

 CES

# EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS PARA LA REGIÓN DE MURCIA

**colección**  
**estudios**34

**EL MODELO DE FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA Y SUS  
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS  
PARA LA REGIÓN DE MURCIA**

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

Noviembre de 2015

**EQUIPO INVESTIGADOR:**

Fernando Ignacio Sánchez Martínez  
Ildefonso Méndez Martínez  
Jorge Eduardo Martínez Pérez



La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el C.E.S. 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. 2015. 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](http://www.cesmurcia.es)

I.S.B.N.: 978-84-606-6053-8  
Depósito Legal: MU 1465-2015

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

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	11
<b>1. Los sistemas de financiación de las comunidades autónomas</b> .....	15
1.1. La teoría económica del federalismo fiscal. ....	15
1.1.1. La justificación económica de la descentralización fiscal. ....	15
1.1.2. La atribución de ingresos a los gobiernos regionales. ....	18
1.2. La financiación autonómica: bases constitucionales y regímenes de financiación. ....	22
1.3. La financiación de las comunidades autónomas de régimen común: el modelo LOFCA y su evolución .....	24
1.3.1. El modelo LOFCA original y la metodología del coste efectivo. ....	24
1.3.2. El sistema de financiación de régimen común entre 1986 y 2001. ....	29
1.3.3. La reforma de la LOFCA en 2001: el modelo del periodo 2002-2008. ....	32
1.4. El sistema de financiación de régimen común de 2009: características y funcionamiento. ....	39
1.4.1. Las necesidades de gasto en el nuevo modelo .....	39
1.4.2. Recursos financieros y sistema de nivelación .....	40
1.4.3. Efectos del acuerdo de 2009 sobre la suficiencia relativa. ...	44

<b>2. La financiación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2013.....</b>	<b>51</b>
2.1. Evolución de los recursos del sistema de financiación.....	51
2.1.1. Financiación básica de la CARM. 2002-2013. ....	51
2.1.2. Composición de los recursos que integran la financiación básica. 2002-2013. ....	60
2.1.3. Contribución de los distintos instrumentos de financiación a la evolución de los recursos percibidos por la CARM. 2002-2013.....	71
2.2. Financiación relativa de la Región de Murcia.....	76
2.2.1. Fuentes y metodología. ....	76
2.2.2. Evolución de la financiación relativa de la CARM en el periodo 2002-2008. ....	78
2.2.3. Evolución de la financiación relativa de la CARM en el periodo 2009-2013 y en el conjunto del periodo 2002-2013 .....	85
2.2.4. Impacto de los diferentes elementos del sistema de financiación sobre la financiación relativa de la CARM .....	96
2.2.5. Una estimación del déficit de financiación acumulado de la CARM en el periodo 2002-2013.....	102
<b>3. Las consecuencias económicas de los sistemas de financiación autonómica .....</b>	<b>111</b>
3.1. Objetivos, metodología y datos.....	111
3.2. Efecto del sistema de financiación sobre el déficit y el endeudamiento autonómicos.....	115
3.3. Efecto del sistema de financiación sobre los recursos educativos públicos de las CC.AA. ....	117
3.4. Efecto del sistema de financiación sobre los resultados de la sanidad pública autonómica.....	120
<b>4. Propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica ...</b>	<b>127</b>
4.1. Propuestas de mejora de la suficiencia financiera y la estabilidad de los ingresos de las CC.AA.....	128
4.2. Propuestas en el ámbito de la nivelación fiscal: la búsqueda de una mayor equidad entre comunidades. ....	135

4.3. Propuestas orientadas a incrementar la corresponsabilidad fiscal y la autonomía de las CC.AA. ....	148
<b>Síntesis y conclusiones</b> .....	155
Sobre los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas....	155
Sobre la financiación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2013.....	161
Sobre las consecuencias económicas de los sistemas de financiación autonómica .....	171
Sobre las propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica .....	173
<b>Referencias</b> .....	183
<b>Índices de tablas y gráficos</b> .....	187



# PRESENTACIÓN

Entre los grandes temas que centran los debates sobre el desarrollo de la Región de Murcia se encuentra, inequívocamente, el modelo de financiación autonómica y los efectos que genera su aplicación en nuestra Comunidad Autónoma. No se trata de una cuestión coyuntural que haya aflorado en el marco de la enorme crisis económica –y social– que se inicia en 2008. Al contrario, es un tema controvertido desde las primeras etapas del proceso autonómico porque ya entonces se empezó a apreciar que generaba desigualdades territoriales, y que Murcia resultaba gravemente perjudicada por corresponderle una financiación por habitante notablemente inferior al promedio. Una situación que las diferentes reformas emprendidas a lo largo de los años han sido incapaces de corregir.

El Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia lo consideró un tema con suficiente trascendencia para promover un estudio en profundidad, al igual que ha hecho a lo largo de los años con otros igualmente de enorme relevancia (recursos hídricos, inmigración, economía irregular, sistema sanitario público, reforma de la Política Agrícola Común...). En primer lugar por su importancia económica. No es necesario escribir mucho para justificarla pues ese desequilibrio implica anualmente que la Región deje de percibir una elevada cantidad de recursos financieros y muy necesarios, especialmente cuando además los principales indicadores socioeconómicos la sitúan generalmente por debajo de los datos nacionales. Y en segundo lugar por la oportunidad del momento en que nos encontramos. La vigencia del actual modelo finalizó y de las elecciones generales recientemente celebradas surgirá un nuevo gobierno que debiera tener entre sus prioridades la reforma del sistema de financiación autonómica.

El fin principal del trabajo no es probar el perjudicial trato recibido por la Región en este ámbito, suficientemente revelado por otros estudios de cualificados investigadores independientes y ajenos a nuestra Comunidad Autónoma. Ante una negociación que se prevé compleja y difícil, pues los intereses regionales son muy dispares, el objetivo prioritario es aportar desde nuestra posición propuestas,

ideas y reflexiones de interés para propiciar la reforma del actual sistema, de tal forma que si el nuevo modelo no logra igualar los recursos por habitante de las regiones, corrija al menos las enormes disparidades del actual.

El estudio se adjudicó a un equipo de investigadores de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia compuesto por D. Fernando Ignacio Sánchez Martínez, D. Ildefonso Méndez Martínez y D. Jorge Eduardo Martínez Pérez, de larga y cualificada trayectoria en el ámbito económico y particularmente en el hacendístico. Han cumplido con creces las expectativas depositadas porque han realizado un trabajo riguroso y de gran calidad técnica, de fácil lectura pues han procurado simplificar términos complejos para hacerlos accesibles a personas poco conocedoras de estos temas, y con solidez y creatividad en las propuestas que realizan. Les agradezco el esfuerzo que han realizado, sin duda fructífero.

El debate en torno al sistema de financiación autonómica, sus posibles inequidades y las vías por las que debería transitar su próxima reforma está no pocas veces trufado de lugares comunes y generalidades, cuando no de presupuestos de partida erróneos. Por esta razón resulta particularmente oportuno el contenido del capítulo primero del estudio que, en primer lugar, revisa de un modo sucinto pero preciso el marco teórico que, desde la perspectiva de la economía del bienestar, justifica la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos. Conviene no olvidar que, al margen de razones de naturaleza histórica y política, la descentralización de las administraciones públicas en España tiene un sólido fundamento de índole económica, toda vez que la diversificación de la oferta de servicios públicos orientada a satisfacer unas preferencias también diversas territorialmente, conlleva ganancias en términos de bienestar frente a la provisión uniforme de una administración centralizada. Este primer capítulo aborda asimismo una necesaria revisión de la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, en la que se subrayan las luces y las sombras que asoman tras cada una de las reformas aplicadas en el transcurso de los últimos treinta y cinco años.

Siendo el objetivo del estudio evaluar los efectos económicos de la financiación autonómica en la Región, es ineludible cuantificar cómo la aplicación de los modelos de financiación se ha reflejado en las cifras de ingresos de la comunidad autónoma. Esto es lo que hacen los autores del informe en su capítulo segundo, cuyo ámbito temporal de análisis abarca los dos últimos modelos: el aprobado en 2001 y que estuvo vigente desde 2002 hasta 2008; y el aprobado en 2009, que ha prolongado su vigencia desde dicho año hasta el momento presente. El análisis descriptivo que se lleva a cabo en este capítulo es muy completo y enormemente útil para comprender los factores que explican las dinámicas de la

financiación de la CARM y del conjunto de comunidades de régimen común, así como para valorar la situación relativa de la comunidad murciana en el conjunto del sistema. Cualquiera que lea esta parte del informe constatará la inequívoca evidencia de que la Región de Murcia ha sufrido en el periodo objeto de estudio –incluso antes, como sugieren los autores– una discriminación sistemática en lo que respecta a su financiación relativa. Resulta desolador comprobar que la CARM es la segunda región peor tratada por el sistema de financiación –solo la Comunidad Valenciana está objetivamente peor– y que, además, esta situación, lejos de solucionarse con los sucesivos cambios en el modelo de financiación, se revela como un problema estructural.

El colofón de este capítulo es la cuantificación –con todas las cautelas que se derivan de las opciones metodológicas escogidas por los autores– de los déficit de financiación anuales que han resultado de este agravio comparativo, así como la estimación del déficit acumulado en el periodo objeto de estudio, 2002-2013. El resultado de este ejercicio es contundente: asumiendo que las necesidades de gasto de las comunidades están bien representadas por el conjunto de variables y ponderaciones que el modelo de 2009 utiliza para el reparto del denominado Fondo de Garantía, la CARM habría estado perdiendo unos 120 millones de euros anuales (euros de 2010), como consecuencia del diseño del sistema de financiación; lo que equivale a unos 1.400 millones de euros acumulados en los doce años que van desde 2002 hasta 2013.

Que el sistema de financiación da lugar a desigualdades en términos de financiación per cápita entre comunidades autónomas es algo sabido, como habitual es asumir que este hecho podría estar reflejándose, por un lado, en mayores déficit públicos y ratios de endeudamiento en las comunidades peor financiadas y, por otro, en menores niveles de prestación de los servicios públicos esenciales en estas mismas comunidades, a resultas de la menor disponibilidad de recursos financieros. Ninguno de estos supuestos, pese a ser plausibles, ha sido hasta la fecha objeto de contrastación empírica; y constituye un mérito añadido de este informe el tratar de hacerlo con la metodología y el rigor adecuados. El capítulo tercero representa, pues, una aportación original, consistente en el análisis de los efectos del sistema de financiación y sus cambios sobre el déficit y la deuda autonómicos, y sobre los resultados derivados de la provisión de los servicios educativos y sanitarios. Las conclusiones de este capítulo son ciertamente interesantes, pues confirman un efecto relevante de las diferencias en financiación y de los cambios en el sistema sobre la disparidad en las cifras de déficit y deuda entre comunidades –que, no obstante, tienen otros factores explicativos adicionales–, al tiempo que rechaza la hipótesis de que las inequidades del modelo de financiación se hayan traducido en una peor dotación de recursos educativos o en peores resultados en salud de la población.

Por último, un estudio como el que se presenta quedaría incompleto si únicamente se limitase a constatar los problemas del sistema de financiación autonómica, sus perversos resultados en términos de equidad entre comunidades –y, en particular, el maltrato sufrido por la Región de Murcia–, y los efectos inducidos que ello tiene sobre la situación presupuestaria de las haciendas regionales. El corolario a todos estos resultados ha de ser la propuesta de estrategias y acciones concretas que guíen la próxima reforma del sistema de financiación. Este es el contenido del capítulo cuarto, en el que se abordan los aspectos más importantes que dicha reforma debería contemplar: la suficiencia y la estabilidad de los ingresos autonómicos, la equidad horizontal entre comunidades, y la autonomía fiscal de los gobiernos regionales. Siendo todos ellos merecedores de atención, subrayamos la relevancia del citado en segundo lugar. El principal objetivo de la reforma del modelo –y así se hace constar de modo reiterado en el informe– no debería ser otro que la convergencia en los niveles de financiación relativa de las comunidades. Y en este sentido se pronuncian los autores del estudio sin ambigüedades, propugnando la abolición progresiva de la cláusula de mantenimiento del *statu quo* y defendiendo la simplificación del mecanismo de reparto y su adecuación a las variables que mejor representen las necesidades de gasto de las administraciones públicas autonómicas.

Estas propuestas, y otras que figuran en el texto, podrán ser compartidas o no. Sin duda, desde ámbitos distintos pudieran proponerse otras diferentes sostenidas con argumentos mejores o peores. De lo que no me cabe duda es de la enorme solidez, basada en la justificación teórica o en la experiencia empírica científicamente demostrada, de las ideas que incorpora este trabajo. Creo que merecen un análisis sosegado, reflexión y debate por quienes deben decidir la reforma del modelo.

Murcia, diciembre de 2015

José Luján Alcaraz

*Presidente del Consejo Económico y  
Social de la Región de Murcia*

# INTRODUCCIÓN

Las comunidades autónomas gestionan un tercio del gasto consolidado de las administraciones públicas en España. Esta cifra se eleva hasta alcanzar casi el 50% si excluimos las prestaciones económicas de la Seguridad Social (pensiones, desempleo y otras). Entre los servicios públicos que son competencia de la hacienda regional se encuentran algunos de los que tienen un mayor impacto sobre la calidad de vida presente y futura de los ciudadanos, como la asistencia sanitaria, la educación, en todos sus niveles, y la atención a la dependencia. La actuación de los gobiernos autonómicos adquiere, pues, una relevancia más que notable, no solo por el volumen de recursos que gestionan, sino también por los efectos que el grado de eficiencia y de equidad alcanzado en el curso de dicha gestión tiene sobre el bienestar de la ciudadanía.

La atribución a las comunidades autónomas de competencias de gasto en estos ámbitos encuentra justificación económica en las ventajas que supone acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos y, por consiguiente, la mejor adecuación –en cantidad y en calidad– de la oferta de bienes y servicios públicos a la preferencias de aquellos. Pero una cosa es que los servicios públicos que prestan las comunidades autónomas a los residentes en sus respectivas jurisdicciones sean dispares entre sí porque así lo deciden los contribuyentes-votantes de dichos territorios, y otra muy diferente es que las diferencias en los niveles de prestación reflejen una distinta capacidad financiera para hacer frente a los costes de provisión de tales servicios.

Por esta razón, el modo en que se diseñe el sistema de financiación de las comunidades autónomas alcanza una gran relevancia, en la medida en que de su adecuada configuración dependerá que los ciudadanos españoles, sea cual fuere su lugar de residencia, puedan aspirar a recibir servicios públicos de similar calidad, sin que diferencias en la restricción presupuestaria de sus respectivos gobiernos condicionen dicho objetivo. Esto último no es sino la expresión del principio básico de equidad horizontal que, no siendo el único al que ha de servir el sistema de

financiación autonómica –pues los hay diversos y, en ocasiones, conflictivos entre sí–, es sin duda uno de los más importantes.

La financiación de las comunidades autónomas tiene en España un grave y manifiesto problema de inequidad –asumido con aparente naturalidad por parte de los partidos políticos que han tenido responsabilidades de gobierno– como consecuencia de la interpretación de los derechos forales reconocidos en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Los regímenes forales de Navarra y el País Vasco representan una situación de privilegio para los gobiernos de estas dos comunidades no solo en términos de autonomía tributaria sino también, en la práctica, en términos de suficiencia financiera. Durante décadas, los ciudadanos residentes en estos territorios han podido recibir de sus administraciones más y mejores servicios públicos debido a la mayor disponibilidad de recursos con que financiarlos de la que han gozado sus gobiernos respectivos. No siendo éste el objeto del presente informe, una vez subrayado el agravio, centramos nuestro foco en las comunidades del llamado “régimen común” y en su modelo de financiación.

Se cumplen ya 35 años desde la aprobación de La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (LOFCA), que constituye el marco en el que se han ido configurando las sucesivas versiones del sistema de financiación que rige para las quince comunidades que comparten esta condición. Desde 1980 hasta ahora, la LOFCA ha sufrido distintas modificaciones a la par que el sistema de financiación ha ido evolucionando hacia un modelo con más autonomía financiera y la vocación de un mayor grado de equidad horizontal. Aplaudimos sin reservas el avance que las distintas reformas del modelo de financiación han supuesto en el campo de la autonomía financiera –no tanto en el de la corresponsabilidad fiscal– pero no cabe hacer lo mismo, desgraciadamente, en relación con sus progresos en términos de equidad.

Los cambios habidos en el sistema de financiación autonómica en 1986, 1992, 1996, 2001 y 2009 han ido casi siempre, sobre el papel, en la dirección correcta por lo que atañe al objetivo de nivelación fiscal, esto es, la compensación de las diferencias en capacidad tributaria entre comunidades mediante un mecanismo redistributivo tendente a garantizar una financiación efectiva similar por habitante (o por la unidad de necesidad definida como “habitante ajustado”). En la práctica, sin embargo, los avances que podrían haberse logrado en las transiciones entre uno y otro modelo han estado invariablemente lastrados por la aplicación de límites y reglas de modulación, entre las que aflora con rango de protagonista la cláusula de garantía del *statu quo*, que han impedido la convergencia en financiación per cápita de las comunidades. De este modo, la distribución de los recursos que genera el actual modelo de financiación reproduce, sin demasiados cambios, la

situación de partida al inicio de su periodo de vigencia, 2009; y ésta, a su vez, difiere relativamente poco de la observada en 2001, y así, sucesivamente.

El escenario actual –que no es sino muestra de una situación estructural– se caracteriza por la existencia de diferencias cuantitativamente muy relevantes entre comunidades por lo que respecta al volumen de recursos per cápita que el sistema de financiación garantiza para la cobertura de unos servicios que son comunes a todas ellas. Diferencias que no cabe justificar sobre la base de las discrepancias en las variables que el propio sistema considera representativas de las necesidades de gasto y del coste de prestar los servicios. Es lógico, por tanto, pensar que tales disparidades en los niveles de dotación de recursos financieros pueden estar redundando en diferencias injustificables en los estándares de provisión de los servicios públicos, so pena de que las comunidades peor financiadas en términos relativos estén manteniendo unos niveles de prestación medios a costa de explotar otras fuentes de financiación distintas de las que el sistema común pone a su disposición, entre ellas, el recurso al endeudamiento.

No descubrimos nada si afirmamos que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) se encuentra entre aquellas comunidades que disponen de una menor financiación efectiva por habitante (solo la Comunidad Valenciana puede alegar que está objetivamente peor financiada que la CARM). Lo que no resulta tan evidente es el impacto que esta infra-financiación puede estar teniendo en los servicios públicos fundamentales que el gobierno regional proporciona a sus ciudadanos, como tampoco el grado en que dicha insuficiencia financiera relativa puede explicar las mayores necesidades de financiación que se evidencian en las cifras de déficit público y endeudamiento. Responder a esta cuestión es uno de los objetivos de este informe, como también lo es analizar las causas que están detrás de esta anómala –e injusta– situación y proponer medidas que puedan corregirla.

En el primer capítulo, tras exponer los fundamentos económicos de la descentralización fiscal, se realiza un repaso de la evolución del marco normativo de la financiación autonómica, dedicando una especial atención a analizar el diseño del modelo actualmente vigente, aprobado en 2009.

En el capítulo 2 llevamos a cabo un estudio descriptivo de la financiación que el sistema ha aportado a la CARM en el periodo 2002-2013, analizando la evolución de las cifras en comparación con las del conjunto de comunidades de régimen común y su composición por instrumentos, destacando las diferentes dinámicas seguidas por cada uno de ellos a lo largo del periodo. En la segunda parte del capítulo se estudia la financiación relativa de la comunidad murciana, identificándose los elementos que en el actual modelo de financiación explican el hecho de que Murcia reciba una financiación por unidad de necesidad inferior

a la media. Cerramos este capítulo con una estimación tentativa del déficit de financiación acumulado en el periodo objeto de análisis.

En el capítulo 3, recurriendo a una metodología novedosa en este ámbito, intentamos dar respuesta a las preguntas formuladas más arriba, a saber, hasta qué punto los cambios en el modelo de financiación y las diferencias en recursos por habitante son capaces de explicar la dispersión en los indicadores de déficit y endeudamiento de las comunidades autónomas, y cuál ha sido el impacto, si es que lo ha habido, del modelo de financiación sobre los recursos y resultados en educación y sanidad.

Los resultados de los capítulos 2 y 3, así como la revisión de la literatura especializada más reciente sirven de base a las propuestas de reforma del sistema de financiación que se formulan en el capítulo 4. Las recomendaciones se presentan agrupadas en tres bloques en función del objetivo al que se orientan: el reforzamiento de la suficiencia financiera, la consecución de la equidad horizontal y la mejora de la autonomía tributaria. Cierra el informe un capítulo de conclusiones, a modo de síntesis de las cuestiones que se abordan en el estudio.

# CAPÍTULO 1

## LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1.1. LA TEORÍA ECONÓMICA DEL FEDERALISMO FISCAL

#### 1.1.1. La justificación económica de la descentralización fiscal

La Constitución Española (CE) aprobada en 1978 modificó sustancialmente la estructura territorial del Estado, transformando el modelo unitario existente hasta ese momento en un modelo cuasi-federal. Las comunidades autónomas (CC.AA.), nuevos órganos de gobierno que nacieron a partir del desarrollo del Título VIII de la Carta Magna, han asumido con el paso de los años un papel protagonista en la actuación económica y financiera de las administraciones públicas (AA.PP.). En la actualidad, los gobiernos autonómicos gestionan aproximadamente un tercio del gasto consolidado de las AA.PP. Si se excluyen las prestaciones económicas de las Administraciones de seguridad social (pensiones, prestaciones por desempleo, por incapacidad laboral, maternidad, etc.), más del 50% del gasto público es responsabilidad de las CC.AA. Esto convierte al sector público español en uno de los más descentralizados de Europa y de la OCDE.

Dejando al margen consideraciones de índole política e histórica que, sin duda, pueden servir para explicar el devenir de la estructura territorial del estado español en las últimas décadas, lo cierto es que la descentralización de las funciones del sector público encuentra fundamento en la teoría económica del federalismo fiscal, cuyo teorema fundacional formuló Oates (1972) en los siguientes términos:

*Para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean*

*los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado de output para todas las jurisdicciones<sup>1</sup>.*

Tras esta formulación aparentemente crítica se esconde un argumento bastante más simple de lo que cupiera pensar. En esencia, la razón básica para que la provisión de servicios públicos se atribuya a niveles de gobierno “subcentrales” (como las CC.AA. o los ayuntamientos, en el caso de España) es que estos se encuentran en mejor posición para adaptar la cantidad y calidad de los servicios públicos a las preferencias y circunstancias propias de sus territorios de lo que lo está el gobierno central que, en principio, proporcionaría iguales servicios en todos los casos, bajo el supuesto de igualdad en las preferencias. Las condiciones para que la descentralización conlleve ganancias de bienestar son: 1) que el ámbito de provisión pueda delimitarse geográficamente (algo que no ocurre con los bienes públicos “nacionales” como, por ejemplo, la defensa); y 2) que los costes de provisión no sean mucho mayores para los gobiernos subcentrales que para el gobierno central (esto es, que no existan economías de escala relevantes que pudieran compensar los beneficios de una provisión descentralizada).

En consecuencia, las ventajas que proporciona la solución descentralizada se asocian a la diversificación de la oferta de servicios públicos por parte de los gobiernos regionales y locales. Esta variedad en los niveles de provisión reflejaría la diversidad en las preferencias de los ciudadanos residentes en distintos territorios y permitiría una mayor adecuación del menú de servicios públicos a las necesidades y deseos de los votantes. Adicionalmente, en un contexto de movilidad geográfica, la existencia de una oferta territorialmente diversificada incentivaría a los ciudadanos a desplazarse a aquellas jurisdicciones que proporcionasen bienes y servicios públicos más acordes a sus preferencias, incrementándose así las ganancias potenciales de la descentralización (Tiebout 1956)<sup>2</sup>.

Dos argumentos más apoyan las ventajas de la descentralización de las funciones públicas. El primero se refiere al hecho de que la competencia entre gobiernos regionales o locales puede servir de freno al crecimiento de los presupuestos y genera, así mismo, estímulos para una provisión más eficiente de los servicios públicos. Por último, la descentralización puede incentivar la experimentación y la innovación en la producción y prestación de servicios públicos, pudiendo servir de caldo de cultivo para la “experimentación” en materia de políticas públicas (Oates, 2007).

---

<sup>1</sup> Oates (1972), p. 35. El “Teorema de la descentralización” recibe, en ocasiones, el nombre de “Teorema de Barzel-Oates”, porque en un apéndice de su libro, Wallace Oates utiliza un algoritmo tomado de Barzel (1969) para determinar la magnitud de las ganancias de bienestar que se derivan de la descentralización.

<sup>2</sup> Este comportamiento descrito por Charles Tiebout se conoce como “votación con los pies”, metáfora que describe el proceso de revelación de preferencias que tiene lugar a través de la movilidad geográfica.

Lo que nos enseña la teoría de la descentralización fiscal es, pues, que el argumento económico para la articulación del sector público en distintos niveles territoriales depende crucialmente de que las preferencias de los ciudadanos en relación con la provisión de bienes y servicios públicos (y su financiación) difieran entre unos territorios y otros, y de que la actuación de los gobiernos regionales y locales responda, en la práctica, a tales preferencias. Dicho de otro modo, de no existir este patrón territorialmente diferenciado de preferencias en relación con el nivel y composición de los ingresos y gastos públicos, y/o de no ser factible la adecuación de las decisiones de los gobiernos subcentrales a tal patrón, las potenciales ganancias de bienestar derivadas de la descentralización quedarían reducidas a las mencionadas en el párrafo precedente.

Esta conclusión es importante porque resta virtualidad a las propuestas que, basadas en argumentos de equidad horizontal (“igualdad entre todos los españoles”), reclaman la provisión uniforme en todo el territorio nacional de servicios públicos (por ejemplo, sanitarios o educativos) cuya competencia se ha transferido a las CC.AA. Una cosa es garantizar que cualquier gobierno regional o local esté en condiciones de prestar un mismo nivel (o un cierto nivel mínimo) de servicios, dotándolo de recursos suficientes al efecto, y otra negar la posibilidad de que la oferta de servicios públicos pueda ser distinta en cada territorio. Esto último supondría desterrar el argumento básico para la descentralización fiscal y, en consecuencia, poner en cuestión el proceso de traspaso de competencias a las CC.AA. en su totalidad, más allá de argumentos de índole histórica o política.

En definitiva, la existencia de distintos “menús” de servicios públicos e instrumentos para su financiación (impuestos, tasas, precios públicos), en la medida en que refleje la diversidad de preferencias en los diferentes territorios, lejos de suponer un problema, es la expresión genuina de las ventajas que se derivan de la descentralización fiscal. Para que esto sea así, no obstante, debe previamente garantizarse que todas las jurisdicciones (CC.AA., ayuntamientos) disponen de similar capacidad para afrontar la financiación de los servicios que son de su competencia porque, de lo contrario, serán las diferencias en capacidad las que condicionen la existencia de niveles de servicios dispares; y estos no serán reflejo, entonces, de una diversidad en las preferencias de los ciudadanos, sino expresión de la desigualdad existente entre territorios en lo que atañe al potencial para generar recursos financieros.

La atribución de ingresos a los gobiernos subcentrales surge, así, como un corolario a las ventajas de descentralizar las competencias de gasto. Es decir, dotar a los gobiernos regionales y locales de fuentes de recursos con las que financiar los servicios públicos es una condición necesaria para que las potenciales ganancias derivadas de la descentralización se puedan materializar. Aceptando,

pues, la necesidad de atribuir instrumentos financieros a los gobiernos territoriales, quedaría por decidir qué tipo de instrumentos son los más apropiados para nutrir los presupuestos de ingresos de estos gobiernos y cuál debería ser la importancia relativa de cada uno de ellos.

### 1.1.2. La atribución de ingresos a los gobiernos regionales

La principal forma de financiar el gasto público consiste en el establecimiento y exacción de impuestos<sup>3</sup>. En consecuencia, garantizar la disponibilidad de ingresos suficientes en una organización fiscal descentralizada exige que dicha descentralización no solo alcance a las competencias de gasto, sino también a la titularidad y/o gestión de las principales figuras impositivas. Existe, además, un argumento adicional al de suficiencia para que los gobiernos regionales y locales dispongan de capacidad para recaudar impuestos en su territorio, y es el principio de equivalencia fiscal. Este principio exige que quienes se benefician de la provisión de los bienes y servicios públicos sean también quienes contribuyen con sus impuestos (y otros ingresos, como tasas o precios públicos) a la financiación de tales niveles de provisión. La observancia de este principio propicia que los ciudadanos beneficiarios de la actuación de los gobiernos territoriales sean conscientes del coste de la prestación de los servicios públicos a través de las cargas fiscales que han de soportar, evitándose así la ilusión de gratuidad de los servicios y, con ello, el riesgo de una asignación ineficiente de los recursos entre bienes privados y bienes públicos. Desde la perspectiva de los gobiernos territoriales, la equivalencia fiscal equivale a la corresponsabilidad (*accountability*): las autoridades encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos han de asumir el coste político que representa exigir impuestos para su financiación.

Existiendo, por tanto, razones no solo pragmáticas (suficiencia financiera), sino también relacionadas con la asignación eficiente de los recursos, para la descentralización de los impuestos, la pregunta inmediata es cómo llevar a cabo esta atribución territorializada de las figuras impositivas. Descentralizar los impuestos no significa necesariamente repartir las bases imponibles entre jurisdicciones, puesto que cabe también la posibilidad de que dichas bases impositivas sean compartidas entre dos o más niveles de gobierno.

---

<sup>3</sup> Las cotizaciones sociales representan en muchos países, una parte muy significativa de los ingresos de las administraciones públicas (aproximadamente un tercio de los recursos totales, en el caso de España). No obstante, por estar dichos ingresos ligados a la financiación de las denominadas “prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie”, esto es, las pensiones en sus diferentes modalidades, las prestaciones por desempleo y otras prestaciones monetarias, y por ser habitual que la competencia sobre estas prestaciones mantenga un carácter centralizado (en España, su gestión corresponde a las Administraciones de Seguridad Social), obviamos su consideración al exponer el debate acerca de la descentralización de ingresos públicos.

El principal inconveniente que surge al intentar diseñar un sistema fiscal descentralizado bajo un criterio estricto de reparto de impuestos (o separación de bases impositivas) es la escasez de bases con suficiente capacidad recaudatoria. Además, al atribuir en exclusiva los impuestos a distintos niveles de gobierno puede renunciarse a las ventajas derivadas de la gestión conjunta de algunos de estos (por ejemplo, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el patrimonio). De otro lado, la estrategia basada en compartir impuestos (o bases) entre niveles de administración puede incrementar los costes de gestión (en particular, puede aumentar los costes indirectos para los contribuyentes: distintos plazos de declaración, impresos diferentes, etcétera) y, en algún caso, dar lugar a que la suma de las cargas que recaen sobre las bases compartidas sea excesiva (sobreimposición).

