, que consigue contrarrestar totalmente dicho efecto. En la última etapa, 2013-2019, los empleos netos crecieron un 10,8%, siendo la categoría Otros gastos corrientes la única categoría que contribuyó positivamente a dicho crecimiento, compensando las caídas registradas en los gastos de capital y los intereses de la deuda, cuyas contribuciones se cifran en 3,2 y 2,7 puntos porcentuales, respectivamente.

El mismo análisis aplicado al conjunto de CC.AA. de Régimen Común, que se muestra en el gráfico 4.14, no revela diferencias cualitativas para el conjunto del periodo respecto a lo comentado en el caso de la CARM. Por destacar algún rasgo distintivo, la contribución negativa de las Operaciones de capital al crecimiento del agregado es sustancialmente mayor para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. Lo contrario ocurre en el caso de los intereses, cuya contribución en términos relativos es algo mayor en la CARM que en la media de comunidades (3,5% vs. 2,6%). La parte del crecimiento atribuible a Otros gastos corrientes es, en términos relativos, superior para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común (102,4% vs. 98%). Atendiendo a las distintas fases del ciclo económico, en el periodo de crisis se detecta una contribución más elevada de las operaciones de capital al descenso de los ENFn en el total de Régimen Común. También es dispar la contribución de esta categoría de gasto en el último periodo de recuperación económica, cuando las operaciones de capital contribuyen positivamente al crecimiento del total de empleos de las comunidades de Régimen Común, mientras que su aportación en la dinámica del gasto de la CARM es negativa.

GRÁFICO 4.13.

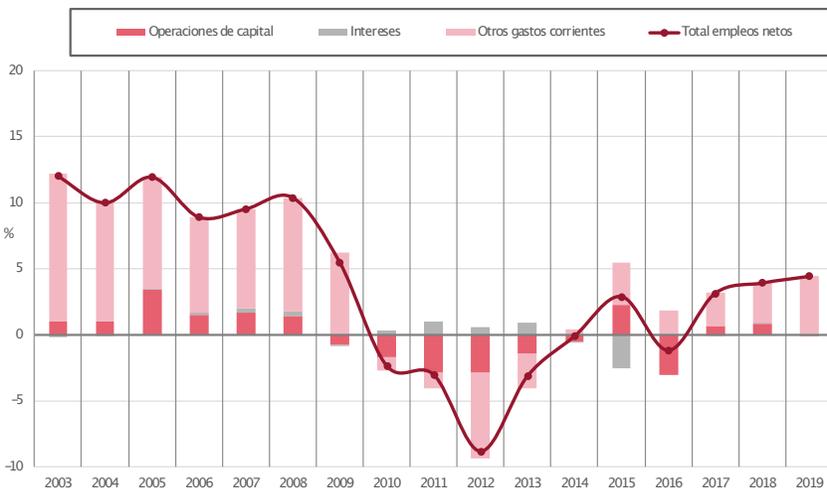
Contribuciones de las distintas categorías según la clasificación económica al crecimiento de los empleos no financieros netos* de la CARM 2002-2019.



* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Tabla 4.8.

GRÁFICO 4.14.

Contribuciones de las distintas categorías según la clasificación económica al crecimiento de los empleos no financieros netos* de las CC.AA. de Régimen Común 2002-2019.



* Excluidas transferencias a otras AA.PP. Fuente: Tabla 4.9.

4.3.3. Análisis de la composición de los gastos no financieros de la CARM por políticas de gasto.

Para analizar el comportamiento de los gastos no financieros de la CARM atendiendo a una óptica funcional, esto es, según áreas y políticas de gasto, recurrimos a una fuente estadística alternativa, las liquidaciones presupuestarias, que aporta información más detallada que la contenida en las cuentas de las Administraciones públicas. Esto exige limitar el estudio a los años en que dicha información está accesible en el portal de la IGAE para las distintas comunidades autónomas, el periodo 2009-2018. En la Tabla 4.9 se resume esta información para la CARM en valores absolutos (millones de euros) y en porcentaje sobre el PIB. Como se observa en la tabla, la clasificación empleada permite distinguir cinco grandes áreas de gasto dentro de los empleos no financieros: servicios públicos básicos; actuaciones de protección y promoción social; producción de bienes público de carácter preferente; actuaciones de carácter económicos y actuaciones de carácter general.

Los servicios públicos básicos, que recogen los gastos en justicia, defensa, seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias y la política exterior, tienen una escasa importancia cuantitativa dentro de los presupuestos de la CARM, lo que se explica por su dotación competencial. Más del 90% de los gastos de esta área se concentran en la política de seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias. Durante el periodo estudiado, además, el volumen de gastos no financieros destinados en la CARM a servicios públicos básicos se ha reducido un 8,7%, lo que ocurrió, principalmente, durante la fase recesiva (2009-2013). Las actuaciones de protección y promoción social tienen un peso aproximado del 8% en los presupuestos liquidados de la CARM. Dentro de dichas actuaciones se enmarcan los gastos relativos a pensiones y otras prestaciones económicas; servicios sociales y de promoción social; fomento del empleo; desempleo; acceso a la vivienda y gestión de la seguridad social. La política que concentra la mayor parte del gasto en esta área es la de servicios sociales, que suponen casi el 80% de la misma. Los gastos dirigidos a actuaciones de protección y promoción social han sufrido una reducción del 3% a lo largo de periodo de estudio que, básicamente, tuvo lugar durante los años de crisis económica.

La producción de bienes públicos de carácter preferente constituye la principal área de gasto, con mucha diferencia, en los presupuestos liquidados de la CARM. A lo largo del periodo analizado su peso ha oscilado entre dos terceras y tres cuartas partes del total. Se incluyen aquí tres políticas de bienes preferentes: sanidad, educación y cultura. La sanidad representa entre un 60% y un 70% del total de esta área de gasto; la educación, entre un 30% y un 40%; y la política de cultura entre un 1% y un 2%. Entre 2009 y 2018, los gastos en producción de

TABLA 4.9.

Estructura del presupuesto liquidado de gastos no financieros de la CARM según la clasificación por áreas y políticas de gasto. 2009-2018 (millones de euros y % sobre el PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 Servicios Públicos Básicos	48	49	43	52	42	41	42	45	44	44
2 Actuaciones de Protección y Promoción Social	438	487	433	422	356	361	371	375	405	425
3 Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente	3.300	3.431	3.352	3.846	2.943	3.260	3.387	3.443	3.552	3.613
4 Actuaciones de Carácter Económico	718	584	411	264	266	258	315	244	281	341
9 Actuaciones de Carácter General	322	328	347	670	984	927	689	951	937	1.185
Total Gastos	4.825	4.879	4.586	5.254	4.590	4.847	4.805	5.058	5.219	5.607
1 Servicios Públicos Básicos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
2 Actuaciones de Protección y Promoción Social	1,6	1,7	1,6	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
3 Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente	11,9	12,3	12,3	14,5	11,1	12,2	11,9	11,7	11,6	11,5
4 Actuaciones de Carácter Económico	2,6	2,1	1,5	1,0	1,0	1,0	1,1	0,8	0,9	1,1
9 Actuaciones de Carácter General	1,2	1,2	1,3	2,5	3,7	3,5	2,4	3,2	3,1	3,8
Total Gastos	17,4	17,5	16,8	19,8	17,3	18,1	16,9	17,2	17,1	17,8

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

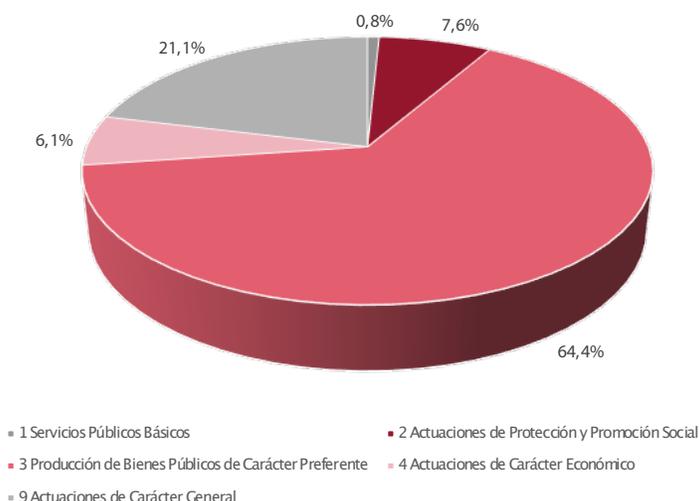
bienes públicos de carácter preferente se han incrementado algo menos de un 9,5% (casi un 1% en tasa media anual), si bien durante los años de crisis el gasto en esta área se redujo a un ritmo anualizado del 2,8%. La llegada de la recuperación económica supuso un punto de inflexión, de suerte que, entre 2013 y 2018, el gasto liquidado en dicha área ha venido creciendo a una tasa media anual del 4,2%.

El gasto en actuaciones de carácter económico ha tenido un peso menguante dentro de los presupuestos liquidados de la CARM. En promedio, poco más del 6% del total de gasto autonómico se ha dirigido a actuaciones sectoriales en agricultura, industria, comercio, transporte, infraestructuras, investigación y otras actuaciones, constituyendo las infraestructuras el destino de casi la mitad de los fondos asignados a esta función de gasto (la política de agricultura, pesca y alimentación es la segunda en importancia, con un tercio del total de gasto en esta área). Como decíamos, el gasto en actuaciones de carácter económico se ha reducido más del 50% a lo largo del periodo. Esta reducción fue particularmente intensa durante el periodo de crisis económica, cuando se registró una contracción del 22% anual, en media acumulada.

Las actuaciones de carácter general son la categoría de gasto que más ha incrementado su peso sobre el total dentro de los presupuestos liquidados de la CARM, pasando de un 6,7% a un 21,1%. La razón de este cambio cualitativo hay que buscarla en la evolución del gasto asociado a la política de deuda pública que, junto con los gastos asociados a alta dirección, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, y transferencias a otras AA.PP., conforman dicha área de gasto. La dinámica de endeudamiento seguida por la CARM a lo largo del periodo ha dado lugar a que, en 2018, la deuda pública constituya, prácticamente, el 90% del total de gasto en actuaciones de carácter general. Esta es, de hecho, el área de gasto que ha experimentado un mayor crecimiento a lo largo del periodo de estudio, cuadruplicando su importe en términos nominales. Como cabe suponer, el grueso de dicho aumento tuvo lugar durante los años de crisis económica, cuando experimentó un crecimiento anualizado superior al 32,2%. Desde 2013 continúa avanzando, aunque a un ritmo menor que el conjunto del gasto (un 3,8% en media anual).

En los gráficos 4.15 y 4.16 se presenta la estructura de los gastos liquidados por áreas de gasto en el último año disponible, 2018, para la CARM y para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común, respectivamente, con el fin de identificar posibles diferencias. Una forma de cuantificar estas discrepancias consiste en comparar a través de un cociente el peso relativo sobre el total de gasto que tiene cada área en la CARM con respecto al observado en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común, valorando así una suerte de “esfuerzo relativo” en cada área.

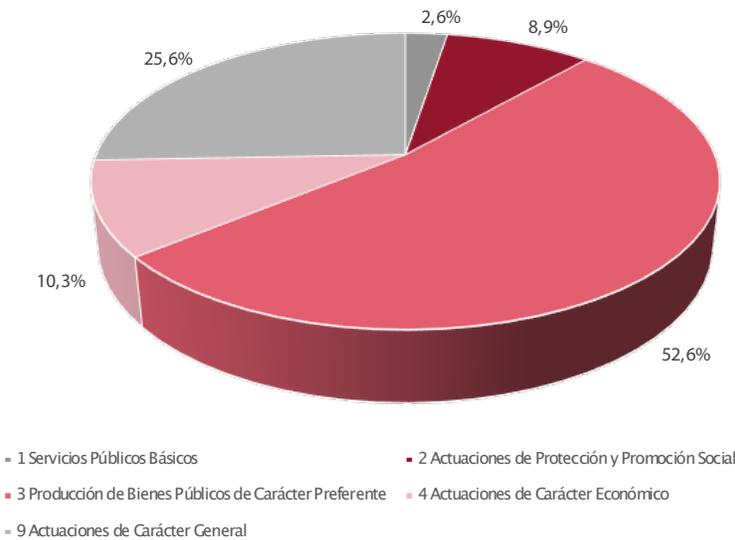
GRÁFICO 4.15.

Estructura de los gastos no financieros de la CARM por área de gasto. 2019.

Fuente: Tabla 4.9.

En lo que atañe a los servicios públicos básicos el peso que tiene esa área en la CARM es sustancialmente menor, escasamente supera el 30%, del que presenta en el conjunto de CC. AA de Régimen Común, lo que puede explicarse, en buena medida, por diferencias competenciales. En lo que concierne a las actuaciones de protección y promoción social, la CARM dedica únicamente a estas políticas un 85% del esfuerzo relativo observado en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común, siendo las razones fundamentales la menor importancia de las políticas de fomento del empleo y acceso a la vivienda.

GRÁFICO 4.16.
Estructura de los gastos no financieros de las CC.AA. de Régimen Común por área de gasto. 2019.



Fuente: Tabla 4.10.

Con respecto al gasto en la producción de bienes públicos de carácter preferente, el esfuerzo realizado por la CARM es sustancialmente mayor que el del conjunto de CC.AA. de Régimen Común. La proporción del gasto que la CARM destina a esta área se encuentra un 22,5% por encima del promedio. Este esfuerzo, además, es mayor en todas las políticas que integran el área de gasto: en sanidad se encuentra un 23% por encima, en educación casi un 22% y en cultura algo más de un 10%.

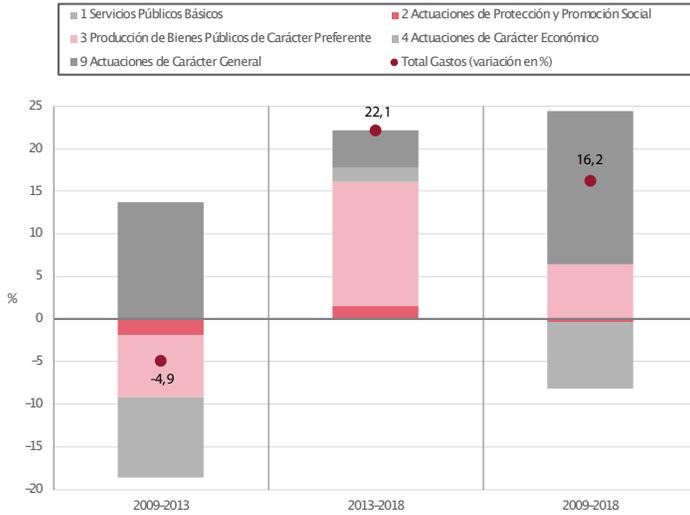
Las actuaciones de carácter económico tienen una relevancia mayor en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común. El esfuerzo relativo de la CARM se cifra en poco más del 58% con respecto al conjunto de CC.AA. Solo en una de

las políticas, industria y energía, la CARM realiza un mayor esfuerzo, superando la media de Régimen Común en un 62%. También en lo que respecta a las actuaciones de carácter general realiza la CARM un esfuerzo relativo menor que el conjunto de CC.AA. de Régimen Común: menos del 83% que en el agregado. No obstante, hay una política en la que el esfuerzo relativo es el mismo en la Región de Murcia que en el total de comunidades de Régimen Común: la deuda pública. Por el contrario, existe una enorme diferencia en las transferencias a otras AA.PP., lo que se explica, de un lado, por el carácter uniprovincial de la CARM y, por otro, por el hecho de que algunas comunidades tienen competencias en financiación local, destinando una parte significativa de sus gastos a financiar diputaciones y municipios.

Por lo que respecta a la contribución de las distintas áreas de a la dinámica del gasto no financiero de la CARM, entre 2009 y 2018 (última columna del gráfico 4.17), todo el incremento del gasto no financiero en la CARM se explica por la contribución de dos áreas gasto: las actuaciones de carácter general, que aportan casi 18 puntos porcentuales al crecimiento (por encima del 16,3% de incremento del agregado), y la producción en bienes públicos de carácter preferente, que explica un 40% del incremento del gasto total. Las restantes áreas contribuyen negativamente, en especial, las actuaciones de carácter económico, que drenan, aproximadamente, 7,8 puntos del crecimiento del agregado. Durante la etapa de crisis (2009-2013) todas las áreas de gasto, excepto la referida a Actuaciones de carácter general (que, recordemos, incluye la política de deuda pública), sufrieron un retroceso, con contribuciones negativas de más de 9 puntos, en el caso de las actuaciones de carácter económico y de 7,4 puntos en el caso de la producción de bienes preferentes. El incremento en el área de actuaciones de carácter general sumó 13,7 puntos a la variación del gasto total de la CARM que, de no haber sido por el incremento de las partidas destinadas a la política de deuda, habría caído mucho más de los 4,9 puntos registrados. En la etapa de recuperación económica todas las áreas contribuyen positivamente al incremento de los gastos no financieros de CARM, correspondiendo las dos terceras partes del crecimiento a la aportación de los gastos en la política de bienes públicos de carácter preferente.

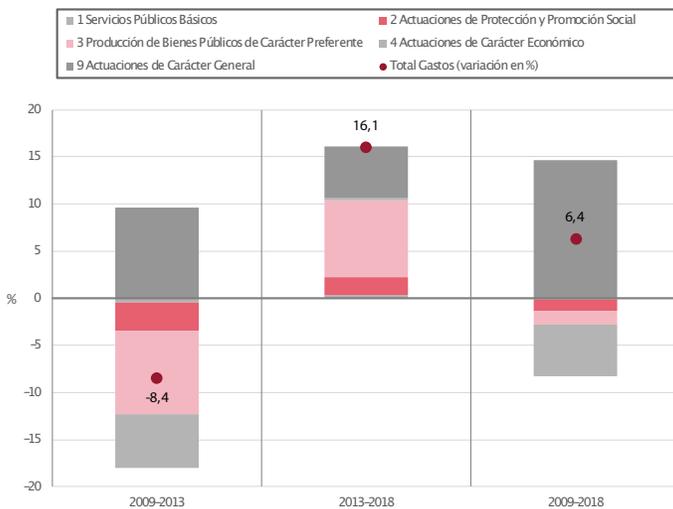
En el caso de las CC.AA. de Régimen Común, a diferencia de lo que ocurría en la CARM, el crecimiento de los gastos financieros en el global del periodo se explica por una única área de gasto: las actuaciones de carácter general, que contribuyen con 14,7 puntos a la variación agregada. Sin embargo, el efecto conjunto de los descensos experimentados por el resto de áreas de gasto (en particular, las actuaciones de carácter económico, que restaron más de 5,5 puntos al crecimiento del gasto), redujo el crecimiento del total de gastos al 6,4%.

GRÁFICO 4.17.
Contribuciones de las distintas áreas de gasto al crecimiento de los gastos no financieros liquidados de la CARM. 2009-2018.



Fuente: Tabla 4.10.

GRÁFICO 4.18.
Contribuciones de las distintas áreas de gasto al crecimiento de los gastos no financieros liquidados de las CC.AA. de Régimen Común. 2009-2018.



Fuente: Tabla 4.11.

Durante la etapa recesiva, el comportamiento es muy similar al observado para la Región de Murcia, siendo, como para la totalidad del periodo, los gastos en actuaciones de carácter general los únicos que impulsan el crecimiento del gasto no financiero total. En el caso del conjunto de comunidades de Régimen Común, el área que más resta al crecimiento es la de producción de bienes públicos de carácter preferente. En la posterior etapa de recuperación económica se observan algunas diferencias en términos cualitativos pues, si bien todas las áreas de gasto contribuyeron al crecimiento, como en el caso de la CARM, lo hicieron en distinta proporción. Mientras que dos terceras partes del incremento del gasto en la Región de Murcia se explicaban por la dinámica seguida por la producción de bienes públicos de carácter preferente, en el caso del conjunto de CC.AA. de Régimen Común dicha contribución se limita al 50%, contribuyendo, por tanto, el resto de áreas, en una mayor proporción.

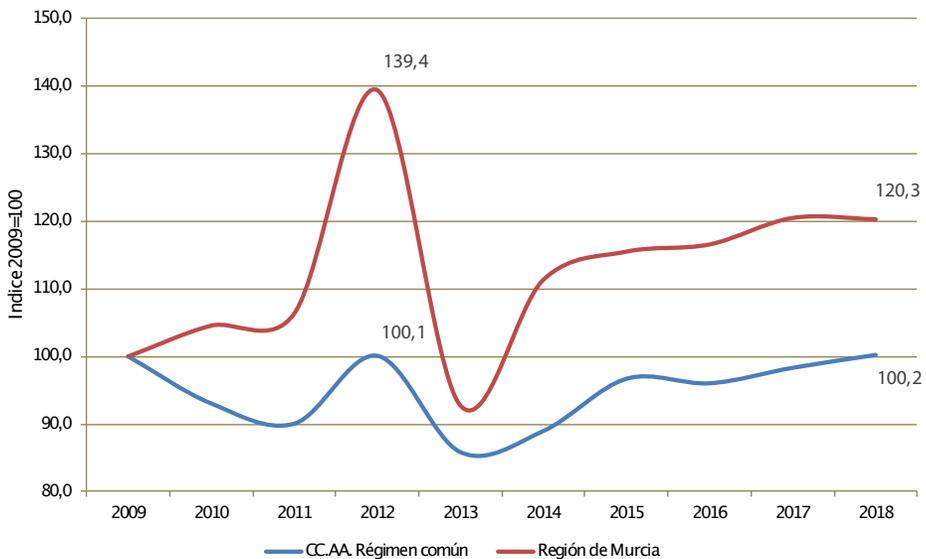
La especial significación que tienen los gastos destinados a bienes públicos de carácter preferente justifica dedicar unas líneas a profundizar algo más su nivel y evolución, en términos comparados. En particular, en los siguientes párrafos se analiza el comportamiento, en términos per cápita, del gasto en las dos principales políticas incluidas en esa área de gasto: sanidad y en educación. En el gráfico 4.19 se muestra la evolución del gasto sanitario per cápita en la CARM y en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común entre 2009 y 2018, tomando el año inicial como referencia (valor 100). Como se puede observar, el gasto sanitario per cápita en la CARM ha seguido una evolución significativamente distinta a la registrada en el conjunto de CC.AA. de Régimen Común, registrando durante todo el periodo un incremento acumulado superior al 20% (un 2,1% en media anual acumulativa), mientras que en el agregado de Régimen Común apenas varió el indicador (+0,22%). Este crecimiento diferencial tuvo lugar, principalmente, en el año 2012, cuando el nivel de gasto por habitante en salud se disparó un 31% en la Región (frente al 11% de crecimiento en el total de Régimen Común)²⁵; un inusitado crecimiento que se sumó al más modesto que se había registrado en los primeros años del periodo de crisis (6,3%), en los que, por el contrario, el gasto sanitario por habitante en las CC.AA. de Régimen Común se había reducido casi un 10%. Aunque el ajuste en los presupuestos de la CARM se produjo de manera muy intensa con un cierto retardo (en 2013 se registró una caída del 33% en el indicador regional), el periodo de recuperación económica vino acompañado de un intenso proceso de crecimiento del gasto en la CARM, mucho más intenso que en el total de Régimen Común (5,3% frente a 3,1% de media anual). Esta dinámica dispar ha motivado que el gasto sanitario per cápita en la CARM, que en 2009 era un 8% inferior a la media de Régimen Común, superase en 2018 en un 10% a dicha media. Habida cuenta de la relevancia de los gastos en sanidad en el

²⁵ Este incremento refleja, en buena medida el reconocimiento en este año de un importante volumen de obligaciones pendientes con proveedores ("facturas en el cajón") que pudieron atenderse gracias a los mecanismos extraordinarios de financiación.

total de empleos no financieros de las comunidades autónomas –y de la CARM, en particular– este diferencial de crecimiento explica en buena medida, como ya se ha señalado, la expansión del gasto autonómico en la región que, como en el epígrafe siguiente se analizará, ha impactado de manera significativa en la evolución del saldo no financiero (déficit) y la deuda pública de la CARM en esta última década.

GRÁFICO 4.19.

Evolución del gasto sanitario per cápita según liquidaciones presupuestarias de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2009-2018 (índice 2009 = 100)

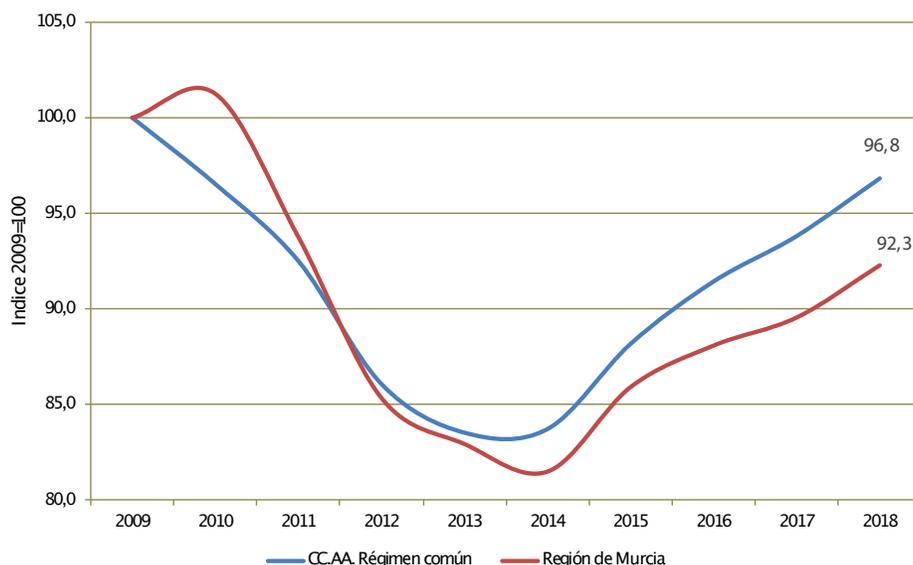


Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Por lo que respecta al gasto educativo, el gráfico 4.20 muestra, en ambos casos, un perfil en forma de uve. Si consideramos el periodo 2009-2018 en su conjunto, en la Región de Murcia el indicador de gasto per cápita se redujo en algo más de un 7,7%; una caída sensiblemente mayor que la experimentada en el conjunto de comunidades de Régimen Común (3,1%). En la Región de Murcia la caída fue algo más intensa durante el periodo recesivo (-4,6% frente al -4,4% del agregado) y la recuperación fue menos vigorosa en el periodo 2014-2018 (media anual del 2,2% en la región y del 3% en el total de Régimen Común). Como consecuencia de ello, las diferencias en el gasto educativo per cápita, que en 2009 eran favorables a la Región de Murcia (un 14,6% por encima de la media) se han estrechado a lo largo del periodo 2009-2018 hasta quedar en un diferencial del 9,2%.

GRÁFICO 4.20.

Evolución del gasto educativo per cápita según liquidaciones presupuestarias de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2009-2018 (índice 2009 = 100)



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

4.3. SALDO NO FINANCIERO

La diferencia entre los ingresos y gastos no financieros resulta en el saldo no financiero o, como lo referiremos en lo sucesivo, saldo presupuestario. Este ha sido negativo para la Región de Murcia (Tabla 4.10) en todos los años de la serie, exceptuando el bienio 2005-2006, años en los que se cosechó un superávit de 247 y 166 millones de euros, respectivamente. Puesto en comparación el comportamiento de este indicador en la Región de Murcia con lo ocurrido para el total de las CC.AA. y, dentro de estas, con los territorios de Régimen Común, destaca su enorme incremento entre 2002 y 2019, cuadruplicando su magnitud, pasando de -109 millones a -432 millones de euros. En cambio, para el mismo periodo, la necesidad de financiación de las 17 CC.AA. se reduce en casi un 32%, un 16,5% en el caso de las comunidades de Régimen Común.

El gran salto adelante del déficit público murciano se gesta en la primera de las tres fases en las que venimos dividiendo el ciclo económico: un incremento relativo del 537,6% entre 2002 y 2009, significativamente superior al del conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (392,4%) e incluso al del total de CC.AA., incluyendo los territorios forales (497,2%). En la etapa 2009-2013, lejos de

TABLA 4.10.
Saldo presupuestario de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	-436	15	2.533	284	380	453	-1.581	-2.618	-6.148
Aragón	-112	-24	-146	-12	-74	-58	-392	-566	-1.170
Asturias	-24	38	35	115	-37	-6	-217	-352	-806
Illes Balears	-224	-133	-477	-429	-324	-495	-968	-898	-1.311
Canarias	-11	-167	-217	23	46	64	-386	-516	-1.686
Cantabria	28	-34	62	112	-109	4	-172	-445	-625
Castilla y León	19	-141	70	-345	55	-274	-666	-915	-1.901
Castilla-La Mancha	-238	-19	-308	-289	-234	-113	-1.157	-1.731	-2.736
Cataluña	-524	-923	-1.065	-1.326	-1.733	-1.728	-6.039	-5.069	-9.795
C. Valenciana	-1.131	-1.644	-1.198	-484	114	-1.287	-2.381	-3.014	-5.412
Extremadura	189	-30	45	320	81	95	-251	-320	-697
Galicia	3	-58	-78	-145	-83	-11	-382	-585	-1.891
C. de Madrid	-1.231	-415	111	-1.386	44	-863	-1.901	-956	-2.021
Región de Murcia	-109	-126	-8	247	166	-30	-833	-695	-1.544
La Rioja	-8	-40	-19	-4	-70	-80	-112	-77	-353
Total Rég. Común	-3.809	-3.701	-660	-3.319	-1.778	-4.329	-17.438	-18.757	-38.096
Navarra	61	14	2	148	394	138	-898	-594	-692
País Vasco	80	-156	-44	417	735	712	-823	-2.553	-1.610
Total CC.AA.	-3.668	-3.843	-702	-2.754	-649	-3.479	-19.159	-21.904	-40.398

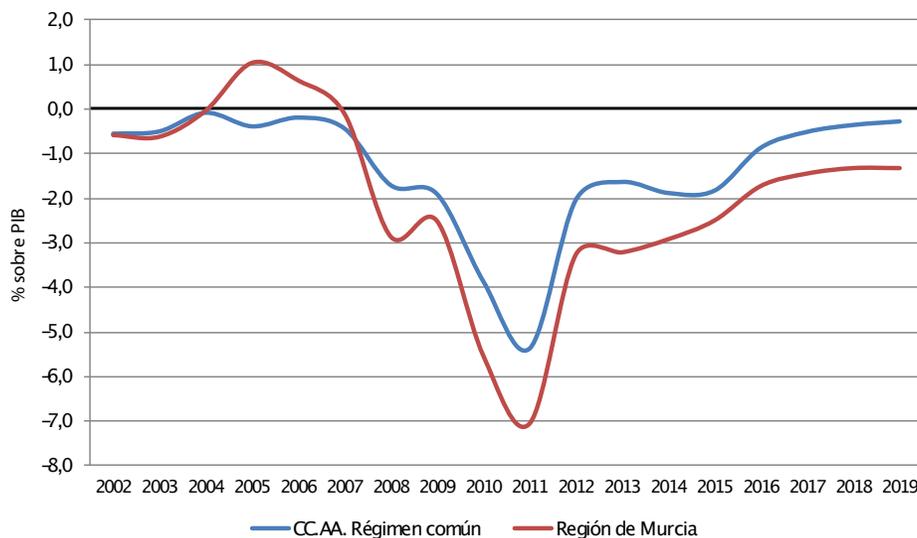
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	-9.514	-3.015	-2.207	-2.268	-1.737	-922	-563	-813	19
Aragón	-1.621	-546	-734	-590	-691	-406	-346	-121	-243
Asturias	-1.464	-219	-216	-232	-326	-102	-80	14	-123
Illes Balears	-1.314	-516	-315	-493	-497	-184	81	-140	-28
Canarias	-1.756	-467	-448	-394	-282	-130	289	921	404
Cantabria	-836	-232	-154	-179	-209	-187	-59	-37	-96
Castilla y León	-2.976	-815	-646	-621	-758	-402	-564	-144	-235
Castilla-La Mancha	-4.005	-493	-754	-665	-605	-326	-279	-152	-333
Cataluña	-10.701	-5.438	-4.140	-5.228	-5.829	-1.935	-1.211	-1.005	-148
C. Valenciana	-6.709	-3.723	-2.136	-2.575	-2.673	-1.613	-851	-1.574	-1.737
Extremadura	-1.585	-184	-172	-428	-489	-306	-171	-51	-189
Galicia	-2.856	-728	-612	-543	-416	-340	-127	136	-104
C. de Madrid	-4.938	-1.988	-1.869	-2.767	-2.788	-1.484	-1.129	-553	95
Región de Murcia	-1.922	-866	-854	-780	-712	-507	-443	-417	-432
La Rioja	-319	-89	-81	-101	-96	-44	-29	-24	-32
Total Rég. Común	-52.516	-19.319	-15.338	-17.864	-18.108	-8.888	-5.482	-3.960	-3.182
Navarra	-566	-311	-254	-147	-264	-141	237	103	180
País Vasco	-1.779	-943	-784	-685	-489	-462	1.080	531	496
Total CC.AA.	-54.861	-20.573	-16.376	-18.696	-18.861	-9.491	-4.165	-3.326	-2.506

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

moderarse la divergencia entre el patrón de comportamiento del déficit público murciano y el de los agregados autonómicos, este se acentúa, ya que, pese a la situación de crisis económica, la necesidad de financiación de la CARM aumenta por término medio durante esos años a razón del 5,3% anual, disminuyendo su magnitud, por el contrario, tanto para el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (decrecimiento medio anual del -4,9%), como para la totalidad de las 17 CC.AA. (-7%). El comportamiento disímil se mantiene incluso en la fase de recuperación económica 2013-2019 ya que, aunque el signo de la variación del déficit público es negativo en los tres entornos geográficos, es la Región de Murcia el territorio donde se produce una menor disminución de dicho déficit (menos del 50% por casi un 80% el promedio de las CC.AA. de Régimen Común y casi un 85% el conjunto de las 17 CC.AA.).

El Gráfico 4.21. nos permite confirmar visualmente lo que ya acreditaban las cifras de las tablas anteriores. En primer lugar, los perfiles de los saldos presupuestarios de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común evolucionan de forma acompasada, con la excepción ya apuntada del bienio 2005-2006. Asimismo, a partir de 2008 el tamaño del déficit presupuestario en porcentaje sobre el PIB es siempre mayor en la Región de Murcia, que crece y se reduce, como hemos visto, a una velocidad mayor que para el conjunto de CC.AA. de Régimen Común.

GRÁFICO 4.21.
Saldo presupuestario de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019.
(% sobre el PIB)

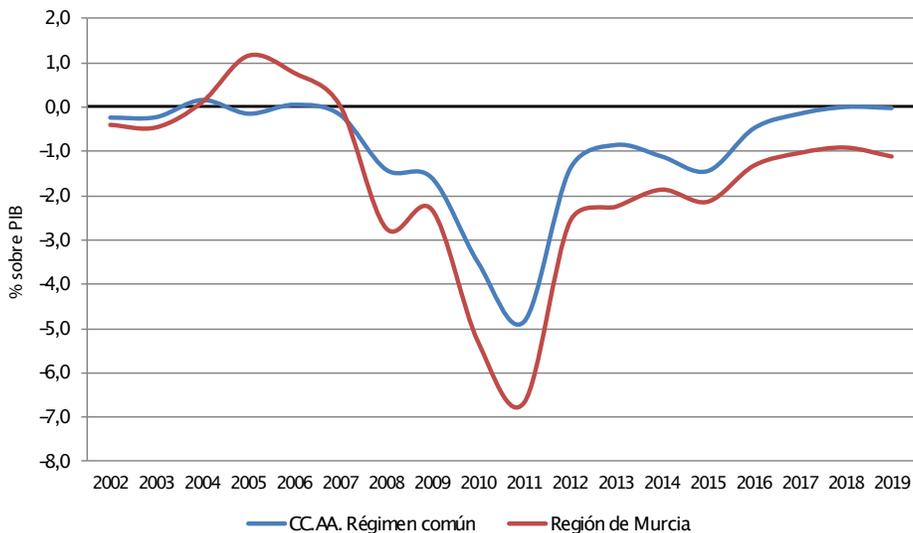


Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Estas pautas apenas varían cuando se considera la evolución del saldo primario (Gráfico 4.22.), saldo resultante de excluir del conjunto de empleos o gastos no financieros la carga por intereses de la deuda pública. La exclusión de ese gasto tiene como consecuencia, como es lógico, una minoración de las magnitudes absolutas del saldo presupuestario, lo cual se refleja en un menor valor de la razón saldo primario/PIB. Así, por ejemplo, el déficit público en la Región de Murcia pasa del -1,3% al -1,1% tras detraer la carga por intereses de la deuda. El interés que reúne calcular el saldo primario es reflejar de manera más adecuada la orientación de la política presupuestaria, por el efecto inducido que tiene el endeudamiento presente sobre el déficit futuro. Si el déficit se reduce sin contar el servicio de la deuda significará en principio que el gobierno regional está realizando un esfuerzo de consolidación fiscal. Sin embargo, el análisis de las diferencias en los niveles de déficit presupuestario de la CARM a lo largo de cada una de las tres etapas del ciclo muestra, en términos comparados al conjunto de las CC.AA. de Régimen Común, un comportamiento claramente más laxo, excepción hecha de la última fase, la comprendida entre 2013 y 2019, durante la cual se reduce más el déficit en la comunidad murciana, si bien su nivel de déficit primario en 2019 (-1,12%) contrasta marcadamente con el vigente para las comunidades de Régimen Común (-0,02%).

GRÁFICO 4.22.

Saldo primario de la CARM y de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019. (% sobre el PIB)



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

La descomposición de las variaciones en puntos porcentuales del PIB del saldo presupuestario, en las correspondientes categorías económicas de ingresos y gastos que lo constituyen, permite aproximarse a los determinantes del mencionado comportamiento disímil del saldo no financiero de la CARM. En la tabla 4.11 se presenta esta información para la comunidad murciana y en la tabla 4.12 para el conjunto de comunidades de Régimen Común.

TABLA 4.11.

Variación del saldo presupuestario de la CARM y de sus componentes. 2002-2009, 2009-2013 y 2013-2019. (puntos porcentuales de PIB)

	2002-2009	2009-2013	2013-2019
Ingresos tributarios	1,37	-0,44	0,22
Transferencias netas de otras AA.PP.	1,84	-1,53	-0,21
Resto de ingresos	0,37	0,06	-0,26
Ingresos no financieros netos	3,58	-1,92	-0,25
Gastos de capital netos	0,45	-0,69	-0,84
Intereses	0,01	0,77	-0,57
Gastos c/c netos	5,05	-1,30	-0,33
Gastos no financieros netos	5,51	-1,21	-1,74
Saldo presupuestario	-1,93	-0,70	1,49

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

En términos globales, el saldo de la Región de Murcia se torna más negativo en la fase 2009-2013 porque los gastos no financieros (en particular los gastos corrientes) crecen más intensamente que los ingresos de lo que lo hacen para el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común. En la siguiente fase, 2009-2013, mientras que para el agregado los gastos retroceden más de lo que lo hacen los ingresos, derivando en una variación positiva del saldo presupuestario (0,27 puntos de PIB), en la Región de Murcia sucede lo opuesto, cayendo más los ingresos que los gastos, alumbrando una variación negativa del saldo (-0,7 puntos). Este mayor decaimiento de los ingresos se cimienta en el mal comportamiento de los ingresos tributarios, los cuales retroceden 0,44 puntos de PIB en la Región de Murcia, por un ligero crecimiento de 0,04 puntos para el promedio de las comunidades de Régimen Común. Tan solo en la fase 2013-2019 el gasto no financiero declina en mayor medida en la CARM, ocasionando una variación positiva del saldo (1,49 puntos), superior a la experimentada por el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (1,01 puntos).

TABLA 4.12.

Variación del saldo presupuestario de las CC.AA. de Régimen Común y de sus componentes. 2002-2009, 2009-2013 y 2013-2019. (puntos porcentuales de PIB)

	2002-2009	2009-2013	2013-2019
Ingresos tributarios	0,92	0,04	0,63
Transferencias netas de otras AA.PP.	1,73	-1,88	-0,43
Resto de ingresos	0,23	0,07	-0,21
Ingresos no financieros netos	2,88	-1,77	-0,02
Gastos de capital netos	0,33	-1,35	-0,24
Intereses	-0,01	0,48	-0,43
Gastos c/c netos	3,91	-1,17	-0,36
Gastos no financieros netos	4,23	-2,05	-1,02
Saldo presupuestario	-1,35	0,27	1,01

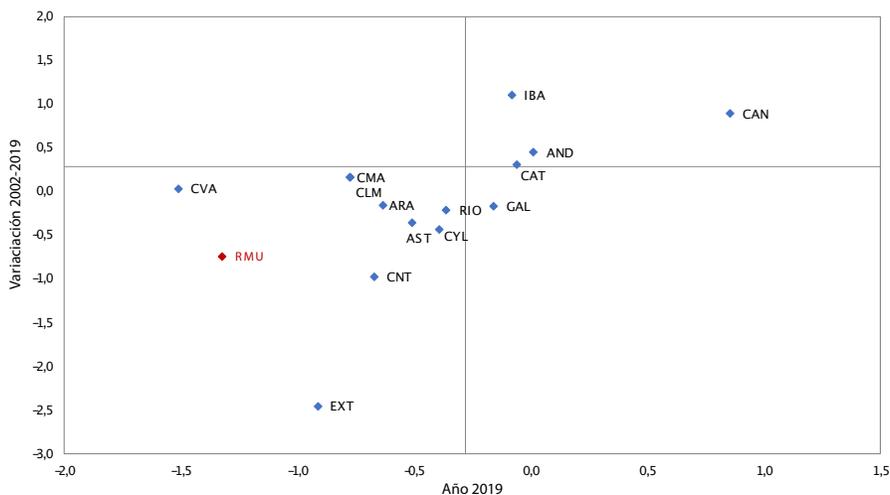
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

El Gráfico 4.23. pone de manifiesto cómo la Región de Murcia, partiendo de una situación deficitaria en su saldo presupuestario en el año 2002, es una de las comunidades de Régimen Común que acumula un mayor deterioro del mismo en 2019, tan solo adelantada por Cantabria y Extremadura, situándose en segunda posición en dicho ejercicio en magnitud de déficit público en porcentaje del PIB, únicamente tras la Comunidad Valenciana. En el extremo opuesto se hallan Canarias y Andalucía, cuyos saldos presupuestarios mejoran a lo largo del periodo, siendo las únicas comunidades con superávit en 2019.

Para finalizar el análisis de la evolución del déficit público autonómico, como resultado de las dinámicas de los recursos y empleos no financieros, se muestra el gráfico 4.24, en el que se aprecia que el déficit público emerge como un problema para la CARM en los años 2008 y 2009 debido, fundamentalmente, a una notable expansión del gasto público en términos de PIB. El agravamiento de la situación financiera es, en efecto, consecuencia del desplome de los ingresos en el bienio 2010-2011, que no se ve acompañado de un ajuste en el nivel de gasto, que se mantiene prácticamente inalterado (con un leve crecimiento en el segundo año del bienio). La fuerte recuperación de los ingresos en 2012 no consigue una mayor reducción del déficit debido a que los gastos vuelven a crecer en relación con el PIB en dicho año. Solo a partir de 2013 se inicia una senda de consolidación presupuestaria que únicamente parece abandonarse al final del periodo, en 2019, cuando los gastos vuelven a mostrar un repunte (iniciado ya el año anterior), mientras que los ingresos acusan un ligero retroceso.

GRÁFICO 4.23.

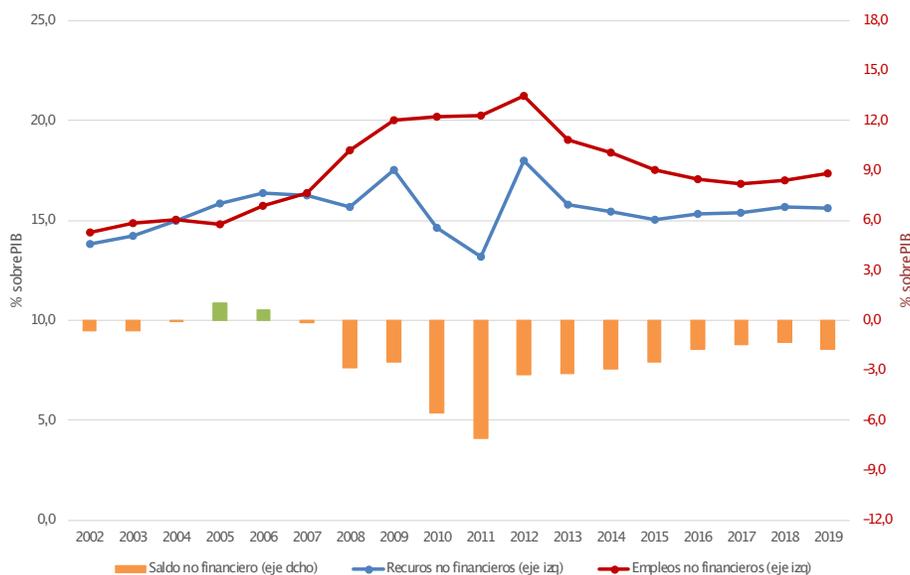
Saldo presupuestario (% PIB) de las CC.AA. de Régimen Común en 2019 y variación (p.p.) entre 2002 y 2019.



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

GRÁFICO 4.24.

Recursos y empleos no financieros y saldo no financiero (superávit o déficit público) de la CARM, en % del PIB. 2002-2019.



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

4.4. DEUDA PÚBLICA

El monto de deuda pública viva al final de cada año ha aumentado de forma espectacular en la CARM entre 2002 y 2019 (Tabla 4.13.), más que multiplicando por dos el crecimiento de este mismo indicador en el conjunto de las CC.AA. españolas, registrando una tasa de variación del 1.222,7%, pasando de 723 millones de euros en 2002 a más de 9.500 millones en 2019. Durante el mismo periodo el endeudamiento de las CC.AA. de Régimen Común también avanza a gran ritmo (un promedio del 10% anual), pero a gran distancia del cosechado por la comunidad murciana que registra un crecimiento medio anual del 14,6%. En términos de PIB (Tabla 4.14.), el avance es igualmente espectacular, incrementándose el stock de deuda en porcentaje del PIB un 11,2% en la Región de Murcia por un 7,1% en los dos agregados de referencia, CC.AA. de Régimen Común y total de las CC.AA. En 2019 el peso relativo de la deuda pública murciana sobre su PIB se aproxima al umbral del 30%, manteniéndose por debajo del 25% en la media de las CC.AA. de Régimen Común.

El mayor incremento de la deuda pública de las CC.AA. se produce a lo largo de la etapa de crisis, 2009-2013, con crecimientos de tres dígitos, aunque nuevamente muy superiores en la CARM en comparación al conjunto de las CC.AA. de Régimen Común (una variación media anual del 42,6% frente a un 22% aproximadamente). Si bien el ritmo de ampliación del endeudamiento se ha ralentizado durante la fase de recuperación económica 2013-2019, este continúa siendo notable, avanzando a razón media anual de casi el 10% en la Región de Murcia, significativamente por encima de los crecimientos producidos en las CC.AA. de Régimen Común (6%) y del total de las CC.AA. (5,8%).

Si se ordenan las 15 CC.AA. de Régimen Común en sentido ascendente por nivel de deuda pública en porcentaje sobre el PIB (Gráfico 4.25.) en el año 2019, puede observarse que la CARM ocupa la antepenúltima posición del ranking, tan solo superada por Cataluña, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, con porcentajes superiores al 30%, incluso al 40% en el caso de Valencia. Si se atiende al incremento producido de este indicador entre 2002 y 2019, la Región de Murcia ve avanzar la importancia relativa de su deuda pública en 25,5 puntos de PIB, empatada con Cataluña, únicamente por detrás de Castilla-La Mancha (30,8 puntos) y Comunidad Valenciana (31,5 puntos). En las antípodas de la ordenación se hallan Canarias, Comunidad de Madrid y Galicia, con porcentajes de deuda en 2019 inferiores al 18% tras acumular crecimientos desde 2002 de menos del 10% en los casos de Galicia y Madrid; un 11,2% en el caso de Canarias.

TABLA 4.13.
Deuda pública de las CC.AA. 2002-2019 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	7.612	7.460	7.427	7.354	7.314	7.177	8.143	10.062	12.562
Aragón	1.023	1.110	1.134	1.153	1.163	1.165	1.517	1.890	2.901
Asturias	839	880	802	803	729	744	770	1.080	1.701
Illes Balears	886	858	950	1.589	1.635	1.798	2.696	3.571	4.458
Canarias	851	1.133	1.178	1.430	1.563	1.562	1.885	2.352	3.298
Cantabria	327	372	377	411	398	434	511	662	992
Castilla y León	1.234	1.436	1.451	1.789	1.798	1.894	2.608	3.227	4.630
Castilla-La Mancha	1.049	807	1.057	1.351	1.543	1.829	2.584	4.288	6.110
Cataluña	11.113	10.918	12.259	14.544	14.873	15.776	20.825	25.661	35.616
C. Valenciana	7.774	8.016	9.420	10.532	11.270	11.906	13.696	16.113	20.119
Extremadura	758	782	783	783	784	785	904	1.086	1.747
Galicia	3.172	3.186	3.265	3.381	3.535	3.712	3.954	4.859	6.189
C. de Madrid	8.582	9.059	8.976	10.099	10.073	10.967	11.380	12.822	14.323
Región de Murcia	723	685	748	691	686	648	755	1.340	2.107
La Rioja	162	184	193	187	184	276	393	507	726
Total Rég. Común	46.105	46.886	50.020	56.096	57.549	60.672	72.622	89.522	117.479
Navarra	643	644	646	646	647	645	868	1.085	1.691
País Vasco	1.373	1.498	1.387	1.138	929	642	1.007	2.663	5.070
Total CC.AA.	48.121	49.028	52.054	57.880	59.126	61.960	74.497	93.270	124.239

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	14.793	21.064	24.441	29.373	31.643	33.325	34.260	35.439	35.431
Aragón	3.403	4.607	5.369	6.010	6.930	7.486	7.959	8.251	8.315
Asturias	2.155	2.675	3.052	3.479	3.876	4.094	4.244	4.351	4.357
Illes Balears	4.774	6.130	6.884	7.798	8.330	8.572	8.816	8.721	8.863
Canarias	3.718	4.687	5.281	6.034	6.663	6.935	7.042	6.808	6.613
Cantabria	1.293	2.032	2.178	2.428	2.677	2.890	3.033	3.171	3.188
Castilla y León	5.804	7.933	8.527	9.359	10.557	11.316	11.870	12.360	12.473
Castilla-La Mancha	6.886	10.190	11.343	12.858	13.426	14.055	14.430	14.714	14.949
Cataluña	44.095	52.355	58.179	64.466	72.675	75.118	77.740	78.732	79.060
C. Valenciana	21.860	30.065	32.459	37.422	42.003	44.663	46.187	47.082	48.433
Extremadura	2.021	2.436	2.630	3.092	3.576	4.059	4.401	4.622	4.721
Galicia	7.079	8.324	9.212	9.961	10.375	10.854	11.210	11.342	11.315
C. de Madrid	16.255	20.906	22.863	25.414	28.683	30.417	32.783	33.448	33.469
Región de Murcia	2.806	4.628	5.543	6.838	7.601	8.305	8.795	9.232	9.562
La Rioja	900	1.045	1.143	1.296	1.436	1.487	1.570	1.591	1.608
Total Rég. Común	137.842	179.076	199.104	225.829	250.452	263.576	274.341	279.864	282.355
Navarra	2.446	2.847	3.136	3.197	3.322	3.461	3.628	3.445	3.297
País Vasco	5.591	7.259	8.280	8.915	9.486	9.958	10.149	10.086	9.425
Total CC.AA.	145.879	189.183	210.520	237.941	263.259	276.995	288.118	293.394	295.077

Fuente: Banco de España.