El segundo dilema que se ha de afrontar al asignar fuentes de financiación de naturaleza fiscal a los gobiernos territoriales, sean éstas compartidas con el gobierno central o sean atribuidas en exclusiva a las administraciones regionales y locales, es el grado de discrecionalidad de que dispondrán las autoridades de los distintos territorios a la hora de fijar los elementos básicos de los impuestos (tipos de gravamen, deducciones, etcétera), esto es, el alcance de la capacidad normativa de que dispondrán los gobiernos subcentrales sobre las figuras que les sean atribuidas total o parcialmente.

En sentido estricto, solo si los gobiernos disponen de capacidad normativa, aun limitada, sobre los impuestos podrán determinar el volumen de ingresos y, con ello, el tamaño de su presupuesto. Dicho de otro modo, el ejercicio de la autonomía, imprescindible para singularizar la oferta de bienes y servicios públicos –que, a su vez, constituye el fundamento de la descentralización fiscal–, únicamente es posible si los gobiernos pueden modular al alza o a la baja la recaudación que nutre sus presupuestos. Sin embargo, la atribución de un grado sustantivo de capacidad normativa a los gobiernos territoriales puede derivar en la aparición de fenómenos de competencia fiscal (reducciones de impuestos sobre los factores productivos para influir sobre sus decisiones de localización) que, en ausencia de herramientas potentes de coordinación, se traducirán en una asignación ineficiente de los recursos.

En la tabla 1.1 se muestra la diversidad de soluciones que se han dado en nuestro país a los dilemas que plantea el diseño de un sistema fiscal descentralizado. Como puede comprobarse, en el sector público español existen (o han existido en algún momento) ejemplos de todas las posibles combinaciones en lo que respecta a la atribución de impuestos a distintos niveles de gobierno. Tanto las CC.AA. como los ayuntamientos cuentan con bases impositivas en exclusiva; los gobiernos autonómicos comparten, además, algunas bases con la administración

central. Las administraciones territoriales disponen de capacidad normativa (más o menos limitada) sobre algunos impuestos, si bien hubo un tiempo en que esto no era así, e incluso hoy existen ciertas figuras en las que la normativa está reservada a la administración central<sup>4</sup>.

TABLA 1.1  
**La descentralización impositiva en el sistema fiscal español.**

	<b>Bases separadas</b> (reparto de impuestos)	<b>Bases compartidas</b>
<b>Con capacidad normativa</b> <sup>(*)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos propios de las CC.AA.</li> <li>• Tributos concertados de normativa autónoma CC.AA. Forales</li> <li>• Impuestos municipales</li> <li>• Tributos cedidos CC.AA. (Sucesiones y Donaciones, impuesto "de matriculación", tasas sobre juego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IRPF (50% Estado / 50% CC.AA.)</li> </ul>
<b>Sin capacidad normativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos municipales (hasta 1989)</li> <li>• Tributos cedidos CC.AA. (hasta 1996)</li> <li>• Tributos concertados de normativa común Comunidades Forales (IVA, Impuestos especiales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IVA (50% Estado / 50% CC.AA.)</li> <li>• Impuestos Especiales (42% Estado / 58% CC.AA.)</li> </ul>

(\*) La capacidad normativa está limitada en la mayoría de los casos y depende de cada impuesto en particular. Fuente: Elaboración propia.

Diseñar un sistema fiscal descentralizado que salve las dificultades prácticas señaladas más arriba, que cumpla con todos los principios que idealmente debiera respetar la descentralización de impuestos (autonomía, neutralidad –eficiencia–, equidad, no exportación, perceptibilidad, economicidad, ...) <sup>5</sup> y que, a la vez, garantice la suficiencia financiera de los distintos niveles de gobierno, resulta tarea imposible. Se ha de buscar, por tanto, el equilibrio entre la materialización de estos principios básicos, a veces en conflicto, y complementar la financiación de los gobiernos subcentrales con otros instrumentos, en particular, las transferencias intergubernamentales.

Un primer objetivo de las transferencias o subvenciones intergubernamentales es el de corregir el desequilibrio fiscal *entre niveles de gobierno* o desequilibrio fiscal vertical. Dicho desequilibrio surge cuando, tras el reparto de competencias de gasto entre niveles de administración y una vez concluido el proceso de asignación de bases impositivas (separadas o compartidas) a cada uno de ellos, un nivel de gobierno –típicamente el central– <sup>6</sup> dispone de más recursos potenciales de los que

4 En el caso de los ayuntamientos, al no disponer de potestad legislativa, el ejercicio de la "capacidad normativa" se concreta en la aprobación mediante ordenanzas fiscales de los parámetros básicos de ciertos impuestos municipales, dentro de los límites fijados por la normativa estatal.

5 Para una exposición exhaustiva y detallada de estos principios véase, por ejemplo, Monasterio y Suárez (1998).

6 Aunque esta es la situación más habitual, en España se observa una excepción a esta norma en la situación de las haciendas forales (diputaciones del País Vasco y comunidad foral de Navarra),

precisa para financiar los gastos que son de su competencia, mientras que otros –típicamente los gobiernos subcentrales– no gozan de capacidad suficiente para atender a las necesidades de gasto asociadas a las competencias asumidas.

En presencia de un desequilibrio fiscal vertical, y agotadas las posibilidades de descentralizar impuestos (atribuyendo más figuras a los gobiernos regionales o locales o ampliando su participación en los impuestos compartidos), la única solución factible<sup>7</sup> es que el nivel de gobierno que dispone de mayor suficiencia relativa (i.e. el gobierno central), transfiera sus recursos “excedentarios” a los niveles de gobierno que adolecen de insuficiencia financiera, a través de un fondo de subvenciones generales cuyo reparto entre los gobiernos del mismo nivel sea proporcional a las necesidades relativas de cada uno de ellos.

El segundo objetivo de las transferencias intergubernamentales es el de corregir desequilibrios fiscales *entre gobiernos de un mismo nivel* (desequilibrios fiscales horizontales). Tales situaciones surgen cuando los gobiernos de un mismo nivel (por ejemplo, las distintas CC.AA. en España) no tienen la misma capacidad para financiar sus competencias de gasto con los recursos que tienen atribuidos (en principio, comunes a todos ellos). El origen de estos desequilibrios puede estar en una diferente capacidad fiscal, pues en territorios con distinto nivel de renta y riqueza las bases impositivas serán dispares y, en consecuencia, la recaudación que pueda obtenerse con los mismos tipos de gravamen efectivos (igual “esfuerzo fiscal”) será necesariamente heterogénea. El desequilibrio horizontal también puede deberse a diferencias en las necesidades de gasto, bien por factores demográficos (estructura por edades de la población) o económicos (tasa de desempleo, nivel de pobreza), que exigirán unos mayores niveles de provisión de ciertos servicios (educación, sanidad, programas de inserción, ...); bien por factores geográficos (orografía del territorio, dispersión), que se podrían traducir en mayores costes unitarios de provisión.

La no corrección de estos desequilibrios horizontales daría lugar a que algunos territorios dispusiesen de recursos más que suficientes para llevar a cabo la provisión de los bienes y servicios públicos cuya competencia les ha sido asignada, mientras que otros se enfrentarían a graves dificultades financieras en esta tarea. En consecuencia, para enjugar los desequilibrios fiscales de carácter horizontal se precisa de transferencias de nivelación o de igualación que detraigan recursos

---

cuyos recursos exceden a los necesarios para desarrollar sus competencias de gasto, mientras que la administración central no dispone de ingresos con los que financiar las competencias cuya titularidad conserva en los citados territorios.

<sup>7</sup> Otra solución menos plausible pasaría por reasignar competencias de gasto mediante la “devolución” al gobierno central de algunas de las previamente transferidas a los gobiernos subcentrales. En la medida en que la distribución de competencias se hubiera realizado atendiendo a las ganancias de bienestar derivadas de la descentralización (sobre la base del teorema de Barzel-Oates), esta re-centralización de competencias podría tener importantes costes de eficiencia.

de las jurisdicciones excedentarias y los aporten a las deficitarias. En esencia, un programa de transferencias de este tipo es un fondo de suma cero que integra en su fórmula de reparto indicadores de capacidad y de necesidad relativos. Resultan claves en el diseño de este tipo de fondos el alcance de la nivelación (total o parcial) y la definición de los criterios de necesidad y su ponderación.

Con el fin de evitar que las transferencias de nivelación entre gobiernos de un mismo nivel sean explícitas, los mecanismos de nivelación suelen integrarse en los fondos de subvenciones generales que corrigen el desequilibrio vertical. De este modo, todos los gobiernos subcentrales reciben transferencias de signo positivo, siendo mayores o menores en términos relativos en función de los criterios de nivelación que se incluyan en el reparto<sup>8</sup>.

## 1.2. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: BASES CONSTITUCIONALES Y RÉGIMENES DE FINANCIACIÓN

El artículo 156 de la CE reconoce a las CC.AA. autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias cuyo ámbito queda delimitado en los artículos 148 y 149, quedando dicha autonomía sujeta a los principios de coordinación y solidaridad.

*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

En el artículo 157.1 se enumeran los recursos de las CC.AA.:

1. *Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*
  - a) *Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*
  - b) *Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
  - c) *Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
  - d) *Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*
  - e) *El producto de las operaciones de crédito.*

---

<sup>8</sup> Este fue el caso durante años de las transferencias del Estado a las CC.AA. a través de la antigua Participación en Ingresos del Estado (PIE): todas las comunidades recibían fondos de este instrumento de financiación general y las variables de necesidad que pretendían conseguir la nivelación horizontal se utilizaban para distribuir los recursos globales entre regiones. Sin embargo, desde 1997, con la cesión parcial del IRPF a las CC.AA., la PIE (desde 2001, Fondo de Suficiencia) comenzó a tener signo negativo para algunas comunidades; concretamente para la Comunidad de Madrid, que tenía que “devolver” al Estado parte de los recursos obtenidos a partir de sus bases fiscales, haciéndose así explícito el carácter redistributivo del mecanismo de nivelación.

Que podrán completarse con los recogidos en el artículo 158:

1. *En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*
2. *Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.*

No obstante, la Disposición Adicional 1ª de la CE consagra una excepción al régimen general de funcionamiento de las CC.AA. por lo que atañe a sus aspectos fiscales y financieros, al asumir el respeto a los derechos de los territorios forales.

*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*

Esta norma constitucional se traduce en la existencia de sendos regímenes fiscales especiales de naturaleza foral, el aplicable a los territorios que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco y el correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra, que suponen una situación de privilegio, tanto en lo que respecta a la autonomía fiscal que tales regímenes atribuyen a las haciendas regionales (forales), como en lo que se refiere a la suficiencia financiera de que dichas haciendas gozan para el desarrollo de las competencias transferidas.

El resto de comunidades comparte el mismo régimen de financiación, denominado “común”, si bien se ha de mencionar una última especificidad que encuentra amparo en la mención final que hace al “hecho insular” el apartado 1 del artículo 138 del texto constitucional:

1. *El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*

Como más adelante se verá, el carácter insular ha sido tenido en cuenta en el reparto de los fondos de financiación como un factor asociado a un mayor coste de provisión de los servicios, asignando una prima de financiación a las comunidades balear y canaria. Sin embargo, la especificidad a la que aludíamos en el párrafo anterior y que supone una ruptura parcial (y menor) de la unidad del régimen común es la que se materializa en el “Régimen Económico Fiscal” canario. En el

territorio de las Islas Canarias no son de aplicación el IVA ni ciertos impuestos especiales de fabricación. En su lugar se recauda el Impuesto general indirecto canario (IGIC), los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre combustibles y labores del tabaco, y sobre matriculación. Estos impuestos gravan las mismas bases que sus homólogos en el resto del territorio del Estado, si bien con tipos de gravamen inferiores, siendo la recaudación de algunos de ellos compartida entre el gobierno autonómico y los gobiernos locales (cabildos insulares). En la medida en que la imposición indirecta se integró en el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común a partir del año 2001, esta singularidad se refleja en la determinación de las cuantías asignadas en virtud de determinados instrumentos financieros del sistema a la comunidad canaria.

### 1.3. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN: EL MODELO LOFCA Y SU EVOLUCIÓN

#### 1.3.1. El modelo LOFCA original y la metodología del coste efectivo

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)<sup>9</sup> es la norma básica que regula el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común. El Capítulo II de LOFCA recoge cuáles pueden ser los recursos de las CC.AA. que, con carácter general se enumeran en el artículo 4, cuya redacción original de 1908 era la siguiente:

1. *De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*
  - a) *Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.*
  - b) *Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
  - c) *Los tributos cedidos, total o parcialmente por el Estado.*
  - d) *Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.*
  - e) *Las participaciones en los ingresos del Estado.*
  - f) *El producto de las operaciones de crédito.*
  - g) *El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.*
  - h) *Sus propios precios públicos<sup>10</sup>.*

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> El apartado h se incluyó en 1989 (Ley orgánica 1/1989, de 13 de abril), con ocasión de la creación de este instrumento de financiación no tributario, en virtud de la Ley 8/1989 de Tasas y precios públicos.

2. *En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:*
  - a) *Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.*
  - b) *Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2º, 138 y 158 de la Constitución.*

El modelo LOFCA original, vigente hasta 1996, vino a servir a (y estuvo condicionado por) un contexto muy particular, como lo era el periodo en que las administraciones autonómicas comenzaban a tomar cuerpo y el proceso de traspaso de competencias del Estado a los gobiernos regionales estaba lejos de haber concluido. Este modelo hacía descansar en gran medida la financiación de las CC.AA. en transferencias del Estado de carácter general (“Participación en Ingresos del Estado”, PIE) y de carácter específico (financiación de la sanidad y los servicios sociales transferidos), mientras que las fuentes impositivas a disposición de las comunidades (básicamente, los tributos cedidos por el Estado) eran escasas y, además, no permitían a éstas el ejercicio de la capacidad normativa al objeto de modular el volumen de recursos recaudado.

Siguiendo a Monasterio y Suárez (1998), se podría decir que los recursos del modelo LOFCA original se agrupaban en tres bloques claramente diferenciados, en función del principio básico de financiación al que servían y del objetivo que tuvieran asignado. Un primer bloque de “suficiencia”, destinado a garantizar la financiación de los servicios traspasados, integrado por los tributos cedidos, las tasas transferidas y la participación en los ingresos del Estado. Un segundo bloque de “solidaridad”, orientado a hacer efectivo dicho principio de solidaridad regional y constituido por el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones de nivelación de servicios esenciales. Y un tercer bloque de “autonomía”, cuya finalidad era permitir la diversificación de los niveles de prestación de los servicios y, con ello, el ejercicio de la autonomía fiscal, conformado por los tributos propios de las CC.AA., los recargos sobre impuestos estatales y el endeudamiento.

Decíamos antes que el modelo de financiación estuvo durante muchos años condicionado por el contexto al que debía servir y esto fue particularmente evidente durante el denominado “periodo transitorio” (hasta 1986), cuando la financiación de las comunidades se vio subordinada al llamado “coste efectivo” de los servicios traspasados. Esto fue así en virtud de la disposición transitoria primera de la LOFCA, que establecía lo siguiente:

1. *Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente*

*Estatuto, o, en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia<sup>11</sup>.*

Nos detendremos brevemente a comentar el significado de este concepto y su relevancia en la financiación de las CC.AA. de régimen común, por cuanto su incidencia no se limitó al periodo en que protagonizó de manera explícita el proceso de asignación de recursos financieros a las comunidades (el “periodo transitorio”), sino que se ha extendido hasta el presente, sobreviviendo en la sombra a los sucesivos acuerdos de financiación y reformas legislativas que han tenido lugar.

Tras la constitución de las comunidades autónomas se inició el proceso de traspaso de competencias –que, como es sabido, tuvo lugar a distintas “velocidades” en función de la vía de acceso a la autonomía de cada territorio–. El traspaso de competencias requería, lógicamente, de una valoración económica que permitiese determinar el montante de recursos que la comunidad que recibía un traspaso del Estado necesitaba, para continuar prestando los servicios al mismo nivel al que venía haciéndolo la administración central antes de que el traspaso tuviese lugar. Para determinar esta valoración se aprobó una metodología, la del “coste efectivo”<sup>12</sup>, según la cual el valor atribuido a los servicios traspasados resultaba de sumar los siguientes elementos:

- *Costes indirectos.* Gastos de personal y de funcionamiento (capítulos 1 y 2 del presupuesto) directamente vinculados a la prestación del servicio.
- *Costes indirectos.* Gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido.
- *Inversión de reposición.* Gastos de inversión (capítulo 6) cuya finalidad es conservar, mejorar o sustituir el *stock* de capital público transferido asociado a la prestación del servicio.

Con el fin de determinar el coste “neto” de prestación, a esta suma se le restaba, en su caso, el importe de las *tasas asociadas a la prestación del servicio*, pues cuando el servicio traspasado estaba gravado con una tasa, la competencia para su exacción se transfería junto con el servicio en cuestión.

La limitación de las inversiones computables a los efectos del coste efectivo a aquéllas destinadas a la “reposición” del capital público (conservación, mejora o

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Método para el Cálculo del Coste de los Servicios Transferidos a las Comunidades Autónomas (BOE nº 129, de 31 de mayo de 1982).

sustitución), dejaba fuera del cálculo (y, por tanto, de la financiación garantizada) las necesidades de inversión nueva asociadas a los servicios. Esto motivó que las necesidades de nueva inversión hubieran de cubrirse con un instrumento de financiación distinto, optándose a tal fin por uno previsto en la LOFCA y en la propia Constitución, pero cuya finalidad no era la de asegurar la cobertura de las inversiones nuevas para la mejora de los servicios: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). El FCI tenía como misión la financiación de inversiones de infraestructura en las regiones con menor nivel de renta, con el fin de promover el desarrollo de estas y lograr el objetivo de reequilibrio territorial. Se trataba, pues, de un instrumento de solidaridad interregional y sus criterios de reparto respondían a dicho objetivo<sup>13</sup>. Al asignársele, también, la financiación de las inversiones nuevas en todas las comunidades, se generó una evidente disfuncionalidad que se corrigió incluyendo en 1995 en el cálculo del coste efectivo un nuevo elemento, la inversión nueva, definida en los siguientes términos<sup>14</sup>.

- *Inversión nueva.* Gastos de inversión que tienen por objeto el incremento del *stock* de capital público afecto a los servicios públicos transferidos, para mejorar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación.

Varias han sido las críticas recibidas por esta metodología de valoración de las competencias transferidas. La primera de ellas –y tal vez una de las más importantes– se refiere al hecho de que el coste efectivo no fue en la práctica el resultado de un cálculo, esto es, de la identificación, cuantificación y agregación de los distintos componentes que se han mencionado más arriba, sino el fruto de los pactos alcanzados en el seno de las comisiones mixtas en las que se acordaban las condiciones económicas del traspaso de cada competencia. En ausencia de datos fiables que hiciesen posible una estimación precisa de los costes directos e indirectos de los servicios, la cifra final podía verse condicionada por la capacidad de negociación de las partes (Estado y comunidad autónoma), que no era la misma para todas las regiones ni en todo momento del tiempo.

En segundo lugar, la valoración del coste del servicio tenía lugar en un contexto temporal concreto. En el caso de que los niveles de provisión en el momento del traspaso fuesen distintos entre comunidades, esta desigualdad se vería reflejada en el “cálculo” del coste efectivo (mayor, probablemente, allí donde los niveles de prestación fueran mejores) y, por consiguiente, en la financiación garantizada a la comunidad para que pudiese continuar con la prestación del servicio “al mismo nivel” que lo venía haciendo la administración central. Dada la incidencia que, a la postre, ha tenido la regla de respeto del *statu quo* en las

13 Sobre este instrumento y su evolución durante los primeros años de desarrollo del modelo autonómico, véase la obra colectiva coordinada por Biescas (1992).

14 Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del Método para el cálculo del coste de los servicios Transferidos a las comunidades autónomas (BOE nº 297, de 13 de diciembre de 1995).

sucesivas reformas del sistema de financiación, las condiciones iniciales en las que tenía lugar el traspaso, así como el mayor o menor éxito en lograr financiación adicional para la mejora de determinados servicios o infraestructuras, han podido traducirse en desequilibrios en la financiación de carácter persistente.

El tercer problema de la metodología del coste efectivo fue la exclusión de las inversiones nuevas del sistema básico de financiación y ya se han comentado sus efectos y la forma en que se corrigió en 1995. Habría que añadir a lo dicho una complicación adicional durante el tiempo en que este concepto de coste estuvo excluido de la valoración de las competencias, como fue la dificultad de delimitar la frontera entre inversión nueva e inversión “de mejora”, elemento éste que sí formó parte del coste efectivo –dentro de la inversión de reposición– desde el inicio.

Como se ha dicho con anterioridad, la disposición transitoria primera de la LOFCA establecía que el Estado garantizaría a todas las comunidades una financiación igual al coste efectivo de los servicios traspasados hasta que se hubiesen cumplido seis años desde su entrada en vigor. En consecuencia, la financiación estuvo supeditada al coste efectivo de manera explícita hasta 1986 y, como se desprende de la breve exposición que se ha hecho sobre la metodología en cuestión, la asignación de los recursos a las CC.AA. fue durante este periodo completamente ajena a consideración alguna de equidad, constatándose desde el principio importantes diferencias en financiación por habitante entre comunidades con similar nivel competencial.

Los recursos de que dispusieron las CC.AA. durante el periodo “transitorio” para financiar los servicios traspasados fueron básicamente tres: los tributos cedidos por el Estado, la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), y los fondos para financiar la sanidad y servicios sociales (estos últimos, solo en las CC.AA. que ya en este periodo habían asumido las competencias en salud y servicios sociales: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana)<sup>15,16</sup>.

Los tributos cedidos a las comunidades hasta 1986 fueron: el Impuesto sobre el patrimonio, el Impuesto sobre sucesiones y donaciones, el Impuesto sobre el lujo recaudado en destino, el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y los

---

15 A estos recursos habría que añadir el rendimiento de las tasas transferidas junto con los servicios traspasados, al margen de los que, en ejercicio de su autonomía financiera pudieran obtener las comunidades a través de impuestos propios o recargos.

16 Las CC.AA. han venido recibiendo, además, desde su constitución transferencias de diversa índole de carácter específico, esto es, dirigidas a financiar programas de gasto concretos. En las páginas que completan este capítulo no se hablará de estos instrumentos de financiación que, como los convenios de inversión, los contratos-programa o las transferencias procedentes de la Unión Europea (FEDER, FSE, FEOGA), conllevan una estricta afectación de los fondos asignados. Puesto que el objetivo de este capítulo es describir la evolución del sistema de financiación “básica”, esto es, de cobertura de los servicios traspasados, también el Fondo de Compensación Interterritorial quedará al margen de la exposición.

Tributos sobre el juego. La Participación en los Ingresos del Estado (PIE) era una transferencia general o incondicionada que se determinaba anualmente como la diferencia entre el coste efectivo de los servicios traspasados y la recaudación obtenida por la comunidad de los tributos cedidos por el Estado. Este modo de determinar la financiación no solo convertía al coste efectivo en piedra angular del sistema sino que, además, introducía un incentivo perverso a la gestión de los tributos cedidos, pues cualquier merma en su recaudación se veía compensada por un mayor montante de transferencias vía PIE.

### 1.3.2. El sistema de financiación de régimen común entre 1986 y 2001

La reforma de la financiación aprobada en 1986<sup>17</sup>, que alumbró el sistema que estuvo vigente en sus aspectos esenciales hasta 1996, vino motivada, principalmente, por el cumplimiento del citado plazo de seis años recogido en la disposición transitoria de la LOFCA, aunque también había otras razones que aconsejaban una revisión de los instrumentos de financiación de las CC.AA. de régimen común, como la entrada en vigor del IVA, que supuso la desaparición de uno de los tributos cedidos con mayor capacidad recaudatoria: el impuesto sobre el lujo.

Pese a que el nuevo sistema de financiación debería haber dejado atrás el coste efectivo como elemento clave en el modelo, lo cierto es que esta transición no llegó a culminarse. Se abandonó el cálculo anual de la PIE y se estableció un porcentaje fijo de participación, al tiempo que la determinación del importe de la transferencia en el año inicial atendió a lo que parecían ser criterios objetivos de necesidades de gasto. Sin embargo, tanto la selección de las variables como, sobre todo, la ponderación asignada a las mismas (ver tabla 1.2) estuvieron guiadas por el objetivo de reproducir lo más fielmente posible la distribución de recursos del modelo precedente.

Solo así se explica, por ejemplo, que la variable unidades administrativas distribuya casi una cuarta parte de los recursos para las competencias comunes pero no sea tenida en cuenta en la financiación de las competencias educativas; mientras que la variable superficie sirva para distribuir igualmente unas y otras competencias, con una ponderación prácticamente igual en ambos casos. No ha de extrañar que Monasterio y Suárez (1998) se refieran al cambio introducido en el acuerdo de 1986 en la PIE como un “recubrimiento formal del coste efectivo”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Acuerdo 1/86, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991 (BOE nº 264, de 3 de noviembre de 1988).

<sup>18</sup> Para una exposición detallada del modelo vigente en este quinquenio y sus deficiencias, véanse, entre otros, los análisis de Zabalza (1987) y Monasterio (1988).

TABLA 1.2  
**Variables de reparto de la Participación en Ingresos del Estado y ponderaciones (en %) utilizadas en los periodos 1987-1991 y 1992-1996<sup>(1)</sup>.**

1987-1991	Competencias comunes	Competencias educativas
Población	59,0	84,4
Insularidad	0,7	3,1
Superficie	16,0	15,0
Unidades administrativas	24,3	—
Constante	—	-2,5
Pobreza relativa <sup>(2)</sup>	4,2	0,4
Esfuerzo fiscal <sup>(2)</sup>	5,0	1,7
1992-1996	CC.AA. 143	CC.AA. 151
Población	64,0	94,0
Insularidad	0,4	1,5
Superficie	16,6	3,5
Unidades administrativas	17,0	0,4
Dispersión	—	0,6
Pobreza relativa <sup>(2)</sup>	2,7	2,7
Esfuerzo fiscal <sup>(2)</sup>	1,8	1,8

<sup>(1)</sup> Durante el quinquenio 1987-1991 la estructura de ponderaciones fue diferente para el fondo que financiaba competencias comunes (en todas las comunidades) y para el que financiaba competencias educativas. A partir de 1992 se utilizó un conjunto de variables y ponderaciones distinto para cada grupo de comunidades, sin distinguir por competencias financiadas. <sup>(2)</sup> Las variables “pobreza relativa” y “esfuerzo fiscal” actúan como variables redistributivas (las ponderaciones de las restantes suman 100). Fuente: Elaboración propia a partir de Monasterio y Suárez (1998), págs. 188 y 192.

El acuerdo que modificó el sistema de financiación en 1992<sup>19</sup> apenas introdujo cambios relevantes en el modelo. Como ha venido ocurriendo en todas las ocasiones en que se ha revisado el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común, el Estado incrementó el volumen total de recursos para mejorar la suficiencia financiera de las comunidades. La PIE que, a la postre, determinaba la financiación básica de los gobiernos autonómicos mantuvo su configuración en los aspectos generales, incorporando algunas modificaciones que, a priori, podrían calificarse positivamente. Entre éstas cabe citar (ver tabla 1.2):

- El aumento de la ponderación asignada a la variable población, lo que debería haber permitido igualar la financiación per cápita entre comunidades;
- la introducción de la variable dispersión, con el fin de reflejar posibles diferencias en los costes de provisión asociadas a la distribución de la población sobre el territorio;

<sup>19</sup> Acuerdo 1/92, de 20 de enero, sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996.

- la reducción del peso asignado a las variables redistributivas, toda vez que la PIE era una transferencia general para garantizar la suficiencia y corregir desequilibrios fiscales entre regiones y no un fondo de desarrollo orientado a reducir las desigualdades en renta y riqueza entre territorios.

Sin embargo, pese al juicio favorable que pudiera merecer el nuevo mecanismo de reparto de la financiación (el más importante, quizás, la intención revelada de adoptar un criterio de equidad explícito, consistente en igualar la financiación por habitante, con algunos matices), lo cierto es que el acuerdo incluyó una serie de reglas de modulación (garantías de mínimos y topes máximos sobre las desviaciones respecto del *statu quo*) que desvirtuaron notablemente el resultado que se habría obtenido de haber aplicado estrictamente las variables de reparto. Una vez más, el coste efectivo sobrevivía a un nuevo acuerdo de financiación, perpetuando su impronta sobre la suficiencia relativa de las comunidades una década después de su abandono formal<sup>20</sup>.

El acuerdo para la revisión del sistema durante el quinquenio 1997-2001<sup>21</sup> supuso un significativo avance en términos de autonomía fiscal, por cuanto en virtud de dicho acuerdo se atribuyó a las CC.AA. capacidad normativa sobre los tributos cedidos por el Estado hasta ese momento (Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como los Tributos sobre el Juego) y se concretó la cesión parcial del IRPF con competencias normativas limitadas<sup>22</sup>. Para ello fue necesaria la aprobación de una nueva redacción de la LOFCA, ya que en su artículo 11, apartado 2, la ley establecía que no podría ser objeto de cesión, entre otros, el *impuesto sobre la renta global de las personas físicas*. El artículo 11 modificado recogió entre los tributos susceptibles de cesión el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 30 por 100*<sup>23</sup>.

Sin embargo, desde el punto de vista de la nivelación fiscal, el nuevo modelo representó más bien un paso atrás, ya que durante el quinquenio en que estuvo vigente no existió un conjunto de variables que guiasen la distribución de la PIE, sino que esta se determinó en el año base (1996) por diferencia entre la PIE según

20 Sobre el sistema vigente durante el quinquenio 1992-1996 véase Ruiz-Huerta (1993).

21 *Acuerdo 1/96, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.*

22 Esta cesión parcial del 15% de la tarifa del impuesto se añadió a la participación territorializada sobre el IRPF, sin capacidad normativa, que se había introducido previamente en virtud del *Acuerdo de 7 de octubre de 1993 que aprueba el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*. En relación con este último acuerdo y la participación en el IRPF, véase Zabalza (1994).

23 La inclusión en la ley de la referencia cuantitativa del 30% como límite máximo obligaría a sendas modificaciones de la LOFCA en 2002 y 2009 para dar respaldo legal a las ampliaciones del porcentaje cedido al 33% y al 50%, respectivamente.

el anterior modelo y la recaudación procedente del tramo del IRPF cedido a las comunidades, estableciéndose reglas de evolución con garantías de mínimos<sup>24</sup>. Interesa señalar, además, que durante el quinquenio 1997-2001 coexistieron diversos sistemas de financiación en el seno de las comunidades de régimen común. Por un lado, las comunidades que rechazaron el nuevo sistema (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) mantuvieron las reglas del quinquenio precedente, prorrogándose en ellas el modelo acordado en 1992. En segundo lugar, entre las CC.AA. que votaron a favor del nuevo modelo, el alcance de la participación territorializada en el IRPF fue dispar, en función de que la financiación que pudiera derivarse de este instrumento y de la cesión parcial del impuesto cubriese en mayor o menor grado las necesidades de recursos de la comunidad<sup>25</sup>.