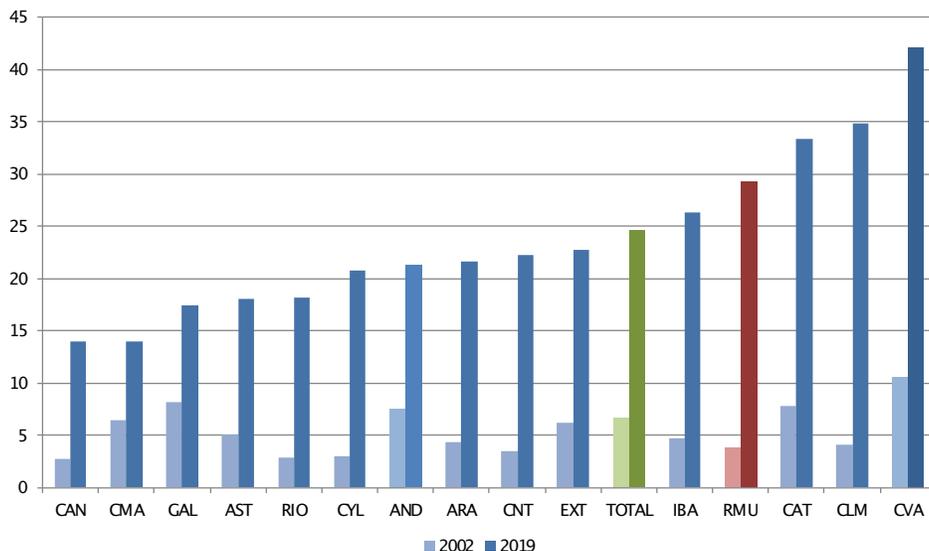
TABLA 4.14.
Deuda pública de las CC.AA. 2002-2019 (% sobre el PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	7,54	6,80	6,27	5,72	5,28	4,85	5,38	6,95	8,68
Aragón	4,38	4,44	4,26	4,02	3,74	3,44	4,32	5,63	8,58
Asturias	5,15	5,11	4,38	4,04	3,38	3,22	3,23	4,79	7,48
Illes Balears	4,69	4,33	4,50	6,97	6,62	6,80	9,78	13,49	16,80
Canarias	2,81	3,50	3,44	3,90	4,00	3,77	4,46	5,84	8,08
Cantabria	3,55	3,84	3,66	3,69	3,34	3,38	3,86	5,18	7,73
Castilla y León	3,06	3,35	3,19	3,68	3,47	3,41	4,60	5,89	8,42
Castilla-La Mancha	4,13	2,93	3,58	4,18	4,38	4,77	6,47	11,11	15,79
Cataluña	7,85	7,21	7,55	8,34	7,87	7,80	10,03	12,82	17,66
C. Valenciana	10,61	10,26	11,26	11,68	11,52	11,40	12,74	15,88	19,88
Extremadura	6,18	5,96	5,58	5,13	4,81	4,47	4,95	6,09	9,63
Galicia	8,24	7,73	7,37	7,04	6,79	6,62	6,78	8,63	10,90
C. de Madrid	6,42	6,33	5,85	6,09	5,57	5,66	5,66	6,46	7,27
Región de Murcia	3,88	3,38	3,44	2,90	2,64	2,31	2,60	4,84	7,55
La Rioja	2,92	3,06	3,03	2,73	2,48	3,47	4,77	6,42	9,10
Total Rég. Común	6,70	6,36	6,33	6,58	6,23	6,13	7,12	9,10	11,91
Navarra	5,06	4,76	4,48	4,16	3,88	3,63	4,69	6,06	9,41
País Vasco	2,98	3,08	2,68	2,04	1,54	1,00	1,51	4,17	7,84
Total CC.AA.	6,44	6,13	6,08	6,26	5,91	5,78	6,74	8,75	11,63

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	10,32	15,26	17,96	21,33	21,86	22,46	22,04	22,06	21,29
Aragón	10,20	14,41	16,73	18,61	21,08	21,88	22,31	22,28	21,67
Asturias	9,63	12,52	14,71	16,85	18,14	18,87	18,75	18,64	18,02
Illes Balears	18,08	23,60	26,55	29,13	29,49	28,73	28,06	26,80	26,29
Canarias	9,16	11,95	13,53	15,37	16,43	16,51	15,91	14,89	13,96
Cantabria	10,25	16,70	18,36	20,13	21,72	22,69	22,94	22,98	22,30
Castilla y León	10,64	15,01	16,56	18,16	19,83	20,66	21,14	21,34	20,79
Castilla-La Mancha	18,00	27,62	31,38	36,37	36,18	36,68	36,15	35,59	34,90
Cataluña	22,17	27,06	30,30	33,00	35,56	35,32	35,11	34,43	33,37
C. Valenciana	21,92	31,59	34,42	38,85	41,96	43,27	42,86	42,42	42,13
Extremadura	11,39	14,27	15,42	18,16	19,98	21,94	22,57	23,08	22,76
Galicia	12,69	15,42	17,08	18,38	18,31	18,62	18,50	18,13	17,46
C. de Madrid	8,19	10,72	11,87	13,04	14,04	14,37	14,81	14,49	14,00
Región de Murcia	10,30	17,46	20,86	25,60	26,68	28,28	28,74	29,35	29,34
La Rioja	11,38	13,68	15,16	16,87	18,03	18,56	18,94	18,69	18,23
Total Rég. Común	14,10	18,90	21,24	23,82	25,29	25,75	25,68	25,32	24,66
Navarra	13,63	16,47	18,19	18,26	18,31	18,46	18,55	16,99	15,69
País Vasco	8,72	11,60	13,44	14,22	14,60	14,84	14,56	13,97	12,61
Total CC.AA.	13,77	18,42	20,72	23,14	24,53	24,96	24,89	24,49	23,78

Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 4.25.

Deuda pública de las CC.AA. de Régimen Común. 2002-2019 (% sobre el PIB).

Fuente: Banco de España.

4.5. LA RELACIÓN ENTRE INFRAFINANCIACIÓN, DÉFICIT Y DEUDA**4.5.1. Impacto del déficit relativo de financiación acumulado sobre el incremento en la deuda de la CARM en el periodo 2002-2018.**

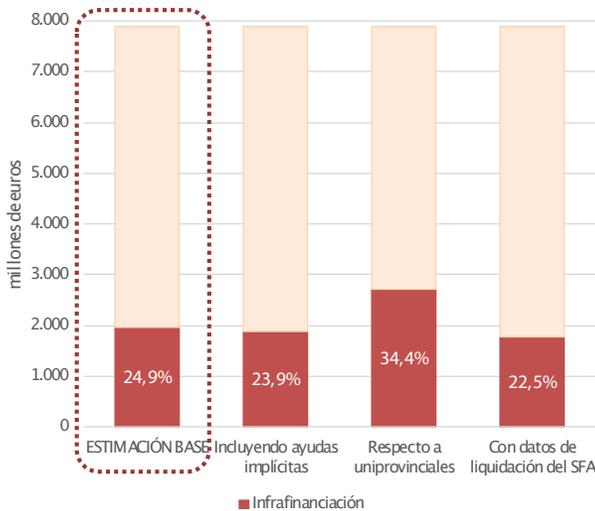
Una vez se ha analizado la evolución de la hacienda regional en términos comparados y, en particular, el perfil seguido por el saldo no financiero, así como su reflejo en la senda de crecimiento de la deuda pública, procede plantearse en qué medida los desequilibrios registrados a lo largo del periodo analizado y, por ende, el vertiginoso incremento experimentado por los pasivos financieros de la hacienda regional, pueden tener origen en el déficit de financiación que la CARM viene sufriendo con carácter crónico, tal y como ha quedado de manifiesto en los capítulos 2 y 3.

La aproximación más sencilla a esta cuestión pasa por comparar el resultado de los cálculos presentados en el capítulo 3 con las cifras de deuda pública que se acaban de glosar. Así, si asumimos la estimación del déficit acumulado para el periodo 2009-2018 que hemos identificado como "cota inferior" del montante que representa la infr FINANCIACIÓN de la Región, esto es, la que resulta de comparar la financiación recibida con la que hubiese recibido CARM de haber tenido acceso a

la misma financiación por habitante “ajustado” que la media de CC.AA. de Régimen Común, concluiríamos que el endeudamiento neto estrictamente necesario para cubrir tal brecha ascendería a 1.963 millones de euros (de 2018)²⁶. Teniendo en cuenta que en ese mismo periodo 2009-2018 la deuda pública regional aumentó en 7.891 millones de euros, la parte del crecimiento en los pasivos financieros de la CARM que es directamente imputable a la infrafinanciación relativa se cifra en un 24,9% del total. Al extender el periodo de análisis desde 2002 hasta 2018, el déficit acumulado de financiación estimado bajo los supuestos citados (2.549 millones de euros) representaría un 30% de los 8.509 millones de euros en que se incrementó la deuda pública de la comunidad en esos 16 años (de 723 millones en 2002 a 9.232 en 2018). Estos cálculos se muestran en la primera columna del gráfico 4.26 y del gráfico 4.27. Asumiendo, pues, el contrafactual de que la Región de Murcia hubiese recibido desde 2002 hasta 2018 la misma financiación básica por habitante ajustado que la media de comunidades de Régimen Común, la deuda pública autonómica habría crecido, *ceteris paribus*, 5.960 millones, es decir, un 70% de su incremento efectivo.

GRÁFICO 4.26.

Aumento de la deuda bruta de la CARM en el periodo 2009-2018 y déficit acumulado en dicho periodo como consecuencia de la infrafinanciación relativa (millones de euros).



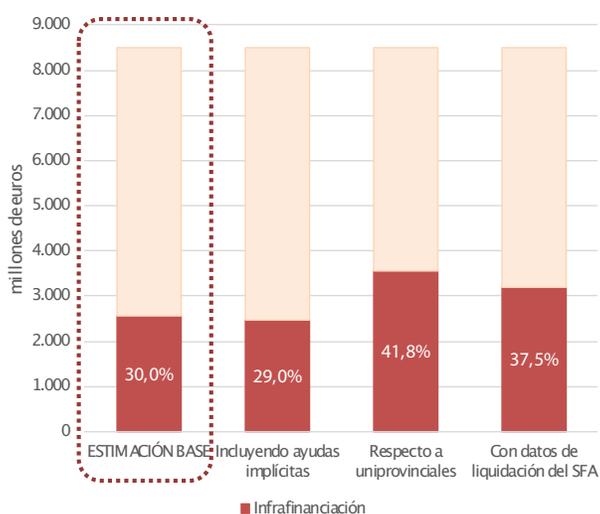
Elaboración propia a partir de los datos de las tablas 3.5 y 4.14 de este informe.

26 Sin tener en cuenta la financiación adicional derivada de las subvenciones implícitas a los costes financieros asociadas a los mecanismos extraordinarios de financiación y los aplazamientos de los excesos de entregas a cuenta sobre liquidaciones definitivas.

Tal y como se ha señalado en el capítulo 3, no es descartable que la infrafinanciación sufrida por la CARM exceda de las estimaciones que en este estudio se consideran como base o como “cota inferior” del déficit acumulado, lo que se representa en las diferentes columnas que completan los dos gráficos mencionados. Si, por ejemplo, asumiésemos el cálculo resultante de comparar la financiación básica de la región con la media de Régimen Común (utilizando los datos de liquidación del SFA, esto es, sin sustituir la recaudación normativa de tributos cedidos por la estimación en términos homogéneos), el déficit acumulado en el periodo 2002-2018 así estimado explicaría el 37,5% del incremento de la deuda autonómica en esos años (aunque solo el 22,5% del aumento del endeudamiento en el periodo más reciente: 2009-2018). Así mismo, el déficit acumulado que se obtiene al tomar como referencia de cálculo de la brecha de financiación la media de financiación efectiva de las comunidades uniprovinciales, explicaría un 41,8% del aumento de los pasivos financieros de la CARM en el conjunto del periodo y un 34,4% del crecimiento de la deuda en los últimos 9 años, en los que ha estado vigente el actual modelo de financiación de las comunidades de Régimen Común. Todas estas estimaciones se muestran en los gráficos 4.26 y 4.27.

GRÁFICO 4.27.

Aumento de la deuda bruta de la CARM en el periodo 2002-2018 y déficit acumulado en dicho periodo como consecuencia de la infrafinanciación relativa (millones de euros).



Elaboración propia a partir de los datos de las tablas 3.5 y 4.14 de este informe.

4.5.2. Una aproximación econométrica a la estimación del impacto de la reforma del sistema de financiación de 2009 en el déficit y la deuda de la CARM

Este apartado del informe utiliza las herramientas econométricas más sofisticadas disponibles para responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál ha sido el efecto, si lo ha habido, sobre el déficit y la deuda de las comunidades autónomas de Régimen Común del sistema de financiación autonómica a partir del año 2009?
2. ¿Cuál ha sido la dinámica de ese efecto? Esto es, ¿el efecto del SFA en el déficit y la deuda de las comunidades de Régimen Común se ha mantenido estable con el paso de los años?, ¿se ha incrementado?, ¿se ha desvanecido?
3. ¿Es posible identificar estos efectos para la Región de Murcia?

En CESRM (2015) ya se llevó a cabo una aproximación a la primera de estas preguntas. En concreto, nuestra estrategia de identificación se basó en suponer que los cambios en el diseño del sistema de financiación autonómica no se realizan para reducir el déficit o la deuda pública de las comunidades con valores más elevados en esas variables, ni para mejorar la provisión de recursos en los servicios públicos de educación y sanidad, o los resultados de los mismos. Al contrario, asumimos que los cambios en el diseño del sistema de financiación autonómica responden a cuestiones estrictamente políticas, como, por ejemplo, la necesidad de extender a otros territorios los pactos alcanzados con una determinada comunidad, como fue el caso del nuevo sistema que entró en vigor en el año 2009.

Así, pues, la asunción de que los cambios en el diseño del sistema de financiación autonómica son exógenos a las variables macroeconómicas en las que queremos identificar el efecto de dichos cambios, permite evaluar el impacto de un nuevo sistema de financiación sobre las cuentas públicas utilizando un modelo de regresión lineal como el que planteamos también para el presente estudio. Asimismo, las sucesivas reformas del sistema han ido complicando el diseño del mismo, incluyendo nuevos mecanismos o fondos de impredecible funcionamiento dinámico posterior, que tenían como principal objeto garantizar el *statu quo* en la distribución territorial inicial de la financiación. Por todo ello, suponemos la exogeneidad del cambio en el diseño del sistema en 2009 respecto de las variables en las que pretendemos medir el efecto de dicho cambio.

Son dos las aportaciones fundamentales en el presente informe respecto del análisis realizado cinco años atrás. Por un lado, analizamos el efecto de la reforma de 2009 utilizando un periodo temporal notablemente más amplio que el empleado entonces, lo que permite un análisis dinámico de dicho efecto, al

tiempo que un análisis de robustez de las estimaciones contenidas en el anterior informe. Por otra parte, realizamos un análisis econométrico específico para identificar el efecto que el sistema ha tenido sobre el déficit y deuda públicos de la CARM. Identificar el efecto del cambio de sistema de financiación sobre las cuentas públicas de la Región de Murcia pasa por comparar la evolución efectiva de las cuentas desde 2009 con la evolución que dichas cuentas habrían experimentado desde ese mismo año de no haber cambiado el sistema de financiación autonómica vigente. Obviamente, este último concepto es un contrafactual, algo que no es posible observar en la realidad.

La clave de la evaluación pasa, pues, por identificar a aquella comunidad o conjunto de comunidades de Régimen Común que nos informen sobre cómo hubiera evolucionado el déficit público de la Región de Murcia desde 2009 de no haber cambiado el sistema de financiación autonómica ese mismo año. La forma de seleccionar esa/s comunidad/es pasa, lógicamente, por analizar la evolución del déficit público de las demás comunidades de Régimen Común en el periodo previo a la reforma de 2009, esto es, en ausencia de la misma. Si encontramos una comunidad o combinación de comunidades de Régimen Común que reproduzcan fielmente el crecimiento del déficit público de la Región de Murcia en el periodo previo a la reforma de 2009, habremos encontrado el contrafactual que permite identificar el efecto de la reforma de 2009 para la Región de Murcia.²⁷

Así, pues, la parte más difícil –y la que condiciona la validez del ejercicio-, de identificar el efecto de la reforma de 2009 en las cuentas públicas de la Región de Murcia es, precisamente, identificar aquella/s comunidad/es que informan sobre dicha evolución en ausencia de reforma. La práctica tradicional de identificar el efecto de interés comparando la evolución de las cuentas públicas de una comunidad autónoma, en este caso la Región de Murcia, con la del conjunto de comunidades de Régimen Común, supone implícitamente que las cuentas de Murcia hubieran evolucionado igual que las del promedio de comunidades de Régimen Común en ausencia de reforma, algo que no confirman los datos macroeconómicos.

El presente epígrafe utiliza una estrategia de identificación de efectos causales que permite construir el contrafactual, esto es, la evolución de las cuentas públicas de la Región de Murcia que hubiésemos observado en ausencia de la reforma de 2009, en casos en los que –como éste– no se encuentra ninguna otra comunidad con una evolución idéntica o paralela de las macromagnitudes analizadas (déficit y deuda públicas) en el periodo previo a la reforma. En este

²⁷ Exponemos aquí de manera resumida la metodología seguida en el análisis. Para una explicación más formal y completa, remitimos al lector al Apéndice.

sentido, las estimaciones aquí presentadas son las más fiables que hasta la fecha se han presentado sobre el efecto causal de la reforma de 2009 en el déficit y la deuda públicos de la Región de Murcia.

El periodo temporal disponible abarca de 2002 a 2019. Este periodo temporal representa una muestra sustancialmente más amplia que la utilizada en 2015, lo que mejora la calidad de las estimaciones. No obstante, también es cierto que un periodo post-reforma de una década representa un riesgo para la estimación, ya que hace más probable que haya otros acontecimientos específicos de la Región de Murcia o de otras comunidades utilizadas en la estimación del contrafactual, que afecten al déficit o deuda públicos independientemente del efecto de la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009. En otras palabras, cuanto más nos alejamos del momento de la reforma, esto es, del año 2009, más probable es que las estimaciones del efecto de la reforma estén contaminadas por acontecimientos que no afectan igual o con la misma intensidad a las comunidades autónomas que intervienen en la identificación del efecto de interés. Para paliar este potencial efecto negativo derivado de la amplitud del periodo post-tratamiento, hemos contrastado la robustez de las estimaciones aquí presentadas considerando amplitudes diferentes del periodo posterior a 2009.

Los datos utilizados en la estimación provienen de múltiples fuentes. En concreto, las series de déficit público autonómico utilizadas corresponden a las series de saldo presupuestario ajustado (por liquidaciones, retenciones y pagos a cuenta) expresado como porcentaje del producto interior bruto de cada comunidad para el periodo 2002-2019, elaboradas por FEDEA. Si bien hubiera sido deseable utilizar la serie de saldo presupuestario autonómico elaborada por la Contabilidad Nacional de España, ésta no está disponible para la totalidad del periodo analizado. Por su parte, utilizamos los datos de deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo publicados por el Banco de España.

Finalmente, las cifras de crecimiento económico a nivel autonómico se aproximan por las series de crecimiento anual en volumen del producto interior bruto de cada comunidad, proporcionadas por el INE. Los resultados obtenidos en este capítulo se mantienen cualitativamente inalterados cuando incluimos el cambio en la tasa de paro de cada comunidad en las regresiones en lugar del crecimiento económico. Presentamos los resultados obtenidos al incluir el crecimiento económico por su mayor, en general, bondad de ajuste.

Al estimar la ecuación (1) utilizando las estadísticas previamente destacadas, podemos responder a las dos primeras preguntas que planteamos en la introducción de este capítulo. En concreto, para analizar el efecto del cambio en el sistema de financiación sobre el déficit público autonómico utilizamos como variable dependiente el índice de financiación definitiva efectiva a competencias

homogéneas por habitante ajustado elaborado por FEDEA para el periodo 2002-2019. Asimismo, para identificar el efecto del cambio de sistema tomamos los datos obtenidos con los criterios de reparto del sistema 2001 para el periodo previo a la reforma de 2009 y los índices obtenidos utilizando los nuevos criterios para el periodo posterior.

La Tabla 4.15. presenta las estimaciones realizadas para responder a las dos primeras preguntas sobre el efecto de la reforma de 2009 en las cuentas públicas y la dinámica de dicho efecto. En concreto, presentamos cuatro conjuntos de estimaciones. Las columnas (1) y (2) analizan el efecto de la reforma de 2009 en el déficit público de las comunidades de Régimen Común utilizando los datos de los periodos 2007-2013 y 2007-2018, respectivamente. El primero de estos periodos es el que podríamos considerar de amplitud óptima desde la perspectiva del análisis econométrico, ya que la estrategia que seguimos para identificar el efecto de la reforma de 2009 en las cuentas públicas de la Región de Murcia es tanto más válida cuando más reducido es el periodo temporal posterior a la reforma. Esto es así porque el análisis causal realiza el supuesto implícito de que cualquier diferencia entre las cuentas públicas de comunidades autónomas afectadas de forma desigual por la reforma del sistema de financiación del año 2009 se debe, a partir de ese momento, a la reforma en cuestión. Cuanto más amplio es el periodo posterior a la reforma de 2009, más probable es que haya acontecimientos específicos que afecten a las cuentas públicas de una o varias comunidades que, aunque no guarden relación alguna con la reforma de 2009, se estén imputando a dicha reforma en la estimación del efecto causal. Asimismo, decisiones discrecionales de gasto de la comunidad autónoma de la Región de Murcia, o de cualquier otra comunidad, en el periodo posterior a la reforma evaluada, también se confundirían con el efecto de dicha reforma. Así, pues, la convención en econometría es limitar el periodo posterior a las reformas o políticas a evaluar a una amplitud máxima de 3-4 años, de forma que se minimice la probabilidad de que los efectos causales de interés se confunden con acontecimientos específicos o decisiones discrecionales que sesgan los resultados de la estimación. El segundo periodo que consideramos es el de mayor amplitud para el que se dispone de la información precisa.

Por su parte, las columnas (3) y (4) presentan información equivalente, pero considerando como variable dependiente la deuda pública autonómica en porcentaje del PIB.

Estas estimaciones confirman que los cambios en el diseño del sistema de financiación autonómico tienen profundas implicaciones en las cuentas públicas de las comunidades autónomas de Régimen Común. Por un lado, encontramos que antes de la reforma del año 2009, aquellas comunidades de Régimen Común que recibían mejor financiación tenían, por esa causa y no por tener una menor

TABLA 4.15.

Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en el déficit y la deuda pública autonómica.

	Variable dependiente			
	Déficit		Deuda	
	2007-2013	2007-2018	2007-2013	2007-2018
Crecimiento económico	-0.018 (0.081)	0.041* (0.020)	-0.008 (0.047)	-0.048* (0.021)
Financiación percibida	0.148** (0.070)	0.223** (0.087)	0.115 (0.103)	0.195** (0.071)
Periodo post-reforma	-0.124 (0.381)	-0.217 (0.438)	1.234** (0.538)	1.718** (0.714)
Interacción financiación y post-reforma	0.145*** (0.041)	0.203** (0.089)	-0.153*** (0.038)	-0.283*** (0.067)
Constante	-0.534*** (0.175)	-0.817*** (0.210)	0.483** (0.217)	0.701*** (0.172)

Nota: La tabla informa de los coeficientes obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable dependiente la variación en el déficit o la deuda pública autonómicas. Los correspondientes errores estándar se muestran en paréntesis debajo del valor estimado del coeficiente correspondiente. Las comunidades autónomas consideradas son las de Régimen Común. Los símbolos *, ** y *** informan de que el coeficiente estimado es estadísticamente significativo al 10%, 5% y 1% de significatividad, respectivamente. La variable "Financiación percibida" se transforma en incrementos respecto del año precedente para estimar, tal y como se indica en la ecuación (1).

propensión al gasto, tanto un déficit como una deuda pública en porcentaje de su producto interior bruto más reducidas. Por otro lado, las estimaciones confirman que las variaciones en el diseño del sistema de financiación autonómico introducidas en la reforma del año 2009 incrementaron aún más la parte de las diferencias autonómicas en déficit y deuda públicas que se deben a la desigual financiación recibida. En concreto, el efecto de la financiación recibida en las cuentas públicas autonómicas es más del doble tras la reforma del sistema de financiación autonómico de 2009 que antes de dicha reforma. Las estimaciones realizadas también confirman el efecto balsámico que el crecimiento regional tiene sobre las cuentas públicas, reduciendo tanto el déficit como la deuda en proporción de la renta.

La magnitud de los efectos estimados es relevante. En este sentido, cabe recordar que las estimaciones más creíbles, por los supuestos inherentes al enfoque causal, son las que se obtienen utilizando el periodo temporal que acaba en el año 2013. Estas estimaciones sugieren que una reducción de una desviación estándar en la financiación percibida por las comunidades autónomas de Régimen

Común tras la reforma de 2009 hubiera reducido las disparidades en déficit autonómico en un 61,1%. Asimismo, una reducción de una medida equivalente en la disparidad entre autonomías en la financiación recibida hubiera reducido las diferencias en endeudamiento autonómico en aproximadamente un 53,7% en el periodo posterior a la reforma de 2009. Cabe, por tanto, afirmar que si bien hay otras causas que explican el mayor déficit o el mayor recurso al endeudamiento de algunas comunidades de Régimen Común, el sistema de financiación autonómico es, en sí mismo, una causa relevante de dichas disparidades.

Las estimaciones obtenidas utilizando el periodo temporal más amplio disponible sugieren efectos cuantitativamente más elevados en ambos casos. No obstante, cabe recordar que estas estimaciones son menos creíbles por cuanto es más probable que decisiones discrecionales de gasto o endeudamiento, o acontecimientos específicos o generales, pero de desigual intensidad, como la propia fase del ciclo, se confundan con el efecto de la reforma de 2009.

Queda, aún, por resolver, la tercera de las preguntas inicialmente formuladas. Para ello, implementamos el procedimiento descrito en Abadie & Gardeazabal (2003), para construir una Región de Murcia sintética, no observada, como combinación no lineal de otras comunidades de Régimen Común cuyos índices de financiación apenas se hayan visto modificados por la reforma de 2009. Esta Región de Murcia sintética nos informa, a partir del año 2009, de los niveles de déficit y deuda públicos que se habrían observado en la Región de Murcia de no haber alterado la reforma de 2009 las reglas de reparto.

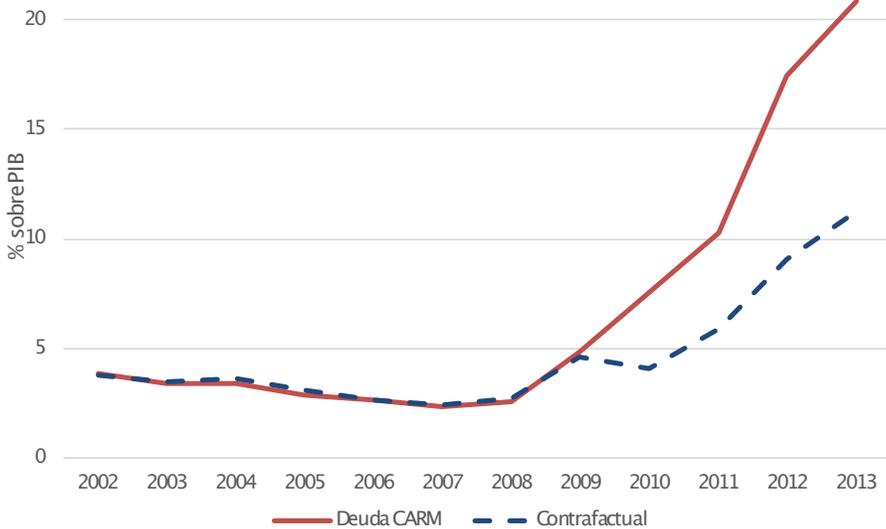
En la determinación de este contrafactual para la Región de Murcia consideramos los siguientes determinantes de las cuentas públicas: tasa de paro total, juvenil y de mayores de 45 años; desempleo de larga duración en porcentaje del desempleo total; peso relativo de la agricultura, industria y construcción; distribución de la población por nivel de estudios; peso relativo de la población de origen extranjero; importancia relativa del turismo.

Las estimaciones realizadas para el efecto de la reforma de 2009 en el déficit público de la Región de Murcia quedan resumidas en el gráfico 5.28. Destaca, en primer lugar, la calidad del ajuste logrado en el periodo previo a la reforma de 2009 pese al reducido número de observaciones anuales disponibles. Es, precisamente, la calidad del ajuste en el periodo previo a la reforma la que garantiza la credibilidad de las estimaciones sobre el efecto de interés.

Como con las estimaciones precedentes, en este caso también distinguimos entre las estimaciones que consideramos más creíbles por haberse obtenido con un periodo temporal más reducido tras la reforma de 2009, y las obtenidas utilizando la totalidad del periodo temporal disponible.

GRÁFICO 4.28.

Evolución de la deuda pública de la CARM en % del PIB comparada con la evolución del contrafactual. 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia.

Las estimaciones más creíbles permiten afirmar que entre un 43% y un 48% del incremento en los niveles de endeudamiento público de la Región de Murcia desde el año 2009 se debe al inadecuado diseño del sistema de financiación autonómica de 2009, que no garantiza que los servicios públicos esenciales se presten con la misma calidad en las distintas comunidades de Régimen Común y, en concreto, en la Región de Murcia. Estas cifras se incrementan hasta un intervalo del 55% al 64% si consideramos la totalidad del periodo temporal disponible. No obstante, por los argumentos previamente destacados, estas estimaciones son menos creíbles que las obtenidas al limitar el periodo temporal analizado hasta el año 2013. Asimismo, las decisiones discrecionales de incremento del gasto público que hemos caracterizado en el presente informe en el periodo posterior a la reforma del año 2009 sugieren que las estimaciones obtenidas utilizando la totalidad de la muestra disponible tienen carácter de cotas superiores al verdadero efecto de la reforma de 2009 en las cuentas públicas de la Región de Murcia.

Si en lugar de estimar las ponderaciones óptimas utilizamos el promedio de las demás comunidades autónomas de Régimen Común como contrafactual, tal y como hacemos en la estimación del déficit de financiación relativo de la

Región de Murcia, encontramos que entre un 37% y un 46% del incremento en la deuda pública autonómica desde el año 2009 se debe a la reforma del sistema. Estas cifras son coherentes con las estimadas utilizando el promedio de comunidades de Régimen Común como contrafactual, lo que permite aventurar que las estimaciones obtenidas utilizando los factores de ponderación óptimos y el periodo temporal contenido hasta el año 2013, estimados según el procedimiento descrito en Abadie & Gardeazabal (2003), son las más correctas desde un punto de vista metodológico.

CAPÍTULO 5

UNA NOTA SOBRE LA POSIBLE INFRAFINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN SU CONJUNTO

La literatura clásica sobre federalismo fiscal aborda el análisis de los desequilibrios financieros en sistemas de gobierno descentralizados desde dos puntos de vista o dimensiones: el desequilibrio horizontal y el desequilibrio vertical. El primero es el que se da entre gobiernos de un mismo nivel y se evalúa comparando el nivel de recursos garantizados a cada entidad de un nivel de gobierno, relativizado por un indicador de necesidades de gasto (p.ej. la población o la población ajustada según variables relacionadas con la necesidad), con el nivel medio del conjunto de entidades del mismo nivel. Existirá una situación de desequilibrio fiscal horizontal cuando, a igualdad de competencias, los recursos por unidad de necesidad sean distintos entre gobiernos de un mismo nivel. Esto implica una situación de infrafinanciación relativa de determinadas administraciones frente a otras de su mismo nivel (p.ej. una comunidad autónoma respecto a otras regiones o respecto a la media del conjunto).

La infrafinanciación relativa derivada de una situación de desequilibrio fiscal horizontal puede determinarse de manera objetiva, comparando la financiación por habitante (o por unidad de necesidad) de los gobiernos pertenecientes a un mismo nivel, bajo el supuesto de competencias homogéneas y esto es lo que se ha hecho en el capítulo 4 del presente informe.

El equilibrio fiscal vertical, por su parte, se evalúa comparando el grado en que los recursos disponibles por los distintos niveles de gobierno (Estado, CC.AA., Corporaciones locales) cubren las necesidades de gasto atribuidas a cada uno de ellos. Existirá una situación de desequilibrio fiscal vertical cuando las administraciones pertenecientes a un determinado nivel de gobierno, en su conjunto, presenten una ratio entre recursos y necesidades de gasto menor que el de otro(s) nivel(es) de gobierno; típicamente, cuando el gobierno central

disponga de un grado de suficiencia financiera para la cobertura de los gastos que son de su competencia superior al grado de suficiencia de que disfrutaban los gobiernos regionales o locales. Esto puede interpretarse como un problema de infrafinanciación que afecta a la totalidad de gobiernos de un nivel, como podría ser el caso, por ejemplo, de las CC.AA. en su conjunto frente a la Administración central.

La posible infrafinanciación derivada de una situación de desequilibrio fiscal vertical es de difícil—por no decir imposible—concreción, dado que no cabe determinar una valoración “objetiva” de las competencias de gasto atribuidas a cada nivel de gobierno. Como se ha señalado en la literatura, la suficiencia del sistema es difícil de valorar de manera exógena, pudiendo únicamente determinarse endógenamente “a través de la interacción entre gobiernos y votantes” (Lago & Martínez-Vázquez, 2015). En palabras de Fernández & Lago (2014), la suficiencia financiera se define en el SFA de modo interno, sin relación con variable externa alguna.

Lo que sí resulta posible es evaluar la dinámica del equilibrio/desequilibrio vertical, observando la evolución de los recursos de cada nivel de gobierno bajo el supuesto de que la atribución de competencias de gasto permanezca constante. Si valoramos la suficiencia de los gobiernos autonómicos en términos relativos, por comparación con la de la Administración central, cabría concluir que, de hecho, la relación entre recursos financieros y necesidades de gasto ha evolucionado de manera desfavorable para el Estado. Esta afirmación se desprende de dos evidencias: la ausencia de cambios significativos en el reparto de competencias de gasto durante el periodo analizado en este informe y la mayor intensidad del descenso de los ingresos públicos en la administración central que del registrado en el caso de las haciendas autonómicas.

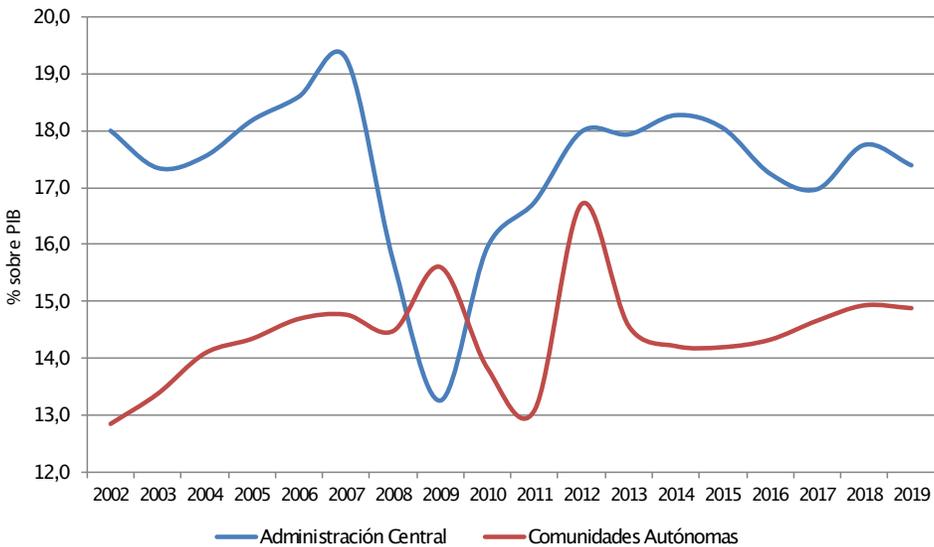
Esto último se puede comprobar observando la evolución de los recursos no financieros según contabilidad nacional de ambos subsectores de las administraciones públicas. Los recursos no financieros de las CC.AA. aumentaron entre 2002 y 2019 a una tasa media acumulada del 3,9% en términos nominales (4,0 % en el caso de las comunidades de Régimen Común), mientras que los recursos de la Administración central lo hicieron a un ritmo anual del 2,8%. Si limitamos el periodo de cálculo a los últimos doce años, escogiendo como año inicial 2007, el último de la fase expansiva del ciclo, los ingresos no financieros de la administración central apenas crecieron un 4,5% en términos nominales, mientras que los de las CC.AA. (se consideren las 17 conjuntamente o se restrinja el cálculo a las de Régimen Común) aumentaron un 16,7% (un 1,3% de media anual).

En el gráfico 5.1 se muestra la evolución de estas magnitudes en porcentaje sobre el PIB, constatándose cómo los ingresos de la Administración central, que en 2002 representaban un 18% del PIB, no llegan a recuperar dicho

nivel al final del periodo (en 2009 se sitúan en el 17,4%), si bien remontan el desplome que se registró en 2009, cuando cayeron casi 6 puntos porcentuales de PIB respecto del máximo alcanzado dos años antes (19,3%). Por su parte, los recursos no financieros de las CC.AA. no alcanzaban el 13% del PIB en 2002 y cierran el periodo rozando el 15%, después de haber retrocedido en 2011 a los niveles de 2002 y, posteriormente, haber alcanzado un máximo absoluto del 16,7% en 2012.

GRÁFICO 5.1.

Recursos no financieros de los subsectores Administración central y Comunidades Autónomas en porcentaje sobre el PIB. 2002-2019(*)



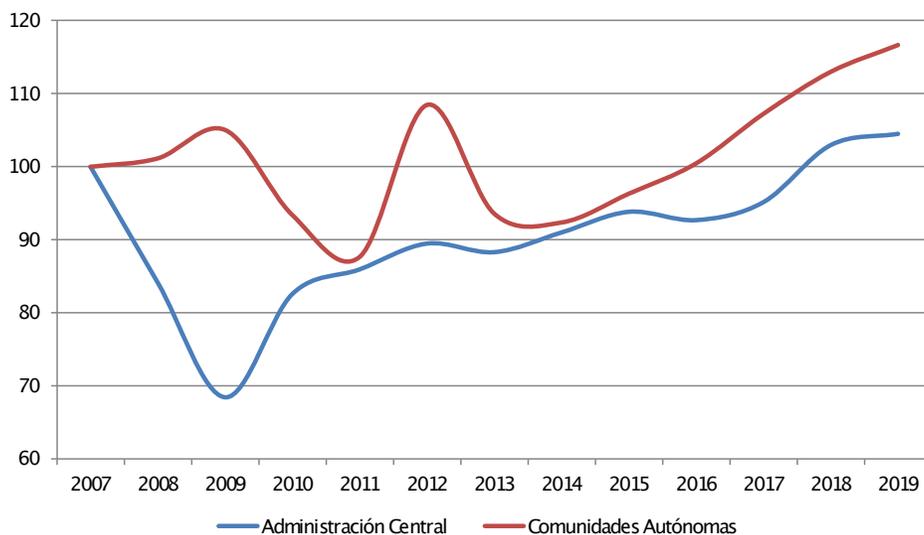
(*) Cifras de 2019 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE (www.igae.pap.meh.es/).

En resumen, en el año 2002 (y hasta 2007) la distribución de recursos financieros entre el Estado y las CC.AA. mostraba una brecha significativamente mayor que la que se registra en 2019. La caída en los recursos no financieros (en % PIB) con motivo de la crisis de 2008 fue de superior magnitud en el caso de la administración central que en las CC.AA. y el nivel de recursos de las CC.AA. se ha recuperado posteriormente más que el del Estado. El gráfico permite ver, por otra parte, cómo la disminución en los ingresos de las CC.AA. presenta un retardo de 2 años en relación con la observada en el subsector Administración central, como consecuencia del mecanismo de ingresos a cuenta y liquidaciones del sistema de financiación autonómica.

La mayor intensidad de la caída en los recursos públicos provocada por la crisis económica en el ámbito de la Administración central se observa muy claramente en el gráfico 5.2, que también muestra el diferencial de crecimiento favorable a las CC.AA. a partir de 2015.

GRÁFICO 5.2.

Recursos no financieros de los subsectores Administración central y Comunidades Autónomas en porcentaje sobre el PIB. 2007-2019(*). Índices 2007=100.



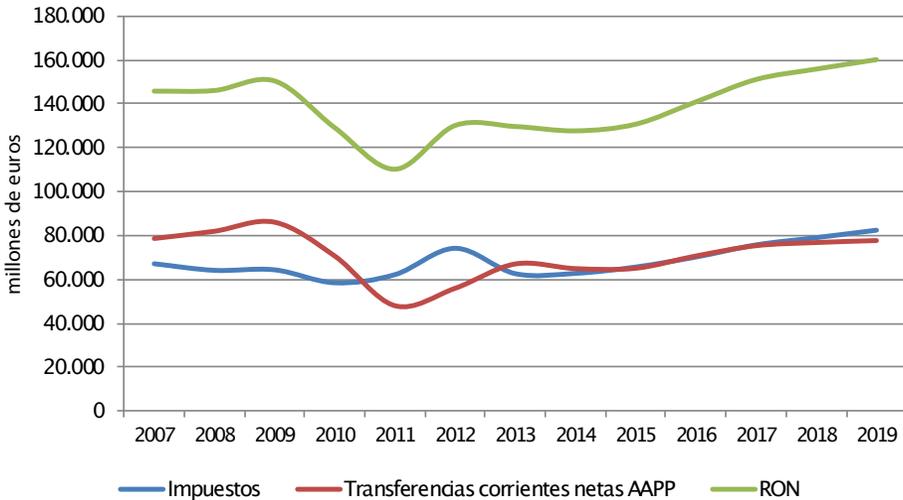
(*). Cifras de 2019 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE (www.igae.pap.meh.es/).

Tras esta primera aproximación, y con el fin de poder valorar de un modo más ajustado la evolución del grado de suficiencia financiera de las CC.AA. en comparación con el de la Administración central y, en consecuencia, analizar en qué medida ha podido producirse un cambio en términos de desequilibrio fiscal vertical, utilizaremos un enfoque similar al propuesto por Fernández Leiceaga & Lago Peñas (2014). Estos autores construyen una variable que denominan Recursos Ordinarios Netos (RON) para cada nivel de administración. Esta variable recoge, en el caso de las operaciones de capital, únicamente los impuestos y, en el caso de las operaciones corrientes, todos los recursos de dicha naturaleza –en su mayoría, impuestos– minorados en el importe de los gastos en transferencias corrientes a otras administraciones públicas. Dicho de otro modo, se computan dentro de los RON las transferencias corrientes entre administraciones públicas en términos netos –recursos menos empleos–. Este procedimiento es el que hemos seguido para construir el gráfico 5.3, con la salvedad

de que las cifras que utilizamos aquí siguen el criterio de devengo, mientras que Fernández y Lago (2014) definieron las variables en términos de caja.

En el gráfico 5.3 se observa la evolución en euros corrientes de la magnitud RON de las CC.AA.²⁸ desde el inicio de la crisis hasta el último año disponible, así como su desglose en impuestos (y otros ingresos corrientes) y transferencias corrientes netas entre AA.PP. Entre 2007 y 2009 la variable RON se mantuvo estable y próxima a los 150.000 millones de euros, ya que la ligera caída en los recursos tributarios se ve más que compensada por el aumento de las transferencias netas. Entre 2009 y 2011, coincidiendo con los primeros años de aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica, los recursos ordinarios netos de las CC.AA. caen casi un 30% como consecuencia del desplome de las transferencias corrientes netas. En 2012 se registra una recuperación significativa (cercana al 20%) que no tiene continuidad en 2013 debido a que la caída en los recursos tributarios anula la mejora en el saldo de transferencias. Tras un año de estancamiento de los recursos netos y de sus dos componentes, a partir de 2015 vuelve a reanudarse la senda de crecimiento sostenido, tanto de las transferencias corrientes netas como de los impuestos (en términos nominales) y, en consecuencia, también del agregado RON.

GRÁFICO 5.3.
Evolución de los Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. Millones de euros corrientes. 2007-2019(*).



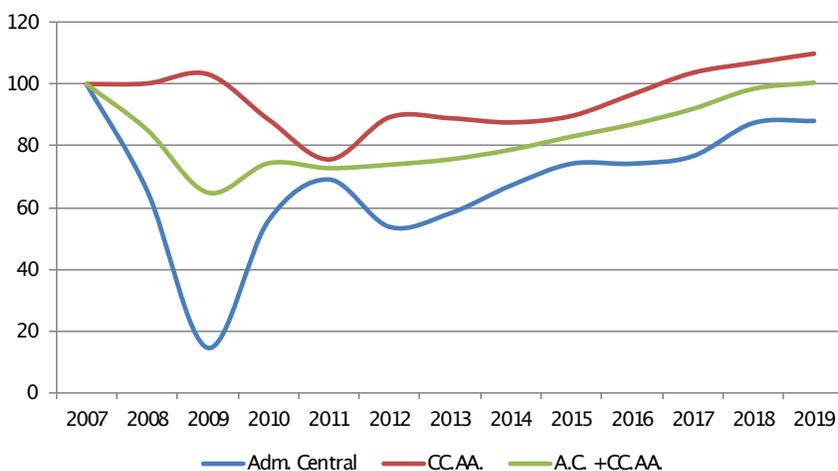
(*) Cifras de 2019 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE (www.igae.pap.meh.es/).

28 Se incluyen también las comunidades forales, si bien la evolución de los ingresos de éstas no difiere mucho de la de los recursos de las CC.AA. de Régimen Común.

La evolución comparada de la variable RON de las CC.AA. con la correspondiente a la Administración central (así como la relativa al agregado de ambos subsectores) se presenta en el gráfico 5.4 en forma de índice, tomando como referencia el año 2007. El agregado RON de ambos subsectores (A.C. + CC.AA.) cae más de un 35% entre 2007 y 2009 como consecuencia del impacto de la crisis económica sobre la recaudación fiscal. Sin embargo, en dicho bienio es la Administración central la que absorbe la totalidad de dicho impacto, por cuanto la variable RON de las CC.AA. se mantiene prácticamente sin cambios. Entre 2009 y 2011 tiene lugar un reajuste que hace caer más del 20% los recursos netos de las CC.AA. (hasta un 76% del nivel inicial de 2007) situándose los RON de la Administración central en torno al 70% del valor registrado al comienzo del periodo, siendo este comportamiento consecuencia del retardo con que las variaciones en la recaudación fiscal se trasladan a los ingresos de las CC.AA. vía liquidaciones del SFA. A partir de este momento, las CC.AA. experimentan una apreciable recuperación de sus recursos ordinarios en 2012 y los recursos de la Administración central vuelven a caer, tras lo cual ambos subsectores ven crecer sus recursos netos hasta el final del periodo. En 2019, el índice correspondiente a los RON de las CC.AA. alcanza un valor de 109,9 mientras que los recursos netos de la Administración central se sitúan en un 88% de la magnitud registrada en 2007. Dicho de otro modo, entre 2007 y 2019 la Administración central ha reducido en un 12% sus recursos ordinarios netos, en tanto que las CC.AA. han visto crecer dicha magnitud en un 10%.

GRÁFICO 5.4.

Evolución de los Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. y de la Administración central. 2007-2019(*)



(*) Cifras de 2019 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE (www.igae.pap.meh.es/).

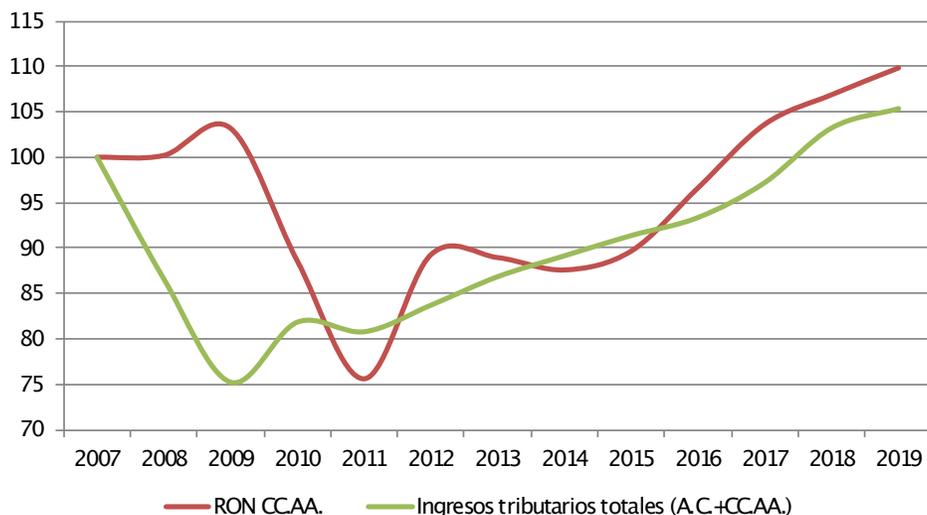
Por tanto, aunque la caída en los recursos de las CC.AA. ha sido muy intensa y ello ha causado, sin duda, importantes problemas financieros a las comunidades, que han hecho difícil el mantenimiento de los niveles de prestación de los servicios de su competencia, lo cierto es que la magnitud de dicha caída ha sido inferior a la contracción experimentada por los recursos de la Administración central. De hecho, como se puede ver en el gráfico 5.5, la pérdida de recursos ordinarios de las CC.AA. hasta 2011 fue idéntica a la experimentada por los recursos ordinarios de carácter tributario (es decir, sin incluir transferencias corrientes netas) percibidos conjuntamente por ambos niveles de administración entre 2007 y 2009 (debido al ya mencionado retardo de dos años que impone el mecanismo de entregas a cuenta y liquidación del SFA). Sin embargo, desde 2011 y, de manera más evidente, a partir de 2015 y hasta 2019, los recursos ordinarios netos de transferencias a disposición de las CC.AA. crecieron más que el total de tributos recaudados conjuntamente por el Estado y las comunidades. No cabe concluir, por tanto, a la vista de estos datos, que se haya generado (o agravado) el desequilibrio fiscal vertical.

Siendo, pues, indiscutible que la ratio entre recursos y necesidades ha experimentado una evolución más desfavorable para el gobierno central que para las haciendas regionales, podría argumentarse, sin embargo, que las necesidades de gasto de las CC.AA. –debido a la naturaleza de los servicios que son de su competencia de las CC.AA. (sanidad, educación, servicios sociales)– tienen una dinámica de evolución más intensa que la de las correspondientes a los servicios públicos de provisión central (defensa, justicia, infraestructuras). No negamos que esto pueda ser cierto pero, al no existir un modo objetivo de determinar qué nivel de gasto en cada función se considera adecuado, lo que no parece plausible, como se señaló al final del capítulo 4, es pretender que una administración con graves problemas de financiación –recordemos que el déficit de la administración central llegó a superar el 9% del PIB en 2009 y en este año 2020 volverá a alcanzar cifras récord debido a la pandemia por la COVID-19– garantice en cualquier circunstancia la suficiencia financiera de otro nivel de administración como el autonómico.

En resumen, no existiendo un criterio de valoración exógeno para determinar el grado de suficiencia financiera de las CC.AA., como tampoco una estimación objetiva de los costes medios o estándar asociados a la prestación de los niveles mínimos o adecuados de servicios públicos, no cabe hablar más que de suficiencia relativa en términos dinámicos.²⁹ Desde esta perspectiva, y

²⁹ Pérez & Cucarella (2015) evalúan el grado de suficiencia global del conjunto de CC.AA. en relación con las necesidades educativas y sanitarias, en términos dinámicos y por comparación con los niveles de gasto en otros países, concluyendo que es posible afirmar que existe un problema de insuficiencia global de recursos para atender las necesidades de gasto en estos servicios públicos fundamentales, si bien reconocen la posible existencia de ineficiencias en la gestión de los recursos –en particular, en el caso de la educación– que pueden explicar en parte este problema.

GRÁFICO 5.5.

Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. e ingresos tributarios conjuntos de la Administración central y las CC.AA. 2007-2019(*)


(*) Cifras de 2019 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE (www.igae.pap.meh.es/).

considerando a las comunidades en su conjunto, no es posible concluir que el desequilibrio fiscal entre éstas y la administración central haya evolucionado de manera negativa para los gobiernos regionales. Éstos, efectivamente, se han enfrentado a un problema agudo de insuficiencia de recursos en los últimos años como consecuencia del inusitado desplome en la recaudación tributaria provocado por la crisis económica; una caída en los ingresos a la que no ha sido ajena, en absoluto, la hacienda estatal.