### 1.3.3. La reforma de la LOFCA en 2001: el modelo del periodo 2002-2008

En el año 2001 se aborda la que, en teoría, habría de ser la reforma definitiva del sistema de financiación de las comunidades de régimen común. En 2002 tendría lugar la práctica igualación de los niveles competenciales de las CC.AA. de régimen Común, con la culminación del traspaso de las competencias de gasto en asistencia sanitaria y servicios sociales a todas las comunidades. Este hecho permitía (y aconsejaba) la integración en el sistema general del mecanismo de financiación de la sanidad y los servicios sociales. En este apartado resumiremos los aspectos básicos del modelo vigente entre 2002 y 2008, así como los principales cambios que el sistema aprobado en 2001<sup>26</sup> supuso en relación con la situación preexistente.

Como se acaba de señalar, la asunción de las competencias sanitarias por parte de las comunidades “de vía lenta” ofrecía una excelente oportunidad para integrar la financiación de los servicios sanitarios y sociales en el sistema de financiación general (que cubría las denominadas “competencias comunes”, incluidas en ellas las de educación en todos sus niveles). Hasta 2001 los flujos orientados a cubrir el coste de prestar los servicios de salud y los servicios sociales habían seguido un cauce paralelo al sistema general<sup>27</sup>. En consecuencia, el primero de los cambios que conlleva el nuevo modelo es la integración de todos los bloques competenciales en un único sistema.

24 En Monasterio (1997) se encuentra un análisis crítico del modelo del quinquenio 1997-2001.

25 La participación territorializada en el IRPF se reducía a un 10% o un 5%, en lugar del 15% que se aplicaba con carácter general, en los casos en los que la suma de dicha participación y los rendimientos de la cesión parcial de la tarifa del IRPF superase la financiación vía PIE en el año base. Este fue el caso de la Región de Murcia y de Asturias. En el caso de Madrid, solo el rendimiento de la cesión parcial del IRPF ya superaba las necesidades de financiación, lo que dio lugar a que, por primera vez se diese una transferencia “negativa” entre el Estado y una comunidad autónoma de régimen común.

26 *Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.* (publicado en el BOE de 31 de diciembre de 2001, como Título I de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre).

27 Sobre la financiación de las competencias sanitarias hasta 2001 véase López Casasnovas *et al.* (1992), Nieto *et al.* (1993) y Ministerio de Economía y Hacienda (1994).

La restricción inicial del modelo se fijó tomando como referencia el total de recursos disponibles para las diferentes competencias en el año 1999, elegido como año base. Dicho importe global se distribuyó atendiendo a criterios objetivos de necesidad relativa, con el fin de determinar las necesidades de financiación de cada comunidad en el año base. Las variables representativas de las necesidades de gasto que se utilizaron en el reparto fueron distintas según se tratase del bloque de competencias comunes, el de competencias sanitarias y el de competencias en servicios sociales (ver tabla 1.3).

Como se observa en la tabla, las necesidades de financiación así calculadas respondían a la aplicación de criterios de equidad objetivos. Siendo la población la variable más decisiva en la determinación de las necesidades, ello debería haberse reflejado en unos niveles de financiación por habitante similares, siendo las desviaciones respecto de la media de financiación per cápita únicamente el reflejo de factores como la diferente estructura etaria de la población, la extensión territorial o la dispersión poblacional, que se consideraron asociados a necesidades de gasto específicas.

TABLA 1.3  
**Criterios de asignación de las necesidades de financiación en el año base (1999) en el modelo aprobado en 2001**

<i>Competencias "comunes"</i>		%
Población		94,0
Superficie		4,2
Dispersión		1,2
Insularidad		0,6
<i>Competencias sanitarias</i>		%
Población protegida		75,0
Población mayor de 65 años		24,5
Insularidad		0,
<i>Competencias en servicios sociales</i>		%
Población mayor de 65 años		100,0

Fuente: Acuerdo 1/96, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

Sin embargo, el resultado final distó mucho del que sugiere el mecanismo de reparto que se ha expuesto, debido a que el sistema incorporó una serie de elementos que desvirtuaron notablemente su esencia. Así, a la cláusula habitual de garantía del *statu quo* se añadió un incremento neto en los recursos que habría de favorecer a todas las comunidades (6.600 millones de euros). Por otra parte, tal y como había ocurrido en revisiones anteriores del sistema de

financiación, se establecieron reglas de modulación con el fin de evitar que las desviaciones respecto de la situación preexistente alcanzaran una magnitud excesiva<sup>28</sup>. Además, se incluyeron dos fondos específicos: uno para mejorar la financiación de las comunidades con menor renta per cápita (dotado con 25.000 millones de euros) y otro para compensar a las regiones con menor densidad de población (dotado con 8.000 millones de euros). En el caso de las competencias sanitarias también se aprobó un fondo específico ligado al programa de ahorro en incapacidad temporal.

Por último, el sistema incorporó un principio de “afectación” relativo a la financiación de la sanidad, según el cual las CC.AA. estaban obligadas a destinar a la asistencia sanitaria un determinado volumen de sus recursos (el resultante del reparto de la restricción inicial, incrementado anualmente según el índice de evolución de los ingresos tributario del Estado no cedidos a las CC.AA.: ITE). Además, el Estado se comprometía a garantizar que dicho volumen de gasto sanitario mínimo habría de crecer anualmente según lo hiciera el PIB en términos nominales (“garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria”)<sup>29</sup>.

En la tabla 1.4 se muestra el efecto que las restricciones y modulaciones introducidas en el sistema tuvieron sobre la deseable convergencia en términos de financiación per cápita, según la estimación de Pedraja y Utrilla (2010). De haberse distribuido los recursos adicionales aportados por el Estado (un incremento del 3,5% en términos globales) según los criterios mostrados en la tabla 1.3, las comunidades que partían en peor situación relativa (índices normalizados por debajo de 100), como Baleares o Madrid deberían haber obtenido unas ganancias de financiación notablemente superiores a las de otras comunidades mejor financiadas en el sistema anterior; algunas de éstas (casos de Castilla y León o Extremadura, entre otras), incluso habrían visto reducidos sus recursos en términos absolutos (ver penúltima columna de la tabla). Ello habría dado lugar a una disminución de las desigualdades en financiación per cápita entre regiones (la desviación estándar se reduce de 8,82 a 5,16 de la primera a la segunda columna de la tabla y la ratio entre los valores máximo y mínimo del índice baja de 1,35 a 1,19).

Sin embargo, la aplicación de la cláusula de garantía del *statu quo* y el resto de reglas de modulación condujo a que las ganancias relativas fuesen bien diferentes (ver última columna de la tabla), hasta el punto de que la desviación estándar de

---

28 Por ejemplo, tras el reparto del bloque de competencias comunes, la tasa de crecimiento que resultase para una Comunidad Autónoma, con respecto a su restricción inicial, no podía superar en más de un 75% la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.

29 Sobre el diseño y funcionamiento de esta garantía de la financiación sanitaria véase Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2011): páginas 149 y ss.

los índices normalizados por habitante acabó por ser incluso algo superior con el nuevo modelo que con el anterior (como también la ratio máximo/mínimo). Resulta muy significativo el hecho de que los índices de financiación finales presenten una correlación ligeramente mayor con los índices iniciales (0,916) que con los que habrían resultado de aplicar las variables del nuevo modelo (0,897).

TABLA 1.4  
Resultados del modelo de financiación de 2001 en el año base (1999).

	Índice normalizado por habitante			Incremento en los recursos totales (%)	
	Inicial	Modelo	Final	Según modelo	Resultado final
Andalucía	101	96	99	-0,9	1,4
Aragón	112	109	112	0,8	3,5
Asturias	104	106	106	5,3	5,9
Illes Balears	84	103	94	27,1	15,2
Canarias	102	104	104	6,3	5,5
Cantabria	109	105	113	-0,4	7,8
Castilla y León	113	107	112	-1,8	2,5
Castilla-La Mancha	105	108	108	6,1	6,3
Cataluña	98	98	98	2,9	3,0
C. Valenciana	94	97	93	7,1	3,1
Extremadura	113	108	117	-0,9	7,3
Galicia	109	105	108	-0,5	2,0
C. de Madrid	88	94	88	10,1	2,9
Región de Murcia	96	98	95	5,7	2,9
La Rioja	111	111	122	3,5	13,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
<i>Desviación estándar</i>	8,82	5,16	9,49		
<i>Ratio máximo/mínimo</i>	1,35	1,18	1,39		
<i>Correlación (Pearson)</i>					
<i>Inicial</i>	---	0,746	0,916		
<i>Modelo</i>		---	0,897		

Fuente: Pedraja y Utrilla (2010).

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el incremento de los recursos con el nuevo modelo, que podría haber estado cercano al 6% de haberse aplicado exclusivamente las variables de necesidad consensuadas, se quedó en menos del 3% tras la observancia de los “suelos” y “techos” arbitrados en el acuerdo. Murcia, cuyo índice de financiación por habitante era del 96% de la media, según la situación previa a la aplicación del modelo, quedó finalmente con una financiación relativa ligeramente inferior: un 95% de la media de las comunidades de régimen común, frustrándose así las expectativas de converger con la financiación per cápita media.

Por lo que respecta a los recursos con los que se cubrirían las necesidades de gasto reconocidas en el acuerdo de financiación, estos quedaron integrados por:

- las tasas transferidas junto con los servicios traspasados,
- la recaudación procedente de los tributos cedidos “tradicionales” (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Tributos sobre el Juego), a los que se sumaron el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (impuesto “de matriculación”) y el Impuesto Especial sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos;
- la “tarifa autonómica del IRPF” (cesión parcial del 33% del IRPF con capacidad normativa limitada);
- las cesiones parciales de la recaudación líquida del IVA (35%) y los impuestos especiales de fabricación<sup>30</sup> (40%), así como la cesión del 100% del Impuesto sobre la Electricidad<sup>31</sup>;
- el “Fondo de Suficiencia” que actuaba como mecanismo de cierre del sistema.

El Fondo de Suficiencia se determinaba una única vez en el año base de 1999 como la diferencia entre las necesidades de financiación reconocidas a la comunidad y su capacidad fiscal, integrada por los recursos procedentes de las fuentes tributarias que componían el sistema de ingresos. Por lo que respecta a la dinámica del sistema, mientras que los recursos tributarios evolucionarían según lo hiciera la recaudación efectiva de cada uno de ellos, el Fondo de Suficiencia se actualizaría según el índice de evolución de los ingresos del Estado (ITE). Esto último es relevante, por cuanto no se previó la posibilidad de que las necesidades de gasto (asociadas, recuérdese, principalmente a la población) evolucionasen de manera dispar entre comunidades. De hecho, 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.

Esta dispar evolución demográfica tuvo lugar efectivamente durante el periodo de vigencia del modelo, siendo, además, las comunidades con un índice normalizado de financiación por habitante menor las que experimentaron, en general, un mayor crecimiento poblacional como consecuencia de los flujos

---

30 Sobre la Cerveza, sobre los Productos intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

31 La ampliación de la “cesta” de tributos cedidos a las CC.AA. (y el incremento en el porcentaje de cesión parcial del IRPF) hizo necesaria la modificación del artículo 11 de la LOFCA que, a partir de 2002, añadió a la lista de tributos susceptibles de ser cedidos: *el Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 35 por ciento; los Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40 por ciento de cada uno de ellos; el Impuesto sobre la Electricidad; el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.*

migratorios. Afortunadamente para algunas de estas comunidades, la mayor recaudación tributaria asociada, en gran medida, a la extraordinaria pujanza del sector de la construcción (en este periodo alcanza su máximo volumen la “burbuja” inmobiliaria), compensó parcialmente la brecha que se fue abriendo entre la dinámica de sus necesidades de gasto (determinada por el crecimiento poblacional) y la de los recursos garantizados a través del Fondo de Suficiencia (vinculada al aumento de los ingresos tributarios del Estado).

Para poder evaluar la evolución en el periodo de la situación relativa de las comunidades, resulta preciso llevar a cabo una comparación de la financiación “a competencias homogéneas”. Esto implica deducir de la financiación total de cada comunidad la parte destinada a cubrir los gastos ocasionados por competencias específicas que no son comunes a todas ellas, como por ejemplo, la policía autonómica o las políticas de normalización lingüística<sup>32</sup>.

En la tabla 1.5 se muestra la evolución comparada de la financiación a competencias homogéneas expresada en términos de recursos por unidad de necesidad, esto es, utilizando la población “ajustada”, que resulta de considerar los criterios de necesidad utilizados en el reparto de los diferentes bloques de financiación. Resulta evidente que las diferencias en términos de suficiencia relativa entre comunidades son notables. La distancia entre la comunidad con un mayor nivel de financiación por “habitante ajustado” y la peor financiada oscila entre el 22% y el 33% según los años.

La dispersión, medida a través de la desviación estándar, no solo no se redujo a lo largo de los años que integran el periodo sino que incluso aumentó desde el 5,17 hasta el 7,39. La ampliación de las diferencias se debe, principalmente, a la distinta dinámica poblacional, pues las comunidades cuyos índices normalizados per cápita disminuyeron en el periodo (Islas Baleares, Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana) pertenecen al grupo de las ocho que registraron un mayor aumento de población en el sexenio (todas ellas por encima del 13%, frente al 11% de media). Por otra parte, como se ha señalado más arriba, el comportamiento dispar de la recaudación tributaria en las distintas comunidades también tuvo incidencia en los cambios que se registraron en la suficiencia relativa de éstas, compensando en algunos casos el efecto del mayor incremento poblacional. Así, las otras cuatro comunidades, además de las antes citadas, en las que la población aumentó por encima de la media en el periodo 2002-2008 (Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha y La Rioja) se situaron entre las cinco primeras en lo que se refiere al incremento de los recursos tributarios del sistema, lo que les permitió mejorar sus índices de financiación normalizados por habitante.

32 También son necesarios algunos otros ajustes en casos concretos como el de Canarias, donde no es de aplicación el régimen general de imposición indirecta (IVA e impuestos especiales), siendo preciso añadir a los recursos proporcionados por el sistema de financiación común los procedentes de su régimen económico fiscal. Para una explicación metodológica más detallada, véase De la Fuente (2012).

TABLA 1.5  
**Índices de financiación definitiva efectiva a competencias  
 homogéneas por habitante ajustado. 2002-2008.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	102,3	103,6	103,9	103,0	104,1	104,9	102,3
Aragón	102,2	102,8	101,2	102,4	102,8	103,2	105,3
Asturias	99,3	99,9	98,3	97,2	97,3	101,0	104,9
Illes Balears	89,1	86,1	87,9	91,5	92,2	89,2	85,3
Canarias	104,6	102,8	101,9	99,2	98,1	99,0	96,7
Cantabria	110,2	111,2	110,2	113,1	112,1	113,2	113,4
Castilla y León	104,3	103,9	103,0	102,8	102,3	105,1	107,9
Castilla-La Mancha	97,9	97,9	97,3	99,6	100,4	101,8	101,0
Cataluña	100,3	100,0	101,2	100,7	100,2	97,6	98,3
C. Valenciana	94,3	94,4	95,4	95,8	94,7	92,8	89,2
Extremadura	107,3	108,9	106,2	106,2	106,1	109,6	111,6
Galicia	99,6	99,2	97,6	98,2	97,6	100,4	103,7
C. de Madrid	97,7	97,2	97,3	97,2	97,8	96,7	100,2
Región de Murcia	95,8	95,7	96,4	99,7	99,4	99,8	96,6
La Rioja	104,8	105,2	105,7	105,2	105,4	106,3	108,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>						
<i>Desviación estándar</i>	5,18	5,92	5,23	4,91	4,80	5,93	7,49
<i>Ratio máximo/mínimo</i>	1,24	1,29	1,25	1,24	1,22	1,27	1,33

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

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se sitúa por debajo de la media de financiación en todo el periodo, con diferencias que van desde los 4 puntos hasta unas pocas décimas. Si calculamos el promedio de los índices relativos a lo largo de los siete años, constatamos que solo Baleares y la Comunidad Valenciana han dispuesto de una financiación por habitante ajustado inferior a la de Murcia entre 2002 y 2008.

El déficit relativo de financiación por habitante no representa una novedad, pues Murcia se ha situado invariablemente en las últimas posiciones del ranking de recursos per cápita desde la década de 1980. No obstante, como se indicó antes, a pesar de un incremento poblacional significativamente superior al del conjunto de CC.AA. de régimen Común (16,2% acumulado en el periodo frente al 10,8% de media), la posición relativa de la CARM en términos de financiación por habitante no se deterioró gracias al positivo comportamiento de las bases tributarias regionales. Entre 2002 y 2008 los recursos tributarios liquidados al amparo del sistema de financiación (sin incluir el ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF y computando los tributos cedidos según recaudación normativa), crecieron en la Región un 52%, cifra únicamente igualada por La Rioja y ligeramente superada solo por Castilla-La Mancha (54%). Si excluimos el último año, en el que los recursos acusan el impacto sobre la recaudación de la caída en la actividad

económica, en general, y del hundimiento del sector inmobiliario, en particular, la tasa de variación de los recursos tributarios garantizados por el sistema es la más alta de todas las comunidades: un 60% acumulado, frente al 53% correspondiente al total del territorio de régimen común.

En la medida en que se acepte la población “ajustada” resultante de los criterios de reparto aprobados en 2001 como un buen indicador de la necesidad de gasto, cabría concluir que el modelo del periodo 2002-2008 palió la situación relativa de la región, permitiendo que la CARM alcanzase un grado de suficiencia relativa próximo a la media de las CC.AA. de régimen común. No obstante, conviene advertir de que el valor medio está fuertemente condicionado por el peso de las comunidades más pobladas, cuyos índices normalizados se sitúan por debajo de dicha media o justo en ella (Andalucía=102; Cataluña=98; C. Valenciana=89; Madrid=100). Si se compara la situación de Murcia con la de otras comunidades de similar tamaño poblacional (Aragón, Extremadura) y/o que comparten con ella su carácter uniprovincial (Asturias, Cantabria, La Rioja), se constatan las notables diferencias que aún persistían al final del periodo en las cifras de financiación per cápita.

## 1.4. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN DE 2009: CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO

### 1.4.1. Las necesidades de gasto en el nuevo modelo

La negociación del modelo de financiación aprobado en 2009<sup>33</sup> comenzó poco después de que se conocieran los primeros resultados del modelo precedente, correspondientes al ejercicio 2002 (Herrero *et al.* 2010). Desde esta primera liquidación del sistema acordado en 2001 se pusieron en evidencia carencias importantes en términos de suficiencia relativa, así como en lo referido a la nivelación fiscal, cuestión ésta que la última reforma no había resuelto de manera adecuada, lo que se evidenciaba en la gran disparidad en los índices de financiación por unidad de necesidad. Un objetivo principal, pues, de la revisión del sistema en 2009 fue lograr un mecanismo de cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas que corrigiese las deficiencias de los modelos anteriores y garantizase la cobertura de tales necesidades de manera suficiente.

Como ha venido ocurriendo cada vez que se ha aprobado un nuevo modelo de financiación, el acuerdo garantizó que en el año base, 2009, se mantuviera el *statu quo*, de manera que las necesidades de financiación globales se

<sup>33</sup> 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.

determinaron *ex ante* igualándolas a la financiación que hubiera correspondido a cada comunidad en 2009 con arreglo al anterior sistema de financiación<sup>34</sup>. Como también sucediera en 2001, esta garantía del *statu quo* fue objeto de mejora por parte del Estado, que aportó algo más de 5.200 millones de euros de fondos adicionales. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en 2001, cuando este reparto se distribuyó linealmente entre las comunidades, en esta ocasión la mayor parte de estos recursos adicionales (4.900 millones de euros “para el refuerzo del Estado del bienestar”) se distribuyeron en proporción a la población ajustada de cada comunidad, el incremento de la población ajustada entre 1999 y 2009, la población dependiente potencial y la población dependiente reconocida<sup>35</sup>. Este ajuste de las necesidades de financiación en el año inicial contribuyó a reducir, en una magnitud no desdeñable, las diferencias en financiación per cápita en el arranque del nuevo modelo, si bien la dispersión se mantuvo, como se mostrará más adelante. La agregación de las necesidades de financiación globales de cada comunidad daba como resultado el total de necesidades globales de financiación que el sistema reconocía al conjunto de CC.AA.

#### 1.4.2. Recursos financieros y sistema de nivelación

El nuevo sistema incrementó el grado de autonomía fiscal de las CC.AA. de una manera significativa, tanto cualitativa como cuantitativamente. En primer lugar, se amplió el alcance de la cesión tributaria en términos cuantitativos, elevando el porcentaje de cesión del IRPF desde el 33% hasta el 50% y las participaciones en la recaudación por IVA e Impuestos especiales de fabricación, desde el 35% al 50% y desde el 40% al 58%, respectivamente<sup>36</sup>. A estas cesiones parciales se añadían el resto de ingresos tributarios de que ya disponían las comunidades con el modelo de 2001 (tasas y demás tributos cedidos) para configurar el agregado denominado *capacidad tributaria* de las CC.AA.

En términos cualitativos, los avances en el ámbito de la autonomía financiera fueron menores, limitándose casi exclusivamente al IRPF, en el que se suprimieron

---

34 El *statu quo* del año inicial se obtiene sumando tres bloques de recursos: 1) la recaudación por tributos cedidos no sujetos a liquidación en 2009 con criterios normativos (revisando al alza las estimaciones para los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones); 2) la liquidación en 2009, según el sistema de la Ley 21/2001, de los ingresos sujetos a liquidación (IRPF, IVA, Impuestos especiales, Impuesto sobre la electricidad, Fondo de suficiencia y Garantía sanitaria); y 3) un conjunto de necesidades adicionales reconocidas por un importe total superior a los 2.500 millones de euros.

35 El resto de fondos adicionales, hasta llegar a los 5.237 millones € se distribuyeron entre comunidades con elevada dispersión poblacional (50 millones), regiones con escasa densidad de población (50 millones) y comunidades con lengua propia para el desarrollo de políticas de normalización lingüística (237 millones).

36 El aumento en los porcentajes de cesión hizo necesario, una vez más, que se modificase la redacción del artículo 11 de la LOFCA.

algunas restricciones al establecimiento de la tarifa autonómica<sup>37</sup>, 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<sup>38</sup>.

Para cubrir las necesidades de gasto, las comunidades dispondrían de su capacidad tributaria, compuesta por los ingresos antes citados, incrementada (o reducida, según el signo resultante de las transferencias) en la cuantía asignada a sendos fondos: un nuevo fondo de nivelación, el *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*, y el *Fondo de Suficiencia Global*.

El nuevo sistema introdujo un sistema de nivelación parcial, limitado a los servicios públicos fundamentales, que se identifican con los relativos a la sanidad, la educación y los 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. La dimensión cuantitativa de los servicios fundamentales objeto de nivelación se estimó en un 75% del total de necesidades de gasto de las comunidades, de manera que el sistema de nivelación alcanzó a tres cuartas partes del total de recursos garantizados por el modelo.

El mecanismo de nivelación se concretó en el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF), que se articuló como un fondo redistributivo –esto es, de suma cero– dotado con el 75% de la capacidad tributaria de las comunidades más una aportación adicional del Estado (algo más de 5.000 millones de euros en 2009). La distribución del FGSPF se realiza en función de la “población ajustada relativa”, una unidad de necesidad que resulta de aplicar un conjunto de ponderaciones a una serie de variables relacionadas con las necesidades de gasto de las comunidades. A diferencia de lo ocurrido en el periodo 2002-2008, cuando se utilizaron distintas variables y ponderaciones para distribuir en el año base los recursos destinados a financiar los diferentes bloques de competencias, la distribución del FGSPF se basó en un único conjunto de criterios de necesidad. Las variables que sirvieron para el cálculo de la población ajustada relativa fueron las siguientes (entre paréntesis su ponderación):

- Población (30%).
- Superficie (1,8%).
- Dispersión (0,6%).
- Insularidad (0,6%).

<sup>37</sup> Se mantiene únicamente la exigencia de que la tarifa sea progresiva, eliminándose la obligación de que el número de tramos de la escala coincida con el de la tarifa estatal.

<sup>38</sup> En los casos del IVA y los IIEE cabe más hablar de participación territorial en la recaudación que de cesión impositiva, habida cuenta de la total ausencia de capacidad normativa o de gestión por parte de las CC.AA.

- Población protegida equivalente del Sistema Nacional de Salud (38%).
- Población mayor de sesenta y cinco años (8,5%).
- Población entre 0 y 16 años (20,5%).

Al ser un fondo redistributivo, algunas comunidades recibirán una transferencia positiva de dicho fondo, mientras que otras serán contribuyentes netas al mismo. Concretamente, el signo del FGSPF será positivo cuando la participación de la comunidad en el fondo según los citados criterios de reparto sea superior a su aportación al mismo, esto es, al 75% de su capacidad tributaria. La transferencia tendrá signo negativo si la participación de la comunidad resulta ser inferior al 75% de su capacidad tributaria. Dicho de otro modo, la transferencia del fondo será mayor que cero cuando la capacidad tributaria relativa de una comunidad sea inferior a su necesidad relativa y, a la inversa, una comunidad contribuirá al fondo si su capacidad tributaria relativa supera su necesidad relativa.

Además de incorporar un criterio explícito de equidad, el funcionamiento de este fondo de garantía presenta una característica importante en lo que se refiere a su dinámica temporal, y es el hecho de que la cuantía para cada comunidad se determina anualmente actualizando, no solo el importe global del fondo (incrementando la aportación de las CC.AA. según evolucionen sus capacidades tributarias y la aportación del Estado según la evolución del ITE), sino también las variables de reparto que determinan la población ajustada relativa. Esto corrigió el problema que el modelo precedente tenía en términos de suficiencia dinámica y que se ha comentado en epígrafes anteriores.

La cobertura de las necesidades de gasto de las CC.AA. se completa con la transferencia del *Fondo de Suficiencia Global* (FSG), 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). Este nuevo fondo de suficiencia 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 ingresos del Estado (ITE). También se aplica el mismo índice de evolución a las aportaciones adicionales del Estado al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, cuya evolución en términos globales está condicionada, así mismo, por la dinámica temporal de la recaudación de los tributos cedidos y compartidos.

Para concluir con esta breve exposición del nuevo modelo de financiación, se ha de hacer referencia a la incorporación al sistema de dos instrumentos que ajustan a posteriori los resultados del mismo, los denominados *Fondos de Convergencia*. Estos dos fondos responden a objetivos diferentes, siendo posible adscribir uno de ellos, el *Fondo de Competitividad*, al objetivo global de mejora de

la equidad horizontal (en términos de igualación de la financiación per cápita) y el segundo, el *Fondo de Cooperación*, al objetivo de equidad vertical (en términos de reequilibrio territorial o convergencia regional)<sup>39</sup>.

El *Fondo de Competitividad*, dotado con 2.572,5 millones de euros en 2009, aporta recursos adicionales a las CC.AA. cuya financiación por unidad de necesidad sea, bien inferior a la media, o bien inferior a su capacidad tributaria por unidad de necesidad. El *Fondo de Cooperación*, por su parte, está dotado en 2009 con 1.200 millones de euros, y se reparte entre las comunidades cuyo PIB per cápita sea inferior al 90% de la media<sup>40</sup> o cuya densidad de población sea baja<sup>41</sup>. La cuantía con la que ambos fondos están dotados evolucionará cada año a partir de 2010 según el índice de evolución de los ITE.

En la tabla 1.6 se resume la evolución del modelo LOFCA en lo que atañe a los instrumentos de financiación asignados al logro de los diferentes objetivos del modelo.

TABLA 1.6  
Evolución del modelo LOFCA 1980-2009. Recursos del sistema de financiación.

Bloque	Recursos		
	LOFCA-1980	LOFCA-2001	LOFCA-2009
Suficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributos cedidos</li> <li>• Tasas transferidas</li> <li>• Participación en ingresos del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributos cedidos</li> <li>• Tasas transferidas</li> <li>• Fondo de suficiencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributos cedidos</li> <li>• Tasas transferidas</li> <li>• Fondo de suficiencia global</li> <li>• Fondo de competitividad</li> </ul>
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributos propios</li> <li>• Recargos</li> <li>• Endeudamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributos propios y recargos</li> <li>• Tributos cedidos</li> <li>• Endeudamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributos propios y recargos</li> <li>• Tributos cedidos</li> <li>• Endeudamiento</li> </ul>
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignaciones de nivelación de servicios esenciales</li> <li>• Fondo Compensación Interterritorial (F.C.I.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignaciones de nivelación</li> <li>• F.C.I.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de garantía de servicios fundamentales</li> <li>• Fondo de cooperación</li> <li>• F.C.I.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 3.1 de Monasterio y Suárez (1998), pág. 91.

39 Pedraja y Utrilla (2010) identifican el *Fondo de Cooperación* con el objetivo de eficiencia, aunque en nuestra opinión no está claro el vínculo entre la finalidad declarada de dicho fondo (y sus criterios de asignación) y el objetivo de eficiencia. Creemos que el diseño de este instrumento responde más a una meta de equidad vertical, esto es, de aportar una mayor cuantía de recursos financieros a las CC.AA. más pobres, que a una meta de eficiencia asignativa.

40 Media correspondiente a los tres últimos años; en 2009, la del periodo 2007-2009.

41 Se considera que cumplen este requisito las comunidades cuya densidad de población sea inferior al 50% de la media, así como aquellas cuya densidad de población no supere el 125% de la densidad media en el caso de que su crecimiento poblacional en los tres últimos años haya sido inferior al 90% de la media (todas las medias hacen referencia a las CC.AA. de régimen común).

### 1.4.3. Efectos del acuerdo de 2009 sobre la suficiencia relativa

Como se ha indicado en el apartado anterior, el acuerdo de financiación garantizó para el año 2009 el respeto del *statu quo* a todas las CC.AA., entendiendo como tal que ninguna recibiría menos recursos de los que habría recibido en dicho año de haberse mantenido el sistema vigente durante el periodo 2002-2008. En consecuencia, los únicos cambios en la posición relativa de las comunidades vinieron, de un lado, del impacto que el reparto de los fondos adicionales aportados por el Estado pudiera tener sobre las necesidades totales garantizadas de cada región y, de otra parte, del efecto sobre las cifras totales de recursos disponibles que tuvieron los fondos de convergencia (competitividad y cooperación).

En la tabla 1.7 se muestra la financiación por “habitante ajustado” (unidad de necesidad) correspondiente al *statu quo* (esto es, los recursos que hubieran recibido las CC.AA. en 2009 de no haberse modificado el modelo de financiación), así como la distribución de los recursos adicionales aportados por el Estado y los fondos de convergencia, y su reflejo en la financiación total definitivamente atribuida a cada comunidad.