CAPÍTULO 6

PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

6.1. INTRODUCCIÓN

Como se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes, si bien el modelo de financiación autonómica configurado por la Ley 22/2009 prevé en su articulado (Disposición adicional séptima) la revisión quinquenal de sus elementos estructurales, de la cual podría derivarse, en su caso, la modificación de estos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo cierto es que su vigencia se ha prorrogado, sin haberse realizado ningún ajuste de entidad, hasta el presente. La pervivencia, sin modificación, del modelo de 2009, contrasta vívidamente con los problemas de insuficiencia financiera, inequidad horizontal y falta de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. de Régimen Común denunciados por varios gobiernos autonómicos, así como por diversos expertos. De hecho, las principales propuestas de reforma realizadas en torno a los tres problemas enunciados ya fueron objeto de atención en el anterior informe elaborado por este equipo investigador en 2015. En aquel entonces fueron también tres las fuentes principales que nutrieron las recomendaciones de reforma: de un lado, los informes elevados por las CC.AA. al Consejo de Política Fiscal y Financiera (Fernández & Lago, 2014); de otro, las contribuciones efectuadas por reputados especialistas en la materia en un número monográfico de Papeles de Economía Aplicada sobre este tema (Fernández & Lago, 2014); por último, los propios análisis vertidos por el equipo investigador en el citado informe (CESRM, 2015).

Desde entonces ha habido nuevas propuestas de modificación del actual sistema de financiación autonómica. Unas de carácter global que, sin abolir la estructura del sistema vigente por completo, sí que sugieren ajustes en muchos de sus parámetros. Esta es el caso de la propuesta de la “Comisión de expertos para

la revisión del modelo de financiación autonómica” constituido por el Gobierno de España el 10 de febrero de 2017, en cumplimiento del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Presidentes Autonómicos de 17 de enero de ese mismo año. A esta propuesta se suman las realizadas por otros expertos (De la Fuente (2016), De la Fuente (2020b), Zubiri (2016), Ramos et al.(2019), FEDEA (2020)), coincidentes, más allá de los detalles específicos de cada una, en su vocación de reformar integralmente el sistema. De forma alternativa, se han enunciado propuestas de reforma parcial, centradas en algún aspecto concreto del modelo, con el ánimo, no obstante, de que los cambios propuestos permanezcan en el tiempo. Destaca aquí la mini-reforma “exprés” sugerida por De la Fuente (2020c). Finalmente, es preciso hacer referencia a la “Propuesta de corrección transitoria de los resultados de aplicación del sistema de financiación autonómica de la Ley 22/2009, a instrumentar hasta la reforma global del sistema”, formulada por la Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencias en septiembre de 2020. Estamos en este caso ante una propuesta de reforma provisional, justificada por los desequilibrios horizontales que afectan particularmente a comunidades como la valenciana y la murciana, que estaría en vigor entre tanto no se acometiese la reforma global del modelo de financiación vigente.

A la vista del gran número de propuestas formuladas entre 2013 (año término del primer quinquenio de vida del sistema actual) y el inicio de la presente legislatura (el 3 de diciembre de 2019), parecía lógico esperar que a lo largo de la misma por fin se ejecutase la anhelada reforma del modelo de 2009. Sin embargo, la situación económica y sanitaria que sufre España como consecuencia de la pandemia provoca que se alberguen dudas, más que razonables, acerca de que la misma pueda llevarse a cabo en un futuro inmediato. A este respecto, la titular del Ministerio de Hacienda del Gobierno de España señaló a mediados del mes de octubre de 2020 que no se abordaría la reforma estructural del sistema de financiación autonómica hasta que no se diese por concluida la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia. Resulta, por tanto, incierto – aun cuando no pueda descartarse por entero – que la reforma global del sistema pueda practicarse en la actual legislatura. La propia ministra declaraba también, no obstante, que era necesario realizar “algunos ajustes” en el modelo vigente, al objeto de garantizar la preservación del Estado del Bienestar en España. Del mismo modo, también señalaba la necesidad de abordar el problema de la deuda autonómica y analizar de qué manera se podría aliviar el mismo sin que se generasen agravios comparativos entre los diferentes territorios.

Ante este panorama, adquiere pleno sentido analizar, no solo las propuestas de reforma estructural que, como la ya citada de la Comisión de expertos designada por el Gobierno de España, abordan la globalidad de los elementos constitutivos del modelo vigente de financiación autonómica, sino también

(y muy especialmente) aquellas otras propuestas de carácter parcial e incluso transitorio, que han sido postuladas para ser puestas en práctica de manera urgente, con la finalidad de reequilibrar mejor los recursos que por unidad de necesidad reciben las diferentes CC.AA. Con este objetivo, pasaremos revista en primer lugar, de forma sucinta, a las principales conclusiones que, sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, se recogieron en el informe elaborado en 2015 (en lo sucesivo citado como CESRM (2015) o, simplemente, como el informe), apuntaladas, cuando proceda, por referencias más recientes que abundan en ideas semejantes a las entonces propuestas. Exceptuaremos de esas referencias, no obstante, aquellas propuestas de reforma que, aun cuando puedan coincidir en varios puntos con las formuladas en el informe, vayan a ser objeto de discusión en extenso con posterioridad. Glosaremos a continuación las principales recomendaciones de la Comisión de Expertos del Congreso, incluyendo en este apartado la simulación que De la Fuente (2017) llevó a cabo para apreciar los efectos que tales recomendaciones tendrían sobre los resultados del sistema de financiación autonómico. Como comprobarán los lectores al repasar las recomendaciones de la Comisión de Expertos, muchas de sus propuestas son coincidentes con las recogidas en CESRM (2015). Seguidamente, nos centraremos en la mini-reforma de urgencia sugerida por De la Fuente (2020c) y en la propuesta de reforma transitoria del Comité de expertos de las Cortes Valencianas (Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, 2020). Concluiremos el capítulo con una propuesta propia, producto de la síntesis de las dos anteriores, que incorpora además el tratamiento de la deuda acumulada a consecuencia de la infrafinanciación relativa sufrida por la Región de Murcia. La idea que subyace a esta propuesta es que sea de aplicación inmediata para paliar la precaria situación financiera de la comunidad murciana, a la que no es ajeno, como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, el modelo de financiación vigente.

6.2. SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2015

El informe se centra fundamentalmente en las propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica relacionadas con: la mejora de la suficiencia financiera y la estabilidad de los ingresos autonómicos, la nivelación fiscal entre las diferentes CC.AA. y el incremento de la corresponsabilidad fiscal y la autonomía de estas.

En el primer apartado, una vez refutado –a criterio de los autores de este informe– el argumento de que existe un desequilibrio vertical entre la administración central y la autonómica desfavorable para esta última, y redimensionado el problema de la suficiencia financiera en términos dinámicos, se aboga por una revisión del principio de lealtad institucional para homogeneizar el tratamiento (en la actualidad asimétrico) de los efectos positivos y negativos

que los cambios legislativos del gobierno central (aumentando o disminuyendo la carga impositiva) tienen sobre la financiación de las CC.AA. De la Fuente (2016a) incide en esta misma idea, al señalar como uno de los problemas a subsanar con la reforma del sistema actual, “la ausencia de un mecanismo razonable que garantice un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre los distintos niveles de la Administración”.

En relación al diseño del sistema de nivelación orientado a conseguir la equidad horizontal entre las diferentes CC.AA., se señala en el informe que, tanto el alcance de la nivelación (total o parcial, limitada, en su caso, a un cierto porcentaje de los recursos totales o de las competencias de gasto), como las variables de necesidad a incluir en la fórmula de nivelación y las ponderaciones que recibirían, deben ser objeto del máximo consenso posible. A este respecto, los expertos reunidos por FEDEA y la Fundación Internacional Olof Palme en el Senado el 22 de septiembre de 2020, coinciden en la necesidad de abordar “una reforma coordinada de todos los elementos del sistema de financiación territorial” buscando el máximo consenso, para lo cual “conviene comenzar por buscar un pacto entre partidos”.

Tal y como se pone de manifiesto en CESRM (2015), hay una divergencia notoria entre las ponderaciones que el sistema otorga a las diferentes variables de necesidad de financiación, que a la postre deberían explicar la variabilidad entre la financiación por población ajustada recibida por los diferentes territorios, y el porcentaje que realmente son capaces de explicar.³⁰ Una condición imprescindible para eliminar o, al menos, mitigar significativamente esta discrepancia pasa por la erradicación de la garantía de mantenimiento del *statu quo* de las necesidades globales de financiación de cada comunidad en el año inicial de la reforma, práctica que distorsiona sobremanera los resultados del mecanismo de nivelación escogido (en el modelo de 2009, el FGSPF). Asimismo, deberían corregirse las ponderaciones de las variables de necesidad, con el objeto de que reflejen el verdadero peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado de las CC.AA. de Régimen Común. Esto, en la práctica, supone atribuir una mayor importancia relativa a los indicadores asociados a la financiación de los servicios educativos y sanitarios, punto en el que abunda De la Fuente (2016), quien insiste en la idea de que la fórmula de necesidades de gasto hay que “basarla directamente en los patrones observados de gasto autonómico”. Ramos et al. (2019), por su parte, recomiendan incrementar el peso otorgado a la población mayor de 65 años en la fórmula, estableciendo varios tramos de edades superiores a esa cota.

30 Remitimos a los lectores al informe de 2015 para conocer las estimaciones empíricas efectuadas por el equipo investigador que justifican esta y otras afirmaciones relativas a la pobre capacidad explicativa de las variables de necesidad de gasto del modelo, del grado de dispersión en la financiación por habitante ajustado recibida por el conjunto de CC.AA. de Régimen Común.

No solo las ponderaciones de las diferentes variables de reparto del modelo deberían ser objeto de modificación, sino también las propias variables, e incluso incorporarse nuevos indicadores que contribuyan a una mejor definición de las necesidades de gasto y coste de la prestación de los servicios públicos. A este respecto, en CESRM (2015) se proponía:

- Recuperar una partida representativa de los costes fijos subyacentes al funcionamiento de los servicios públicos transferidos.
- Modificar el indicador de necesidades de gasto educativo, adecuándolo a las edades en que las que las tasas de escolarización son más elevadas (de los 3 a los 17 o 18 años). En este sentido, Ramos et al. (2019) proponen aumentar la edad hasta, como mínimo, los 18 años, con la finalidad de incluir también a los estudiantes universitarios.
- Añadir al indicador de población de 65 y más años, la tasa de pobreza y el porcentaje de población en riesgo de exclusión social.
- Incluir a la población flotante (turistas y desplazados) como criterio para determinar las necesidades de gasto.

Si bien hay otros criterios de reparto que podrían añadirse (como, por ejemplo, el porcentaje que representa la población extranjera o la importancia relativa de las diferencias en los niveles de precios y renta entre las comunidades, tal y como sugiere, por ejemplo, Vilalta, 2016), los cambios apuntados beneficiarían presumiblemente en términos netos a la Región de Murcia; particularmente la incorporación de las nuevas variables ligadas a los gastos en protección social (tasa de pobreza y riesgo de exclusión).

Una vez redefinida la población ajustada del modo descrito en los párrafos anteriores y acordado el alcance del sistema de nivelación –Vilalta (2016), por ejemplo, recomienda pasar de una nivelación total del 75% de los recursos autonómicos a otra del 68%, reflejo del peso que realmente tienen los servicios básicos sobre el total de gasto– no debería haber mecanismos posteriores que desvirtúen los resultados del modelo. Esto se concreta, de acuerdo al informe de 2015, en dos cambios fundamentales: la reducción de los fondos de transferencias a tan solo dos –los denominados actualmente Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y Fondo de Suficiencia General– y el abandono de la garantía del *statu quo*, lo que tendría lugar mediante un mecanismo progresivo de eliminación de las diferencias entre este y el resultado del nuevo modelo. Dicho mecanismo se aplicaría a través del citado Fondo de Suficiencia durante un periodo transitorio (5 años, por ejemplo), transcurridos los cuales no existirían más diferencias en financiación por habitante ajustado que las compatibles con el sistema de nivelación acordado. Estas propuestas son semejantes a las que

han formulado posteriormente diferentes expertos (De la Fuente, 2016; Zubiri, 2016; Zabalza, 2016; FEDEA, 2020) que, incluso, llegan más allá, abogando por la reducción de todo el sistema de transferencias a un único fondo, manteniendo, eso sí, la idea de una supresión gradual del principio de garantía del *statu quo* durante un periodo transitorio.

En lo concerniente a la mejora de la corresponsabilidad fiscal y autonomía de las CC.AA. de Régimen Común, el informe propone modificar el criterio de estimación y evolución de la recaudación normativa (o teórica) de los tributos cedidos, haciendo suyas propuestas de otros autores (De la Fuente, 2016a); López & Zabalza, 2015). Específicamente se recomienda calcular el tipo de gravamen medio de cada impuesto a partir de la recaudación agregada efectiva en cada año y estimar la recaudación normativa de cada comunidad aplicando dicho tipo medio a su base imponible, en lugar de (como sucede ahora) anclar su definición en la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión, pues esta práctica introduce incentivos perversos que pueden distorsionar la ejecución de la política tributaria de las CC.AA.

El informe propone asimismo hacer evolucionar la recaudación por tributos cedidos de acuerdo a la tasa en que varíe en cada comunidad la recaudación por IRPF (sin ejercicio de la capacidad normativa), IVA e impuestos especiales de fabricación. Esta regla de actualización de los tributos cedidos ha sido propuesta por López & Zabalza (2015), López (2016) y Zabalza (2016), a partir de la hipótesis de que debe existir una estrecha relación entre la recaudación de los tributos cedidos tradicionales y el devenir de la actividad económica de cada comunidad.

Para concluir, el informe sugiere incrementar la visibilidad y perceptibilidad de los impuestos satisfechos a la hacienda regional, de modo que la ciudadanía sepa qué parte de sus tributos se destina a sufragar las prestaciones provistas por los diferentes niveles de gobierno, así como modificar el alcance de las figuras tributarias cedidas, estableciendo límites a la capacidad normativa a la baja de las CC.AA. en el impuesto de sucesiones y donaciones. También se propone ampliar, en paralelo, la participación de las comunidades en la imposición indirecta por medio del denominado "IVA colegiado": aplicación de un único tipo autonómico del IVA común en todo el territorio nacional, cuya recaudación quedaría circunscrita a la hacienda regional. De la Fuente (2016c) participa de esta misma idea de aplicar un tipo fijado por las CC.AA. actuando de forma colegiada, que extiende, más allá del IVA, a los impuestos especiales.

Por último, se considera insoslayable el objetivo de reducir la brecha de financiación existente entre las comunidades forales y las de Régimen Común, modificando el procedimiento de determinación de los flujos financieros entre los territorios forales y la administración central, de forma que las diferencias

en términos de financiación por habitante ajustado disminuyan hasta alcanzar niveles compatibles con el principio de equidad horizontal. Este desiderátum es compartido por propuestas recientes como las de Ramos et al.(2019) y FEDEA (2020), entre otras.

6.3. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE 2017

6.3.1 El informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica

Las propuestas emanadas de la Comisión de Expertos designados por las distintas CC.AA. para la revisión del sistema de financiación autonómica fueron publicadas en un informe en el año 2017 (Ministerio de Hacienda, 2017). Dicho informe incluye una gran variedad de propuestas, pero mantiene básicamente una línea continuista con respecto al actual sistema. El informe consta de cinco capítulos y de un apéndice de votos particulares. Como comprobarán los lectores, tal y como apuntamos con anterioridad, las coincidencias entre las propuestas efectuadas por la Comisión y aquellas formuladas en CESRM (2015) son abundantes.

En el primero de los capítulos se reflexiona sobre el funcionamiento del actual sistema, sus problemas y su suficiencia. En particular, además de describir el funcionamiento del sistema, se señalan tres grandes tipos de problemas: la equidad del modelo; su eficiencia y sus efectos en términos de incentivos; y la regulación de los tributos cedidos. La anterior crisis económica puso de manifiesto las limitaciones del sistema para proporcionar los ingresos necesarios que permitieran prestar adecuadamente los servicios que son competencia de la CC.AA. A esto hay que añadir que existen problemas adicionales, en particular que el sistema: 1) es poco transparente; 2) genera una financiación por habitante ajustado que es desigual y que no responde a ningún criterio; 3) carece de la debida corresponsabilidad fiscal por parte de las CC.AA.; 4) no dispone de un mecanismo que permita reequilibrar los recursos verticalmente entre administraciones.

Merece la pena detenerse en los aspectos relativos a las cuestiones de eficiencia e incentivos que introduce el sistema. A nadie se le escapa que en el actual sistema no rige realmente un principio de corresponsabilidad fiscal. En esa situación, el gobierno de una comunidad autónoma puede entender que es posible aumentar los recursos transferidos por el Estado evitando los costes políticos de subidas de impuestos o reducción de los gastos. Además, si existen expectativas fundadas de que las haciendas regionales puedan ser “rescatadas”, es posible que se generen incentivos para recurrir de forma excesiva al endeudamiento, como forma de trasladar, finalmente, el problema a la administración central. Para evitar

este tipo de situaciones resulta preciso potenciar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., incrementando su margen de decisión, excesivamente centrado en el IRPF en el modelo actual. Otro problema de incentivos perversos se localiza en la evolución del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Este fondo ha pasado de ser un instrumento provisional a un instrumento permanente, permitiendo financiar desviaciones en los déficits públicos y generando un problema de riesgo moral. Este tipo de situaciones se pueden revertir aumentando la responsabilidad fiscal de las CC.AA. y extendiendo su capacidad normativa a los mecanismos de copago y la fijación de los estándares mínimos de servicio en algunas materias de su competencia (p.ej. prestaciones y medicamentos del sistema público de salud).

En el segundo de los capítulos se analiza la relación existente entre el Estado del Bienestar y la financiación autonómica. Es conocido que existe un amplio consenso en la sociedad española sobre la necesidad de proteger el Estado del Bienestar como pieza básica de nuestro modelo económico y social. Por ello, se aboga por que el nuevo modelo de financiación contemple los problemas derivados de los desequilibrios financieros entre AA. PP. y las vías para su eventual solución. En particular, se propone que, en relación a los gastos, se deberían establecer prioridades y seguir reglas de prudencia y, en relación a los ingresos, mejorar la capacidad fiscal de todas las AA. PP., en especial, de las CC.AA. Sobre este particular se afirma que existe un desequilibrio a favor de la administración central y, aunque cierta asimetría es inevitable, se considera que existe margen para aumentar el grado de autonomía en los ingresos de las CC.AA. Dado que el principal instrumento para alcanzar la suficiencia de financiación para el mantenimiento del estado del bienestar lo constituyen las recaudaciones por IRPF, IVA e Impuestos Especiales, se aboga por una distribución de las mismas entre administraciones, atendiendo a sus competencias de gasto. También se señala la necesidad de incorporar a las comunidades forales a la financiación de la solidaridad interterritorial para nivelar los servicios públicos fundamentales.

El tercero de los capítulos versa sobre los tributos cedidos y propios de las CC.AA. A este respecto se desaconseja la realización de cambios significativos en su composición, si bien se señala que se deberían incluir dos impuestos de reciente creación que parcialmente ya se han cedido a las CC.AA.: el Impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito y el Impuesto sobre las Actividades del Juego. La cesión del primero se ha realizado sin capacidad normativa alguna, mientras que el segundo sí que incorpora cierta capacidad normativa. La principal recomendación pasa porque el hecho de que se considera deseable que se produzca una armonización de las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos, total o parcialmente, restringiendo la capacidad normativa de las CC.AA. Además, se afirma que se deben establecer mínimos y máximos para el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Por lo que atañe a las grandes figuras tributarias cuya recaudación comparten el Estado y las comunidades, se recomienda, en primer lugar, otorgar a las CC.AA. la capacidad de fijar los tipos para un tramo autonómico del IVA, y, en su caso, de los Impuestos Especiales. Dichos tipos se deberían establecer de forma colegiada. En particular se sugiere que dicha toma de decisiones se podría realizar por mayoría cualificada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). No obstante, ante la eventualidad de que surjan comportamientos estratégicos, esto es, que algunas comunidades procuren que sean otras las que asuman el coste político de la subida votando en contra, se contempla la posibilidad de dejar en manos del Estado la capacidad normativa, siempre que las CC.AA. tuvieran capacidad de proponer subidas a través del CPFF. Asimismo, se señala la conveniencia de que las CC.AA. tengan una mayor libertad para poder establecer de forma individual los posibles copagos por servicios de su competencia. Además, en aras de la transparencia y la responsabilidad fiscal, se insta a que los tramos estatal y autonómico de los impuestos compartidos aparezcan claramente diferenciados en los impresos tributarios. En relación con el IRPF, se recomienda eliminar la capacidad normativa de las CC.AA. sobre los mínimos personales y familiares y eliminar el retardo de dos años con el que las CC.AA. reciben la liquidación, con el actual sistema de entregas a cuenta. A este respecto, se defiende que una forma de paliarlo pasaría por adecuar las retenciones y las entregas a cuenta a la normativa autonómica, haciendo por tanto que las retenciones sobre los rendimientos del trabajo fueran diferentes en función del domicilio fiscal del contribuyente. Sobre la fiscalidad ambiental se señala que sería deseable la confección de una ley marco de fiscalidad ambiental que clarificase la situación en términos de las distintas figuras impositivas y los hechos imponibles relevantes con respecto a los diferentes niveles de gobierno.

El capítulo cuarto trata sobre las necesidades relativas de gasto, nivelación y estructura del sistema de financiación autonómica. Fundamente, se reconoce que el actual sistema ocasiona diferencias de financiación por habitante y por habitante ajustado que no se pueden explicar por las diferencias de necesidad o capacidad fiscal. El motivo se encuentra en que éstas reflejan un proceso continuado de aplicación del criterio del *statu quo* y el inicial del coste efectivo aplicado en el momento del traspaso de cada competencia. Se reconoce que este fenómeno debería eliminarse, ya que no existe razón alguna que lo justifique, ni teórica ni desde una perspectiva empírica en la evidencia internacional. También se denuncia en este punto la ausencia de participación de las comunidades forales en el mecanismo de solidaridad interterritorial, lo que a juicio de la comisión supone un riesgo para la propia estabilidad institucional del estado de las autonomías. Además de estos dos hechos, los expertos señalan que el sistema es opaco, con multitud de fondos y ajustes que tiene una difícil justificación y que desnaturalizan

el sistema de financiación autonómica. La pieza fundamental del sistema tiene que ser elegir qué porcentaje de la financiación está sujeta a nivelación. En este sentido se argumenta que mantener el 75% o cambiar dicho porcentaje es una decisión eminentemente política. Una vez decidido cuánto se nivela, es preciso decidir qué referencia se emplea para ello. En opinión de la comisión se debe mantener el enfoque del sistema actual, según el cual se toman como referencia las diferencias en las necesidades de gasto y en el coste de los servicios, además de la capacidad fiscal. En este punto, la comisión considera que es preciso actualizar y afinar el análisis de las necesidades de gasto dentro del CPFP, a través de una comisión independiente. También se recomienda elaborar uno o varios indicadores de población ajustada que recojan explícitamente las distintas necesidades relativas de las competencias homogéneas. Este indicador se debe actualizar anualmente, si bien se propone emplear un suavizado a través de una media móvil para que los ajustes sean menos bruscos.

A efectos de cálculo de las necesidades, se sugiere que se establezcan cuatro bloques: sanidad, educación, protección social y resto de servicios autonómicos. Cada uno de los bloques debe contar con una ponderación que refleje el gasto observado en los años pasados. Para cada bloque se determinaría una o varias variables de reparto, siendo una de ellas la población ponderada por su intensidad de uso. Además, se pueden considerar variables correctoras adicionales, como los factores territoriales (insularidad, extensión y dispersión de la población) y la existencia de costes fijos. El peso de estas variables correctoras debería cuantificarse empíricamente.

En cuanto a la sanidad se recomienda seguir usando la población protegida, pero sin excluir, como en los últimos años ha ocurrido, a algunos grupos de población (p.ej. extranjeros sin residencia legal empadronados). Respecto de la educación, la comisión considera que la variable del modelo actual, población de 0 a 16 años según el Padrón, no es la más adecuada. Por ello se propone una combinación de dos variables: 1) población empadronada entre 0 y 18 años –más la de más de 18 que cursa ciclos formativos de grado superior en centros públicos-; y 2) alumnado universitario matriculado en centros públicos. La ponderación de estas dos variables debería recoger el peso relativo de la enseñanza universitaria y no universitaria en el gasto educativo de las CC.AA. En relación con los servicios sociales también se propone pasar de utilizar la población de 65 y más años a un esquema más detallado. En esta dirección, para las prestaciones se sugiere dividir a la población mayor en dos grupos, de 65 a 79, por un lado, y de 80 y más años, por otro; y ponderar cada grupo por su probabilidad de sufrir una discapacidad según el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Para el resto de políticas, especialmente para las de lucha contra la pobreza,

es necesario contar con mejores fuentes de información que las disponibles actualmente, pero mientras éstas no mejoren, se pueden aproximar con las existentes (Encuesta de Población Activa o Encuesta de Condiciones de Vida). Los dos tipos de prestaciones se deben ponderar empleando el gasto en los años anteriores. Finalmente, en relación con otros servicios autonómicos, se sugiere que se emplee la población, modulada, en su caso, por las variables que se estimen necesarias.

En cuanto a las correcciones por factores demográficos, se considera que se deben mantener las tres variables geográficas: extensión, insularidad y dispersión de la población. Si bien, para la dispersión se aboga por que el indicador tenga en cuenta también las distancias entre núcleos urbanos y la distribución geográfica. Sin embargo, el aspecto más relevante es recuperar el concepto de costes fijos, que existía en modelos anteriores, y que estarían destinados a financiar los costes derivados del autogobierno. Otro aspecto relevante pasa por la sugerencia de incluir la población flotante y vinculada, esto es, el impacto que el turismo tiene sobre la prestación y dimensión de servicios públicos. Muchos de estos aspectos fueron considerados en el trabajo de CESRM (2015).