TABLA 1.7

#### Financiación por unidad de necesidad (población ajustada) de las CC.AA. de régimen común en 2009 a competencias homogéneas (euros por “habitante ajustado”).

	<i>Statu quo</i>	Refuerzo Estado del Bienestar	Otros <sup>(1)</sup>	Fondos de convergencia		TOTAL RECURSOS
				Competitividad	Cooperación	
Andalucía	1.754	95	0	0	38	1.888
Aragón	1.983	97	6	0	23	2.109
Asturias	1.983	41	7	0	81	2.112
Illes Balears <sup>(2)</sup>	1.514	158	29	127	0	2.000
Canarias <sup>(3)</sup>	1.526	139	0	0	32	1.696
Cantabria	2.255	92	2	0	28	2.376
Castilla y León	1.965	54	9	0	77	2.105
Castilla-La Mancha	1.783	112	6	0	35	1.936
Cataluña	1.815	129	13	127	0	2.084
C. Valenciana	1.620	143	12	127	0	1.903
Extremadura	1.984	42	6	0	88	2.120
Galicia	1.871	55	27	0	82	2.035
C. de Madrid	1.912	146	0	127	0	2.185
Región de Murcia	1.682	149	0	70	36	1.938
La Rioja	2.062	132	6	0	0	2.200
<b>Total</b>	<b>1.802</b>	<b>112</b>	<b>8</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>2.012</b>

<sup>(1)</sup> Fondos para CCAA con elevada dispersión y/o escasa densidad de población y para políticas de normalización lingüística. <sup>(2)</sup> El total de recursos per cápita de Baleares incluye el incremento de financiación derivado de la aplicación de la DA 3ª Ley 22/2009 (188 millones de euros o, lo que es lo mismo, 172 euros por unidad de necesidad). <sup>(3)</sup> En la financiación de Canarias no se incluyen los ingresos del Régimen Económico Fiscal.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2009) y elaboración propia.

La incidencia del reparto de recursos adicionales, así como de los fondos de convergencia es dispar entre comunidades, como se pone de manifiesto en los índices relativos de financiación por habitante ajustado que se muestran en la tabla 1.8. Se observa en esta tabla cómo seis CC.AA. (Baleares, Comunidad Valenciana, Canarias, Murcia, Cataluña y Madrid) ven sensiblemente mejorada su financiación respecto a la media gracias a la distribución de los recursos adicionales aportados por el Estado (columna 2). La comunidad balear es la más beneficiada por este reparto, pues mejora su financiación por habitante ajustado en un 12,4%, lo que le permite acercarse 4,5 puntos a la media de financiación por unidad de necesidad. En el caso de Murcia, la mejora en la financiación roza el 9% y su índice relativo recorta 2 puntos su distancia respecto de la media.

**TABLA 1.8**  
**Índices de financiación por habitante ajustado según el nuevo modelo a competencias homogéneas. Año 2009.**

	Índice normalizado (Total CC.AA. = 100)			Incremento en los recursos por habitante ajustado (%)	
	<i>Statu Quo</i>	Necesidades globales <sup>(1)</sup>	TOTAL <sup>(2)</sup>	Necesidades globales	TOTAL
Andalucía	97,3	96,2	93,8	5,4	7,6
Aragón	110,0	108,5	104,8	5,2	6,4
Asturias	110,0	105,7	105,0	2,4	6,5
Illes Balears	84,0	88,5	99,4	12,4	32,1
Canarias <sup>(3)</sup>	84,7	86,6	84,3	9,1	11,1
Cantabria	125,1	122,2	118,1	4,2	5,4
Castilla y León	109,0	105,5	104,6	3,2	7,1
Castilla-La Mancha	98,9	98,9	96,2	6,6	8,6
Cataluña	100,7	101,8	103,6	7,8	14,8
C. Valenciana	89,9	92,4	94,6	9,6	17,5
Extremadura	110,1	105,7	105,4	2,4	6,9
Galicia	103,8	101,6	101,1	4,4	8,8
C. de Madrid	106,1	107,1	108,6	7,6	14,3
Región de Murcia	93,3	95,3	96,3	8,9	15,2
La Rioja	114,4	114,5	109,3	6,7	6,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6,7</b>	<b>11,7</b>
<i>Desviación estándar</i>	11,0	9,2	7,7	---	---
<i>Ratio máximo/mínimo</i>	1,49	1,41	1,40	---	---

<sup>(1)</sup> *Statu Quo* + Recursos adicionales (Refuerzo del Estado de Bienestar y otros). <sup>(2)</sup> Necesidades globales + Fondos de convergencia (en el caso de Baleares se incluyen los recursos derivados de la aplicación de la Disposición Adicional 3ª de la Ley 22/2009). <sup>(3)</sup> En la financiación de Canarias no se incluyen los ingresos del Régimen Económico Fiscal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2010).

La comparación de las columnas “Necesidades globales” y “Total” permite valorar el impacto sobre la financiación por habitante ajustado de los fondos de convergencia. Las comunidades más beneficiadas son las mismas que se

acaban de citar con la única excepción de Canarias. La que registra un mayor incremento en términos relativos como consecuencia de la distribución de los fondos de convergencia es, de nuevo, la comunidad de Islas Baleares (un 17,6% más de recursos por unidad de necesidad y una mejora de su índice relativo de casi 11 puntos). No obstante, buena parte del incremento en los recursos de esta comunidad reflejado en las tablas 1.7 y 1.8 se debe, no al efecto de los fondos de competitividad y cooperación, sino a la aplicación de la Disposición Adicional 3ª de la Ley 22/2009<sup>42</sup>; si excluimos los recursos adicionales derivados de la aplicación de dicha cláusula, el incremento asociado al reparto de los fondos de convergencia sería sensiblemente menor (un 7,5%), como también lo sería la mejora en el índice relativo (2,4 puntos). La Comunidad Valenciana ve aumentar sus recursos por habitante ajustado un 7,2% a resultas de lo cual su índice relativo mejora más de 2 puntos porcentuales. En el caso de la Región de Murcia, el incremento en financiación por habitante ajustado derivado de los fondos de convergencia es del 5,8% lo que permite que el índice relativo de financiación aumente 1,1 puntos (1,8 puntos lo hace en Cataluña y 1,5 puntos en Madrid).

Más allá del impacto que el cambio de modelo tuvo en el año de su puesta en funcionamiento, interesa también analizar cuál ha sido su comportamiento en términos dinámicos, pues ya son cuatro ejercicios los que han sido objeto de liquidación. Para ello recurrimos a las estimaciones de financiación efectiva a competencias homogéneas elaboradas por Ángel de la Fuente y disponibles en la web de FEDEA. Aunque en el capítulo 2 de este informe se aborda en detalle el análisis de la evolución de la financiación relativa de las CC.AA. de régimen común, presentamos aquí un pequeño avance. La tabla 1.9 muestra la evolución de los índices de financiación por habitante ajustado en el periodo 2009-2013 estimados según la metodología propuesta por de la Fuente (2015a)<sup>43</sup>. En la tabla se reproducen también, a efectos comparativos, los índices de financiación relativa de 2002, en cuyo cálculo se han empleado los criterios de determinación de la población ajustada del sistema de 2009.

---

42 Dicha disposición adicional prevé que, en el caso de que, para una comunidad, el Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia tengan signo negativo y, además, la comunidad no alcance la financiación por habitante ajustado media tras la distribución del Fondo de Competitividad, el Estado compensará a la comunidad con una cuantía que no podrá ser superior al importe del Fondo de Suficiencia negativo.

43 Se observarán algunas discrepancias entre la primera columna de esta tabla y las cifras de la tabla 1.8 debido a que, por un lado, la metodología seguida por de la Fuente para determinar las "competencias homogéneas" incluye algunos ajustes adicionales a los contemplados en las cifras que proporciona el Ministerio (véase el apartado 2.2 de este informe) y, de otra parte, al hecho de que, a diferencia de las tablas 1.7 y 1.8, la fila de Canarias de la tabla 1.9 recoge una estimación de los ingresos procedentes del Régimen Económico y Fiscal que incrementan su índice de financiación relativa así como, marginalmente, la financiación por habitante ajustado total que se adopta como referencia para el cálculo de los índices.

Lo primero que llama la atención es que la dispersión de los índices apenas ha cambiado en los cinco años de aplicación del sistema actualmente vigente para los que se dispone de información. De hecho, dicha dispersión –que en 2009 era algo superior a la que se registró en 2002– creció en los primeros dos años, se redujo ligeramente en 2012 y aumentó de manera significativa en 2013. La relación entre el índice relativo más elevado (La Rioja en 2011 y Cantabria en los cuatro años restantes) y el más bajo (Andalucía en 2009 y Comunidad Valenciana el resto de años) se ha mantenido en un valor de 1,3 durante el quinquenio, alcanzándose el valor máximo justamente en el año final.

TABLA 1.9

**Índices de financiación definitiva efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado. Año 2002 y periodo 2009-2013.**

	2002*	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	99,4	92,4	95,9	95,8	96,9	96,9
Aragón	104,5	103,9	104,8	107,6	107,0	104,2
Asturias	103,4	103,1	107,4	107,3	106,5	106,8
Illes Balears	90,6	101,5	102,5	102,9	104,0	104,4
Canarias	104,9	91,8	95,3	96,5	99,3	100,3
Cantabria	116,7	118,0	117,9	119,0	118,7	124,4
Castilla y León	105,7	104,3	109,4	109,1	108,7	109,2
Castilla-La Mancha	96,7	95,1	98,7	98,3	99,5	102,7
Cataluña	99,8	103,8	99,3	99,6	98,8	97,4
C. Valenciana	93,7	93,2	92,8	92,4	92,7	92,5
Extremadura	106,9	103,7	112,9	109,8	112,4	114,6
Galicia	100,8	100,1	105,5	105,9	106,3	106,5
C. de Madrid	99,2	109,9	100,7	100,2	98,1	96,9
Región de Murcia	95,1	96,8	95,3	94,7	94,4	94,3
La Rioja	115,2	110,3	115,8	119,9	115,3	119,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Desviación estándar</i>	7,02	7,10	7,58	8,08	7,45	8,90
<i>Ratio máximo/mínimo</i>	1,29	1,29	1,27	1,30	1,28	1,34

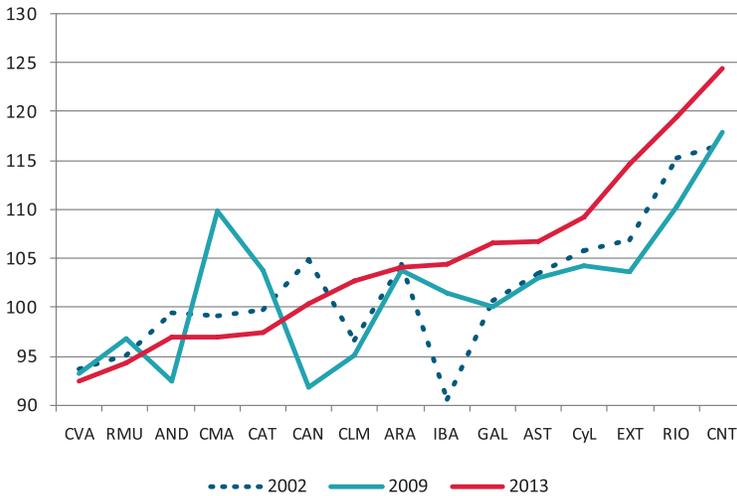
\* Índices de financiación per cápita tomando como referencia la población ajustada según los criterios de reparto del sistema de 2009. Fuente: FEDEA (<http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/>).

En el gráfico 1.1 se observa con claridad cómo ha afectado el modelo de 2009 y su evolución a la situación relativa de las CC.AA. en términos de financiación por unidad de necesidad. Las comunidades aparecen en el gráfico de izquierda a derecha ordenadas de menor a mayor financiación por habitante ajustado en 2013. Si comparamos la situación en este último año con la existente en 2002 (asumiendo los criterios de necesidad aprobados en 2009), vemos que la comunidad que ha mejorado más su situación relativa es Baleares, que pasa de un 90,6% de la financiación media a un índice relativo de 104,4. Extremadura y Cantabria también ven mejorada su situación relativa de manera sustancial

(+7,7 puntos). Por el contrario, Canarias es el territorio en el que se registra una evolución más negativa del índice de suficiencia relativa, que se reduce 4,5 puntos. Resulta curioso constatar cómo, en general, las comunidades que tenían una mayor financiación por unidad de necesidad en 2002 aumentan en mayor o menor medida sus índices relativos, mientras que las que ocupaban la cola de la distribución (Valencia, Murcia, Andalucía, Madrid y Cataluña, además de la ya citada comunidad canaria) experimentan un retroceso en su financiación por habitante ajustado, en comparación con el resto.

GRÁFICO 1.1

**Evolución de los índices de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado (Total régimen común= 100). 2002, 2009 y 2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 1.9.

La evolución entre 2009 y 2013 también ha sido dispar entre comunidades, aunque se repiten algunas de las pautas observadas en la estática comparativa entre 2002 y 2013. De las CC.AA. mejor financiadas en términos de recursos por habitante ajustado en 2009 (índices por encima de 100), solo Cataluña y la Comunidad de Madrid registran un empeoramiento en sus cifras relativas (-5,1 y -11,9 puntos, respectivamente). Entre las peor financiadas al inicio del periodo hay tres que ganan posiciones (Andalucía, Castilla-La Mancha y, sobre todo, Canarias), pero otras dos, la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia experimentan una caída en sus índices; en particular, Murcia, que se aleja 2,5 puntos de la media. En el capítulo 2 de este informe se profundiza en este análisis de la financiación relativa de las CC.AA. de régimen común.

En resumen, el nuevo sistema de financiación merece un juicio positivo en lo que se refiere al diseño de un nuevo mecanismo de nivelación más transparente que los anteriores (cierto es que sólo parcial y limitado por los fondos específicos), pues ello supone la asunción de un criterio explícito de equidad: igualdad en la financiación por unidad de necesidad (población ajustada) de los servicios básicos (tres cuartas partes de las necesidades de gasto totales). No obstante, las cifras muestran la persistencia de diferencias notables en términos de financiación por habitante ajustado que resultan difíciles, por no decir imposibles, de justificar. Si bien es cierto que el nuevo modelo incorpora avances en términos de autonomía financiera, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, no son pocas las cuestiones que deja pendientes. En otras partes de este informe se abordan algunos de estos déficit y se plantean posibles propuestas de mejora<sup>44</sup>.

---

44 Entre los trabajos que han analizado críticamente el nuevo modelo de financiación de las CC.AA. de régimen común y sus diferentes elementos, cabe citar, entre otros, los de Herrero et al. (2010), Pedraja y Utrilla (2010), Díaz de Sarralde (2011), Hierro et al. (2010), Bosch (2012), Fernández y Lago (2014), Lago y Martínez-Vázquez (2015), Pérez y Cucarella (2015), así como la serie de análisis de Ángel de la Fuente (2012, 2013, 2015a; 2015b).



# CAPÍTULO 2

## LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2013

### 2.1. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

#### 2.1.1. Financiación básica de la CARM. 2002-2013

En el presente apartado se pretende describir la dinámica de los flujos de financiación recibidos por la CARM del sistema de financiación autonómica para el horizonte temporal 2002-2013<sup>45</sup>. Para poder analizar adecuadamente el comportamiento de la financiación recibida por la región de Murcia es preciso recordar que, como se vio en el apartado anterior, durante este periodo de tiempo se suceden dos sistemas de financiación autonómica para las comunidades autónomas de régimen común. El primero, vigente para el subperiodo 2002-2008, y el siguiente, en vigor desde el año 2009 hasta la actualidad. Este cambio no es cuestión baladí, pues, como se ha expuesto, la reforma de la financiación en 2009 afectó, tanto a los criterios de distribución de los fondos, como a los instrumentos utilizados para materializar la financiación.

Por esta razón, en algunos gráficos de este capítulo, y a los efectos de poder llevar a cabo un análisis más preciso del perfil evolutivo de los recursos a disposición de la CARM a lo largo de todo el periodo, se representan dos cifras referidas al año 2009, en el que se produce el cambio de modelo: una correspondiente a la financiación que, efectivamente, el nuevo modelo garantizó a la hacienda regional en ese primer año de aplicación del modelo vigente, y

---

45 Siendo el objetivo de este apartado analizar la evolución de los recursos que el sistema teóricamente garantiza a la comunidad autónoma, sin que en dicha dinámica esté presente el mayor o menor esfuerzo fiscal aplicado por la hacienda regional en los tributos respecto de los cuales dispone de capacidad normativa, las cifras referidas a los tributos cedidos "tradicionales" (transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones, etc.) y a las tasas traspasadas junto con los servicios se computan según el "criterio normativo". Así mismo, la financiación procedente de la cesión parcial de IRPF se registra suponiendo que la comunidad no ha hecho uso de su capacidad para modificar los elementos esenciales del tributo (es decir, "sin capacidad normativa").

otra, resultante del contrafactual consistente en suponer que en 2009 hubieran seguido aplicándose los criterios de reparto del modelo anterior.

En la tabla 2.1 y en el gráfico 2.1 se muestra el comportamiento de la financiación proporcionada a la comunidad autónoma de la región de Murcia para el conjunto del periodo 2002-2013 por el sistema de financiación autonómica. Si se considera la totalidad del horizonte temporal la financiación total se ha incrementado en prácticamente un 55% en términos nominales, lo que, traducido a variaciones anualizadas, supone un crecimiento medio acumulativo próximo al 4,1%. Al analizar la evolución durante el periodo de vigencia de cada uno de los modelos, la dinámica de la financiación total resulta marcadamente desigual. Entre 2002 y 2008 los fondos garantizados por el modelo a la región de Murcia aumentaron casi un 40,5%, mientras que desde el primer año de vigencia del nuevo sistema, 2009, hasta el año 2013, este incremento se limita al 6,7%. Estas variaciones acumuladas se traducen en crecimientos medios anuales del 5,9 y el 1,6%, respectivamente. Si en el primer periodo prolongamos el análisis hasta el año 2009, utilizando las cifras resultantes del contrafactual, obtenemos una tasa de variación en el periodo sensiblemente inferior: un 26,1% acumulado o, lo que es lo mismo, un 3,4% de crecimiento medio anual.

TABLA 2.1

**Financiación básica del sistema para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el total de CC.AA. de régimen común. 2002-2013. (millones de euros).**

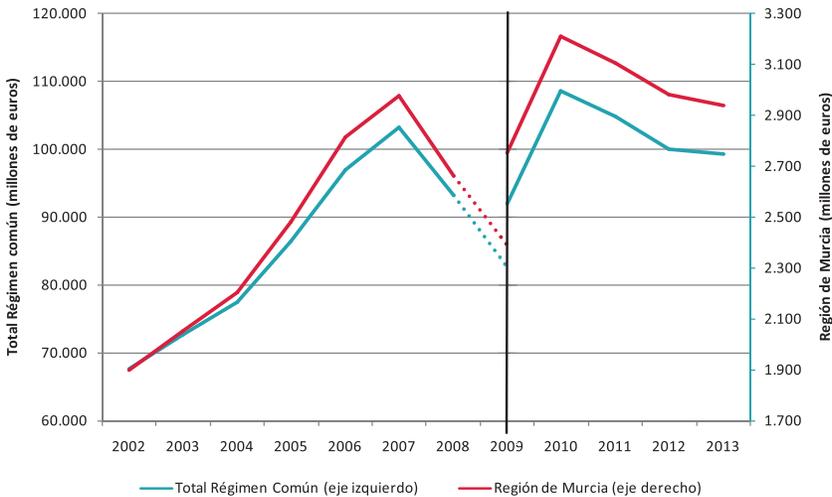
	Región de Murcia	Total régimen común
2002	1.897,0	67.578,4
2003	2.051,0	72.651,2
2004	2.203,9	77.558,2
2005	2.482,0	86.400,4
2006	2.815,1	96.939,3
2007	2.978,6	103.175,7
2008	2.664,2	93.160,7
2009	2.755,2	91.911,4
2010	3.210,2	108.674,7
2011	3.105,9	104.853,2
2012	2.982,2	100.038,7
2013	2.939,8	99.302,9

*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 82.713,7 millones €. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el gráfico se muestra también el perfil evolutivo de la financiación global atribuida a las 15 comunidades de régimen común, construido a partir de los datos de la tabla 2.1. Para el conjunto del periodo los recursos crecieron aproximadamente un 47%, lo que equivale a un ritmo medio acumulativo anual de casi un 3,6%. El crecimiento registrado durante el periodo 2002-2008 ascendió a un 37,9% (un 22,4% en el periodo 2002-2009 asumiendo el mantenimiento del modelo de financiación), mientras que para el cuatrienio en el que está vigente el nuevo modelo el aumento acumulado en la financiación supera ligeramente el 8%. Dichos incrementos en términos medios anualizados supondrían un 5,5% en el periodo 2002-2008 y un 2,0% en el 2009-2013. Si incluimos el valor del contrafactual para 2009, el crecimiento medio anual para 2002-2009 se reduciría al 2,9%.

GRÁFICO 2.1

**Financiación básica del sistema para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el conjunto de CC.AA. de régimen común. 2002-2013. (millones de euros).**



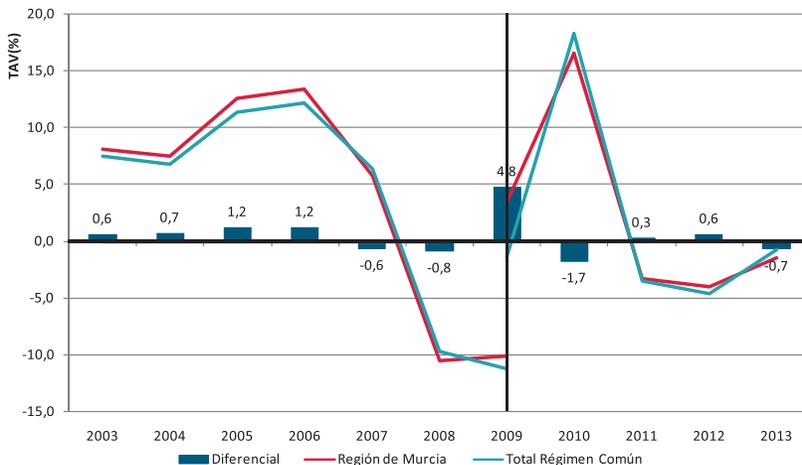
Para el año 2009 se representan dos cifras: a la izquierda de la línea vertical la estimación resultante del contrafactual (aplicando los criterios de reparto del modelo anterior) y a la derecha la financiación efectiva con el nuevo modelo. Fuente: tabla 2.1.

Las variaciones anuales de la financiación básica global se muestran en el gráfico 2.2, observándose como la financiación recibida por la CARM ha crecido más que la del conjunto de comunidades de régimen común en la mayoría de los años del periodo, siendo de destacar el efecto positivo que supuso el cambio de modelo, a resultas del cual los recursos asignados a la Región de Murcia en 2009 crecieron casi 5 puntos porcentuales más que la media respecto a los garantizados en 2008.

De haberse mantenido el sistema de financiación de 2001, el global de la financiación para las CC.AA. de régimen común habría sufrido una importante contracción, que se puede cifrar en el 11,2%. Para el caso de región de Murcia la reducción habría sido algo menor, alrededor del 10,2%. Sin embargo, como consecuencia de la aplicación del nuevo modelo, y pese al impacto negativo del ciclo sobre los recursos públicos, la reducción en el montante de financiación total se limitó al 1,3%, mientras que para la región se registró un incremento del 3,4%. Una forma alternativa de ver este impacto diferencial positivo del cambio de modelo es cuantificar el porcentaje sobre el total atribuido a la CARM. Así, en 2008, a la región de Murcia le correspondió un 2,86% del total de recursos del sistema; dicho porcentaje se habría situado en el 2,89% en el caso de que se hubiese seguido aplicando el anterior modelo durante el año 2009. Sin embargo el porcentaje efectivo de participación de Murcia tras el cambio de modelo mejoró unas centésimas, hasta llegar al 3,0%. En definitiva, la reforma de 2009 benefició marginalmente a la CARM, al menos en lo referido al volumen total de fondos a recibir, y el porcentaje que éstos suponían sobre la cantidad total objeto de reparto.

GRÁFICO 2.2

**Financiación básica del sistema para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el conjunto de CC.AA. de régimen común. 2002-2013. (tasas anuales de variación, %).**



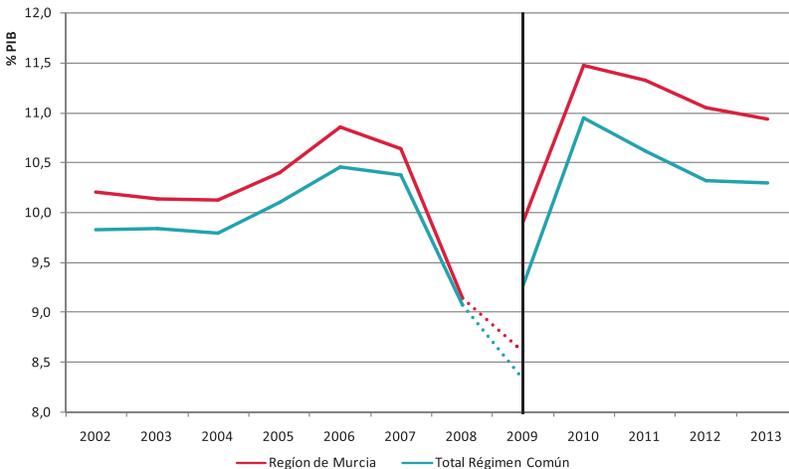
Para el año 2009 se representan dos cifras: a la izquierda de la línea vertical la estimación resultante del contrafactual (manteniendo los criterios de reparto del modelo anterior) y a la derecha la financiación efectiva con el nuevo modelo. Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.1.

El gráfico 2.3 presenta la evolución de la financiación básica de la CARM y del conjunto de comunidades de régimen común expresada en relación con la actividad económica de los respectivos territorios, con el fin de poner en contexto

la dinámica seguida por los recursos de las CC.AA. El perfil que se observa en el gráfico para la Región de Murcia es similar al mostrado en la representación de las cifras en valores absolutos, como también lo es la comparación de la evolución del indicador regional con el del conjunto de CC.AA. de régimen común. La ratio entre los ingresos procedentes del sistema de financiación de la CARM y el PIB regional creció hasta 2006, cuando alcanzó un máximo del 10,9%, para caer a partir de ese año y, de un modo más intenso, entre 2007 y 2008, año en el que se registró el valor mínimo del 9,1%. De haberse mantenido los parámetros del modelo de 2001, la caída del indicador se habría prolongado en 2009, si bien el incremento de recursos globales y el mejor resultado que la aplicación del mismo supuso para la Región de Murcia, permitieron que el indicador de financiación sobre el PIB remontase hasta casi el 10% en dicho año. Tras un nuevo aumento en 2010, se han producido caídas continuadas hasta 2013, que no han sido mayores debido al comportamiento recesivo de la actividad económica, reflejado en unos valores menguantes del denominador de la ratio, esto es, del PIB regional.

GRÁFICO 2.3

**Financiación básica del sistema para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el conjunto de CC.AA. de régimen común. 2002-2013. (% sobre el PIB).**



Para el año 2009 se representan dos cifras: a la izquierda de la línea vertical la estimación resultante del contrafactual (aplicando los criterios de reparto del modelo anterior) y a la derecha la financiación efectiva con el nuevo modelo. Fuente: tabla 2.1 y datos del INE.

El porcentaje que supone la financiación básica sobre el PIB es sistemáticamente mayor en el caso de la CARM que en el conjunto de CC.AA. de régimen común. Si bien, como se ha señalado, el perfil del indicador relativo para el agregado es muy similar al comentado para Murcia, se detecta una convergencia en los

inicios de la crisis (en 2008 el diferencial se reduce a seis centésimas del PIB) y un ensanchamiento de la brecha en los años más próximos (en el trienio 2011-2013 la distancia se sitúa en torno a las siete décimas de punto).

El análisis hecho hasta el momento de la evolución del total de recursos disponibles no permite evaluar adecuadamente la dinámica del grado de suficiencia que el sistema garantiza a la hacienda regional, por cuanto durante el periodo objeto de estudio se han registrado, de manera simultánea, cambios en la población beneficiaria de los servicios públicos que tales recursos han de financiar. Es bien conocido que la población de la CARM se ha comportado de forma sustancialmente más dinámica que la del conjunto de la población española, ya no solo por su mayor crecimiento vegetativo, sino también como consecuencia de su mayor poder de atracción para los flujos migratorios. A partir de las cifras de la tabla 2.2 se comprueba como la población de derecho, según el padrón municipal a 1 de enero, aumentó en la región de Murcia entre 2002 y 2013 casi un 20%, mientras que para el conjunto de CC.AA. de régimen común este crecimiento fue del 13%. El grueso de este crecimiento se concentró en los años comprendidos en el periodo de vigencia del anterior sistema de financiación autonómica, coincidiendo con la fase expansiva del ciclo. Así, durante el periodo 2002-2009 la población residente en Murcia creció algo más de un 17,9%, mientras que la del total de comunidades de régimen común lo hizo únicamente un 12,2%. Durante los años de vigencia del actual sistema, de 2009 a 2013, los crecimientos han sido mucho más modestos, situándose, respectivamente, en el 1,8% y 0,8%.

TABLA 2.2

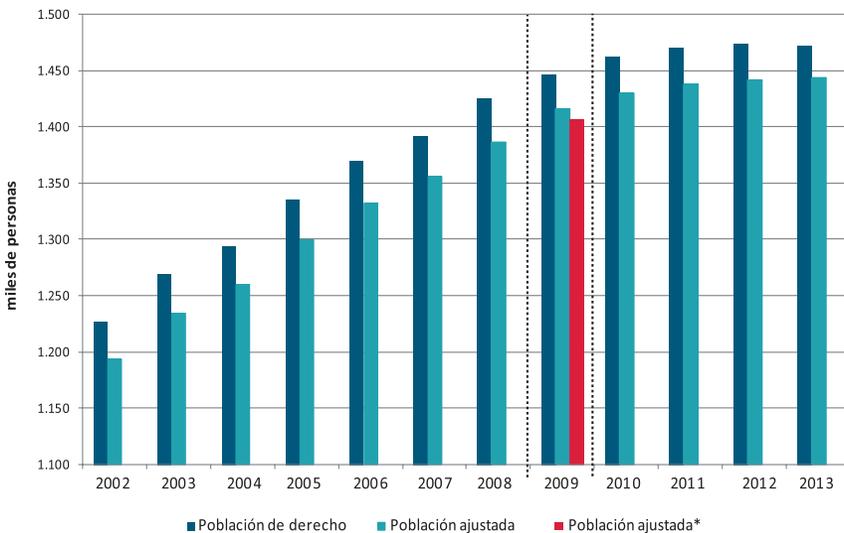
**Evolución de la población de derecho y de la población “ajustada” en la Región de Murcia y el total de CC.AA. de régimen común. 2002-2013.**

	Murcia		Total régimen común
	Población de derecho	Población “ajustada”	Población de derecho*
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

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

Como se ha explicado en el capítulo 1, el sistema de financiación autonómica no asume la población de derecho como indicador de necesidad de gasto, sino que “ajusta” las cifras de población atendiendo a características como la dispersión territorial o la estructura por edades, entre otras, asignando a tales factores de ajuste ponderaciones distintas en los diferentes modelos de financiación vigentes en el periodo objeto de análisis. En la tabla 2.3 y en el gráfico 2.4 se muestra la evolución de la población de derecho, así como de la población “ajustada” según los criterios utilizados por el modelo vigente en cada año. Para 2009 en el gráfico se ofrece, a título informativo, tanto la cifra correspondiente a la aplicación de los criterios del nuevo modelo, como la que habría resultado de aplicar las variables y ponderaciones del modelo anterior.