En lo concerniente a la nivelación se aboga por una simplificación del sistema que lo haga mucho más transparente. El modelo estaría constituido por tres fondos: Fondo Básico de Financiación (FBF); Fondo de Nivelación Vertical (FNV) y Fondo Complementario de Financiación (FCF).

1. El FBF estaría formado por los tramos autonómicos del IVA y los II.EE., así como por un porcentaje de los ingresos normativos de las demás figuras tributarias cedidas (Coeficiente de Aportación al Fondo Básico). Asimismo, debería incluir también la aportación de las comunidades forales a la solidaridad interterritorial. Este fondo se distribuiría de acuerdo a la población ajustada de cada comunidad autónoma de Régimen Común.
2. El FNV repartiría fondos del Estado para reducir desigualdades en la financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas entre las CC.AA. Estos fondos no deberían alterar la ordenación de las comunidades en términos de financiación por habitante ajustado.
3. El FCF nutriría de recursos a las CC. AA que tienen competencias singulares. Para su cálculo sería deseable que, en lugar de emplear el criterio de coste efectivo, este se llevara a cabo a partir de necesidades de gasto previstas, si son competencias que se van a extender al resto de CC.AA. Si se trata de competencias que no se van a generalizar, sería conveniente tomar como referencia el gasto estatal observado por habitante o población atendida por el mismo concepto.

La comisión aboga por la eliminación de la cláusula de *statu quo*, pero para evitar fricciones, se propone que esa eliminación sea progresiva dentro del periodo de vigencia del nuevo sistema, sin que en el primer año se reciban menos fondos que los obtenidos con el modelo anterior, punto este nuevamente en el que el informe coincide con las recomendaciones efectuadas sobre el particular en CESRM (2015).

En cuanto al índice de evolución de la aportación estatal al sistema, el comité señala que el empleado actualmente –Ingresos Tributarios del Estado (ITE)– presenta problemas. El más relevante es el derivado de la aplicación del criterio de caja que da lugar a que éste sea muy sensible a errores de previsión. Por ello, se aboga por la sustitución de este principio por el de devengo. Adicionalmente, se sugiere que se elabore un nuevo índice menos volátil, denominado Índice de Evolución de la Aportación Estatal (IEAE), que se obtendría como un promedio entre los índices de evolución del ITE y el PIB nominal del territorio de Régimen Común.

Sobre las entregas a cuenta, la evidencia muestra que las previsiones de recaudación y la recaudación real han presentado grandes diferencias y que el decalaje de dos años es excesivo. El sistema actual presenta dos grandes problemas: de un lado, la protección a las variaciones coyunturales de los ingresos como consecuencia del decalaje retrasa la adopción de medidas correctoras por las CC.AA. De otro lado, se desincentiva el uso de la capacidad normativa en el IRPF, de nuevo, como consecuencia del retardo entre los cambios normativos y su reflejo efectivo vía liquidaciones del sistema. Para evitar estos problemas se sugieren varias formas de reducir el decalaje, sin que se opte por ninguna de ellas en particular, señalándose que, en ningún caso, éste debería superar el año.

El capítulo quinto trata los aspectos relacionados con las especialidades territoriales, otros aspectos institucionales y los recursos fuera del sistema. Respecto de las especialidades territoriales correspondientes a territorios de Régimen Común (Canarias, Ceuta y Melilla) se aboga básicamente por la integración de los ingresos tributarios derivados del régimen especial canario dentro del sistema de financiación autonómica atendiendo a un principio de proporcionalidad, recibiendo un trato similar al de los tributos cedidos distintos de IVA e Impuestos Especiales. Esta forma de proceder no debe perjudicar su autonomía financiera. Por otro lado, en referencia a las ciudades autónomas, se recomienda mantener en lo esencial la situación actual, pero contemplando el importante crecimiento demográfico esperado en los próximos años y, en especial, la presión migratoria. En lo concerniente a los regímenes forales se señala que resulta imprescindible que se realice una revisión del cálculo del cupo y de la aportación, así como de los ajustes a consumo del IVA. Esta revisión debe dar como fruto una reducción de las diferencias observadas en cuanto a la financiación por habitante ajustado. Además,

y de forma independiente a esta revisión, las comunidades forales deberían comenzar a contribuir de forma inmediata a la reducción de las disparidades interterritoriales mediante una aportación al nuevo sistema de financiación autonómica que se integraría, como se señaló, dentro del FBF.

Dentro de los aspectos institucionales lo más relevante atañe al CPFF y la necesidad de añadir a las competencias actuales la de informar de los compromisos que el Reino de España realice con la UE y que tengan consecuencias financieras relevantes para las CC.AA. Asimismo, se sugiere que se establezcan reglas de votación que procuren un consenso suficiente, por ejemplo, a través de mayorías cualificadas con voto ponderado por población. Por otro lado, en el ámbito de la sanidad se aboga por que se transfieran las competencias de atención sanitaria que tienen actualmente las diputaciones provinciales, y los recursos respectivos, a las CC.AA. Además, sería conveniente que los mecanismos para compensar los gastos sanitarios realizados por residentes en otra comunidad autónoma, se articulen de forma ágil y efectiva. Una posibilidad pasa por poder realizar retenciones sobre los recursos del sistema de financiación autonómica que corresponden a las CC.AA. que tenga saldos deudores con otras. Por otro lado, se señala la oportunidad de reformar el Fondo de Compensación Interterritorial para dotarlo de mayor estabilidad, transparencia y volumen de fondos. También se propone que se ligue a la política de cohesión de la UE y que se fije un umbral similar a ésta, que podría ser del 100% de PIB por habitante.

Finalmente, en relación a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, se sostiene que la crisis económica ha puesto de manifiesto problemas de coordinación y un incremento notable de la deuda pública, en general, y en especial de las CC.AA. Además, estos problemas de endeudamiento son muy diversos entre CC.AA., y dichas diferencias responden, tanto al nivel de endeudamiento previo, como a las diferencias en cuanto financiación por habitante del actual sistema de financiación autonómica. Por otro lado, el establecimiento de objetivos homogéneos por CC.AA. sin tener en cuenta las importantes diferencias existentes en cuanto a su factibilidad, ha dado lugar a la necesidad de financiar esas desviaciones a través del FLA. En este escenario, el nivel de endeudamiento de algunas CC.AA. genera dudas sobre su sostenibilidad y es preciso evaluar si es necesario realizar un proceso de reestructuración. En este escenario existen, por tanto, tres grandes retos: reconsiderar la forma de fijar objetivos de estabilidad presupuestaria; retirar los mecanismos adicionales de financiación y la vuelta de las CC.AA. a los mercados financieros; el tratamiento del endeudamiento acumulado durante la crisis. Sobre el primero de los retos, resulta imprescindible establecer un acuerdo político sobre un amplio consenso. Dicho consenso debería tenerse en cuenta dentro del programa de estabilidad que el gobierno presenta ante la Comisión Europea. En relación con el segundo reto, se aboga por su retirada

mediante un calendario gradual en el menor plazo posible. Finalmente, en lo que concierne a la deuda acumulada, no existe en el seno de la comisión una visión unitaria. La mayoría de la comisión aboga por una reestructuración transparente supervisada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y el Banco de España, condicionado al cumplimiento de las CC.AA. beneficiarias de una serie de objetivos de consolidación fiscal. La visión del resto de la comisión es parcialmente diferente y considera que la reducción de la deuda de las CC.AA. debería evitar incluir la parte del endeudamiento que responde a una mayor propensión relativa al gasto, para evitar problemas de riesgo moral. En este sentido, habría que distinguir dos tramos. Un primer tramo por un porcentaje común a todas las CC.AA. por la infrafinanciación generalizada como consecuencia de la crisis económica. Un segundo tramo que afectaría a las CC.AA. que han sufrido una infrafinanciación relativa, esto es, aquellas comunidades que pese a haber efectuado gastos primarios homogéneos inferiores por habitante ajustado, por su infrafinanciación, han acumulado un mayor volumen de deuda. En cualquier caso, la reestructuración propuesta debería estar sujeta a condicionalidad en términos de reducción del déficit estructural.

6.3.2. Simulación de De la Fuente (2017) del impacto de las propuestas de la Comisión de Expertos

La simulación abordada por De la Fuente (2017) se asienta sobre una serie de supuestos. En particular, se asume, en aras de la simplicidad, un escenario de carácter continuista. Así, se supone que los pesos de las variables demográficas se mantienen para la determinación de la población ajustada, los costes fijos se recuperan del anterior modelo de financiación autonómica, el grado de nivelación se fija en torno al límite inferior del informe de la Comisión de Expertos, el tratamiento que reciben los recursos del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias es similar al actual del modelo y, además, estos recursos no se consideran aportación adicional del Estado (o de las comunidades forales)³¹. Además de estos supuestos, en lo que tiene que ver con la nivelación, se considera que el peso de los recursos sujetos a nivelación no puede ser inferior al peso de los servicios consideradores fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) en los gastos de las CC.AA., situándose dicho porcentaje en el 83,7%. Para la distribución del FNV, por su parte, la comisión señaló dos posibilidades, por ello

31 Eso supone en la práctica que el peso de las variables correctores en población ajustada es: superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%) y costes fijos (1,0%). Los parámetros de nivelación empleados hacen que el porcentaje de contribución de las CC.AA. al FBF sea del 68%, que el primer tramo de la aportación total del Estado (y/o forales) que se integra en el FBF sea del 50% (el resto iría al FNV), y que el porcentaje del REF normativo que se incluye en el sistema sea del 50% que se tratan como los ingresos por tributos cedidos.

en las simulaciones se tienen en cuenta ambas opciones³². El principal resultado de la simulación es el índice de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas, que se ofrece en la siguiente tabla.

TABLA 6.1.

Índices de financiación por habitante ajustado a partir de la simulación de De La Fuente (2017), con y sin ajuste por *statu quo*, con las dos versiones del Fondo de Nivelación Vertical (FNV)

	Sin ajuste		Ajuste <i>statu quo</i>	
	FNVv1	FNVv2	FNVv1	FNVv2
Andalucía	96,7	98,3	94,3	95,9
Aragón	99,2	98,3	102,6	102,7
Asturias	98,8	98,3	101,4	101,5
Illes Balears	102,1	99,5	105,6	105,8
Canarias	106,2	105,9	103,5	103,4
Cantabria	99,0	98,3	118,0	118,2
Castilla y León	97,6	98,3	103,3	103,5
Castilla-La Mancha	96,3	98,3	98,8	99,0
Cataluña	102,0	99,2	99,4	96,9
C. Valenciana	98,5	98,3	96,0	95,9
Extremadura	95,5	98,3	110,0	110,2
Galicia	97,2	98,3	101,4	1016,0
C. Madrid	106,5	106,5	103,8	103,9
Región de Murcia	96,7	98,3	94,3	95,9
La Rioja	99,0	98,3	111,7	111,9
Total	100,00	100,00	100,0	100,0

Fuente: De la fuente (2017).

Como se puede observar, los resultados del modelo sin el ajuste de *statu quo*, con independencia de que se emplee una forma u otra de repartir el FNV, logran reducir de forma muy considerable la dispersión en cuanto a la financiación por habitante. En el caso de la Región de Murcia, la segunda forma de reparto del FNV resulta más beneficiosa, ya que al primar la elevación del suelo del sistema, favorece a las regiones peor financiadas, como la murciana. Con la primera aproximación de reparto del FNV, la Región de Murcia sería la tercera o cuarta región peor financiada, con un valor del índice únicamente superior a Extremadura y Castilla-La Mancha, pero igual al de Andalucía. Con el segundo de los esquemas, que comprime mucho más las diferencias, Murcia compartiría la quinta posición

32 La primera consiste en eliminar una fracción común para todas las CC.AA. de las diferencias existentes en la financiación por habitante ajustado respecto de la financiación de la comunidad mejor financiada. La segunda consiste en complementar la financiación de las regiones peor financiadas hasta agotar los recursos disponibles, incrementado, por tanto, el límite inferior del sistema.

con otras 11 CC.AA. que se colapsarían en ese suelo del 98,3% de la media. Por su parte, la aplicación del ajuste por *statu quo* tiene importantes efectos en la situación absoluta y relativa de gran parte de las CC.AA. de Régimen Común, lo que lleva aparejado un incremento muy notable de la dispersión y la permanencia de gran parte de las diferencias observadas con el actual modelo. Así, con el ajuste por *statu quo* y la aplicación del primer criterio en lo concerniente al FNV, la Región de Murcia quedaría como la peor financiada en términos ajustados por habitante, con una financiación similar a la de Andalucía, y con un porcentaje sobre el promedio que se puede cifrar en el 94,3%. Si se emplease el segundo de los criterios, los resultados mejorarían ligeramente, pero de nuevo la CARM sería la peor financiada, con un 95,9% del promedio, igualada con Andalucía y la Comunidad Valenciana.

Como consecuencia de este efecto del ajuste por *statu quo*, en la propia simulación De la Fuente (2017) lleva a cabo una eliminación gradual del mismo en un horizonte de 5 años, de forma análoga a la propuesta recogida al respecto en CESRM (2015). Para ello, supone que la población ajustada se mantiene constante y que todas las partidas de ingresos se incrementan a una tasa anual del 2%. La eliminación gradual consiste en suprimir un cuarto de su valor inicial en cada uno de los años de vigencia del sistema, incorporando dichos recursos liberados al FBF. El resumen de la simulación, para la primera aproximación de reparto del FNV, queda recogido en la tabla 6.2.

Como puede apreciarse, la eliminación paulatina del *statu quo* da lugar a una reducción de las diferencias a lo largo del horizonte de cinco años considerado. En el primer año, la Región de Murcia sería la comunidad peor financiada por habitante ajustado, junto con Andalucía, con un 94,4% de la media. En el segundo de los años, pasaría a ser la penúltima, sólo superando a Andalucía y por debajo de la Comunidad Valenciana, con un porcentaje sobre el promedio que ascendería al 95,1%. En el tercer año, se situaría como la penúltima comunidad peor financiada, de nuevo, únicamente adelantando a Andalucía, alcanzando un 95,7% de la media del sistema. En el cuarto año, se mantendría en la penúltima posición, y la financiación se encontraría en el 96,3% del promedio. En el último de los años considerados, la Región de Murcia ocuparía el antepenúltimo lugar, igualada con Andalucía, y solo superando a Extremadura y Castilla-La Mancha. En dicho año el índice de financiación por habitante ajustado de la Región de Murcia alcanzaría el 96,8% de la media. Así pues, con la eliminación gradual del *statu quo* la diferencia entre la comunidad de Régimen Común mejor financiada (Cantabria en los primeros años, y la Comunidad de Madrid en los dos últimos) pasa de los 23,7 puntos en el año base a 9,5 puntos en el año final.

TABLA 6.2.

Índices de financiación por habitantes ajustado a partir de la simulación de De La Fuente (2017), por eliminación progresiva del *statu quo* y primera aproximación de reparto del Fondo de Nivelación Vertical (FNV).

	<i>Statu quo</i>	Año base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Andalucía	95,8	94,3	94,4	95	95,6	96,2	96,8
Aragón	105,4	102,6	102,4	101,6	100,8	100	99,3
Asturias	104,2	101,4	101,2	100,6	100	99,4	98,8
Illes Balears	108,5	105,6	105,4	104,6	103,7	102,9	102,1
Canarias	105	103,5	103,6	104,2	104,8	105,4	105,9
Cantabria	121,3	118	117	112,2	107,7	103,3	99,1
Castilla y León	106,2	103,3	103	101,6	100,3	99	97,7
Castilla-La Mancha	101,6	98,9	98,7	98,1	97,5	96,9	96,4
Cataluña	99,4	99,4	99,5	100,2	100,8	101,4	101,9
C. Valenciana	92,1	96	96,1	96,8	97,4	98	98,5
Extremadura	113	110	109,2	105,6	102,1	98,8	95,6
Galicia	104,2	101,4	101,2	100,2	99,2	98,2	97,3
C. de Madrid	98,3	103,8	103	104,6	105,2	105,8	106,3
Región de Murcia	93,6	94,3	94,4	95,1	95,7	96,3	96,8
La Rioja	114,8	111,7	111	107,8	104,8	101,9	99
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: De la fuente (2017).

6.4. PROPUESTAS DE REFORMA PARCIALES Y/O TRANSITORIAS

6.4.1. La mini-reforma de urgencia de De la Fuente (2020c)

El objetivo de la mini-reforma propuesta por De la Fuente (2020c) es doble. De un lado, permitir que las CC.AA. puedan hacer frente a la actual crisis económica surgida de la pandemia, en su esfera competencial. De otro, paliar algunas de las carencias estructurales del sistema actual de financiación de las CC.AA. de Régimen Común, agravadas por el impacto que sobre la actividad económica tiene la actual situación.

La propuesta se articula sobre la base de seis actuaciones o medidas concretas. La primera y más relevante pasa por la creación de un Fondo Complementario de Nivelación. Dicho fondo estaría financiado en su totalidad por recursos estatales y tendría como fin complementar los recursos de todas aquellas CC.AA. de

Régimen Común infrafinanciadas en relación a la media del sistema. De hecho, se propone que este fondo elimine el 90% de la diferencia existente entre el nivel de financiación por habitante ajustado, a competencias homogéneas, de cada comunidad infrafinanciada y el nivel medio. La creación de dicho fondo debería realizarse de forma urgente y los fondos requeridos para cumplir con su finalidad deberían haberse abonado por completo antes de que finalice el año 2020. Este desembolso se efectuaría a través de entregas a cuenta, liquidándose en el año 2022, dentro del sistema ordinario de liquidación del sistema de financiación autonómica. El montante definitivamente liquidado tendría en cuenta la financiación efectiva suministrada por el conjunto del sistema en dicho año.

La propuesta prevé que, mientras no se lleve a cabo la reforma global del sistema, el Fondo Complementario de Nivelación se debería de seguir dotando anualmente, actualizando dicha dotación en cada uno de los años posteriores según el Índice de Ingresos Tributarios del Estado. De la Fuente (2020b) ilustra (Tabla 6.3) el efecto nivelador del Fondo utilizando los datos de financiación efectiva de 2017, últimos disponibles en el momento de realizar su propuesta. La creación de dicho Fondo en el año 2020 supondría movilizar, sobre la base de los datos de liquidación de 2017, un montante máximo de 2.337 millones de euros, con el cual se eliminaría por completo (no ya en un 90%) la totalidad de la infrafinanciación sufrida por las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha, Valencia, Galicia y Región de Murcia.

Como se puede observar, según dicha propuesta se produciría una inyección adicional de fondos en la Región de Murcia de 270 millones de euros (un 11,6% del monto total), que compensaría la infrafinanciación de que adolece la comunidad. Las restantes CC.AA. que sufren de una menor financiación efectiva por habitante ajustado también se beneficiarían de la creación de este Fondo de Nivelación, siendo la Comunidad Valenciana la más beneficiada, pues recibiría 951 millones de euros (un 40,7% del total de recursos movilizados). Andalucía, por su parte, debería recibir 933 millones de euros (el 39,9% del montante total del fondo). A mucha distancia, y muy por debajo de lo destinado a la Región de Murcia, se situarían la comunidad de Castilla-La Mancha, que recibiría 172 millones de euros (el 7,4% del total) y Galicia, que debería recibir 12 millones de euros (0,5% del total de recursos movilizados).

En caso de que se eliminase únicamente el 90% de las diferencias con la media, el volumen total de recursos necesarios ascendería a 2.104 millones de euros. En dicho escenario, a la CARM le corresponderían algo más de 243,5 millones de euros, lo que es el equivalente al 11,6% de los recursos totales movilizados. Los fondos destinados al resto de CC.AA. también menguarían, correspondiéndole a Andalucía 839 millones, a la Comunidad Valenciana 243,5 millones de euros, a Castilla-La Mancha 154 millones y a Galicia 10,5 millones.

TABLA 6.3.
Dotación del fondo del Fondo Complementario de Nivelación a partir de los datos de financiación efectiva de 2017.

	Financiación efectiva a competencias homogéneas			FCN	
	Euros	Índice	Población "ajustada"	€/hab. ajustado	Millones Euros
Andalucía	2.414	95,5	8.179.426	114	933
Aragón	2.629	104,0	1.394.233		
Asturias	2.572	101,7	1.090.061		
Illes Balears	2.887	114,2	1.107.970		
Canarias	2.752	108,9	2.138.543		
Cantabria	2.971	117,5	586.226		
Castilla y León	2.611	103,3	2.626.241		
Castilla-La Mancha	2.447	96,8	2.114.835	81	172
Cataluña	2.550	100,9	7.420.029		
C. Valenciana	2.330	92,2	4.808.332	198	951
Extremadura	2.724	107,8	1.129.451		
Galicia	2.524	99,8	2.901.609	4	12
C. de Madrid	2.575	101,9	6.303.265		
Región de Murcia	2.340	92,6	1.439.379	188	270
La Rioja	2.871	113,6	324.061		
Total	2.528	100	43.563.661		2.337

Fuente: De la Fuente (2020b).

Dado que se encuentran ya disponibles los datos de la liquidación del sistema de financiación autonómica relativos al año 2018, hemos procedido a actualizar la dotación del Fondo Complementario de Nivelación propuesto por De la Fuente (2020c). Los resultados de dicha actualización quedan recogidos en la tabla 6.4. Como se puede observar, los resultados son cualitativa y cuantitativamente muy similares a los comentados previamente. En efecto, el volumen necesario de recursos a movilizar ascendería a unos 2.365 millones, lo que supone un ligero incremento con respecto a la propuesta inicial. Por CC.AA. se puede observar que en esta actualización únicamente serían cuatro las CC.AA. afectadas, ya que Galicia se situaba en ese año, 2018, ligeramente por encima del promedio. La comunidad más beneficiada continuaría siendo la valenciana, que debería recibir 982 millones de euros (41,5% del total). En segundo lugar, se encontraría Andalucía (906 millones de euros; un 38,3% de los fondos). La Región de Murcia recibiría alrededor de 287 millones de euros adicionales (12,1%) y Castilla-La Mancha obtendría 190 millones de euros (8%).

TABLA 6.4.

Dotación del fondo del Fondo Complementario de Nivelación a partir de los datos de financiación efectiva de 2018.

	Financiación efectiva a competencias homogéneas			FCN	
	Euros	Índice	Población "ajustada"	€/hab. ajustado	Millones Euros
Andalucía	2.616	95,9	8.191.144	111	906
Aragón	2.818	103,3	1.395.816		
Asturias	2.762	101,3	1.085.929		
Illes Balears	3.068	112,5	1.118.082		
Canarias	2.988	109,6	2.157.213		
Cantabria	3.200	117,3	586.538		
Castilla y León	2.821	103,5	2.609.988		
Castilla-La Mancha	2.637	96,7	2.108.763	90	190
Cataluña	2.743	100,6	7.461.661		
C. Valenciana	2.524	92,5	4.828.576	203	982
Extremadura	2.966	108,8	1.122.743		
Galicia	2.765	101,4	2.898.690		
C. de Madrid	2.746	100,7	6.369.011		
Región de Murcia	2.529	92,7	1.446.880	198	287
La Rioja	3.095	113,5	323.775		
Total	2.727	100,0	43.704.810		2.365

Fuente. Elaboración propia.

La segunda y tercera de las seis medidas contempladas en la propuesta de mini-reforma van dirigidas a reforzar la capacidad de las CC.AA. para hacer frente a sus competencias en materia de gasto en protección social, ámbito este particularmente afectado por la emergencia social que puede vivirse como consecuencia de la crisis. Así, la segunda actuación contenida en la propuesta consiste en la creación de un Fondo Social Complementario de carácter temporal financiado íntegramente con recursos estatales y que se liquidaría en paralelo al sistema de financiación autonómica. El fondo aportaría financiación adicional de carácter no condicional a todas las CC.AA. de Régimen Común mediante entregas a cuenta distribuidas de forma proporcional al último dato disponible del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, y la liquidación se efectuaría de acuerdo a las cifras oficiales del mismo indicador en 2020. Inicialmente el fondo tendría una duración de un solo año, que podría ser prorrogable si la situación de crisis lo requiriera, pero que no se integraría en el sistema de financiación. En la propuesta no llega a detallarse el importe por el que debería dotarse este fondo.

La tercera de las propuestas es la cofinanciación por parte del gobierno central de hasta un 50% de las rentas mínimas autonómicas, limitada a un montante máximo por beneficiario. Como la anterior, esta actuación debería circunscribirse a la duración de la crisis, si bien, y a diferencia de lo señalado para la segunda actuación, De la Fuente (2020c) considera que, una vez superada aquella, debería valorarse la pertinencia de mantener esta medida frente a la introducción de la figura del ingreso mínimo vital. Aunque esta prestación económica, concebida para garantizar un nivel mínimo de renta a aquellas personas que se hallan en una situación de vulnerabilidad económica, entró en vigor el 1 de junio de 2020, ello no resta interés, a nuestro juicio, ni a la propuesta misma de cofinanciación estatal de las rentas mínimas autonómicas, ni a la consideración adicional de que, una vez rebasada la crisis desatada por la pandemia, el esquema instaurado pudiera servir de base para una eventual reformulación del ingreso mínimo estatal recientemente aprobado.³³ En cualquier caso, la dotación de las cuantías de cofinanciación de las rentas mínimas autonómicas, según la propuesta, debería estar condicionada a que las prestaciones autonómicas cumplan con unas exigencias mínimas en sus características (p.ej. cuantía o cobertura). Al igual que sucedía con la anterior acción, tampoco en este caso se realiza en la propuesta una estimación del volumen de fondos a movilizar.

Las últimas tres medidas se enmarcan, bien en la necesidad de realizar reformas parciales del sistema de financiación que eviten algunos de sus problemas, relacionados con el desfase temporal inherente al sistema de entregas a cuenta (medida cuarta y quinta), bien en la necesaria vuelta de las CC.AA. a los mercados de deuda (medida sexta). Comenzando por la cuarta de las actuaciones, esta propone que las entregas a cuenta respondan fielmente a la evolución de la recaudación real en cada uno de los territorios. Por otra parte, se señala que en dicho escenario las CC.AA. tendrían derecho a recibir la diferencia con respecto a las cantidades inicialmente previstas, pero a modo de préstamo. El tipo de interés aplicable debería ser el tipo al que el Tesoro accede a los mercados. La quinta de las propuestas consiste en revisar las retenciones del IRPF. En particular se propone un ajuste inmediato de las retenciones según los diferentes tipos autonómicos y su traslado en tiempo real a las entregas a cuenta. Esta forma de proceder permite que los ajustes en los tipos autonómicos, posibles subidas o bajadas, tengan efectos inmediatos tanto en los contribuyentes, como sobre todo en los ingresos tributarios de cada comunidad, a diferencia del actual sistema con el que existe un decalaje de dos años. Finalmente, la última de las actuaciones consiste

³³ La razón es que, al menos hasta el momento, seis meses después de su entrada en vigor, el ingreso mínimo vital no es compatible en todas las CC.AA. con las rentas de inserción previstas por estas y, además, hay una enorme demora en la resolución de las solicitudes, de forma que únicamente alrededor del 10% de las solicitudes presentadas hasta la fecha han sido estimadas.

en propiciar el acceso libre de las CC.AA. a los mercados de deuda dentro de los límites agregados establecidos por el gobierno central.

6.4.2. La corrección transitoria propuesta por la comisión de expertos de las Cortes Valencianas

La corrección del sistema de financiación autonómica propuesta por la comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas en septiembre de 2020 pretende atenuar la desigualdad de financiación por habitante entre las distintas CC.AA. de Régimen Común (Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, 2020). Esta desigualdad se asienta, como se indica en el informe de la comisión de expertos, en una realidad donde las diferencias de renta per cápita entre las diferentes CC.AA. son cuantiosas y tienden a permanecer en el tiempo, y en la que, además, los gobiernos autonómicos cuentan con recursos muy dispares para llevar a cabo las políticas de desarrollo regional. Así, la disparidad de recursos totales hace que, como refiere el citado informe, los niveles de gasto per cápita sean también muy diferentes, como demuestra que en 2019 la Comunidad Valenciana gastase 3.445 euros per cápita, por los 4.252 y 4.863 euros por habitante de Cantabria y de las Comunidades Forales, respectivamente. Estas cifras son muy similares a las que se han presentado en páginas previas de este informe. Según nuestros cálculos, para ese mismo año, la Comunidad Valenciana gastó 3.534 euros per cápita, Cantabria 4.317, País Vasco 4.920 y Navarra 5.041 euros per cápita. Para poner estas cifras en perspectiva, baste recordar que el gasto per cápita en la Región de Murcia en ese año ascendió a 3.550 euros per cápita. Estas diferencias motivan que, una vez cubiertos los gastos necesarios para prestar los servicios públicos fundamentales, los recursos de las CC.AA. mejor financiadas más que duplican los de las peor financiadas. En este sentido, baste señalar que la Comunidad Valenciana en el año 2018 hubiera necesitado 895 millones de euros adicionales para acometer las mismas políticas de desarrollo regional que Galicia, 1.277 para igualar las de Aragón, más de 2.000 millones para equipararse a Cantabria y 2.376 millones para igualar a la comunidad foral de Navarra.

En el informe, como ya ocurrió en uno previo elaborado en diciembre de 2017 (Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, 2017) se pone de manifiesto que el indicador de demanda idóneo para atender el conjunto de necesidades que permita un similar despliegue de servicios públicos es la población. Esto es, se pone en duda que la población ajustada sea un mejor criterio para estimar las necesidades totales de gasto. Por ello, se propone que, llegado el caso, los criterios de ajuste de la población (estructura demográfica o dispersión geográfica) se empleen como indicadores de intensidad de demanda para los servicios públicos fundamentales, pero no para el resto de funciones, entre las

que sitúan, especialmente, las relaciones con el desarrollo regional. La principal medida propuesta pasa por la creación de un fondo denominado Transferencia Adicional de Nivelación Horizontal (TANH) que permita igualar la financiación homogénea media por habitante de las CC.AA. que se sitúan por debajo de la media. Dicha creación debería ser inmediata y, mientras continúe pendiente la reformulación del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común, sería necesario continuar dotando ese fondo año tras año.

TABLA 6.5.

Evolución de las diferencias de recursos* y Transferencia de Nivelación Horizontal según la propuesta del Comité de expertos de las Cortes Valencianas..

	Situación inicial (2020)	Transferencia adicional de nivelación horizontal		Situación Inicial (2020)	Tras TANH1	Tras TANH2	Tras TANH3
		(TANH 1)					
	Financiación por habitante	Recursos adicionales	Financiación por habitante	Financiación por habitante			
	Euros	Mill euros	Euros	Índices. Total CC.AA. RC =100			
Andalucía	2.344	926	2.454	95,5	96,3	97,5	98,3
Aragón	2.774	0	2.774	113	108,8	106,1	104,2
Asturias	2.782	0	2.782	113,4	109,1	106,4	104,6
Illes Balears	2.336	138	2.454	95,2	96,3	97,5	98,3
Canarias	2.818	0	2.818	114,8	110,6	107,8	105,9
Cantabria	3.042	0	3.042	124	119,3	116,3	114,3
Castilla y León	2.925	0	2.925	119,2	114,8	111,9	109,9
Castilla-La Mancha	2.608	0	2.608	106,3	102,3	99,7	98,3
Cataluña	2.385	536	2.454	97,2	96,3	97,5	98,3
C. Valenciana	2.190	1.336	2.454	89,2	96,3	97,5	98,3
Extremadura	3.010	0	3.010	122,7	118,1	115,1	113,1
Galicia	2.790	0	2.790	113,7	109,5	106,7	104,9
C. de Madrid	2.296	1.070	2.454	93,6	96,3	97,5	98,3
Región de Murcia	2.313	213	2.454	94,3	96,3	97,5	98,3
La Rioja	3.007	0	3.007	122,5	118	115	113
Total CC.AA R.C.	2.454	4.220	2.549	100	100	100	100
		Rango máximo-mínimo		34,7	23,1	18,8	16

*Los recursos del sistema de financiación autonómica se computan en términos de caja, normativos y a competencias homogéneas (entregas a cuenta de 2020, más liquidación definitiva de 2018 menos la devolución de las liquidaciones negativas menos los recursos por competencias no homogéneas). Fuente: Comisión de Expertos nombrada por las Cortes Valencianas (2020).

El funcionamiento de la transferencia adicional de nivelación horizontal seguiría la dinámica descrita en la tabla 6.5. La primera transferencia (TANH 1) se calcula para alcanzar la media de la situación inicial (año 2020). De esa transferencia se deriva una nueva media que se utilizará para el cálculo de la transferencia de nivelación en el año 2 (TANH 2). El mismo cálculo se realizará en el año 3 y sucesivos. Como puede apreciarse, los recursos adicionales de cada comunidad en cada año se consolidan en las siguientes anualidades.

En relación a la CARM, según esta propuesta la comunidad recibiría el primer año, 2020, unos recursos adicionales por importe de 213 millones de euros, lo cual representa un 5,1% del total de 4.220 millones de euros adicionales provistos en forma de transferencias de nivelación. La comunidad más beneficiada con la propuesta sería la Comunidad Valenciana que recibiría casi el 31,7% de los fondos adicionales (1.336 millones de euros). La segunda comunidad autónoma más beneficiada sería Madrid, con algo menos del 25,4% de los fondos. A continuación, Andalucía que recibiría algo más del 21,9% del total de los recursos del Fondo. Por su parte, Cataluña recibiría algo más del 12,7% y las Islas Baleares alrededor del 3,3% del total.

Esta propuesta conlleva una reducción acusada de la dispersión observada en recursos por habitante a lo largo del tiempo. El rango –la diferencia entre el máximo y el mínimo– del índice de financiación por habitante prácticamente se divide por 2 a lo largo de tan solo 3 años, pasando de 34,7 a un valor de 16. En el caso particular de la Región de Murcia, al final del periodo, su financiación por habitante a competencias homogéneas se situaría en el 98,3% de la media de las CC.AA. de Régimen Común.

Es posible llevar a cabo una reelaboración de los resultados de la propuesta de la comisión de expertos de las Cortes Valencianas, empleando para ello los datos de liquidación del sistema del año 2018, en lugar de la información referida a las entregas a cuenta para el año 2020. Como se señaló, la principal diferencia de esta propuesta descansa sobre el hecho de que se hace depender la inyección de fondos adicionales al sistema sobre la base de la población y no de la población ajustada. Esta premisa, por las propias características de la población de la Región de Murcia, más joven y menos dispersa, supone una ventaja adicional. Los principales resultados quedan recogidos en la tabla 6.6. Como se puede observar, en el primer año, como consecuencia de la creación del Fondo de Transferencia de Nivelación Horizontal la CARM debería recibir 373 millones de euros. Esta cantidad supone el 9,6% del total de 3.869 millones de euros con los que habría que dotar el fondo en la primera anualidad. Bajo este esquema, la comunidad más beneficiada sería Andalucía que tendría que recibir alrededor de 1.433 millones de euros, esto es, un 37% del total. A continuación, se encontraría la Comunidad Valenciana que debería obtener unos 1.350 millones de euros adicionales, que representan casi el

TABLA 6.6.

Transferencia de Nivelación Horizontal computada a partir de los datos de la liquidación del sistema de financiación autonómica a 2018 y la población de derecho.

	Situación inicial (2018)	Transferencia adicional de nivelación horizontal		Situación Inicial (2018)	Tras TANH1	Tras TANH2	Tras TANH3
	(TANH 1)			Financiación por habitante	Índices. Total CC.AA. RC =100		
	Financiación por habitante	Recursos adicionales	Financiación por habitante				
	Euros	Mill euros	Euros				
Andalucía	2.556	1433	2.727	93,7	96,9	97,8	98,5
Aragón	3.005	0	3.005	110,2	106,7	104,4	102,9
Asturias	2.917	0	2.917	106,9	103,6	101,4	99,8
Illes Balears	3.038	0	3.038	111,4	107,9	105,6	104
Canarias	3.030	0	3.030	111,1	107,6	105,3	103,7
Cantabria	3.235	0	3.235	118,6	114,9	112,4	110,7
Castilla y León	3.057	0	3.057	112,1	108,6	106,2	104,6
Castilla-La Mancha	2.744	0	2.744	100,6	97,4	97,8	98,5
Cataluña	2.693	260	2.727	98,7	96,9	97,8	98,5
C. Valenciana	2.455	1350	2.727	90	96,9	97,8	98,5
Extremadura	3.104	0	3.104	113,8	110,2	107,9	106,2
Galicia	2.967	0	2.967	108,8	105,4	103,1	101,5
C. de Madrid	2.658	452	2.727	97,5	96,9	97,8	98,5
Región de Murcia	2.475	373	2.727	90,7	96,9	97,8	98,5
La Rioja	3.174	0	3.174	116,4	112,7	110,3	108,6
Total CC.AA R.C.	2.727	3.869	2.816	100	100	100	100
		Rango máximo-mínimo		28,6	18	14,6	12,2

Fuente: elaboración propia.

35% del total. Finalmente, Cataluña debería ingresar unos 260 millones de euros adicionales, lo que supone poco menos del 7% del total del fondo. En la siguiente anualidad, el importe adicional de fondos ascendería a 2.713 millones, de los cuales 131 corresponderían a la Región de Murcia. En la tercera de la anualidad la CARM recibiría 92 de los 1.926 millones del fondo. En términos globales, por tanto, en las tres anualidades se debería movilizar un complemento al sistema de financiación autonómica de 8.508 millones de euros, de los que poco más del 7%, esto es, 596 millones, deberían ir dirigidos a la Región de Murcia. Esta forma de proceder daría lugar a una reducción sustancial de la dispersión en cuanto a

la financiación por habitante. Si aproximamos ésta a través de la diferencia entre el valor máximo del índice y el valor mínimo en cada anualidad, dicho rango se reduciría desde 28,6 a 12,2 puntos.

6.5. UNA PROPUESTA DE REFORMA “EXPRÉS” PARA LA REGIÓN DE MURCIA

Ante el más que probable escenario de que el modelo de financiación autonómica no pueda ser objeto de una reforma en profundidad en el corto plazo y la constatación insoslayable de que las necesidades de financiación de las CC.AA. peor financiadas, como es el caso de la Región de Murcia, no pueden resultar desatendidas por más tiempo, resulta, por tanto, imperativo que se lleve a cabo una modulación temporal del sistema actualmente en vigor que permita a dichas comunidades el ejercicio eficaz de sus competencias de una forma similar al promedio del sistema. La premura con que hay que acometer una modificación, siquiera mínima, del sistema, se justifica en el contexto actual por las terribles consecuencias que está provocando la pandemia y que, presumiblemente, seguirá destilando en un futuro inmediato.

Ante tal escenario, la propuesta de De la Fuente (2020c), esto es, la mini-reforma que parte de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica resulta la más fácilmente implementable. No parece que cambiar la pieza clave sobre la que bascula todo el sistema, como sugiere el informe de la Comisión de Expertos de las Cortes Valencianas, esto es, sustituir la población ajustada, por la población sin ajustar, sea una reforma menor y muchos menos asumible de forma inmediata. Por otra parte, también entendemos que la situación de partida desde la que modular el sistema, debe ser la última liquidación del mismo, y que los valores de dicha liquidación se deben ajustar en el sentido en el que De la Fuente lo realiza, esto es, teniendo en cuenta los ajustes a competencias homogéneas.

La aproximación de De la Fuente (2020c), sin embargo, carece, a nuestro juicio, de un aspecto clave que debe ser incluido, a saber: el comportamiento dinámico del sistema a partir de la modulación inicial y hasta el momento en que llegue la reforma definitiva. En su trabajo no deja de señalarse este punto, pero no se lleva a cabo el cálculo de sus implicaciones en los siguientes ejercicios. Por otra parte, y esta carencia es compartida tanto por la propuesta de De la Fuente (2020c) como por la de la Comisión de Expertos de las Cortes Valencianas, debe proporcionarse una compensación a las CC.AA. peor financiadas, en atención a los problemas previos acumulados como consecuencia de la infrafinanciación sufrida. La propuesta que presentamos a continuación pretende cubrir esas dos lagunas.

En cuanto al comportamiento del sistema una vez se dote un fondo extraordinario que permita que las CC.AA. infrafinanciadas alcancen la financiación

media del sistema, consideramos que, como propone la Comisión de Expertos de las Cortes Valencianas o el propio De la Fuente (2020c), esta forma de proceder debería continuar en el tiempo en tanto el sistema de financiación autonómica no sea reformado estructuralmente. El resultado de simular la evolución para tres ejercicios de este fondo extraordinario se muestra en la tabla 6.7.

TABLA 6.7.

Propuesta de modulación del sistema de financiación autonómica mediante la dotación recurrente de un Fondo Extraordinario de Nivelación (FEN) a partir de las liquidaciones de 2018 y la población ajustada.

	Financiación por habitante ajustado (euros)	Fondo Extraordinario de Nivelación		Índices de financiación por habitante ajustado			
		Recursos adicionales (mill. Euros)	Euros por habitante ajustado	Inicial 2020	Tras FEN1	Tras FEN2	Tras FEN3
Andalucía	2.616	906	2.727	95,9	98,1	98,8	99,1
Aragón	2.818	0	2.818	103,3	101,3	100,1	99,2
Asturias	2.762	0	2.762	101,3	99,3	98,8	99,1
Illes Balears	3.068	0	3.068	112,5	110,3	109,0	108,0
Canarias	2.988	0	2.988	109,6	107,4	106,1	105,2
Cantabria	3.200	0	3.200	117,3	115,1	113,7	112,6
Castilla y León	2.821	0	2.821	103,5	101,4	100,2	99,3
Castilla-La Mancha	2.637	190	2.727	96,7	98,1	98,8	99,1
Cataluña	2.743	0	2.743	100,6	98,6	98,8	99,1
C. Valenciana	2.524	982	2.727	92,5	98,1	98,8	99,1
Extremadura	2.966	0	2.966	108,8	106,6	105,4	104,4
Galicia	2.765	0	2.765	101,4	99,4	98,8	99,1
C. de Madrid	2.746	0	2.746	100,7	98,7	98,8	99,1
Región de Murcia	2.529	287	2.727	92,7	98,1	98,8	99,1
La Rioja	3.095	0	3.095	113,5	111,3	109,9	108,9
Total	2.727	2.365	2.781	100,0	100,0	100,0	100,0
Rango máximo-mínimo				24,8	17,0	14,9	13,6

Fuente: elaboración propia a partir de De la Fuente (2020c).

La propuesta supone movilizar 2.365 millones de euros adicionales para dotar el Fondo Extraordinario de Nivelación (FEN) en el primer año. De ellos, 287 millones corresponderían a la Región de Murcia, asegurando así que en este primer año se alcanzase una financiación por habitante ajustado similar a la media de CC.AA. de Régimen Común ajustado a competencias homogéneas. Para la totalidad del

horizonte temporal contemplado la cantidad de fondos movilizada por el FEN ascendería a 5.005 millones de euros. De todo ese volumen, a la Región de Murcia le corresponderían algo menos de 414 millones de euros lo que equivaldría al 8,3% del total de recursos adicionales. La comunidad autónoma que obtendría una mayor cantidad de fondos para el conjunto del periodo sería Andalucía, que debería recibir alrededor de 1.626 millones de euros, lo que significa el 32,5% de los fondos adicionales. La siguiente comunidad en esta ordenación sería la Comunidad Valenciana que debería obtener un importe cercano a los 1.406 millones de euros, que representan alrededor del 28,1% del total del fondo. Cataluña tendría que obtener unos 539 millones de euros, lo que supone el 10,8% del volumen de recursos totales movilizados. Por su parte, la Comunidad de Madrid debería recibir algo más de 442 millones de euros, significando un 8,8% del total. Castilla-La Mancha, por su parte, obtendría un total de 375 millones de euros, un 7,5% del total. Galicia, asimismo, debería recibir alrededor de 145 millones de euros, lo que supondría un 2,9% del total de recursos del FEN. Finalmente, Asturias recibiría 58 millones de euros adicionales, lo que representa el 1,2% del total de recursos adicionales.

Resulta ocioso señalar que la propuesta de modulación no tiene un horizonte cerrado, de modo que, si durante el segundo año se acometiera la reforma definitiva del sistema de financiación autonómica, dejaría de estar operativa esta modulación. En sentido contrario, si tras el tercer periodo no se hubiera llevado a cabo la reforma, la modulación debería seguir aplicándose en las sucesivas anualidades. Si esta situación permaneciese indefinidamente en el tiempo, se llegaría a una situación de igualdad absoluta entre todas las CC.AA. de Régimen Común. Por ello, pensamos que el esquema propuesto incide positivamente en la equidad horizontal y favorece que, cuando llegue el momento de realizar la reforma definitiva, la situación de partida y el resultado final sean más equitativos.

El segundo de los aspectos fundamentales de nuestra propuesta pasa por solventar los problemas acumulados como consecuencia de la infrafinanciación que sufren algunas de las CC.AA. de Régimen Común, y en particular, la Región de Murcia. En efecto, a lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto cómo dicha situación ha ocasionado un abultado endeudamiento de estas comunidades. La modulación del sistema propuesta, sin embargo, no puede solucionar los problemas que se arrastran por esta insuficiente financiación. Es por ello, que pensamos que la solución más justa para compensar los perjuicios causados por la infrafinanciación crónica que vienen arrastrando desde hace años varias CC.AA., pasa porque parte de la deuda acumulada por estas desde 2009, año de la última reforma del sistema, sea absorbida por el Estado. Esta "quita" del stock de deuda de las CC.AA. afectadas debería tener como cota inferior el valor acumulado de las desviaciones con respecto a la media en términos de financiación por población

ajustada y competencias homogéneas, en el periodo que se considere oportuno. En el caso de la Región de Murcia, como se ha puesto de manifiesto en los capítulos precedentes, esto equivaldría a una cantidad de 1.963 millones de euros, si se computa el déficit acumulado entre 2009 y 2018, o de 2.549 millones de euros, si se toma como punto de partida el año 2002 y se extiende el cómputo hasta el último año de liquidación del SFA (ambas cantidades expresadas a precios de 2018).

Como se ha señalado en otras partes de este estudio, esto no significa que el resto del endeudamiento neto asumido por la CARM y por otras comunidades en tales periodos pueda considerarse totalmente ajeno al sistema de financiación. Lo que queda fuera de toda duda es que, de haber disfrutado la Región de un nivel de ingresos homogéneos por habitante ajustado igual a la media de comunidades de Régimen Común, su necesidad de endeudamiento habría sido inferior –en esos 2.000 o 2.500 millones de euros, según el periodo considerado–. Esto hace que resulte difícilmente rebatible la legitimidad para reclamar la asunción de esta “deuda histórica” por parte del Estado. La reclamación de una quita de deuda por mayor importe, sobre la base de una supuesta infrafinanciación generalizada de las haciendas autonómicas –por lo demás, de imposible determinación–, quedaría diluida entre las demandas del resto de comunidades que, en este plano del desequilibrio vertical, serían tan legítimas como las de la Región de Murcia.

CONCLUSIONES

Este estudio ha tenido como objetivo fundamental la cuantificación del volumen estimado de recursos que la CARM ha dejado de percibir como resultado de la infrafinanciación sufrida desde que, en 2002, asumió las competencias en sanidad y servicios sociales y, más recientemente aún, desde que se implantó, en 2009, el modelo de financiación autonómica en vigor. A partir de dicha estimación, abordada por dos procedimientos diferentes, uno “contable”, basado en el cómputo de las diferencias entre la financiación recibida por la Región de Murcia y la obtenida por la media de las CC.AA. de Régimen Común, otro “econométrico”, mediante la recreación de un comparador sintético que reproduce la evolución del déficit de la Región de Murcia en el periodo previo a la entrada en vigor del sistema actual, se ofrece la cota “inferior” y “superior” del endeudamiento público de la CARM atribuible a la infrafinanciación deparada por el sistema de financiación autonómica.

La motivación del objetivo enunciado se asienta sobre una abrumadora evidencia de que la asignación de recursos financieros a las haciendas autonómicas vulnera el principio básico de equidad horizontal, lo que se traduce en un elevado grado de dispersión de los índices de financiación por habitante o por unidad de necesidad (definida, en el caso de las comunidades de Régimen Común, en términos de “habitante ajustado”). Este hecho es irrefutable, como lo es que dicha situación se viene prolongando desde hace años –mucho antes de la aprobación en 2009 del actual modelo de financiación-, sin que las sucesivas modificaciones del sistema hayan servido para corregir, siquiera parcialmente, el problema. Además, la persistencia de estos desequilibrios entre comunidades castiga de manera sistemática a algunas regiones en particular, como la Comunidad Valenciana o la Región de Murcia, desde hace décadas, con el consiguiente impacto en las cuentas públicas que este maltrato supone en términos de unas mayores necesidades de endeudamiento.

Como se ha puesto de manifiesto en el capítulo 2 de este informe, la Región de Murcia, considerando el periodo 2009-2018 en su conjunto, ha sufrido un

deterioro en su financiación relativa que se evidencia en el alejamiento de la media experimentado por su nivel de financiación por “habitante ajustado”. Siendo de las comunidades peor financiadas en el primer año de aplicación del nuevo modelo es, además, la que peor ha evolucionado durante estos nueve años, pasando su índice relativo de financiación homogénea del 96,6 al 92,7% respecto al promedio de las comunidades de Régimen Común; casi cuatro puntos de caída solo superados por la Comunidad de Madrid que, pese a todo, está en 2018 ligeramente por encima del nivel medio de financiación.

Cuando este análisis se extiende a los años de vigencia del modelo anterior (entre 2002 y 2008), ajustando la población con los mismos criterios del modelo de 2009 para tratar de forma homogénea ambos periodos, se constata que la situación relativa en términos de financiación por unidad de necesidad solo mejoró ligeramente en algunos años. Dicha mejoría pareció consolidarse en el primer año de implantación del actual modelo de financiación, cuando se registró un acercamiento a los niveles de financiación medios. Sin embargo, desde entonces, la hacienda regional ha visto menguar su nivel de financiación per cápita en comparación con el que el sistema ha venido garantizando al conjunto de comunidades de Régimen Común. Únicamente la Comunidad Valenciana puede esgrimir una peor situación relativa en el conjunto del periodo y una similar dinámica negativa en sus cifras de financiación en los últimos tres lustros. La CARM siempre ha estado en los últimos lugares del ranquin de financiación por “habitante ajustado” y, aunque la aplicación del modelo de 2009 mejoró ligeramente su situación relativa, en 2013 volvió a situarse en la penúltima posición en el índice de financiación por unidad de necesidad, lugar que conserva en 2018.

Cuando se analiza el impacto de los distintos instrumentos de financiación del sistema de 2009 en la Región de Murcia, esta se revela como un caso singular – una caja de resonancia– en el contexto del conjunto de comunidades de Régimen Común. Así, la Región de Murcia es una comunidad con una capacidad tributaria inferior a la media de CC.AA. de Régimen Común (índice de 81,4 sobre 100 en 2018) que ve mejorada su financiación en términos comparados gracias a la distribución del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), que es el principal instrumento de nivelación, el cual le permite alcanzar un 94,2% de la financiación media por “habitante ajustado”. Sin embargo, la aplicación del Fondo de Suficiencia General, instrumento de cierre del sistema, reduce en 2 puntos su financiación relativa, cayendo el índice de financiación efectiva al 92,5% del total. Además, los fondos de competitividad y cooperación apenas contribuyen a mejorar dicha posición relativa, que finalmente se concreta en el índice de 92,7 sobre 100, que solo supera, y por una décima, el de la Comunidad Valenciana (92,6).

Tras examinar la evolución de la financiación relativa de la CARM y analizar el impacto que producen en la misma los diferentes instrumentos de financiación del sistema, en el capítulo 3 se ha procedido a estimar el déficit relativo acumulado resultante de comparar la financiación por “habitante ajustado” de la CARM con la media de comunidades de Régimen Común, expresando todas las cifras en euros del año 2018. Así calculado, el déficit de financiación acumulado en el periodo 2002-2018 por la CARM respecto a la media de Régimen Común asciende a 2.549 millones de euros. De este montante global, más de tres cuartas partes, esto es, 1.963 millones de euros, corresponden al periodo de aplicación del modelo vigente: 2009-2018.