GRÁFICO 2.4  
**Población de derecho y población ajustada según los criterios de 2001 y 2009, para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2013. (miles de personas)**



\* Población “ajustada” de 2009, según las variables y ponderaciones del modelo de 2001 (1.406.583 “habitantes ajustados”). Fuente: tabla 2.2.

Teniendo en cuenta que, para el conjunto de CC.AA. de régimen común, la población de derecho y la población ajustada coinciden, lo que se desprende del gráfico 2.4 es que el sistema de financiación (tanto el vigente hasta 2008 como el hoy en vigor) reconoce a la Región de Murcia unas necesidades de gasto relativas inferiores a las que se derivarían de su población de derecho (debido a la menor

dispersión poblacional, el menor envejecimiento, etc.). Se observa, no obstante, en el gráfico que el cambio de modelo a partir del año 2009 ha reducido algo la brecha entre población efectiva y reconocida a efectos de financiación, aunque sea de forma parcial. Así, con los factores de ajuste empleados en el modelo de 2001, la población ajustada habría sido equivalente a un 97,2% de la población de derecho en la Región de Murcia; la aplicación del nuevo modelo elevó este porcentaje al 97,9%.

La incorporación de la variable demográfica al análisis de la evolución de los recursos que el sistema de financiación atribuye a la CARM se refleja en las cifras de financiación por habitante y por "habitante ajustado" que se muestran en la tabla 2.3 y en el gráfico 2.5. Como se puede observar, la financiación per cápita obtenida por la Región de Murcia ha pasado de 1.546 euros por persona (1.588 € por "habitante ajustado") en el año 2002, hasta 1.997 euros por habitante (2.035 € por "habitante ajustado") en el año 2013. Esto es, se ha registrado un crecimiento en el periodo cercano al 30% en términos nominales, lo que equivale a un incremento medio anual del 2,3%.

TABLA 2.3

**Financiación básica por habitante y financiación por "habitante ajustado" para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2013. (euros/habitante).**

	Financiación por habitante	Financiación por "habitante ajustado"
2002	1.546,09	1.588,34
2003	1.615,95	1.660,96
2004	1.702,29	1.748,68
2005	1.858,06	1.910,05
2006	2.054,38	2.113,12
2007	2.139,60	2.196,81
2008	1.868,13	1.921,58
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

*Pro-memoria:* Financiación en 2009 suponiendo el mantenimiento de los criterios de reparto del modelo anterior: 1.654,12 €/habitante; 1.701,09 €/habitante ajustado".

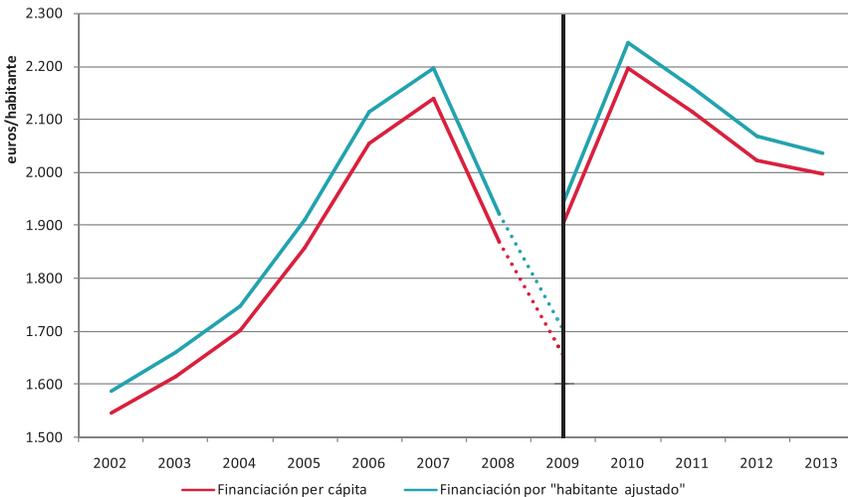
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dicha evolución dista de ser homogénea a lo largo del periodo, tal y como se muestra en el gráfico 2.5, siendo el ritmo de crecimiento de la financiación por

habitante (o por “habitante ajustado”, pues prácticamente no hay diferencias) significativamente mayor durante el periodo de vigencia del modelo anterior (3,2% entre 2002 y 2008) que durante el cuatrienio más cercano (1,2% entre 2009 y 2013). En general, y como no podía ser de otro modo, se observa una relación entre las variaciones de la financiación per cápita y el comportamiento de los ingresos públicos, a su vez condicionados por el ciclo económico. Así, los años de mayor incremento de los recursos por habitante fueron los comprendidos entre 2002 y 2007, además del año 2010 (cuando el efecto conjunto de la transitoria recuperación de la actividad económica y de la subida del IVA incrementó la recaudación fiscal). Por el contrario, en 2008 se produjo una caída superior al 12% en la financiación per cápita de la CARM y también en los tres años más próximos se han registrado variaciones negativas. En 2009 la cifra de recursos per cápita creció ligeramente respecto a 2008 (un 2,0% en euros por habitante y un 1,2% en euros por “habitante ajustado”), por efecto del cambio de modelo. De haberse mantenido el sistema de financiación de 2001, los ingresos por habitante habrían caído un 11,5%, tal y como se muestra en el gráfico 2.6.

GRÁFICO 2.5

**Financiación básica por habitante y por “habitante ajustado” para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2002-2013) (euros/habitante).**

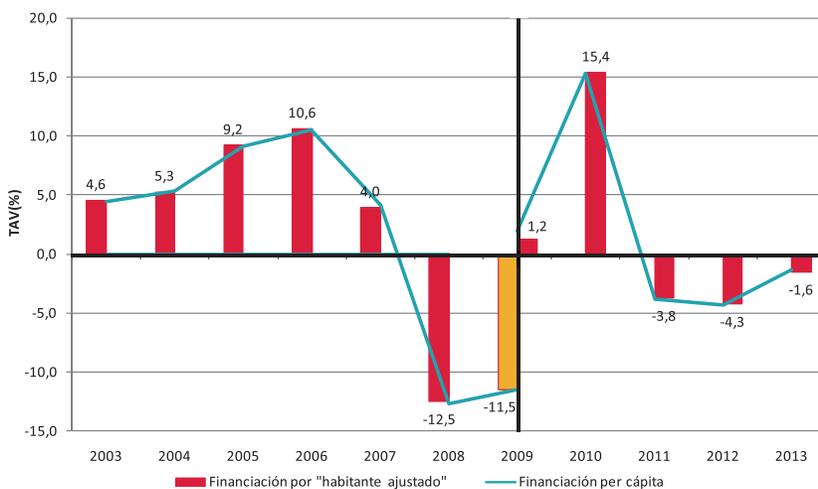


Para el año 2009 se representan dos cifras: a la izquierda de la línea vertical la estimación resultante del contrafactual (aplicando los criterios de reparto del modelo anterior) y a la derecha la financiación efectiva con el nuevo modelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.3.

GRÁFICO 2.6

### Financiación básica por habitante y por “habitante ajustado” para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2002-2013) (tasas anuales de variación, %).



Para el año 2009 se representan dos cifras: a la izquierda de la línea vertical la estimación resultante del contrafactual (manteniendo los criterios de reparto del modelo anterior) y a la derecha la financiación efectiva con el nuevo modelo. Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.3.

#### 2.1.2. Composición de los recursos que integran la financiación básica. 2002-2013

Al estudiar el nivel y evolución de los recursos disponibles por la comunidad autónoma para hacer frente a las competencias de gasto que tiene asignadas, resulta de interés conocer la composición interna de tales recursos, en la medida en que el grado de autonomía –y, por consiguiente, la capacidad de influir sobre los mismos– que conllevan los distintos instrumentos de financiación es dispar. Una primera división puede establecerse entre recursos de naturaleza tributaria e ingresos de carácter no tributario. Entre los primeros se encuentran 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 sujetos a liquidación, a saber, IRPF, IVA e Impuestos especiales de fabricación (IIEE). Entre los ingresos de carácter no tributario se incluyen los distintos fondos de transferencias que han servido para completar la financiación de las comunidades, esto es, el fondo de suficiencia (FS) y la garantía de la financiación sanitaria (GS) en el modelo de 2001 (hasta 2008), y el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (FGSPF), el fondo de suficiencia general (FSG) y los fondos de convergencia (FFC) en el modelo actualmente vigente (entre 2009 y 2013).

En la tabla 2.4 se muestra la evolución de cada uno de estos dos grandes agregados en el periodo objeto de estudio y en el gráfico 2.7 la composición porcentual del total de recursos atendiendo a esta diferenciación.

TABLA 2.4  
**Financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: Recursos tributarios y no tributarios. 2002-2013. (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

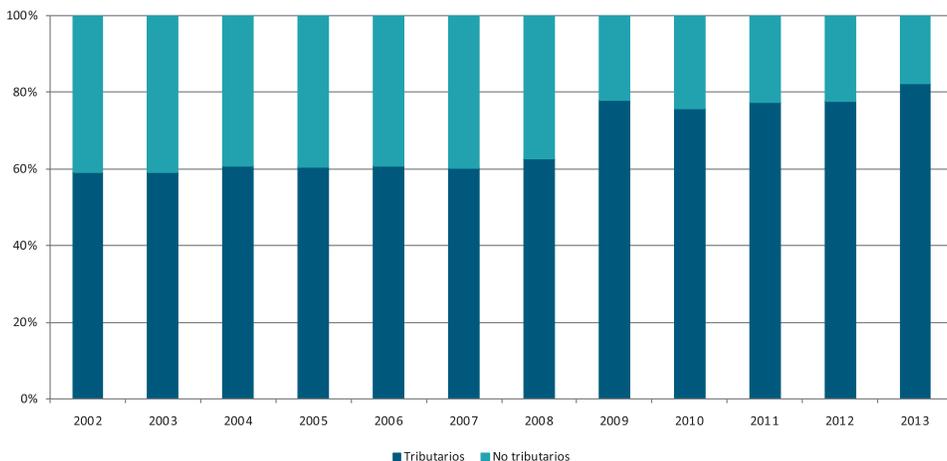
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como queda de manifiesto en la tabla y el gráfico, a lo largo de todo el periodo la mayor parte de la financiación recibida tiene su origen en los recursos de naturaleza tributaria. No obstante, existe un cambio estructural tras la reforma de 2009 claramente apreciable en el gráfico 2.7. Así, durante el periodo de vigencia del anterior sistema, la participación de los ingresos tributarios en el total de financiación garantizada a la comunidad se mantuvo relativamente estable en torno a un 60%, correspondiendo el 40% restante a los recursos de carácter no tributario. Esta distribución no difería sustancialmente de la observada para el conjunto de las comunidades de régimen común durante este mismo periodo, donde los ingresos tributarios venían a representar un 66% del total de recursos del sistema.

El cambio de modelo de financiación supuso una modificación sustancial en la composición de los recursos recibidos por la CARM. A partir del año 2009, estos pasan a representar alrededor del 75% o el 80% de la financiación básica, quedando la participación de los recursos no tributarios en la mitad, aproximadamente, de la registrada en el periodo 2002-2008. Este notable cambio en la composición de los recursos que el sistema de financiación proporciona a la región de Murcia se observa asimismo en el conjunto de las CC.AA. de régimen común, en las que

GRÁFICO 2.7

### Estructura de la financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, atendiendo a la naturaleza de los recursos. 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.4.

los recursos de naturaleza tributaria pasaron a suponer, con el nuevo modelo, un 85% de la financiación total. La razón de este cambio estructural es, como se expuso en el capítulo 1, el incremento en los porcentajes de cesión a las CC.AA. de las principales figuras tributarias: IRPF, IVA e IIEE.

En la tabla 2.5 se ofrece el desglose de los ingresos tributarios garantizados por el sistema a la CARM. Dentro de los recursos de carácter tributario, cabe distinguir, como ya se ha señalado, entre aquellos que no están sujetos a liquidación (TA y TC) y aquéllos que sí lo están (IRPF, IVA e IIEE). Un vistazo al gráfico 2.8 permite observar que en todos los años del periodo de análisis, los tributos sujetos a liquidación aportan algo más del 80% del total de ingresos tributarios. El cambio en el sistema de financiación autonómica en 2009 elevó ligeramente esta participación, si bien los tributos no sujetos a liquidación siguen representando, en promedio, cerca del 18% del total de recursos tributarios.

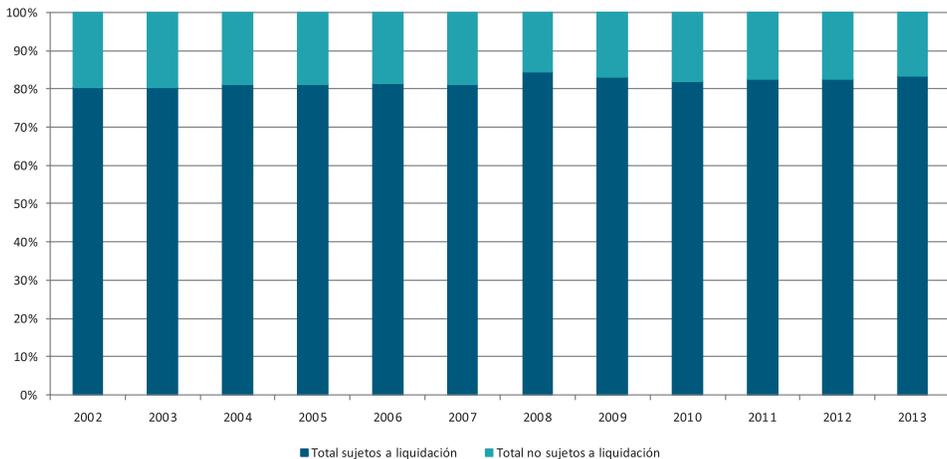
Esta distribución de los recursos tributarios según estén o no sujetos a liquidación por parte de la Administración Central es muy similar a la observada para el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, si bien en el agregado es más apreciable un cambio en la composición de los recursos tributarios a partir de 2009. Los recursos sujetos a liquidación representaban durante la vigencia del anterior sistema una cifra cercana al 75%, elevándose dicho, porcentaje al 82% tras el cambio de modelo.

**TABLA 2.5**  
**Financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:**  
**Recursos tributarios. 2002-2013. (millones de euros).**

	Tributos cedidos <sup>(1)</sup>	Tasas afectas <sup>(1)</sup>	Total no sujetos a liquidación	IRPF <sup>(2)</sup>	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

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

**GRÁFICO 2.8**  
**Estructura de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Recursos sujetos a liquidación y no sujetos a liquidación. 2002-2013.**

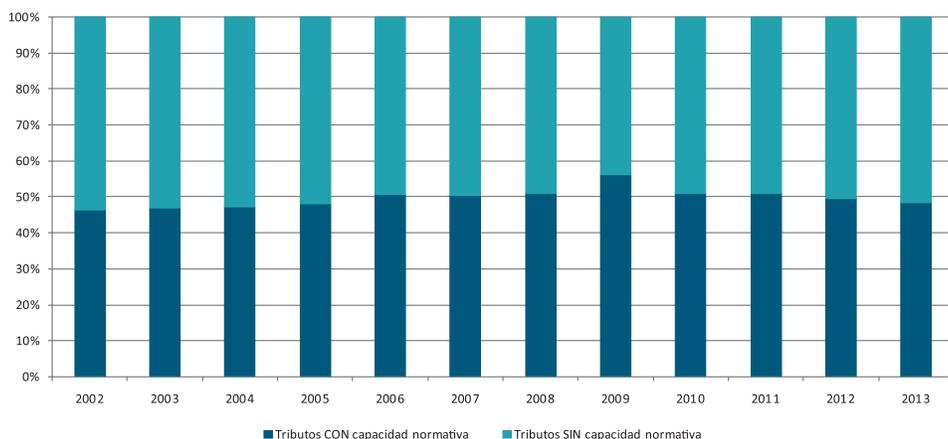


Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.5.

Más interesante resulta agrupar los instrumentos de naturaleza tributaria en función de la capacidad que la hacienda regional tiene para su modificación, esto es, atendiendo a la atribución o no de capacidad normativa al gobierno autonómico sobre las figuras objeto de cesión. La aplicación de este criterio a los datos de la tabla 2.5 implica sumar, de un lado, las tasas, los tributos cedidos “tradicionales” y el IRPF, categorías respecto de las cuales la CARM puede ejercer su capacidad normativa<sup>46</sup>; y de otro, los impuestos que, por estar sometidos a armonización en el ámbito europeo, no son susceptibles de ser modificados en modo alguno por las haciendas regionales, esto es, el IVA y los impuestos especiales de fabricación. Este es el criterio que se ha seguido en la elaboración del gráfico 2.9.

GRÁFICO 2.9

### Estructura de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: tributos con y sin capacidad normativa. 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.5.

Del total de ingresos de carácter tributario, aproximadamente un 50% están sujetos a normativa estatal, no disponiendo las CC.AA. de capacidad alguna para modificar sus elementos esenciales (base imponible, deducciones, tipos de gravamen) y, en consecuencia, para poder incidir en su nivel de recaudación. En el gráfico 2.9 se observa como el peso de los tributos cuya recaudación depende

<sup>46</sup> El alcance de la capacidad normativa, tal y como se expuso en el capítulo 1, es ciertamente dispar en función de la figura tributaria de que se trate, por lo que el agregado que así se obtiene no es, en modo alguno, homogéneo. No obstante, seguimos este criterio de agrupación en aras de la simplicidad.

de las medidas de política impositiva adoptadas por la hacienda regional aumentó de manera paulatina 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%<sup>47</sup>, si bien a partir de dicho año la evolución del peso de estos ingresos muestra un perfil decreciente hasta volver a caer por debajo del 50% (un 48,4% en 2013).

La información que proporciona el gráfico 2.9 es relevante, por cuanto pone en su justo término el grado de autonomía real que la CARM tiene en relación con los instrumentos que el sistema de financiación autonómica pone a su disposición. Así, si nos quedamos con las cifras del último ejercicio liquidado de 2013, comprobamos que la autonomía fiscal de la hacienda regional no es del 82,3%, 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 39,8%, 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, significativamente por debajo del que resulta para el conjunto de CC.AA. de régimen común, que se eleva a un 48,5%.

Para finalizar el análisis de la estructura de los recursos de naturaleza tributaria, nos detendremos precisamente en aquellos sobre cuya recaudación puede incidir el 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.

---

47 Téngase en cuenta que en este apartado estamos analizando la financiación básica que la CARM obtiene del sistema de financiación autonómica y, en consecuencia, los tributos cedidos están computados 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 en el capítulo 1, 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.

TABLA 2.6

**Tributos cedidos “tradicionales” de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.  
Recaudación real. 2002-2012. (millones de euros).**

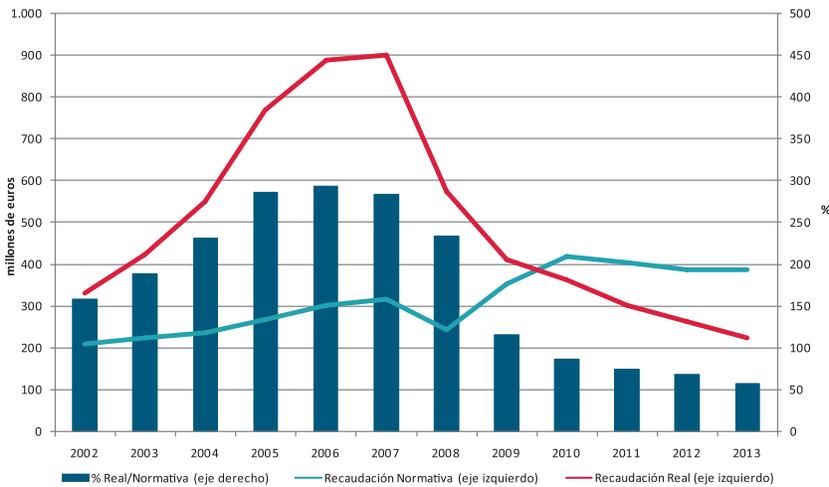
	IVMH	IDMT	ISD	IP	ITP	IAJD	TJ	Otros	Total
2002	28,7	35,6	17,1	14,4	121,6	61,6	53,9	0,1	332,9
2003	30,3	38,9	26,0	16,6	169,2	86,8	57,3	0,2	425,2
2004	32,5	45,4	33,7	19,0	233,5	127,6	58,6	0,6	550,8
2005	34,5	54,4	51,9	22,3	282,3	265,7	59,3	0,3	770,8
2006	35,9	63,8	49,7	27,2	315,3	338,9	59,8	-1,0	889,6
2007	36,8	63,2	55,8	35,2	290,3	359,7	60,8	0,4	902,2
2008	33,9	30,4	45,8	41,4	128,3	235,9	57,7	0,9	574,3
2009	32,4	17,0	32,3	---	115,9	166,4	49,7	-0,7	412,9
2010	31,5	16,2	33,9	---	120,8	115,7	44,4	-0,2	362,3
2011	43,9	11,3	26,1	---	101,8	81,4	36,9	0,3	301,6
2012	45,8	8,1	33,4	---	89,5	58,8	28,1	-0,4	263,3

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: Impuesto sobre transmisiones patrimoniales. IAJD: Impuesto sobre actos jurídicos documentados. TJ: Tributos sobre el juego. Otros: Impuestos indirectos extinguidos y recaudación pendiente de aplicar. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo que respecta a las diferencias entre el criterio normativo del cómputo de la recaudación por tributos cedidos y la recaudación real procedente de las figuras integradas en dicho agregado, el gráfico 2.10 es suficientemente ilustrativo del diferente perfil evolutivo de ambas magnitudes en los dos subperiodos que integran el horizonte temporal objeto de análisis. La recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” que se tiene en cuenta en el cálculo de las necesidades de financiación de la CARM muestra un crecimiento moderado durante el periodo 2002-2007, seguido de 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 400.000 euros. La recaudación real por estos mismos tributos muestra un perfil mucho más claramente ligado al ciclo económico, con un fuerte 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. Esta dispar evolución se refleja en el índice que relaciona la recaudación real con la normativa, que hasta 2008 superó con creces el 100% (con un máximo cercano al 300% en 2006) y desde 2010 no supera dicho umbral, mostrando, además, una tendencia decreciente. En 2013, los ingresos efectivos por tributos cedidos en la comunidad murciana apenas superaron el 50% de la recaudación normativa estimada a efectos del reparto de la financiación entre CC.AA.

GRÁFICO 2.10

**Tributos cedidos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: recaudación real vs. "normativa". 2002-2013. Euros (eje izdo.) y % (eje dcho.).**

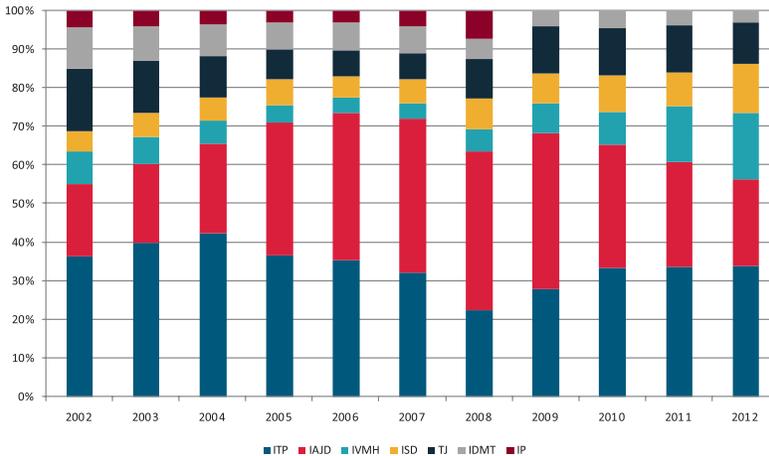


Índice R/N: Ratio entre la recaudación real y la recaudación normativa, expresada en porcentaje.  
Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 2.5 y 2.6.

A partir de los datos de la tabla 2.6 se ha construido el gráfico 2.11, que muestra la estructura por figuras tributarias del agregado de tributos cedidos. En dicho gráfico se observa la relevancia de los dos hechos imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Su peso en el total de la recaudación se sitúa al inicio y al final del periodo por encima del 55%, alcanzando una participación máxima del 73% en el año 2006. El intenso crecimiento en la recaudación de estas figuras tributarias 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 importancia relativa de estas dos principales figuras recaudatorias se ha comportado, no obstante, de manera diferente durante este periodo. Así, la participación de los ingresos recaudados a través del ITP, que al inicio del periodo se acercaba al 40% del total de tributos cedidos, fue reduciéndose partir del año 2005, hasta registrar su valor mínimo en el año 2008 (22%), estabilizándose en los años más próximos en un 33%. Por el contrario, la participación relativa de los ingresos procedentes del IAJD, que al inicio del periodo se situaba por debajo del 20%, alcanzó su máximo justamente en el último año de vigencia del anterior sistema (41%), para volver a cifras cercanas al 20% al final del periodo.

GRÁFICO 2.11

### Composición de los tributos cedidos “tradicionales” de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Recaudación real. 2002-2012.



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: Impuesto sobre transmisiones patrimoniales. IAJD: Impuesto sobre actos jurídicos documentados. TJ: Tributos sobre el juego. Otros: Impuestos indirectos extinguidos y recaudación pendiente de aplicar. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La dinámica seguida por los dos tributos citados (ITP e IAJD) se ha reflejado en el perfil evolutivo de las aportaciones del resto de tributos cedidos. Tanto los IVMH, que rondaban el 9% al inicio, como los procedentes del conocido como impuesto “de matriculación” (IDMT), que suponían casi un 11% en 2002, no dejaron de perder peso relativo a lo largo del periodo 2002-2008, hasta representar poco más del 5% del total respectivamente. Si bien el primero fue ganando cuota a partir de entonces hasta superar con creces el 15% en los ejercicios más recientes, el IDMT ha continuado perdiendo peso relativo debido a la prolongada caída en su recaudación, asociada a una demanda decreciente en el sector del automóvil. Los ingresos derivados de los tributos sobre el juego, que en 2002 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. Los recursos procedentes del ISD, sin embargo, no vieron alterada significativamente su participación relativa durante la expansión de la recaudación del ITP y el IAJD y la han incrementado de manera notable al tiempo que se reducía el peso de estas dos principales figuras tributarias. 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”.

Para completar el análisis de la composición por instrumentos de la financiación de la CARM y de los cambios habidos en la misma a lo largo del tiempo, resulta necesario estudiar la magnitud y evolución de los recursos de naturaleza no tributaria que la CARM ha percibido como consecuencia de la aplicación del sistema de financiación autonómica. En primer lugar conviene subrayar 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. Si en el periodo 2002-2008 los ingresos no tributarios se concretaban, prácticamente, en un único instrumento, el Fondo de Suficiencia (FS), que funcionaba como cierre del sistema, 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. Decimos que en el modelo de 2001 el FS es “prácticamente” el único instrumento no tributario de financiación, porque desde 2002 hasta 2008 también funcionó un mecanismo de financiación específico, la “garantía de financiación sanitaria” (GS) que, aunque 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 presenta la evolución de los ingresos obtenidos por la CARM en virtud de cada uno de los citados instrumentos de financiación. Como se puede observar, durante el tiempo de vigencia del anterior modelo la totalidad de los recursos de carácter no tributario se materializaban en el Fondo de Suficiencia, con la sola excepción del último año del periodo, 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. Con el cambio de modelo se configura un nuevo sistema 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 en los dos últimos años del periodo.

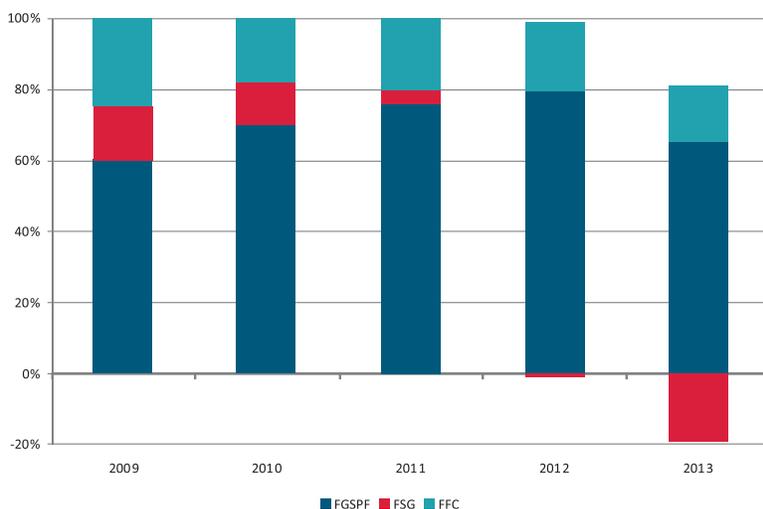
En el gráfico 2.12 se representa la estructura porcentual de los recursos de carácter no tributario que el sistema de financiación garantiza a la Región de Murcia. La representación se limita al periodo 2009-2013, toda vez que en el periodo de vigencia del anterior modelo el 100% de los recursos de esta naturaleza procedió del FS, salvo en el año 2008, en el que los recursos del fondo de garantía sanitaria aportaron un 10% del total.

TABLA 2.7  
Financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:  
Recursos no tributarios. 2002-2013. (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	1.102,2					1.102,2
2007	1.183,7					1.183,7
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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

GRÁFICO 2.12  
Composición de los recursos no tributarios del sistema de financiación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2009-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.7.

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, superando el 50% del total de recursos en 2009. Los Fondos de Convergencia, representan aproximadamente una cuarta parte del total de estos recursos durante todo el periodo, salvo el último año del mismo, en el que alcanzan el 33%.

### **2.1.3. Contribución de los distintos instrumentos de financiación a la evolución de los recursos percibidos por la CARM. 2002-2013**

Para completar el análisis de la evolución de la financiación de la CARM a lo largo del periodo objeto de estudio, explicaremos 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 subperiodos, 2002-2008 y 2009-2013. En el caso del primer subperiodo presentaremos también los resultados que se obtendrían con el contrafactual, esto es, suponiendo que en 2009 se hubiera mantenido el modelo de financiación anterior. Estos resultados se ofrecerán bajo la etiqueta 2002-2009\*.