Para valorar correctamente la estimación anterior ha de tenerse en cuenta que el criterio de nivelación implícito en el FGSPF no pretende la igualación total de los recursos por “habitante ajustado” de las comunidades, sino únicamente una nivelación del 75% (pues es ésta la proporción de los recursos tributarios que es objeto de redistribución mediante el fondo de garantía). En consecuencia, la metodología que se ha seguido para calcular el déficit relativo acumulado, por basarse en un criterio de igualación plena de la financiación por “habitante ajustado” está, de hecho, sobreestimando la infrafinanciación, ya que la Región de Murcia tiene una capacidad tributaria inferior a la media, de la cual retiene un 25%.

Con todo, consideramos que la cifra de 2.549 millones de euros (de 2018) es una estimación razonable del déficit de financiación acumulado en términos relativos por la Región de Murcia y, más allá del matiz señalado en el párrafo anterior, se nos antoja una cifra difícilmente rebatible. Esto no significa que la CARM no pueda haber sufrido –y sufra aún– una infrafinanciación mayor, debida, no ya a una situación de desequilibrio horizontal, sino a una insuficiencia financiera que pudiera afectar, en general, a las CC.AA. en su conjunto (desequilibrio fiscal vertical). No obstante, la estimación de una supuesta infrafinanciación de las CC.AA. en su conjunto requeriría disponer, a su vez, de una estimación “objetiva” de las necesidades de gasto que conlleva el ejercicio de las competencias asumidas por cada nivel de gobierno. No existe forma, sin embargo, de determinar los requerimientos de financiación que acompañan a las competencias atribuidas a las CC.AA. que permita determinar si estas disponen, en su conjunto, de un grado de suficiencia relativa mayor o menor que el del resto de niveles de gobierno y, en particular, de la administración central, que es, en última instancia, la que garantiza la suficiencia financiera de las haciendas regionales.

En consecuencia, únicamente cabe analizar la evolución comparada de los recursos de los distintos niveles de gobierno, con el fin de conocer la dinámica del (des)equilibrio vertical entre Estado y CC.AA. En este sentido, aunque la caída en los recursos de las CC.AA. provocada por la crisis de 2008 ha sido muy intensa y

ello ha causado, sin duda, importantes problemas financieros a las comunidades, que han hecho difícil el mantenimiento de los niveles de prestación de los servicios de su competencia, lo cierto es que la magnitud de dicha caída ha sido inferior a la contracción experimentada por los recursos de la Administración central. De hecho, como se evidencia en el capítulo 5, la pérdida de recursos ordinarios de las CC.AA. fue idéntica a la experimentada por los recursos ordinarios de carácter tributario (es decir, sin incluir transferencias corrientes netas) percibidos conjuntamente por la Administración central y las CC.AA. entre 2007 y 2009. Sin embargo, desde 2011 y, de manera más evidente, a partir de 2015 y hasta 2019, los recursos ordinarios netos de transferencias a disposición de las CC.AA. crecieron más que el total de tributos recaudados conjuntamente por el Estado y las comunidades. No cabe concluir, por tanto, a la vista de estos datos, que se haya generado un desequilibrio fiscal vertical o que este se haya agravado. Así pues, los algo más de 2.500 millones estimados podrían interpretarse como una suerte de “cota inferior” del déficit acumulado por la CARM como consecuencia del inadecuado diseño y aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común.

De lo anterior podría deducirse que el deterioro experimentado en la hacienda regional murciana entre 2002 y 2019 se ha debido exclusivamente al desplome de los recursos tributarios. El examen detallado de las dinámicas de los recursos y empleos no financieros de la administración pública de la CARM, en comparación a la seguida por el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común, desmiente, sin embargo, esta conjetura. En el capítulo 4 se han analizado en profundidad dichas dinámicas, lo que ha permitido comprobar que el déficit público emerge como un problema para la CARM en los años 2008 y 2009 debido, fundamentalmente, a una notable expansión del gasto público en términos de PIB. El agravamiento de la situación financiera subsiguiente es, en efecto, consecuencia del desplome de los ingresos en el bienio 2010-2011, que, sin embargo, no se ve acompañado de un ajuste en el nivel de gasto, que se mantiene prácticamente inalterado (con un leve crecimiento, de hecho, en el segundo año del bienio). La fuerte recuperación de los ingresos en 2012 no consigue una mayor reducción del déficit debido a que los gastos vuelven a crecer en relación con el PIB en dicho año. Solo a partir de 2013 se inicia una senda de consolidación presupuestaria que únicamente parece abandonarse al final del periodo, en 2019, cuando los gastos vuelven a mostrar un repunte (iniciado ya el año anterior), mientras que los ingresos acusan un ligero retroceso. En términos comparados al conjunto de las CC.AA. de Régimen Común, el comportamiento de la hacienda de la Región de Murcia ha sido claramente más laxo, excepción hecha, como ya hemos apuntado, de la última fase del ciclo, la comprendida entre 2013 y 2019, durante la cual se reduce más el déficit en la comunidad murciana.

Tal y como se expone en el mismo capítulo 4, el déficit acumulado de financiación estimado como resultado de comparar la financiación recibida con la

que hubiese recibido la CARM de haber tenido acceso a la misma financiación por habitante “ajustado” que la media de CC.AA. de Régimen Común (la aproximación que hemos calificado como “contable”), y que asciende a 2.549 millones de euros, representaría un 30% de los 8.509 millones de euros en que se incrementó la deuda pública de la comunidad entre 2002 y 2018 (pasando de 723 millones en 2002 a 9.232 en 2018). Si ceñimos el cálculo al periodo 2009-2018, concluiríamos que el endeudamiento neto estrictamente necesario para cubrir la brecha ocasionada por la infrafinanciación de la Región de Murcia, tomando esta, al igual que hacíamos antes, como una cota “inferior” del déficit acumulado por la CARM, ascendería a 1.963 millones de euros (de 2018). Teniendo en cuenta que en ese mismo periodo 2009-2018 la deuda pública regional aumentó en 7.891 millones de euros, la parte del crecimiento en los pasivos financieros de la CARM que es directamente imputable a la infrafinanciación relativa se cifra en un 24,9% del total. Asumiendo, pues, la hipótesis contrafactual de que la Región de Murcia hubiese recibido desde 2002 hasta 2018 la misma financiación básica por habitante ajustado que la media de comunidades de Régimen Común, la deuda pública autonómica habría crecido, *ceteris paribus*, 5.960 millones, es decir, un 70% de su incremento efectivo.

El abordaje econométrico dirigido a ofrecer una estimación complementaria de la infrafinanciación sufrida por la CARM, pasa por comparar la evolución efectiva de las cuentas regionales desde 2009 con la evolución que dichas cuentas habrían seguido desde ese mismo año de no haber cambiado el sistema de financiación autonómica actualmente vigente. Para ello, en principio, habría que identificar, entre el resto de CC.AA. de Régimen Común, aquella (o aquellas) que presenta(n) una evolución idéntica o paralela del déficit público en el periodo previo a la reforma. Sin embargo, ante la evidencia de que ninguna de las restantes comunidades cuyos índices de financiación apenas se ven modificados por la reforma de 2009 presenta, en el periodo previo, dinámicas similares a la murciana en la evolución del déficit público, se ha construido una combinación no lineal de comunidades que reproduce fielmente la evolución del déficit de la Región de Murcia en el periodo previo a la implementación de la reforma de 2009. Esta combinación nos informa de cuál habría sido el déficit público de la Región de Murcia a partir del año 2009 si la reforma del sistema de financiación autonómica no hubiera tenido lugar. La premisa que asume este ejercicio econométrico –y sin la cual carece de validez– es que el nuevo modelo de financiación autonómica instaurado en 2009 es exógeno a las variables (déficit y deuda pública) en las que pretendemos identificar el efecto de su implantación. Por esta razón, junto con el hecho de que la política fiscal discrecionalmente adoptada por el gobierno regional puede influir en la magnitud de la infrafinanciación finalmente experimentada, interpretamos la estimación resultante como una cota “superior” de la infrafinanciación achacable a las propias características del sistema de

financiación autonómica. Las estimaciones más verosímiles entre las realizadas sobre la base de los supuestos descritos, sugieren que entre un 43% y un 48% del incremento en los niveles de endeudamiento público de la Región de Murcia producidos desde 2009 podría deberse al inadecuado diseño del sistema de financiación autonómica que entró en vigor ese mismo año.

Una vez verificado y cuantificado el tamaño de la infrafinanciación arrastrada por la CARM desde antes incluso del arranque del actual sistema de financiación autonómica, realizamos en el capítulo 6 una propuesta de mini-reforma “expres” de dicho sistema, con la finalidad primordial de atajar urgentemente la brecha que, en términos de financiación por unidad de necesidad o habitante ajustado, soporta la Región de Murcia en comparación al promedio de comunidades de Régimen Común. Nuestra propuesta es una síntesis de las recientemente formuladas por De la Fuente (2020c) y la Comisión de expertos de las Cortes Valencianas (2020), a la que añadimos un posicionamiento relativo al problema generado por la deuda “histórica” atribuible a la infrafinanciación endémica de la CARM.

El sustrato básico de nuestra propuesta de “modulación” del sistema de financiación autonómica actual radica, a semejanza de la propuesta de la comisión de expertos de las Cortes Valencianas, en la realización de una primera transferencia de recursos tal que permita alcanzar la media de la situación en el año inicial, 2020. Dicha media se define en términos de financiación por habitante ajustado, como propone De la Fuente (2020c). Esto supone movilizar 2.365 millones de euros adicionales para dotar un Fondo Extraordinario de Nivelación en el primer año. De ellos, 287 millones corresponderían a la Región de Murcia, asegurando así que en este primer año se alcanzase una financiación por habitante ajustado similar a la media de CC.AA. de Régimen Común a competencias homogéneas. A continuación, de esa primera transferencia se deriva una nueva media que se utilizará para el cálculo de la transferencia de nivelación en el segundo año. El mismo cálculo se realizará en el tercer año y sucesivos. De esta forma, los recursos adicionales de cada comunidad en cada año se consolidan en las siguientes anualidades. Suponiendo un horizonte temporal de 3 años, la cantidad de fondos movilizada por dicho Fondo Extraordinario de Nivelación ascendería a 5.005 millones de euros. De todo ese volumen, a la Región de Murcia le corresponderían algo menos de 414 millones de euros, lo que equivaldría al 8,3% del total de recursos adicionales habilitados.

Como es obvio, la propuesta de modulación del sistema de financiación autonómica descrita no tiene un horizonte cerrado, de modo que debería mantenerse en tanto en cuanto no se acometa la reforma global del sistema. De hecho, si esta situación permaneciese indefinidamente en el tiempo, se llegaría a una situación de igualación absoluta entre todas las CC.AA. de Régimen Común.

Por ello, pensamos que el esquema propuesto incide positivamente en la equidad horizontal y favorece que, cuando llegue el momento de realizar la reforma definitiva, la situación de partida y el resultado final sean más equitativos.

Por último, también forma parte de nuestra propuesta abordar la mitigación del problema de endeudamiento acumulado como consecuencia de la infrafinanciación que particularmente sufre la Región de Murcia. En este sentido, consideramos que la solución más adecuada para compensar los perjuicios causados por tal infrafinanciación crónica, sería que parte del volumen de deuda pública acumulado desde 2009 sea absorbido por el Estado. Esta “quita” del stock de deuda de las CC.AA. afectadas debería tener como cota inferior el valor acumulado de las desviaciones con respecto a la media en términos de financiación por población ajustada y competencias homogéneas, en el periodo que se considere oportuno. En el caso de la Región de Murcia, como se ha puesto de manifiesto en los capítulos precedentes, esto equivaldría a una cantidad de 1.963 millones de euros, si se computa el déficit acumulado entre 2009 y 2018, o de 2.549 millones de euros, si se toma como punto de partida el año 2002 y se extiende el cómputo hasta el último año de liquidación del sistema de financiación autonómica (ambas cantidades expresadas a precios de 2018).

Esto no significa, en cualquier caso, que el resto del endeudamiento neto asumido por la CARM y por otras comunidades en tales periodos pueda considerarse totalmente ajeno al sistema de financiación. Lo que queda fuera de toda duda es que, de haber disfrutado la Región de un nivel de ingresos homogéneos por habitante ajustado igual a la media de comunidades de Régimen Común, su necesidad de endeudamiento habría sido inferior –en esos 2.000 o 2.500 millones de euros, según el periodo considerado–. Esto hace que resulte difícilmente rebatible la legitimidad para reclamar la asunción de esta “deuda histórica” por parte del Estado. La reclamación de una quita de deuda por mayor importe, sobre la base de una supuesta infrafinanciación generalizada de las haciendas autonómicas –por lo demás, de imposible determinación–, quedaría diluida entre las demandas del resto de comunidades que, en este plano del desequilibrio vertical, serían tan legítimas como las de la Región de Murcia.

APÉNDICE

ANÁLISIS DEL EFECTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN SOBRE EL DÉFICIT Y LA DEUDA AUTONÓMICOS

El efecto de la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009 en el déficit o deuda públicos del conjunto de CC.AA. de Régimen Común se identifica, bajo el supuesto de exogeneidad de la reforma, a partir de un análisis de regresión múltiple como el siguiente:

$$\Delta y_{it} = \alpha + \beta \Delta X_{it} + \varphi \Delta I_{it} + \delta D_{it} + \gamma D_{it} \Delta I_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

donde Δy_{it} informa del cambio en el déficit o deuda públicos en porcentaje del PIB de la comunidad i entre los años $t-1$ y t ; ΔX_{it} mide, entre otros factores explicativos, el crecimiento económico registrado por la comunidad en ese periodo de tiempo; D_{it} es una variable dicotómica que toma el valor 1 para el periodo posterior a la reforma, esto es, a partir del año 2009 y cero en caso contrario; ΔI_{it} es el cambio en el índice de financiación definitiva efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado calculado con los criterios de reparto del sistema 2001 hasta la reforma de 2009 y con los nuevos criterios a partir de ese momento y ε_{it} es un término de error que recoge todos aquellos factores que afectan al déficit o deuda públicos no recogidos previamente en (1).

Alternativamente, podríamos haber optado por una ecuación en niveles y no en primeras diferencias, pero este último modelo tiene la ventaja de que elimina el poder explicativo de todas aquellas variables económicas, culturales, etc., que explican la persistencia en los diferenciales territoriales en déficit público entre las comunidades autónomas españolas. La ecuación (1) se estima por Mínimos Cuadrados Ordinarios. Nótese que la estimación no condiciona en un conjunto de variables indicadoras de comunidad autónoma y, por tanto, la identificación

del efecto de interés no proviene de comparar, para una comunidad dada, los cambios en la variable dependiente concreta considerada con los cambios en la financiación recibida. Al contrario, la identificación se obtiene comparando dicha evolución entre distintas comunidades y en el tiempo.

El efecto del cambio en el sistema sobre el déficit se identifica estimando el coeficiente γ , asociado a la interacción entre el cambio en el índice de financiación y la indicadora de periodo posterior a la reforma. Este coeficiente informa de cómo cambia el efecto de la financiación autonómica sobre el déficit público al pasar del periodo previo al periodo posterior a la reforma de 2009. Así, si la reforma de 2009 no hubiera modificado el efecto del sistema de financiación previo en el déficit autonómico, el coeficiente estimado γ no debería ser significativamente distinto de cero. El periodo temporal disponible abarca de 2002 a 2019, contrastándose la robustez de las estimaciones para amplitudes diferentes del periodo posterior a 2009.

Para identificar el efecto de la reforma de 2009 sobre las cuentas públicas de la Región de Murcia introducimos la siguiente notación. Denotamos por $j+1$ el número de comunidades utilizadas en la estimación, donde $j = 1$ para Murcia, siendo las restantes j comunidades de Régimen Común utilizadas en la construcción del contrafactual y, por tanto, de la estimación del efecto de interés. Por su parte, t denota el año en el que una variable es medida, siendo $\{0, 1, \dots, t_0\}$ el periodo temporal previo a la reforma de 2009 y $\{t_0 + 1, \dots, T\}$ el periodo temporal posterior a la misma. Asimismo, la variable de interés en la que deseamos identificar el efecto de la reforma es y_{jt} para la comunidad autónoma de Régimen Común j en el momento t .

El efecto de la reforma de 2009 en el déficit público de la Región de Murcia puede identificarse utilizando la siguiente ecuación:

$$\gamma = E[y_{jt}|j = 1, t \in t^1] - E[y_{jt}^*|j = 1, t \in t^1] \quad (2)$$

donde y_{jt}^* es el contrafactual de la variable de interés, esto es, el valor del déficit público en porcentaje de la renta que se habría observado en la comunidad j en el año t de no haber entrado en vigor la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009. Puesto que ninguna de las comunidades de Régimen Común cuyos índices de financiación apenas se ven modificados por la reforma de 2009 presenta, en el periodo previo, las mismas cifras, o la misma dinámica, de déficit público en porcentaje de la renta autonómica que la Región de Murcia, tenemos que recurrir a la técnica desarrollada en Abadie & Gardeazabal (2003)

Estos autores proponen una original solución que, aplicada a nuestro problema, pasa por construir una combinación no lineal de comunidades que reproduzca fielmente la evolución del déficit de la Región de Murcia en el periodo previo a la implementación de la reforma de 2009. Así, esta combinación no lineal informaría de forma precisa sobre cuál hubiera sido el déficit público de la Región de Murcia a partir del año 2009 en ausencia de reforma del sistema de financiación autonómica.

Necesitamos un poco más de notación para desarrollar este método que elimina la arbitrariedad en la elección del grupo de control o comparación (contrafactual). Así, definimos un vector de ponderaciones W , de dimensión $J \times 1$, de forma que $W = (w_2, \dots, w_{J+1})$, $\sum_{j=2}^{J+1} w_j = 1$ y $0 \leq w_j \leq 1$ para $j = \{2, \dots, J + 1\}$. Asimismo, denotamos X^1 por un vector de variables explicativas autonómicas que determinan el valor de en el periodo previo a 2009, esto es, un conjunto de determinantes del déficit público de la Región de Murcia en el periodo previo a 2009. De forma equivalente, X^0 es una matriz de dimensión $(k \times j)$ de variables explicativas autonómicas que determinan el valor de y_{jt} para $j \neq 1$ en el periodo previo a 2009. En otras palabras, la matriz X^0 recoge los determinantes del déficit público de las comunidades autónomas de Régimen Común distintas de Murcia en el periodo previo a 2009.

Abadie & Gardeazabal (2003) demuestran que el problema de identificar el efecto causal de interés es equivalente al de encontrar los factores de ponderación óptimos W que minimizan la distancia en el periodo previo al tratamiento entre los determinantes del déficit público en Murcia y en las demás comunidades autónomas. Este problema de optimización puede escribirse de la siguiente forma:

$$\min_{W \in \omega} (X^1 - X^0 W)' V (X^1 - X^0 W) \quad (3)$$

donde V es una matriz diagonal que informa de la relevancia de cada componente de X en la determinación de la variable de interés para la Región de Murcia en el periodo previo a 2009, esto es, en la determinación de y_{1t} para $t \in t^0$, y donde ω es el conjunto de todos los vectores de ponderación posibles. Una vez estimamos los factores de ponderación óptimos, el efecto causal de la reforma de 2009 en las cuentas públicas de la Región de Murcia puede identificarse utilizando el siguiente contrafactual:

$$E[y_{jt}^* | j = 1, t \in t^1] = \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* \cdot E[y_{jt} | t \in t^1] \quad (4)$$

donde w_j^* es el factor de ponderación óptimo de la comunidad autónoma de Régimen Común j . El efecto de interés se estimaría como sigue:

$$\delta = E[y_{jt} | j = 1, t \in t^1] - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* \cdot E[y_{jt} | t \in t^1] \quad (5)$$

REFERENCIAS

- Abadie, A., & Gardeazabal, J. (2003). The economic costs of conflict: A case study of the Basque country. *American Economic Review*, 93(1), 113–132. <https://doi.org/10.1257/000282803321455188>
- AIReF. (2015). *Informe sobre el establecimiento de objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas*. <https://www.airef.es/es/informes-tipo/informe-sobre-el-establecimiento-de-los-objetivos-individuales-de-las-comunidades-autonomas/>
- CESRM. (2015). *El modelo de financiación autonómica y sus consecuencias económicas para la Región de Murcia*. <https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/paginas/publicaciones/UltimasPublicaciones.seam?pubId=982&cid=12649>
- Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, C. (2017). *Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica. Segundo informe*. http://www.ivie.es/wp-content/uploads/2018/02/Informe-Les-Corts_entrega.pdf
- Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, C. (2020). *Propuesta de corrección transitoria de los resultados de aplicación del sistema de financiación autonómica de la Ley 22/2009, a instrumentar hasta la reforma global del sistema*.
- De la Fuente, A. (2016a). El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-02.html>
- De la Fuente, A. (2016b). La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-08.html>
- De la Fuente, A. (2016c). La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-08.html>

- De la Fuente, A. (2017). Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. *Studies on the Spanish Economy*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2017-19.html>
- De la Fuente, A. (2019a). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2017. *Studies on the Spanish Economy*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2019-35.html>
- De la Fuente, A. (2019b). Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas. *Studies on the Spanish Economy*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2019-31.html>
- De la Fuente, A. (2020a). Las finanzas autonómicas en 2019 y entre 2003 y 2019: ¿Quo vadis? *Studies on the Spanish Economy*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2020-12.html>
- De la Fuente, A. (2020b). Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2020-02.html>
- De la Fuente, A. (2020c). Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2020-05.html>
- FEDEA. (2020). *Jornada sobre la reforma de la financiación territorial Fedea-FIOP*. Senado. <https://www.fedea.net/jornada-sobre-la-reforma-de-la-financiacion-territorial-fedea-fiop/>
- Fernández, X., & Lago, S. (2014). El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos. *Investigaciones Regionales*, 30, 159–196. https://old.aecr.org/images/ImatgesArticles/2014/12/08Fernandez.pdf?_ga=2.28891900.1511682180.1606128025-2082039736.1606128025
- Lago, S., & Martínez-Vázquez, J. (2015). El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis? *Papeles de Economía Española*, 143, 2-14. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/143art02.pdf
- López, J. (2016). La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-01.html>
- López, J., & Zabalza, A. (2015). A vueltas con la financiación tributaria. *Papeles de Economía Española*, 143, 94–109. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/143art07.pdf

- Ministerio de Hacienda, M. H. (2017). *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist_financiacion_y_deuda/informaciónccaa/informe_final_comisión_reforma_sfa.pdf
- Monasterio, C., & Suárez, J. (1998). *Manual de hacienda autonómica y loca*. Ariel.
- Pedraja, F., & Utrilla, A. (2010). Autonomy and equity in the new funding system for autonomous regions in Spain. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Reserach*, 18, 191–218. <https://ideas.repec.org/a/ris/invreg/0067.html>
- Pérez, F., & Cucarella, V. (2015). Necesidades y gastos de las comunidades autónomas. *Papeles de Economía Española*2, 143, 52–75. <http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21776>
- Ramos, J., García, A., Martín, J. M., & Macarro, J. M. (2019). A propósito de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general. In *Documentos de Trabajo* (No. 2; 2019, Vol. 2). https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2019_02.pdf
- Vilalta, M. (2016). Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-16.html>
- Zabalza, A. (2016). Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-15.html>
- Zubiri, I. (2016). El Sistema de Financiación de las CC.AA.: Problemas y Propuestas de Solución. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2016-18.html>

SOBRE LOS AUTORES

JOSÉ MARÍA ABELLÁN PERPIÑÁN es Catedrático de Universidad del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia. Ha sido Presidente de la Asociación de Economía de la Salud (AES), vocal de la Asociación Libre de Economía (ALdE) y Vicerrector de Economía, Sostenibilidad y Ciencias de la Salud de la Universidad de Murcia. Actualmente es Director del Área de Salud y servicios sanitarios del Observatorio de Economía Conductual del Colegio de Economistas de Madrid. Reúne más de 100 artículos, libros y contribuciones en obras colectivas y ha coordinado cerca de 30 proyectos y contratos. Ha colaborado asiduamente con el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia en la elaboración de sus Memorias sobre la situación económica y laboral y en otras publicaciones de carácter monográfico.

JORGE EDUARDO MARTÍNEZ PÉREZ es Doctor en Economía, profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Murcia e investigador del Grupo de investigación en Economía de la salud y evaluación económica. Ha publicado artículos, en revistas nacionales e internacionales, además de libros y capítulos en publicaciones colectivas. Ha participado en más de una decena de proyectos de investigación y en más de una veintena de contratos y convenios de investigación. Es colaborador habitual del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en cuya Memoria sobre la situación económica y laboral ha participado varios años, siendo miembro del equipo de trabajo que en 2015 redactó el estudio promovido por el CES sobre las consecuencias económicas del modelo de financiación autonómica en la Región de Murcia. Es uno de los promotores de la Empresa de Base Tecnológica Habilidades no cognitivas S.L.

ILDEFONSO MÉNDEZ MARTÍNEZ es Doctor en Economía, profesor titular de Economía aplicada en la Universidad de Murcia e investigador principal del Grupo de investigación en Economía de la Educación y Evaluación de Políticas Públicas. Ha publicado numerosos artículos, en revistas nacionales e internacionales, además de libros y capítulos en publicaciones colectivas. Ha participado en diversas

monografías editadas por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, como la que en 2015 se dedicó al análisis de las consecuencias para la Región de Murcia del modelo de financiación autonómica. Es director del Centro de Estudios en Habilidades no Cognitivas y Evaluación Económica de la Universidad de Murcia.

FERNANDO IGNACIO SÁNCHEZ MARTÍNEZ es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, profesor titular de Economía aplicada en la Universidad de Murcia e investigador principal del Grupo de investigación en Economía de la salud y evaluación económica. Ha publicado numerosos artículos, en revistas nacionales e internacionales, además de libros y capítulos en publicaciones colectivas. Es colaborador habitual del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, para el que ha realizado distintas contribuciones a varias ediciones de la Memoria sobre la situación económica y Laboral, así como estudios monográficos como el que en 2015 se dedicó a las consecuencias económicas del modelo de financiación autonómica en la Región de Murcia. Es coordinador del Programa de Doctorado en Economía Interuniversitario DEClDE.