En la tabla 2.8 se presentan las tasas de variación de cada uno de los elementos que forman parte de la financiación básica de la comunidad murciana durante el periodo 2002-2008, así como las contribuciones de los mismos al crecimiento agregado. Se observa claramente que, durante los 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 CARM (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 los ingresos de carácter tributario son los impuestos sujetos a liquidación 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) explica 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 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 Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2008 (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).**

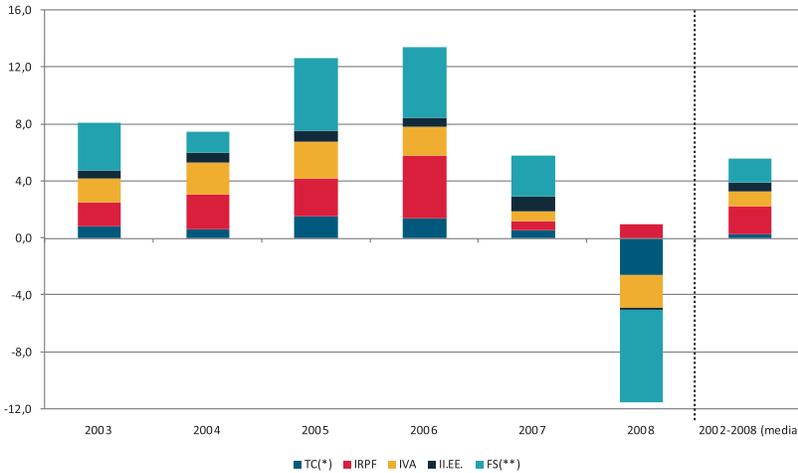
	Peso relativo 2002	TVP 2002-08 (%)	Contribución	
			p.p.	%
Tributos cedidos	0,110	16,83	1,86	4,60
Tasas afectas	0,006	24,26	0,16	0,39
<i>Total no sujetos a liquidación</i>	<i>0,117</i>	<i>17,24</i>	<i>2,02</i>	<i>4,98</i>
IRPF	0,158	98,62	15,59	38,56
IVA	0,189	38,02	7,17	17,73
II.EE.	0,128	32,90	4,22	10,44
<i>Total sujetos a liquidación</i>	<i>0,475</i>	<i>56,80</i>	<i>26,99</i>	<i>66,73</i>
<b>TOTAL TRIBUTARIOS</b>	<b>0,592</b>	<b>48,99</b>	<b>29,00</b>	<b>71,72</b>
Fondo de Suficiencia	0,408	26,74	10,91	26,98
Garantía Sanidad	0,000	n.a.	0,53	1,30
<i>TOTAL NO TRIBUTARIOS</i>	<i>0,408</i>	<i>28,03</i>	<i>11,44</i>	<i>28,28</i>
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1,000</b>	<b>40,44</b>	<b>40,44</b>	<b>100,00</b>

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

En el gráfico 2.13 se presentan las contribuciones al crecimiento anuales, además de la media para el periodo 2002-2008. En él se observa como el IRPF es el único de los instrumentos de financiación que contribuye de manera positiva a la variación de los recursos totales en todos los años del periodo. También se comprueba como el incremento del FS es el componente mayoritario de la variación agregada en 2003, 2005, 2006 y 2007 y que se ve superado en la media del periodo por la contribución del IRPF, como consecuencia de 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 2009<sup>48</sup>.

48 El análisis se ha realizado con los valores nominales (en euros "corrientes") de las cifras de financiación. Si se calculan las contribuciones en términos reales –utilizando para deflactar los crecimientos la tasa de variación del deflactor del PIB regional–, los resultados no difieren demasiado, si bien se obtiene una mayor contribución relativa del IRPF en el conjunto del periodo. Ello se debe a que en 2008, año en el que caen con intensidad todos los componentes salvo el citado impuesto, el crecimiento de los precios fue menor y, por consiguiente, las contribuciones negativas del FS, los TC y el IVA son de una magnitud superior a la observada en términos reales, lo que se refleja en las cifras medias del periodo. De hecho, la contribución media de los TC pasa a ser negativa y la del fondo de suficiencia prácticamente nula (0,124 puntos de media anual).

GRÁFICO 2.13  
**Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2008 (puntos porcentuales).**



(\*) Incluye las tasas transferidas (TA). (\*\*) Incluye en 2008 el Fondo de garantía sanitaria. Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.8.

El resultado de asumir el contrafactual, con el fin de incluir el año 2009 en el análisis del primer periodo, se muestra en la tabla 2.9. De haberse mantenido los criterios de distribución de fondos del modelo de 2001 en el año 2009, el crecimiento de la financiación en el periodo 2002-2009 habría sido del 26,1% y se explicaría en su práctica totalidad (99,5%) por la contribución de los recursos de carácter tributario. Tal y como se dedujo del análisis del periodo 2002-2008, la mayor contribución en términos relativos correspondería al IRPF, si bien en este caso los tributos cedidos “tradicionales” explicarían cerca del 30% de la variación agregada, como consecuencia de la revisión al alza de la recaudación normativa por estos tributos y el menor crecimiento en los por IVA e I.I.E.E. que se registra al incluir en el periodo un año de fuerte caída en la recaudación como fue el ejercicio de 2009.

En el periodo 2009-2013 el crecimiento acumulado de la financiación básica fue, como se vio al comienzo de este capítulo, mucho menor que el registrado durante el periodo de vigencia del modelo anterior, un 6,7%. Todo este 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 y de los I.I.E.E. fueron considerablemente más modestas y la del IRPF, como la de los recursos de naturaleza no tributaria

considerados conjuntamente, tuvo signo negativo. No obstante, en el caso de esta última categoría conviene matizar que mientras que el FGSPF contribuyó con casi 7 puntos a la variación agregada, gracias a su crecimiento acumulado del 50,2%, el FSG restó más de 9 puntos al crecimiento global, debido a que su signo se tornó negativo en 2012, registrando en 2013 un “valor” de -160 millones de euros cuando a comienzos de este subperiodo aportaba 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 Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2002-2009\* (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).**

	Peso relativo 2002	TVP 2002-09* (%)	Contribución	
			p.p.	%
Tributos cedidos	0,110	69,04	7,63	29,19
Tasas afectas	0,006	-12,09	-0,08	-0,30
<i>Total no sujetos a liquidación</i>	<i>0,117</i>	<i>64,57</i>	<i>7,55</i>	<i>28,90</i>
IRPF	0,158	94,48	14,94	57,16
IVA	0,189	-1,70	-0,32	-1,23
II.EE.	0,128	29,82	3,83	14,65
<i>Total sujetos a liquidación</i>	<i>0,475</i>	<i>38,82</i>	<i>18,44</i>	<i>70,59</i>
<b>TOTAL TRIBUTARIOS</b>	<b>0,592</b>	<b>43,91</b>	<b>25,99</b>	<b>99,48</b>
Fondo de Suficiencia	0,408	-1,42	-0,58	-2,21
Garantía Sanidad	0,000	n.a.	0,71	2,73
<b>TOTAL NO TRIBUTARIOS</b>	<b>0,408</b>	<b>0,33</b>	<b>0,14</b>	<b>0,52</b>
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1,000</b>	<b>26,13</b>	<b>26,13</b>	<b>100,00</b>

\* Cifras estimadas para el año 2009 asumiendo el contrafactual de mantener los criterios de reparto del modelo anterior Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el gráfico 2.14 se muestran las contribuciones año a año, junto con la media de este periodo, siendo 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 la evolución del FSG supone para la financiación de la comunidad se pone de manifiesto en 2011, 2012 y 2013, con singular virulencia en este último año<sup>49</sup>.

49 En el periodo 2009-2013 se registró una mayor estabilidad en los precios (medios a través del deflactor del PIB regional). Esto hace que el análisis de la evolución de los distintos componentes de la financiación básica y de su contribución al crecimiento agregado en el periodo en términos reales arroje resultados muy similares a los que se obtienen en términos nominales, que son los mostrados en la tabla 2.10 y el gráfico 2.14.

TABLA 2.10

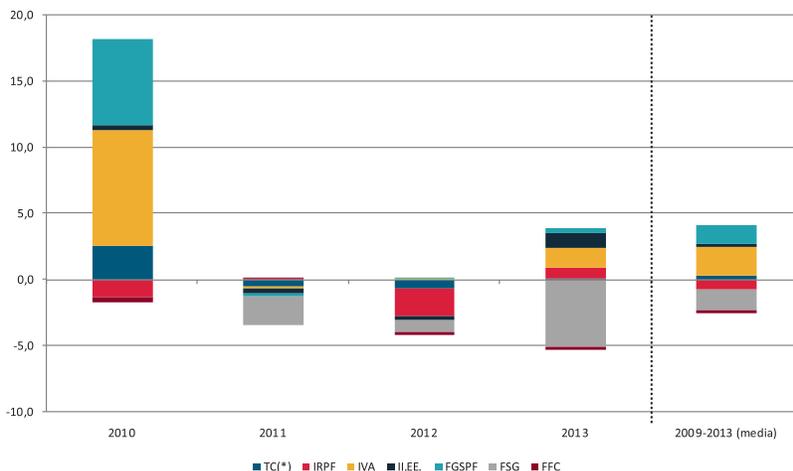
**Contribución de los diferentes instrumentos de financiación y categorías de recursos a la evolución de la financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2009-2013 (tasas de variación y contribuciones en puntos porcentuales).**

	Peso relativo 2009	TVP 2009-13 (%)	Contribución	
			p.p.	%
Tributos cedidos	0,129	9,34	1,20	17,93
Tasas afectas	0,004	62,63	0,24	3,64
<i>Total no sujetos a liquidación</i>	<i>0,132</i>	<i>10,91</i>	<i>1,45</i>	<i>21,57</i>
IRPF	0,305	-8,81	-2,68	-40,05
IVA	0,182	56,43	10,29	153,59
II.EE.	0,160	5,12	0,82	12,19
<i>Total sujetos a liquidación</i>	<i>0,646</i>	<i>13,03</i>	<i>8,43</i>	<i>125,73</i>
<b>TOTAL TRIBUTARIOS</b>	<b>0,779</b>	<b>12,67</b>	<b>9,87</b>	<b>147,30</b>
F. Garantía Serv. Púb. Fundam.	0,133	50,24	6,66	99,42
Fondo de Suficiencia General	0,034	-270,38	-9,10	-135,81
Fondo de Convergencia	0,055	-13,34	-0,73	-10,91
<b>TOTAL NO TRIBUTARIOS</b>	<b>0,221</b>	<b>-14,34</b>	<b>-3,17</b>	<b>-47,30</b>
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1,000</b>	<b>6,70</b>	<b>6,70</b>	<b>100,00</b>

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

GRÁFICO 2.14

**Contribución de los diferentes instrumentos de financiación a la evolución de la financiación básica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2009-2013 (puntos porcentuales).**



(\*). Incluye las tasas transferidas (TA). Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.10.

## 2.2. FINANCIACIÓN RELATIVA DE LA REGIÓN DE MURCIA

### 2.2.1. Fuentes y metodología

En este epígrafe se presenta una visión comparada de la situación y evolución de la financiación recibida por la región de Murcia a lo largo del periodo 2002-2013 en el contexto del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común. Para tratar de evitar posibles distorsiones derivadas del uso de las liquidaciones del sistema –en particular, en lo que tiene que ver con el modo de computar los tributos cedidos según criterio normativo–, se utilizan en esta sección las series de financiación efectiva a competencias homogéneas elaboradas por Ángel de la Fuente para FEDEA<sup>50</sup>. A continuación explicamos resumidamente la metodología seguida por de la Fuente (2015a) para construir las series de financiación efectiva a competencias homogéneas de las haciendas regionales.

El objetivo que se persigue al elaborar tales series es, en primer lugar, estimar los recursos que el sistema habría proporcionado a cada comunidad autónoma si éstas hubieran aplicado una escala tributaria única y común para todas ellas en los impuestos para los que tienen capacidad normativa<sup>51</sup>. Por otra parte, dado que las CC.AA. de régimen común no solo han dispuesto a lo largo de este periodo de competencias diferentes unas de otras, sino que estos niveles competenciales se han podido ver incrementados por la asunción de otras nuevas a lo largo el tiempo, resulta preciso definir un conjunto común a todas las comunidades, que sea estable en el tiempo, con el fin de evitar sesgos en el análisis comparado. Por esta razón, las magnitudes se estiman a competencias homogéneas, esto es, tomando como referencia los recursos destinados a financiar este núcleo común y uniforme de competencias. En términos prácticos, ello supone que se excluyan, por ejemplo, los fondos destinados a financiar determinadas competencias que únicamente han sido asumidas por algunas CC.AA. (p.ej. instituciones penitenciarias o policía).

La financiación efectiva se construye por agregación de tres elementos: los recursos procedentes de los tributos cedidos con capacidad normativa, una vez homogeneizados; los rendimientos derivados de los tributos cedidos sin capacidad normativa; y las transferencias provenientes del Estado.

En relación con los tributos cedidos con capacidad normativa, pero que son gestionados por la Agencia Tributaria estatal (como el IRPF), la recaudación

<sup>50</sup> Estos datos están disponibles para cualquier investigador en <http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/>.

<sup>51</sup> En el caso de Canarias, resulta preciso, además, incluir los ingresos del Régimen Económico y Fiscal y la recaudación del impuesto canario sobre las labores del tabaco para que la comparación sea homogénea.

normativa o teórica, recoge fielmente la financiación que se derivaría para cada CC.AA. si éstas empleasen una tarifa totalmente homogénea, esto es, la que se obtendría si las diferentes comunidades no hubieran hecho uso de su capacidad para modificar la escala de gravamen estatal. 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 a la recaudación real en un año determinado y, posteriormente, se le aplica un índice de evolución único para todas las CC.AA. vinculado a una cesta de tributos estatales. En lugar de esto, de la Fuente (2015a) 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 se emplea la recaudación normativa, por no existir información que permita una estimación más homogénea.

Otra elección metodológica relevante para realizar comparaciones homogéneas en términos de financiación relativa (per cápita) tiene que ver con la variable de población escogida. Lo habitual es valorar los niveles de financiación relativa por “unidad de necesidad” o “habitante ajustado”. En el periodo temporal que abarca nuestro análisis conviven dos sistemas de financiación y dos formas diferentes de computar la población “ajustada”. En las páginas siguientes se sigue un doble enfoque: de un lado se analiza la evolución comparada de la financiación relativa de la CARM durante el periodo de vigencia del anterior modelo (2002-2008), utilizando las cifras de población ajustada que resultan de aplicar los criterios del modelo de 2001. De otro lado, se realiza un análisis para

el conjunto del periodo objeto de estudio (2002-2013), utilizando los criterios de ajuste de la población del modelo de 2009, actualmente vigentes.

### 2.2.2. Evolución de la financiación relativa de la CARM en el periodo 2002-2008

En la tabla 2.11 se muestra la evolución de los 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 (5,2) y de la relación entre el índice correspondiente a la comunidad mejor financiada (Cantabria) y el de la peor dotada (Baleares), que asciende a 1,24.

TABLA 2.11

#### Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de régimen común a competencias homogéneas. 2002-2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	102,3	103,6	103,9	103,0	104,1	104,9	102,3
Aragón	102,2	102,8	101,2	102,4	102,8	103,2	105,3
Asturias	99,3	99,9	98,3	97,2	97,3	101,0	104,9
Illes Balears	89,1	86,1	87,9	91,5	92,2	89,2	85,3
Canarias	104,6	102,8	101,9	99,2	98,1	99,0	96,7
Cantabria	110,2	111,2	110,2	113,1	112,1	113,2	113,4
Castilla y León	104,3	103,9	103,0	102,8	102,3	105,1	107,9
Castilla-La Mancha	97,9	97,9	97,3	99,6	100,4	101,8	101,0
Cataluña	100,3	100,0	101,2	100,7	100,2	97,6	98,3
C. Valenciana	94,3	94,4	95,4	95,8	94,7	92,8	89,2
Extremadura	107,3	108,9	106,2	106,2	106,1	109,6	111,6
Galicia	99,6	99,2	97,6	98,2	97,6	100,4	103,7
C. de Madrid	97,7	97,2	97,3	97,2	97,8	96,7	100,2
Región de Murcia	95,8	95,7	96,4	99,7	99,4	99,8	96,6
La Rioja	104,8	105,2	105,7	105,2	105,4	106,3	108,7
<b>Total régimen común</b>	<b>100,0</b>						
Desviación estándar	5,18	5,92	5,23	4,91	4,80	5,93	7,49
Ratio Máx/mín	1,24	1,29	1,25	1,24	1,22	1,27	1,33

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

Si observamos 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 muy notable. El resultado de esta evolución es

que en 2008 la desviación estándar alcanzó su nivel máximo, 7,5 puntos y la cifra de recursos por “habitante ajustado” de la comunidad mejor financiada supera en un 33% la financiación per cápita de la comunidad con un menor nivel de suficiencia (que vuelven a ser, respectivamente, Cantabria y Baleares)<sup>52</sup>.

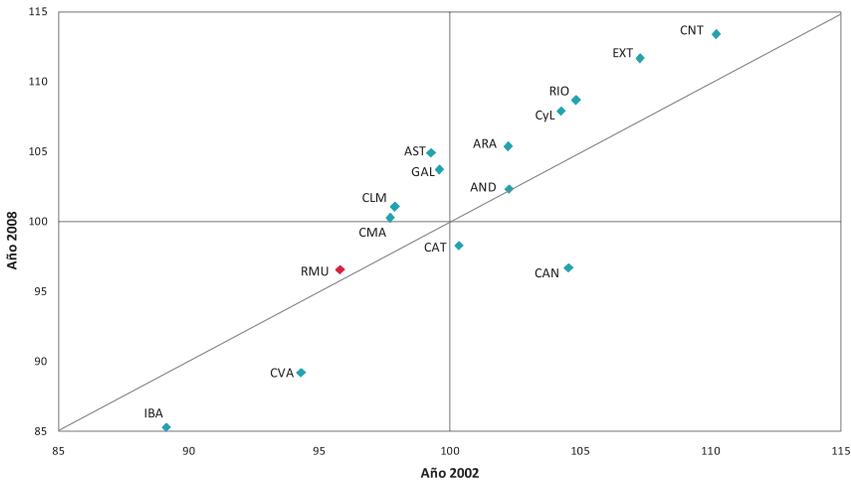
En el gráfico 2.15 se representan los índices de financiación relativa de las comunidades en el primero y en el último de los años del periodo. El gráfico permite identificar 4 grupos de comunidades, en función de su posición relativa respecto de la media de financiación en cada uno de esos dos años:

- El primer grupo está constituido por seis CC.AA.: Cantabria, Extremadura, La Rioja, Castilla y León, Aragón y Andalucía. 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”.
- Un segundo grupo está formado por solo dos comunidades, Cataluña y Canarias, que al inicio del periodo gozaban de una financiación mayor que la media pero en el año final reciben una financiación inferior a la del conjunto de CC.AA. de régimen común. En el caso de Cataluña, se han alternado años en los que el índice superaba el valor 100 (2002 y el trienio 2004-2006) con otros en los que la financiación per cápita fue igual a la media (2003), o inferior a ésta (2007 y 2008). El comportamiento de la financiación canaria es distinto, puesto que durante los tres años iniciales sus ingresos por habitante se situaron claramente por encima de la media, mientras que a partir del año 2005 cayeron por debajo de ésta.
- El tercero de los grupos está formado por las CC.AA. que han invertido su posición respecto de la media, pasando de estar por debajo de ésta en 2002 a superarla en 2008. Se incluyen en este grupo las comunidades de Asturias, Galicia, Castilla-La Mancha y Madrid. En el caso de las dos primeras, tras cinco años iniciales por debajo de la media, la situación se revierte y su nivel de ingresos per cápita se sitúa claramente por encima del indicador correspondiente al conjunto de comunidades en 2007 y 2008. En Castilla-La Mancha ocurre algo similar, si bien el índice pasa a ser mayor que 100 un año antes, en 2006. La comunidad de Madrid, por el contrario, solo supera el nivel medio de recursos por “habitante ajustado” el último año del periodo.

<sup>52</sup> De haberse mantenido el modelo de financiación en 2009, las diferencias habrían continuado ensanchándose, con una desviación estándar de los índices de 8,2 y una ratio máximo/mínimo cercana a 1,4.

GRÁFICO 2.15

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

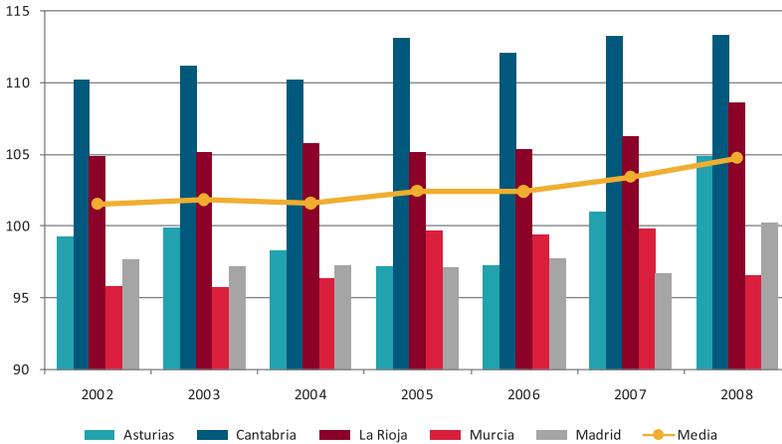


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.11.

- El cuarto y último grupo está constituido por las comunidades de Baleares, Murcia y Valencia. Todas ellas se encontraban por debajo de la media en el año inicial y permanecen en dicha situación en 2008. La situación de estas tres comunidades no sufre, además, variación a lo largo del periodo, pues perciben unos ingresos per cápita inferiores a la media en los siete 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 (2005-2007), pero en 2008 volvió a alejarse de la media para situarse tres puntos y medio por debajo de ésta.

Nos detendremos a continuación en el análisis del comportamiento de los niveles de financiación relativa de la CARM, para lo cual se compara su evolución con la de distintas CC.AA. escogidas por compartir con Murcia ciertas características. En primer lugar, en el gráfico 2.16, la evolución de los índices de financiación de la Región de Murcia se sitúa en el contexto de las CC.AA. uniprovinciales.

GRÁFICO 2.16  
**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de régimen común uniprovinciales, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2008.**



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

Como se puede observar, la Región de Murcia era la comunidad autónoma uniprovincial con una menor financiación relativa en 2002 y el mismo lugar ocupa en 2008. Durante el trienio 2005-2007, sin embargo, el mejor comportamiento relativo de la financiación recibida, le permitió abandonar el puesto de cola, superando, tanto a Asturias como a la comunidad de Madrid. Otra cuestión que merece ser mencionada, es el hecho de que, si bien al inicio del periodo estas tres comunidades autónomas estaban por debajo de la media de las comunidades de régimen común en cuanto a la financiación recibida, en el último año de vigencia del sistema solo la CARM se encuentra por debajo de ese umbral.

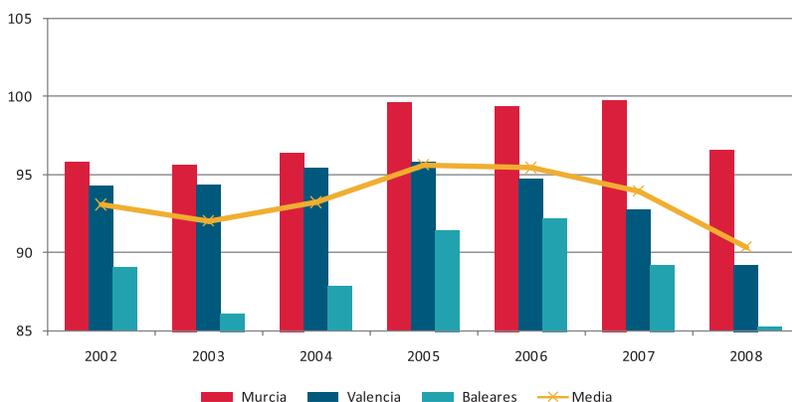
Las otras dos CC.AA. uniprovinciales, Cantabria y La Rioja, mantienen durante todo el periodo de vigencia del anterior modelo una posición relativa claramente superior a la media y, además, con una tendencia a alejarse de la media conforme transcurren los años. Este desigual comportamiento da lugar a que la media de las comunidades autónomas uniprovinciales se incremente de forma notable a lo largo del periodo de estudio, y con ello, la dispersión aproximada a través de la desviación típica, que pasa del 5,2 al 5,9 entre el año inicial y final del periodo. De hecho, el diferencial del índice de financiación entre la comunidad autónoma que goza de mayor financiación relativa y la que obtiene menos, se incrementa en casi dos puntos y medio, pasando de 14,4 a 16,8 puntos. Si comparamos la situación de la CARM con la comunidad

uniprovincial que goza de mayor financiación relativa, Cantabria, en 2002 ésta disponía de un volumen de recursos por habitante ajustado un 15,0% superior al de la comunidad murciana, mientras que en 2008 el diferencial asciende al 17,4%. También se observa esta evolución negativa de la financiación relativa de la CARM cuando la comparación se realiza entre Murcia y la media de las CC.AA. uniprovinciales, ya que mientras que en el año 2002 la media era un 6,0% mayor, en el año final pasa a ser un 8,5% superior.

En el gráfico 2.17 se repite el ejercicio anterior, escogiendo en este caso como ámbito de comparación las dos comunidades que, junto a la Región de Murcia, presentaban un menor nivel de recursos por “habitante ajustado” al inicio del periodo de análisis, esto es, Baleares y la Comunidad Valenciana.

GRÁFICO 2.17

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de régimen común con menor nivel de financiación inicial, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2008.**



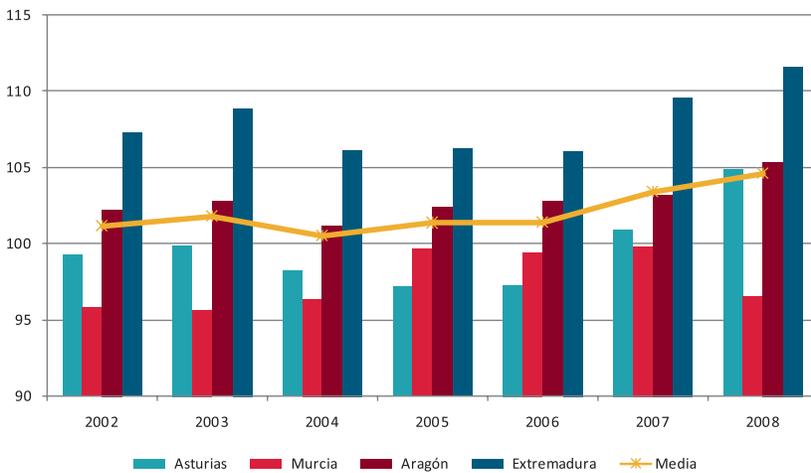
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.11.

De las tres comunidades autónomas consideradas, únicamente la región de Murcia ve mejorar su posición relativa entre los años extremos. Tanto en el caso de Baleares como en el de Valencia, la financiación recibida se ha comportado peor que el total de las comunidades autónomas de régimen común a lo largo del periodo, lo que ha supuesto un incremento de su distancia con respecto a la media de financiación. Esta es la causa de que el nivel de financiación per cápita de las tres CC.AA. consideradas conjuntamente haya empeorado de forma sustancial durante estos seis años, pasando de representar el 93,1% de la media de régimen común al 90,4%.

La tercera característica elegida para diseñar un grupo con el que comparar la financiación relativa de la CARM es el tamaño poblacional. En el gráfico 2.18 se muestra la evolución de los índices de financiación de las comunidades que tienen un volumen de población similar al de la región de Murcia (poco más de un millón de habitantes al inicio del periodo): Asturias, Aragón y Extremadura; además de las cifras correspondientes a la propia comunidad murciana.

GRÁFICO 2.18

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de régimen común con un tamaño poblacional similar al de la Región de Murcia, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2008.**



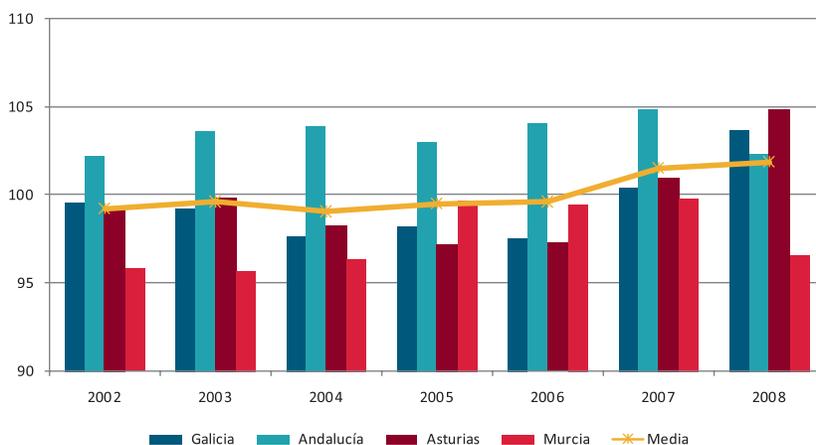
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.11.

Como se puede observar, tanto en el año inicial como el final, Murcia era la región dentro de este grupo que presentaba una menor financiación en términos relativos y la única de entre las estudiadas que no supera la media del conjunto de comunidades autónomas de régimen común en ninguno de los años, si bien durante los años intermedios, de 2005 a 2007, fue reemplazada en la última posición por Asturias. Las otras dos comunidades que forman parte de este grupo homogéneo en tamaño poblacional, Extremadura y Aragón, se situaron durante todo el periodo por encima de la media del total de CC.AA. de régimen común. El grado de dispersión de los niveles de financiación relativa de estas cuatro comunidades aumentó entre 2002 y 2008. La desviación estándar pasa de 4,2 a 5,4 y el diferencial existente entre la comunidad mejor financiada, Extremadura, y la peor financiada, Murcia, se incrementa desde el 12% hasta el 15,6%.

Finalmente, comparamos la evolución del índice de financiación de la Región de Murcia con el de aquellas CC.AA. con un nivel de renta per cápita –en términos de PIB por habitante– similar al de la comunidad murciana al inicio del periodo. En particular, se ha considerado aquellas comunidades que tenían en 2002 un PIB per cápita entre el 75% y 85% de la media de España, lo que incluye a Galicia, Andalucía y Asturias, además de Murcia. El resultado de este análisis comparado se presenta en el gráfico 2.19.

GRÁFICO 2.19

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” de las CC.AA. de régimen común con un PIB per cápita similar al de la Región de Murcia, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2008.**



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

Solo la comunidad andaluza ha disfrutado de una financiación per cápita superior a la media de régimen común todos los años del periodo. El resto de comunidades presenta una financiación inferior a la media hasta 2006, pasando a quedar por encima del umbral en 2007 y 2008 con la única excepción de la Región de Murcia. Si bien es cierto que el grado de dispersión en este grupo es menor que el observado en comparaciones anteriores, también en este caso la desviación estándar aumenta de 2,3 a 3,2. En 2002 la financiación por habitante ajustado de Galicia y Asturias superaba en un 4% aproximadamente a la financiación relativa de Murcia, mientras que los recursos per cápita de Andalucía superaban a los de Murcia cerca de un 7%. Al final del periodo el diferencial de Andalucía con Murcia es del 6% y los de Galicia y Asturias rondan el 8% y el 9%, respectivamente.

### 2.2.3. Evolución de la financiación relativa de la CARM en el periodo 2009-2013 y en el conjunto del periodo 2002-2013

Este apartado tiene un doble objetivo: de un lado, analizar la evolución de la financiación de la Región de Murcia en términos comparables en el periodo comprendido por la vigencia del nuevo sistema de financiación, 2009-2013. De otro, tratar de establecer la situación de ésta para la totalidad del periodo 2002-13, empleando, para ello, un criterio homogéneo durante los dos subperiodos en los que rigen sistemas de financiación autonómica distintos. Para este fin, se realizará el contrafactual de que durante el periodo inicial están vigentes los criterios de reparto del nuevo sistema.

En la tabla 2.12 queda recogida la evolución del índice de financiación efectiva recibida a competencias homogéneas empleando los criterios de asignación del nuevo sistema de financiación. Por ello, es preciso señalar que, mientras que para el periodo 2009-13 se refleja de forma comparable lo que efectivamente ha sucedido, en el periodo previo a la instauración del nuevo sistema se ha realizado el ajuste preciso para asegurar la comparabilidad de los resultados.

TABLA 2.12

#### Índice de financiación efectiva por "habitante ajustado"(\*) de las CC.AA. de régimen común a competencias homogéneas. 2002-2013.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	99,4	100,7	101,2	100,5	101,7	102,6	100,2	92,4	95,9	95,8	96,9	96,9
Aragón	104,5	105,0	103,4	104,7	105,1	105,5	107,7	103,9	104,8	107,6	107,0	104,2
Asturias	103,4	104,1	102,5	101,3	101,4	105,2	109,2	103,1	107,4	107,3	106,5	106,8
Illes Balears	90,6	87,6	89,3	93,1	93,9	90,9	87,0	101,5	102,5	102,9	104,0	104,4
Canarias	104,9	103,1	102,4	100,0	99,2	100,1	97,8	91,8	95,3	96,5	99,3	100,3
Cantabria	116,7	117,6	116,5	119,6	118,6	119,7	119,7	118,0	117,9	119,0	118,7	124,4
Castilla y León	105,7	105,4	104,5	104,3	103,8	106,8	109,6	104,3	109,4	109,1	108,7	109,2
C.-La Mancha	96,7	96,9	96,4	99,0	100,0	101,6	101,1	95,1	98,7	98,3	99,5	102,7
Cataluña	99,8	99,4	100,5	99,8	99,3	96,5	97,1	103,8	99,3	99,6	98,8	97,4
C. Valenciana	93,7	93,7	94,8	95,1	94,0	92,1	88,4	93,2	92,8	92,4	92,7	92,5
Extremadura	106,9	108,5	106,2	106,6	106,8	110,6	113,0	103,7	112,9	109,8	112,4	114,6
Galicia	100,8	100,5	98,9	99,5	98,9	101,8	105,2	100,1	105,5	105,9	106,3	106,5
C. de Madrid	99,2	98,7	98,6	97,9	98,4	97,2	100,6	109,9	100,7	100,2	98,1	96,9
R. de Murcia	95,1	95,0	95,5	99,0	98,7	99,1	95,9	96,8	95,3	94,7	94,4	94,3
La Rioja	115,2	115,6	115,9	115,3	115,3	116,1	118,4	110,3	115,8	119,9	115,3	119,5
<b>Total R. Común</b>	<b>100,0</b>											
Desv. Estándar	7,02	7,62	7,03	6,81	6,67	7,75	9,40	7,10	7,58	8,08	7,45	8,90
Ratio Máx/mín	1,29	1,34	1,30	1,28	1,26	1,32	1,38	1,29	1,27	1,30	1,28	1,34

(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: FEDEA ([www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/](http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/)).

En el primer año de vigencia del nuevo sistema de financiación autonómica solo hay cinco comunidades autónomas por debajo de la media que, de mayor a menor distancia a ésta, son las siguientes: Canarias (91,8); Andalucía (92,4), Comunidad Valenciana (93,2); Castilla-La Mancha (95,1) y la Región de Murcia (96,8). 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 media que son, de mayor a menor índice relativo, Cantabria (118,0), La Rioja (110,3) y la Comunidad de Madrid (109,9). Esta situación se reflejaba en 2009 en un elevado grado de dispersión, mayor incluso que la existía en el arranque del anterior sistema, y que podemos cifrar atendiendo a la desviación estándar en 7,1 puntos. La diferencia entre la comunidad con mayor financiación relativa, Cantabria, y la peor financiada, Canarias, era de 26,2 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.

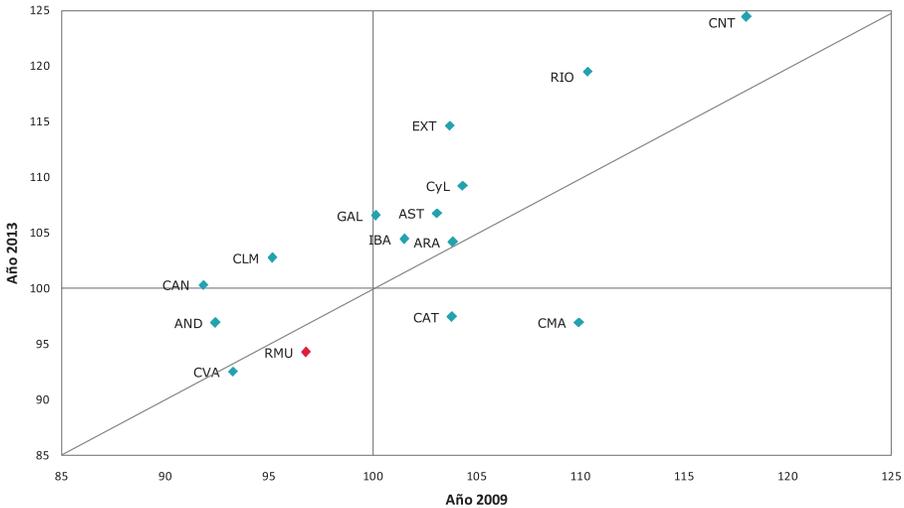
Con el transcurso del tiempo, estas diferencias han tendido, no ya a consolidarse, sino a acrecentarse de forma notable. La desviación estándar ha aumentado hasta un valor de 8,9. La diferencia entre los índices máximo y mínimo crece hasta los 31,9 puntos, de suerte que el nivel de ingresos por “habitante ajustado” de Cantabria supera en 2013 al de la Comunidad Valenciana –que ocupa al final del periodo el último lugar– en un 34%. En el gráfico 2.20 se observan los cambios en la posición relativa de las CC.AA. entre 2009 y 2013.

En el gráfico se pueden identificar cuatro grupo de comunidades en función de cuál era su situación con respecto a la media al inicio del sistema, y cuál es su posición relativa para el último año disponible.

- 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 Galicia, 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.
- 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 solo hay dos comunidades: Cataluña y Madrid, que pierden 6,5 y 13,0 puntos, respectivamente respecto a la media de financiación por “habitante ajustado”.

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 2.12.

- Un tercer grupo lo integran 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 Canarias.
- Finalmente, en el cuarto grupo se sitúan la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana y Andalucía. Estas tres 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 tres comunidades, Valencia y Murcia, ven además 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.

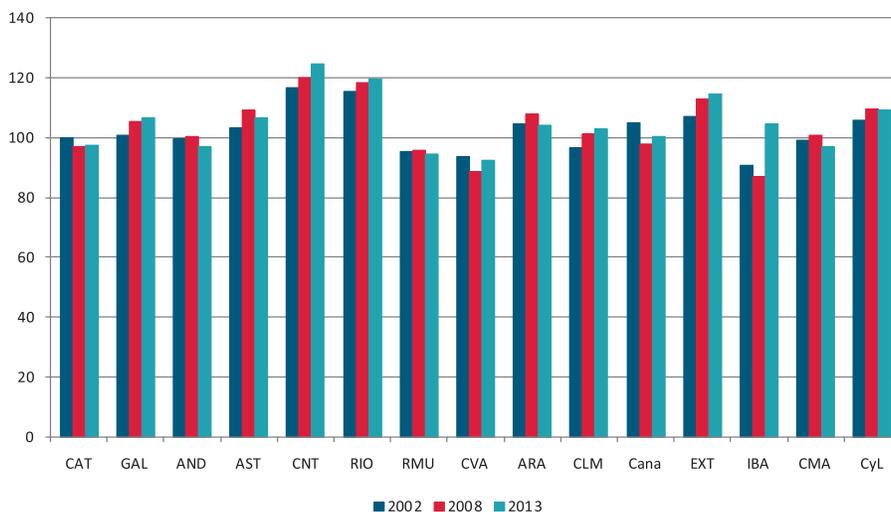
Llegados a este punto, y una vez analizada la dinámica de los índices de financiación relativa en los subperiodos 2002-2008 y 2009-2013, puede resultar de interés extender el ejercicio de estática comparativa a la totalidad del periodo analizado en el presente informe. Con el fin de que la comparación sea homogénea, el cálculo de la financiación per cápita (por “habitante ajustado”) que sirve de base a la obtención de los índices relativos que se muestran en la tabla 2.12, 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. Esta es la razón por la cual los índices que para el periodo 2002-2008 se muestran en la tabla 2.12 no coinciden con los de la tabla 2.11.

La consideración del periodo 2002-2013 en su totalidad permite concluir que las diferencias de financiación entre CC.AA. se han acrecentado y consolidado, al menos parcialmente, con el paso del tiempo (ver gráfico 2.21). Así, en el año 2002 la desviación estándar era de 7 puntos, en 2008 ascendió a 9,4 puntos, que se convierten en 8,9 para el año final, 2013. De igual forma, si cuantificamos la diferencia en términos de puntos porcentuales entre la comunidad mejor financiada, y la peor financiada en términos relativos con respecto a la media, observamos como este diferencial ha pasado de los 26,1 puntos que separaban a Cantabria de Baleares en 2002, a los 32,8 que separaban a esas dos mismas regiones en 2008, y a los 31,9 puntos que median entre Cantabria y Valencia en el año 2013. Visto de otro modo, la financiación por “habitante ajustado” de Cantabria superaba a la de Baleares en un 29% en 2002 y en un 38% en 2008; y a la de la Comunidad Valenciana en un 34% en 2013. Parece, pues, que la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación en 2009 mitigó mínimamente algunas diferencias acumuladas durante el periodo de vigencia del anterior sistema, pero consolidó la mayor parte de las existentes.

GRÁFICO 2.21

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado”(\*) de las CC.AA. de régimen común a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002, 2008 y 2013.**



(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

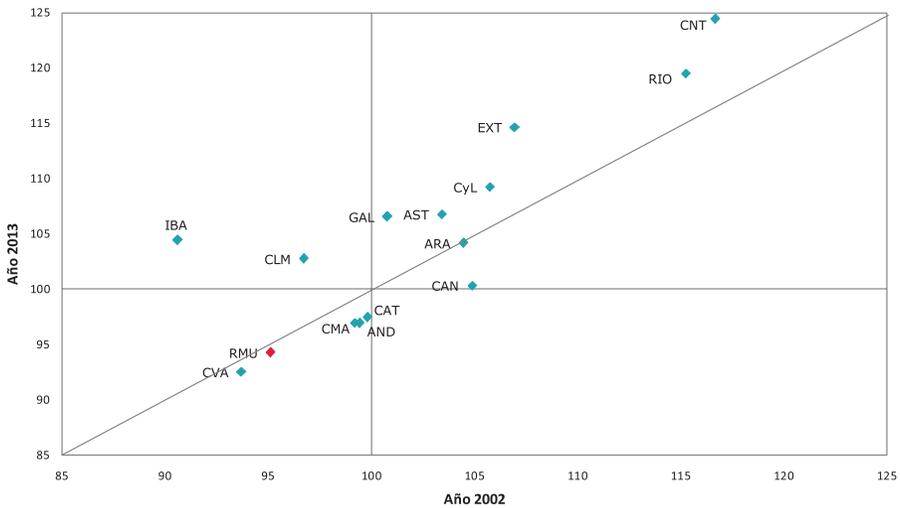
En el gráfico 2.22 se muestra la posición relativa de las comunidades en 2002 y en 2013, en términos de su índice de financiación efectiva por “habitante ajustado” (según los criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009). De nuevo es posible identificar a partir de dicho gráfico diferentes grupos de comunidades, según cuál haya sido su evolución entre el primero y el último de los años que conforman el periodo objeto de estudio. A diferencia de lo que ocurría en los gráficos 2.15 y 2.20, en el gráfico 2.22 no encontramos ninguna comunidad ubicada en el cuadrante inferior derecho (comunidades que hayan pasado de un índice superior a 100 en 2002 a un índice inferior a 100 en 2013), por lo que la agrupación de las CC.AA. se limita a tres categorías:

- Un primer grupo engloba a las CC.AA. que presentan una financiación mayor que la media al inicio y al final del periodo contemplado: Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Canarias, Extremadura y Castilla León. Cuatro de ellas (Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón y Extremadura) disfrutaban de una financiación superior a la media en todos y cada uno de los años que incluye el periodo de análisis. Por otro lado, se puede observar como todas las CC.AA. de este grupo, salvo Canarias y Aragón, presentan un diferencial positivo con respecto a la media de financiación de las CC.AA. de régimen común mayor en el año final que el que disfrutaban en el inicial.
- Un segundo grupo está constituido por las comunidades que contaban con una financiación inferior a la media en el primero de los años, pero que en el año 2013 disfrutaban de un nivel de recursos relativo superior a la media. Integran este grupo solo dos comunidades autónomas: Baleares y Castilla-La Mancha. La comunidad balear ha disfrutado de una financiación superior a la media en cinco de los doce años considerados, y Castilla-La Mancha en cuatro.
- El tercer y último grupo está formado por las CC.AA. que inicialmente disponían de una financiación por debajo de la media y mantienen dicha situación al final del periodo: Cataluña, Andalucía, Murcia, Valencia y Madrid. Las comunidades que integran este grupo tienen, además, algo en común y es que todas ellas retroceden en términos de financiación con respecto a la media (están situadas por debajo de la bisectriz). Esto es, la distancia que media entre la financiación recibida por cada una de ellas y la financiación media es mayor en 2013 que en 2002. No obstante, si contemplamos cada uno de los años, la casuística es amplia. Así, mientras que Andalucía ha disfrutado la mitad de los años de niveles de recursos per cápita superiores a la media, en la Comunidad de Madrid esto solo ha ocurrido en cuatro años y en Cataluña únicamente en dos ejercicios. La

Comunidad Valenciana y la Región de Murcia son las únicas CC.AA. que todos y cada uno de los años transcurridos entre 2002 y 2013 presentan índices de financiación per cápita a competencias homogéneas inferiores a la media del agregado de régimen común.

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 y 2013.**



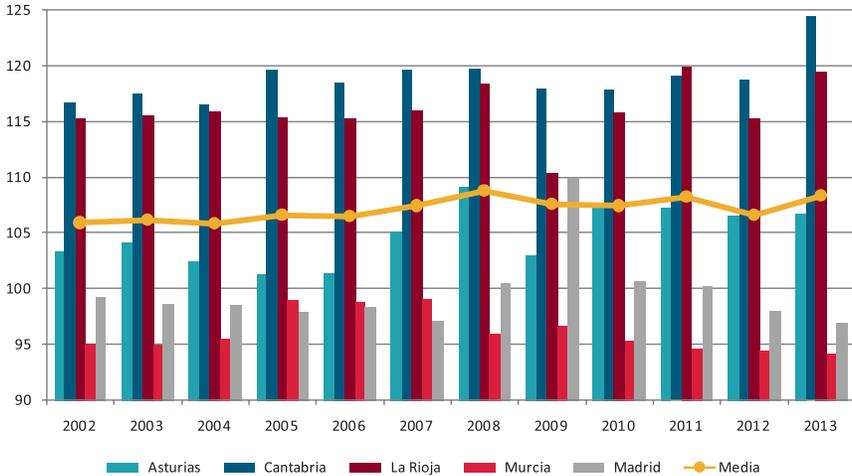
(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

Al igual que se procedió en el apartado anterior, para poner en contexto la situación relativa en la que se encuentra la Región de Murcia en términos de financiación, resulta relevante realizar comparaciones con grupos de CC.AA. que comparten determinadas características con ésta. En el gráfico 2.23 se muestra cómo ha evolucionado la financiación relativa de la CARM en el contexto de las CC.AA. uniprovinciales.

Como se puede observar, al inicio del periodo de vigencia del actual sistema de financiación autonómica, únicamente la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid se encontraban por debajo de la media del sistema. Estas dos regiones, junto con Asturias, se situaban por debajo de la media de financiación de las CC.AA. uniprovinciales, si bien la distancia con respecto a esta última era muy diferente, ya que mientras Asturias estaba 4 puntos por debajo, la Región de Murcia se alejaba de la media de este grupo en 11 puntos. En el último año observado, 2013, Murcia

GRÁFICO 2.23

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado”(\*) de las CC.AA. de régimen común uniprovinciales, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2013.**



(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir

y Madrid vuelven a estar por debajo de la media de financiación de las CC.AA. de régimen común, siendo, además, las dos únicas uniprovinciales que pierden posiciones con respecto a la financiación media del sistema en este periodo. El resto de CC.AA. uniprovinciales mejoran su posición relativa de forma notable; valga como ejemplo el caso de La Rioja, que ha visto incrementada su distancia con respecto a la media del sistema en más de 9 puntos a lo largo de este periodo. Este dispar comportamiento se ve refrendado por el incremento de la dispersión en los índices de financiación relativa. Así, en el año 2009 la desviación típica de la financiación de las CC.AA. uniprovinciales alcanzaba los 7,2 puntos, mientras que para el año final este indicador toma un valor de 11,9. Dicho en otros términos, la comunidad de este grupo mejor financiada en términos relativos, Cantabria, disponía en 2009 de una financiación un 22% superior a la Región de Murcia, que era –y es– la que recibía peor trato; este diferencial se amplía hasta el 32% en el año 2013.

Si extendemos el análisis a los 12 años que abarca el periodo 2002-2013, podemos observar un comportamiento parecido al descrito para la etapa más próxima. En efecto, la única comunidad uniprovincial que ha tenido una financiación inferior a la media del sistema todos los años es la Región de Murcia. La Comunidad de Madrid ha disfrutado de una financiación superior a la media en 3 de los 12

años considerados y las restantes comunidades uniprovinciales han estado por encima de dicho umbral la totalidad de años. Además, Asturias, Cantabria y La Rioja han mejorado su posición relativa con respecto a la media si comparamos el año final con el inicial, mientras que Madrid y Murcia han visto empeorar su situación relativa. Esta dinámica ha dado lugar a un incremento de la dispersión observada, pasando la desviación estándar de los índices de financiación relativos de 8,6 en 2002 a 11,9 en 2013. En términos del diferencial entre la comunidad uniprovincial mejor financiada (Cantabria) y la peor dotada (Murcia), el incremento lo podemos cifrar en más de 8 puntos, los que median entre los 21,6 puntos del año 2002 y los 30,1 del año 2013.

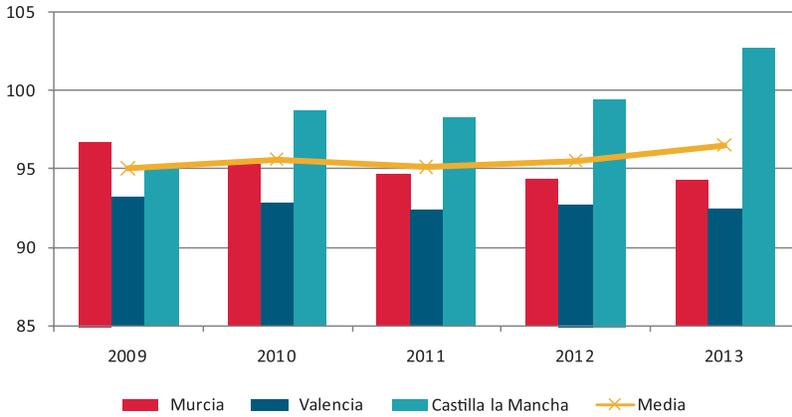
La comparación de los índices de financiación correspondientes a las CC.AA. que contaban con menores niveles de financiación en el año 2009 (Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha), y su evolución a lo largo del periodo objeto de estudio se muestra en el gráfico 2.24. Observamos en el gráfico como el devenir de las tres CC.AA. ha sido muy desigual entre 2009 y 2013. La Comunidad Valenciana ha mantenido su situación relativa con respecto a la media del sistema prácticamente inalterada a lo largo del periodo. Castilla-La Mancha, por el contrario, ha visto mejorar su situación relativa, hasta tal punto de que en 2013 supera la media de financiación per cápita de las CC.AA. de régimen común. Por último, la Región de Murcia, como ya se ha dicho, ha incrementado su distancia con respecto a la media. Este dispar comportamiento ha dado lugar a un incremento de la dispersión de la financiación dentro del grupo, que se refleja en un aumento de la desviación estándar de los índices desde un valor de 1,4 a una cifra de 4,4. La diferencia entre Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana en términos de financiación relativa ha pasado desde poco más de 3,5 puntos hasta 10,2 puntos.

Si tomamos como punto de partida el año 2002 para hacer la anterior comparación, el lugar que ocupaba Castilla-La Mancha pasa a ocuparlo Baleares que, junto con la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, conforman el trío de comunidades con un menor nivel de financiación per cápita al comienzo del periodo. El análisis comparado se refleja en el gráfico 2.25.

Resulta evidente a la vista del gráfico que la evolución de los índices de financiación de estas tres comunidades ha sido muy dispar. Baleares resultó muy beneficiada por el cambio del modelo de financiación en 2009, mientras que para el caso de Murcia y Valencia, esa transición no tuvo el mismo efecto, como se acaba de ver. De ahí que el reducido grado de dispersión que se observa en 2002, cuando la desviación estándar es de 1,8, se dispara hasta el 5,2 del año 2013. El diferencial en términos del índice de financiación entre la mejor financiada de las tres y la peor, ha pasado desde los 4,5 puntos del año inicial a los 11,9 en el año final. O expuesto en otros términos, mientras que Baleares en 2002 disponía de

GRÁFICO 2.24

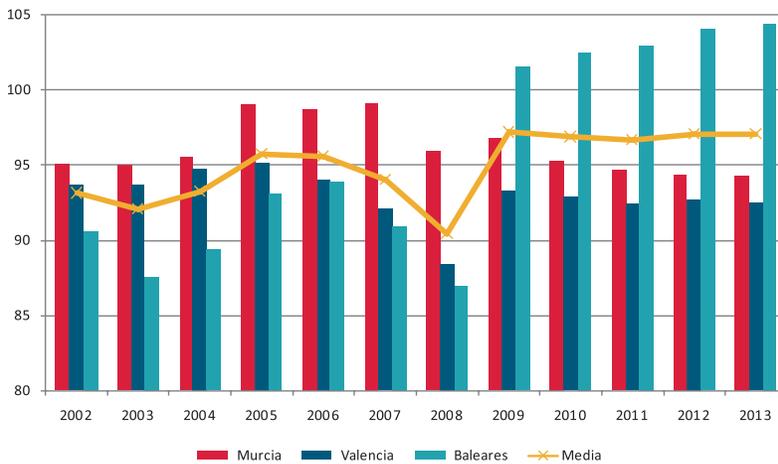
**Índice de financiación efectiva por "habitante ajustado" de las CC.AA. de régimen común con menor nivel de financiación inicial, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2009-2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

GRÁFICO 2.25

**Índice de financiación efectiva por "habitante ajustado"(\*) de las CC.AA. de régimen común con menor nivel de financiación inicial, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2013.**



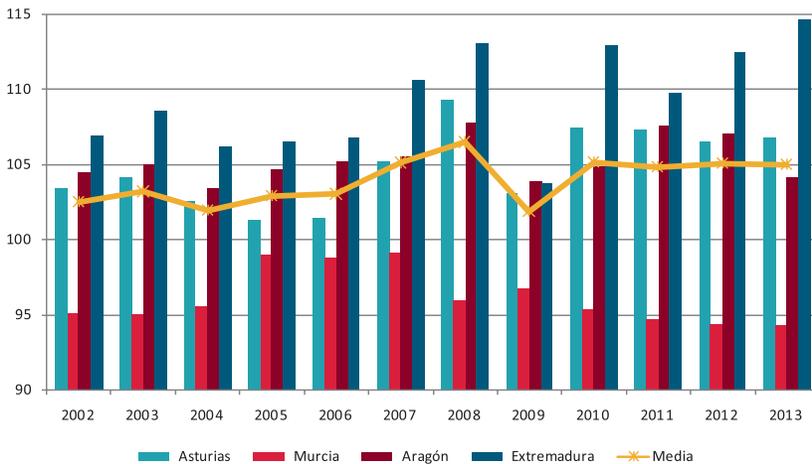
(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

una financiación por “habitante ajustado” que suponía poco más del 95% de la financiación recibida por la Región de Murcia, en 2013 disfruta de un 10,8% más de recursos per cápita que Murcia.

Otra comparación relevante pasa por describir el comportamiento del índice de financiación para las comunidades autónomas que tienen una población a la que proporcionar servicios públicos similar a la de la Región de Murcia. El conjunto con el que comparar, como vimos en el apartado anterior, está compuesto por Asturias, Aragón y Extremadura. La evolución de los respectivos índices queda recogida en el gráfico 2.26.

GRÁFICO 2.26

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado”(\*) de las CC.AA. de régimen común con un tamaño poblacional similar al de la Región de Murcia, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2013.**



(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

En el año 2009, las CC.AA. consideradas en la comparación presentaban un índice bastante similar. De hecho, podemos medir la dispersión en dicho año en 2,9 puntos, y la diferencia en términos de puntos porcentuales entre la que gozaba de un mayor nivel de financiación (Aragón) y la que lo tenía menor (Murcia) era de 7,1 puntos. El paso de los años va a dar lugar a un incremento muy notable de dichas diferencias; de hecho, podemos cifrar la dispersión en el año final en casi 7,3 puntos, y la diferencia en términos de puntos porcentuales entre la mejor financiada (Extremadura) y la peor (Murcia) en 20,4 puntos. Esto se explica porque todas las comunidades consideradas, excepto Murcia, han

visto crecer su financiación de forma más dinámica que la media del sistema, lo que les ha permitido escalar posiciones relativas. Mientras que, como ya se ha reiterado, la Región de Murcia se aleja de la media de financiación a lo largo del periodo de estudio.

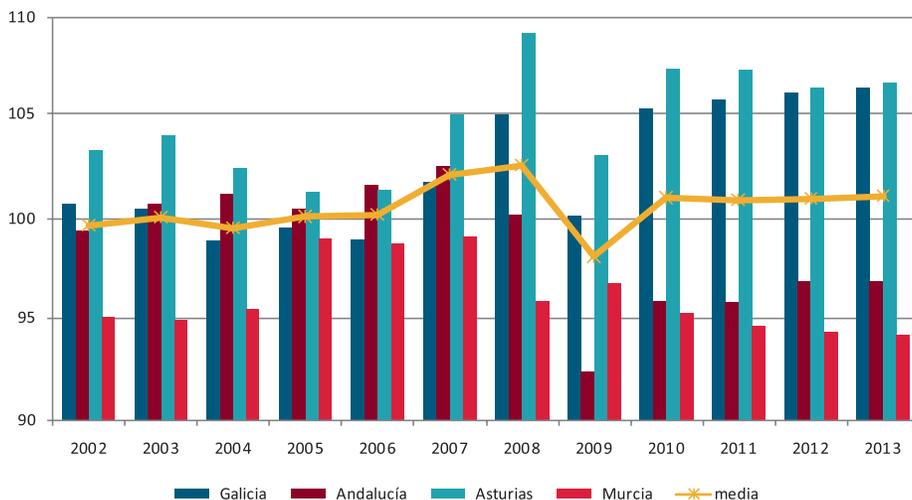
Si contemplamos la totalidad del periodo 2002-2013 las conclusiones no varían de forma sustancial. En el año inicial las diferencias dentro de este conjunto de CC.AA. eran relativamente pequeñas, básicamente, porque las otras tres comunidades autónomas tenían un nivel de financiación bastante similar. Podemos cuantificar la desviación típica en poco más de 4,4 puntos, y el diferencial entre la comunidad mejor financiada (Extremadura) y la peor (Murcia) en 11,8 puntos. Las tres comunidades contaban con una financiación que mejoraba a la de Murcia entre un 8% y 12%. En el año final, 2013, las diferencias observadas son sustancialmente mayores, tanto entre las tres comunidades autónomas que tenían niveles más parecidos como, sobre todo, entre éstas y la Región de Murcia. La desviación típica se sitúa en 7,3 puntos y el diferencial en puntos porcentuales, como se ha dicho, en 20,4. La financiación por “habitante ajustado” de estas comunidades supera a la de Murcia entre un 13,1% y un 21,6%.

Cerramos este análisis comparado observando la evolución de la financiación relativa de las CC.AA. de régimen común que tienen un nivel PIB per cápita, similar al de la Región de Murcia. Esta comparación se presenta en el gráfico 2.27. Como se puede observar, en el año 2009 las diferencias existentes dentro de este grupo de CC.AA. eran relativamente pequeñas y, salvo Andalucía, todas estaban a menos de 5 puntos de la media del sistema de financiación. De hecho, la desviación típica dentro de este grupo era de poco menos de 4 puntos, y el diferencial entre la mejor financiada (Asturias) y la peor (Andalucía), representaba 10,7 puntos. Entre 2009 y 2013 la dispersión, sin embargo, ha aumentado, ascendiendo la desviación típica a 5,6 y situándose el diferencial entre la que goza de una mejor posición en términos de financiación (Asturias) y la peor financiada (Murcia) en 12,5 puntos porcentuales.

Si iniciamos el análisis en el año 2002, esta idea se ve reforzada, por cuanto al inicio del periodo las diferencias eran aún menores que las observadas en 2009: todas las comunidades incluidas en este grupo de comparación estaban a menos de 5 puntos de distancia de la media del conjunto de CC.AA. de régimen común. La dispersión era de poco más de 3 puntos en términos de desviación típica, y el diferencial entre los extremos suponía 8,3 puntos. En el año 2002 estas CC.AA. disponían de un volumen de recursos per cápita que superaba al de la Región de Murcia en un rango entre el 4,6% y el 8,8%, siendo la media del 4,8%; mientras que en el año 2013, el rango de esta sobrefinanciación se encuentra entre el 2,8% y el 13,3%, y la media en el 7,3%.

GRÁFICO 2.27

**Índice de financiación efectiva por “habitante ajustado”(\*) de las CC.AA. de régimen común con un PIB per cápita similar al de la Región de Murcia, a competencias homogéneas (Total régimen común = 100). 2002-2013.**



(\*) Según criterios de ajuste poblacional del modelo de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.12.

## 2.2.4. Impacto de los diferentes elementos del sistema de financiación sobre la financiación relativa de la CARM

Para completar el análisis de la financiación relativa de la CARM, valoraremos a continuación el impacto que sobre dicha situación tienen los distintos elementos del sistema de financiación, a saber, la capacidad tributaria (suma de los tributos no sujetos a liquidación, según criterio normativo, y de los tributos sujetos a liquidación), 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, 2013, 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, condición de uniprovincial, etc.), de modo similar al seguido en el epígrafe anterior. De nuevo recurriremos a los datos de financiación efectiva a competencias homogéneas elaborados por Ángel de la Fuente para FEDEA<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Los resultados apenas difieren si se utilizan las cifras de financiación a competencias homogéneas de las liquidaciones del sistema de financiación publicadas por el Ministerio.

TABLA 2.13

**Financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de régimen común (euros/habitante ajustado). Año 2013.**

	CT (1)	FGSPF (2)	(1)+(2)	FSG (3)	(1)+(2)+(3)	FFC (4)	Total (1)+(2)+(3)+(4)
Andalucía	1.523,7	433,2	1.956,9	-35,6	1.921,3	51,3	1.972,6
Aragón	1.896,3	77,5	1.973,8	116,7	2.090,5	29,4	2.119,9
Asturias	1.836,7	162,4	1.999,1	85,7	2.084,7	88,4	2.173,2
Illes Balears	2.271,2	-94,1	2.177,1	-581,6	1.595,6	529,8	2.125,3
Canarias	1.013,4	1.018,7	2.032,1	-83,7	1.948,4	93,9	2.042,3
Cantabria	1.962,8	-22,0	1.940,7	500,0	2.440,7	91,0	2.531,8
Castilla y León	1.724,7	275,8	2.000,5	138,8	2.139,3	84,0	2.223,3
C.-La Mancha	1.519,4	443,7	1.963,1	34,6	1.997,7	93,4	2.091,1
Cataluña	2.188,4	-112,7	2.075,7	-184,4	1.891,2	92,0	1.983,2
C. Valenciana	1.720,7	226,2	1.946,9	-283,9	1.663,0	220,1	1.883,1
Extremadura	1.314,7	596,1	1.910,8	324,9	2.235,7	98,0	2.333,6
Galicia	1.604,9	368,2	1.973,1	107,3	2.080,5	88,0	2.168,4
C. de Madrid	2.613,1	-424,9	2.188,2	-253,3	1.934,9	38,3	1.973,2
R. de Murcia	1.569,6	380,1	1.949,7	-121,8	1.828,0	90,6	1.918,6
La Rioja	1.847,4	153,5	2.000,9	350,3	2.351,1	81,4	2.432,6
<b>Total rég. común</b>	<b>1.848,1</b>	<b>174,1</b>	<b>2.022,2</b>	<b>-86,1</b>	<b>1.936,1</b>	<b>99,4</b>	<b>2.035,4</b>

CT: Capacidad Tributaria=Ingresos homogéneos por tributos cedidos. FGSPF: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. FSG: Fondo de Suficiencia General. FFC: Fondo de convergencia (Fondo de competitividad y Fondo de cooperación).Fuente: de la Fuente (2015a).

En la tabla 2.13 se muestra la financiación por “habitante ajustado” correspondiente a cada instrumento (o bloque) de financiación, estimada en términos homogéneos según la metodología de De la Fuente (2015a), así como los resultados parciales de agregar las diferentes partidas hasta alcanzar el total de financiación básica a competencias homogéneas. Estas cifras se han expresado en forma de índice, tomando como base las relativas al conjunto de CC.AA. de régimen común, para construir la tabla 2.14. En esta última se aprecia claramente el diferente impacto que tienen sobre la financiación relativa de las comunidades y, por tanto, sobre la consecución del objetivo de nivelación (equidad horizontal) los distintos instrumentos o bloques de recursos.

Como se observa en las últimas filas de la tabla 2.14, la dispersión de los niveles de ingresos tributarios per cápita (por “habitante ajustado”) es notable, siendo la capacidad tributaria en términos homogéneos de la comunidad con un mayor índice (Balears), 2,6 veces la de la región con menores recursos tributarios per cápita (Canarias). Se comprueba, 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 considerablemente y la comunidad con más recursos tras su distribución (Madrid) solo supera en un 15% el nivel de financiación per cápita de la comunidad con menor dotación (Extremadura).

TABLA 2.14

**Índices de financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas de las CC.AA. de régimen común (Total régimen común=100). Año 2013.**

	CT =(1)	(1)+FGSPF =(2)	(1)+(2)+FSG =(3)	(1)+(2)+(3)+FFC =TOTAL
Andalucía	82,4	96,8	99,2	96,9
Aragón	102,6	97,6	108,0	104,2
Asturias	99,4	98,9	107,7	106,8
Illes Balears	122,9	107,7	82,4	104,4
Canarias	54,8	100,5	100,6	100,3
Cantabria	106,2	96,0	126,1	124,4
Castilla y León	93,3	98,9	110,5	109,2
C.-La Mancha	82,2	97,1	103,2	102,7
Cataluña	118,4	102,6	97,7	97,4
C. Valenciana	93,1	96,3	85,9	92,5
Extremadura	71,1	94,5	115,5	114,6
Galicia	86,8	97,6	107,5	106,5
C. de Madrid	141,4	108,2	99,9	96,9
R. de Murcia	84,9	96,4	94,4	94,3
La Rioja	100,0	98,9	121,4	119,5
<i>Desv. Estándar</i>	<i>20,6</i>	<i>3,9</i>	<i>11,5</i>	<i>8,9</i>
<i>Ratio Máx/mín</i>	<i>2,58</i>	<i>1,15</i>	<i>1,53</i>	<i>1,34</i>

CT: Capacidad Tributaria=Ingresos homogéneos por tributos cedidos. FGSPF: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. FSG: Fondo de Suficiencia General. FFC: Fondo de convergencia (Fondo de competitividad y Fondo de cooperación). Fuente: de la Fuente (2015a).

Sin embargo, el siguiente instrumento de financiación (según el orden secuencial de aplicación que el propio modelo establece), esto es, el FSG, deshace parte de lo conseguido con el FGSPF en términos de convergencia en financiación per cápita. La dispersión vuelve a aumentar y, tras la distribución de este fondo, los ingresos por “habitante ajustado” de la comunidad con más recursos (Cantabria) superan en más de un 50% a los de la peor financiada (Balears). Esta mayor dispersión solo es parcialmente corregida por los fondos de convergencia que, fundamentalmente, palian la situación de las dos comunidades con un menor nivel de financiación antes de la distribución de dichos fondos: la Comunidad Valenciana y Baleares.

La Región de Murcia constituye un caso singular en el conjunto de comunidades en lo que respecta al impacto de los distintos instrumentos de

financiación en su situación relativa. Murcia es una comunidad con una capacidad tributaria inferior a la media de CC.AA. de régimen común (índice de 84,9 sobre 100) que, como es de esperar, ve mejorada su financiación en términos comparados gracias a la distribución del FGSPF, que le permite alcanzar un 96,4% de la financiación media por “habitante ajustado”. Sin embargo, la aplicación del FSG reduce su financiación relativa (también en términos absolutos, pues el fondo de suficiencia tiene signo negativo para la CARM), que cae al 94,4% del total. Además, los fondos de competitividad y cooperación (FFC) no contribuyen a mejorar dicha posición relativa, que finalmente queda reflejada en el índice de 94,3 sobre 100, solo superior al de la Comunidad Valenciana.

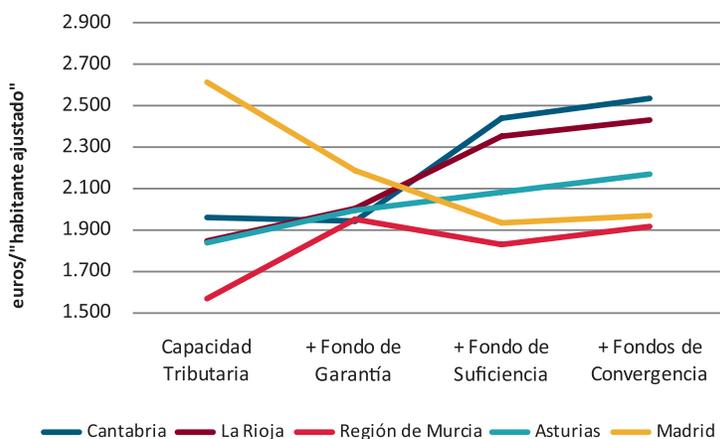
Afirmamos que el de la Región de Murcia es un caso singular porque el patrón que se observa no es el propio de otras comunidades que comparten características con ella. Para visualizar esto hemos construido una serie de gráficos que muestran la evolución de los recursos por “habitante ajustado” de la 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.

En el gráfico 2.28 se compara la financiación por “habitante ajustado” de Murcia con la del resto de CC.AA. uniprovinciales. Siendo dispar la capacidad tributaria per cápita de estas regiones, la distribución del FGSPF logra su objetivo de nivelar los recursos disponibles en un grado notable, si bien la comunidad con mayor nivel de renta y capacidad fiscal, Madrid, retiene parte de esa ventaja financiera. 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.

La comparación entre la CARM y las comunidades con similar tamaño poblacional se muestra en el gráfico 2.29. 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. Así mismo se comprueba el caprichoso resultado de la asignación del FSG, que incrementa notablemente la financiación per cápita de Extremadura, aumenta moderadamente los recursos de Aragón y Asturias –sin cambiar apenas su posición relativa- y reduce drásticamente los de la comunidad murciana. Los fondos de convergencia solo sirven para que Murcia mantenga la distancia que separa su nivel de financiación de los de Asturias y Extremadura y se acerque tímidamente al de Aragón.

GRÁFICO 2.28

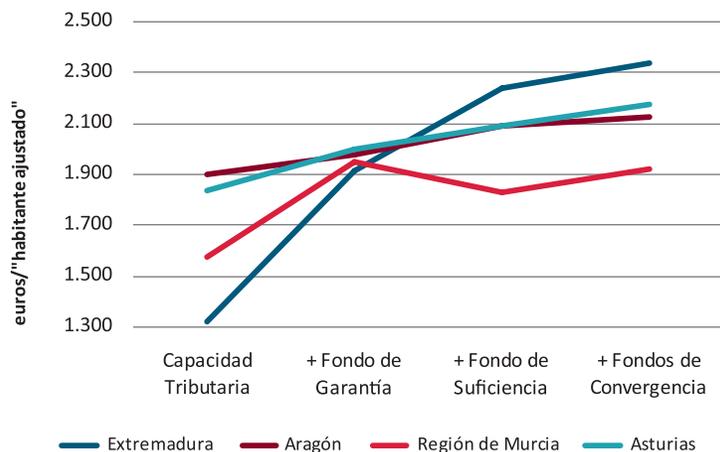
**Financiación efectiva por "habitante ajustado" a competencias homogéneas de las CC.AA. uniprovinciales de régimen común (euros/habitante ajustado). Año 2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.13.

GRÁFICO 2.29

**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 2013.**

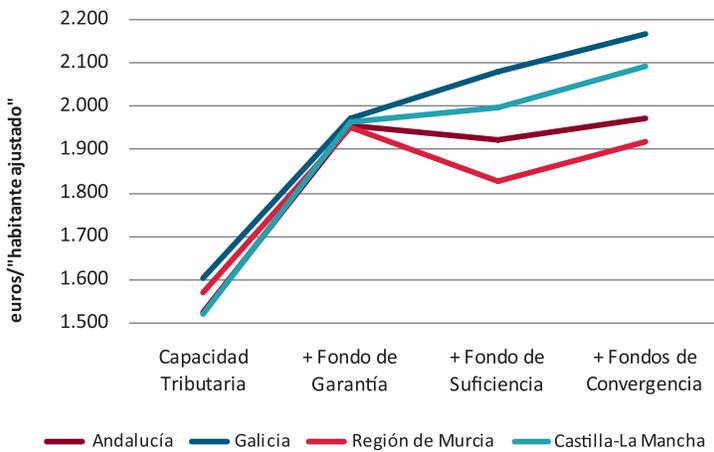


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.13.

Por último, en el gráfico 2.30 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. 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.

GRÁFICO 2.30

**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 2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.13.

En definitiva, pues, la discriminación que en términos de financiación relativa viene padeciendo la CARM durante el periodo de vigencia del actual sistema de financiación es directamente imputable al efecto distorsionador que tiene el Fondo de Suficiencia General sobre el objetivo de nivelación, lo que, a su vez, viene determinado por el principio 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*. 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.

## 2.2.5. Una estimación del déficit de financiación acumulado de la CARM en el periodo 2002-2013

Los epígrafes inmediatamente anteriores a este han puesto de manifiesto más allá de toda duda el trato discriminatorio que el sistema de financiación autonómica ha impuesto a la Región de Murcia durante el periodo 2002-2013. En realidad, la situación de infra-financiación relativa de la CARM se remonta a muchos años atrás, pues prácticamente desde el inicio del proceso de descentralización de competencias a las CC.AA. la comunidad murciana ha sufrido un déficit de financiación en términos relativos. De hecho, como se señala en otras partes de este informe, uno de los principales problemas de las sucesivas reformas del modelo de financiación de régimen común es que, más allá de lo acertado o no de los criterios de equidad horizontal acordados y de las variables escogidas para su materialización, la asunción de un compromiso de garantía del *statu quo* al inicio de cada nuevo periodo ha servido para perpetuar las diferencias en financiación per cápita que tienen su origen, en buena medida, en el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados.

A la luz de la evidencia mostrada en las páginas precedentes, en este epígrafe abordamos una estimación tentativa de la magnitud del déficit de financiación acumulado por la hacienda regional en el periodo objeto de análisis en el presente estudio. A tal fin utilizaremos las cifras de financiación efectiva a competencias homogéneas elaboradas por Ángel de la Fuente para FEDEA –las mismas que se han empleado en los apartados 2.2.1 y 2.2.2 para calcular los índices de financiación relativa–<sup>54</sup>.

El procedimiento para cuantificar los déficit de financiación anuales en valores absolutos pasa simplemente por multiplicar la financiación efectiva per cápita media –la correspondiente al total de CC.AA. de régimen común– por las cifras de población de la Región de Murcia. Esto nos dará como resultado los recursos que teóricamente debería haber percibido cada año la CARM en concepto de financiación básica de haberse garantizado el mismo nivel de financiación per cápita. Habida cuenta de que el sistema de financiación, en sus sucesivas versiones, no considera como indicador de necesidad la población de derecho, sino un constructo denominado población “ajustada”, que tiene en cuenta una serie de variables adicionales como la superficie, la dispersión, la estructura por edades, etcétera, utilizaremos, para el cálculo de la financiación teórica, estos valores de población corregida, además de la cifra consignada en el padrón de habitantes.

---

54 Recordamos que estas cifras son el resultado de aplicar una serie de ajustes (véase De la Fuente, 2015a) que permiten una comparación homogénea y no coinciden con las magnitudes presentadas en el apartado 2.1, directamente extraídas de las liquidaciones del sistema de financiación.

Por tanto, para cada uno de los años que integran el periodo se obtendrán dos estimaciones del montante de recursos teóricos que habrían correspondido a Murcia si se hubiesen verificado los respectivos criterios de equidad horizontal de igual financiación por habitante o igual financiación por “habitante ajustado”. En el segundo caso, además, para el periodo 2002-2008, se obtendrán dos resultados, según se apliquen los criterios de ajuste vigentes en dicho periodo o bien los aprobados en 2009. La comparación de estas cifras teóricas con las efectivamente percibidas por la CARM nos proporcionará la magnitud de las desviaciones anuales sufridas por la hacienda regional.

Finalmente, para disponer de una estimación del déficit acumulado en la totalidad del periodo de análisis, las desviaciones anuales se han deflactado utilizando distintos índices de precios: el deflactor del PIB nacional, el deflactor del PIB regional, y el IPC general, tanto nacional como regional. Los resultados se muestran en las tablas siguientes. En la tabla 2.15 se presenta el resultado de estimar el déficit de financiación anual que se obtendría asumiendo como criterio de equidad horizontal la igualdad en financiación per cápita. 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.

TABLA 2.15  
**Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por habitante. Periodo 2002-2013.**

	Financiación efectiva <sup>(1)</sup> régimen común (euros/habitante) (A)	Población de derecho Región de Murcia (B)	Financiación teórica CARM (millones de euros) (A)×(B) = (C)	Financiación efectiva <sup>(1)</sup> CARM (millones de euros) (D)	Diferencia (millones de euros) (D) – (C)
2002	1.792,6	1.226.993	2.199,5	2.051,0	-148,5
2003	1.920,6	1.269.230	2.437,7	2.269,4	-168,3
2004	2.083,3	1.294.694	2.697,3	2.531,3	-165,9
2005	2.288,5	1.335.792	3.057,0	2.963,7	-93,3
2006	2.568,7	1.370.306	3.519,9	3.402,8	-117,1
2007	2.635,9	1.392.117	3.669,5	3.567,6	-101,9
2008	2.249,3	1.426.109	3.207,8	3.011,4	-196,4
2009	2.062,7	1.446.520	2.983,7	2.826,8	-156,9
2010	2.319,2	1.461.979	3.390,7	3.160,5	-230,2
2011	2.196,4	1.470.069	3.228,8	2.989,5	-239,3
2012	2.080,3	1.474.449	3.067,3	2.831,6	-235,7
2013	2.035,4	1.472.049	2.996,2	2.770,7	-225,5

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

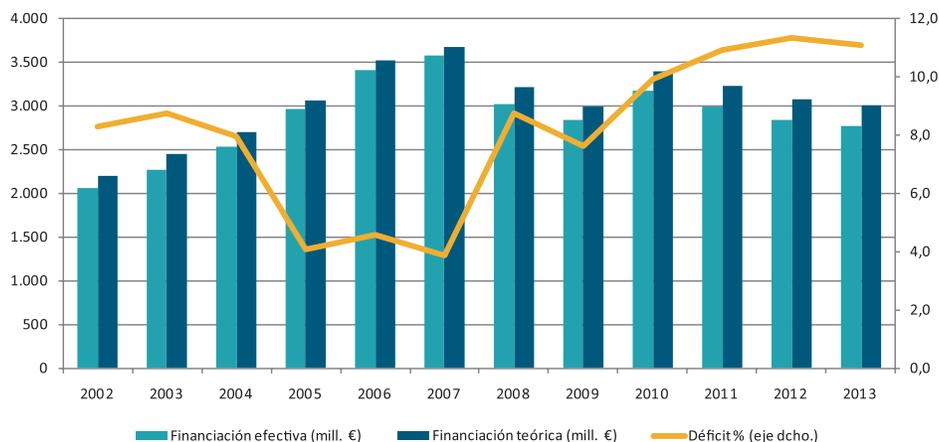
Como se puede comprobar, en términos nominales el déficit anual se redujo entre 2002 y 2007 en unos 50 millones de euros, aumentó notablemente en 2008 hasta casi los 200 millones, volvió a menguar en 2009 –gracias a la reforma del modelo de financiación– y se estabilizó en torno a los 230 millones de euros desde el año 2010.

Las cifras de la tabla 2.15 se representan en el gráfico 2.31, junto con la desviación de la financiación efectiva de la teórica (déficit) expresada en porcentaje respecto de esta última.

Al expresar el déficit en porcentaje se aprecia con claridad cómo, tras reducirse entre 2002 y 2007, la desviación de la financiación efectiva de la CARM de la que le habría correspondido si el sistema garantizase iguales recursos per cápita a todas las comunidades, se ha incrementado hasta superar el 10% en los ejercicios más recientes.

GRÁFICO 2.31

**Financiación efectiva, financiación teórica y déficit de financiación de la CARM, bajo el supuesto de igual financiación por habitante. 2002-2013 (millones de euros corrientes y % sobre financiación teórica).**



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.15.

Si asumimos que las necesidades de gasto relativas están mejor representadas por las cifras de población “ajustada”, de manera que la equidad horizontal entre comunidades se consigue igualando la financiación a competencias homogéneas por “habitante ajustado”, el déficit teórico de financiación se obtendrá comparando la financiación efectiva de la CARM con el resultado de multiplicar

la financiación básica a competencias homogéneas del total de comunidades de Régimen común por la cifra de población “ajustada” correspondiente a la Región de Murcia.

En la tabla 2.16 se presentan estos cálculos para el periodo 2002-2008, utilizando los criterios del modelo de 2001 para la determinación de la población “ajustada”. Como cabía esperar, el déficit así calculado es significativamente inferior al que se obtuvo con el criterio de igual financiación por habitante, pues, como se vio al comienzo de este capítulo, la población “ajustada” estimada para la Región de Murcia –se utilicen los criterios del modelo anterior o los del aprobado en 2009– es sistemáticamente inferior a la población de derecho. Sí existe, por el contrario, coincidencia en el perfil evolutivo del déficit de financiación teórico, que se redujo hasta casi desaparecer en 2007 y experimentó un notable incremento en 2008.

TABLA 2.16

**Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado”, según modelo de 2001. Periodo 2002-2008.**

	Financiación efectiva <sup>(1)</sup> régimen común (euros/habitante) (A)	Población “ajustada” <sup>(2)</sup> R. Murcia (B)	Financiación teórica CARM (millones de euros) (A)×(B) = (C)	Financiación efectiva <sup>(1)</sup> CARM (millones de euros) (D)	Diferencia (millones de euros) (D) – (C)
2002	1.792,6	1.194.354	2.141,0	2.051,0	-90,0
2003	1.920,6	1.234.831	2.371,6	2.269,4	-102,2
2004	2.083,3	1.260.352	2.625,7	2.531,3	-94,4
2005	2.288,5	1.299.435	2.973,8	2.963,7	-10,1
2006	2.568,7	1.332.214	3.422,1	3.402,8	-19,2
2007	2.635,9	1.355.864	3.574,0	3.567,6	-6,3
2008	2.249,3	1.386.443	3.118,6	3.011,4	-107,1

(1) Financiación efectiva a competencias homogéneas. (2) Población “ajustada” según los criterios de reparto de los fondos del modelo de financiación de 2001. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FEDEA.

En la tabla 2.17 se muestran los resultados de replicar este cálculo, utilizando en esta ocasión las cifras de población “ajustada” que se obtienen al utilizar las variables y ponderaciones del modelo de 2009, que se han aplicado no solo al periodo de vigencia de éste, sino también a los años en que estuvo vigente el modelo anterior. Los déficit así estimados son de menor magnitud que los que se presentaron en la tabla 2.15, pero su dinámica a lo largo de todo el periodo es idéntica a la que se observaba allí.

TABLA 2.17

**Déficit de financiación de la CARM bajo el supuesto de igual financiación por "habitante ajustado", según modelo de 2009. Periodo 2002-2013.**

	Financiación efectiva <sup>(1)</sup> régimen común (euros/habitante) (A)	Población "ajustada" <sup>(2)</sup> R. Murcia (B)	Financiación teórica CARM (millones de euros) (A)×(B) = (C)	Financiación efectiva <sup>(1)</sup> CARM (millones de euros) (D)	Diferencia (millones de euros) (D) – (C)
2002	1.792,6	1.203.191	2.156,8	2.051,0	-105,8
2003	1.920,6	1.244.389	2.390,0	2.269,4	-120,6
2004	2.083,3	1.271.784	2.649,5	2.531,3	-118,2
2005	2.288,5	1.308.092	2.993,6	2.963,7	-29,9
2006	2.568,7	1.341.588	3.446,2	3.402,8	-43,3
2007	2.635,9	1.365.917	3.600,5	3.567,6	-32,8
2008	2.249,3	1.395.938	3.139,9	3.011,4	-128,5
2009	2.062,7	1.416.295	2.921,4	2.826,8	-94,6
2010	2.319,2	1.430.126	3.316,8	3.160,5	-156,3
2011	2.196,4	1.437.899	3.158,2	2.989,5	-168,7
2012	2.080,3	1.442.217	3.000,2	2.831,6	-168,6
2013	2.035,4	1.444.162	2.939,5	2.770,7	-168,7

(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.

GRÁFICO 2.32

**Financiación efectiva, financiación teórica y déficit de financiación de la CARM, bajo el supuesto de igual financiación por "habitante ajustado". 2002-2013 (millones de euros corrientes y % sobre financiación teórica).**



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.15.

En el gráfico 2.32 se representan los niveles de financiación efectiva y teórica mostrados en la tabla 2.17, así como la diferencia entre ambos en términos relativos (en porcentaje de los recursos teóricos). Se comprueba que, también asumiendo este criterio de equidad, el déficit relativo ha crecido de manera significativa desde 2007, superando el 8% de los recursos que debería haber recibido la región.

La agregación de los déficit anuales exige, como se ha señalado, deflactar previamente las magnitudes de cada año con un índice que refleje la evolución de los precios y permita eliminar el efecto de la inflación sobre las cuantías monetarias. Aunque las diferencias que resultan de utilizar uno u otro índice de precios no son muy significativas, en las tablas 2.18 y 2.19 se ha optado por presentar los resultados que se obtienen con cada uno de los deflatores seleccionados.

Una vez expresados los saldos anuales en unidades monetarias comparables, es posible agregar los valores anuales para obtener una estimación del déficit de financiación teórico acumulado por la CARM en el periodo 2002-2013, que se muestra en la última fila de las tablas.

TABLA 2.18  
**Déficit de financiación anual y déficit acumulado de la CARM  
 bajo el supuesto de igual financiación por habitante.  
 2002-2013 (millones de euros de 2010).**

	Deflactor del PIB nacional	Deflactor del PIB regional	IPC nacional	IPC regional
2002	184,1	187,8	183,2	185,0
2003	200,7	203,4	201,5	202,1
2004	190,4	192,4	192,8	192,8
2005	102,8	103,0	104,8	104,8
2006	124,1	124,2	127,1	126,9
2007	104,5	104,5	107,6	107,1
2008	197,2	197,5	199,3	198,5
2009	157,2	157,9	159,7	159,6
2010	230,2	230,2	230,2	230,2
2011	239,1	243,2	231,9	232,1
2012	234,9	238,1	222,9	223,4
2013	223,3	226,0	210,3	210,2
<b>Acumulado</b>	<b>2.188,4</b>	<b>2.208,1</b>	<b>2.171,5</b>	<b>2.172,7</b>

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

Según se comprueba en la última fila de la tabla 2.18, el déficit acumulado por la hacienda regional en el supuesto de que el criterio de equidad asumido fuese el de igual financiación por habitante, se situaría en torno a los 2.200 millones de euros (euros de 2010). Dicho de otro modo, si la CARM hubiese recibido una financiación básica por habitante igual a la media de las CC.AA. de Régimen común, tendría que haber percibido unos 180 millones de euros (de 2010) adicionales cada año.

Si, por el contrario, se acepta que la población “ajustada”, tal y como se define en el actual modelo de financiación autonómica, representa mejor las necesidades de gasto (y de financiación) relativas que la población de derecho, deberíamos atender a los resultados mostrados en la tabla 2.19.

En la última fila de esta tabla se concluye que, bajo el criterio de equidad de igual financiación por “habitante ajustado”, la CARM habría dejado de percibir unos 1.400 millones de euros de 2010 en los últimos 12 años (algo menos de 120 millones de euros de 2010 anuales).

TABLA 2.19

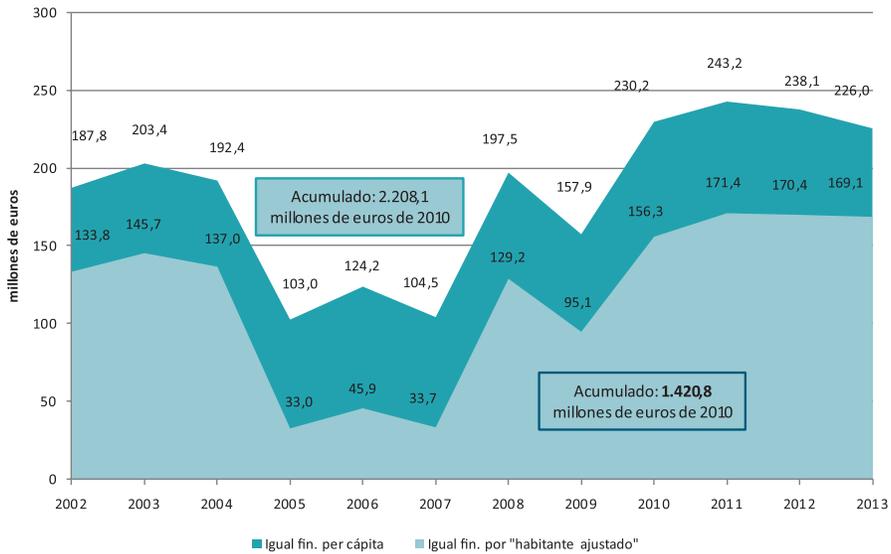
**Déficit de financiación anual y déficit acumulado de la CARM  
bajo el supuesto de igual financiación por “habitante ajustado”<sup>(1)</sup>.  
2002-2013 (millones de euros de 2010).**

	Deflactor del PIB nacional	Deflactor del PIB regional	IPC nacional	IPC regional
2002	131,2	133,8	130,6	131,8
2003	143,8	145,7	144,3	144,8
2004	135,6	137,0	137,3	137,3
2005	32,9	33,0	33,6	33,6
2006	45,9	45,9	47,0	46,9
2007	33,7	33,7	34,7	34,5
2008	129,0	129,2	130,4	129,9
2009	94,7	95,1	96,3	96,2
2010	156,3	156,3	156,3	156,3
2011	168,5	171,4	163,5	163,6
2012	168,1	170,4	159,5	159,8
2013	167,1	169,1	157,4	157,3
<b>Acumulado</b>	<b>1.406,9</b>	<b>1.420,8</b>	<b>1.390,9</b>	<b>1.392,1</b>

(1) Población “ajustada” según los criterios de reparto de los fondos del modelo de financiación de 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el gráfico 2.33 se representan los déficit acumulados según ambos criterios de equidad utilizando como deflactor el índice de precios del PIB regional.

GRÁFICO 2.33  
**Déficit de financiación anual y déficit acumulado de la CARM bajo los supuestos de igual financiación per cápita e igual financiación por "habitante ajustado"<sup>(1)</sup>. 2002-2013 (millones de euros de 2010)<sup>(2)</sup>.**



(1) Población "ajustada" según los criterios de reparto de los fondos del modelo de financiación de 2009. (2) Cifras deflactadas con el índice de precios del PIB de la Región de Murcia. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las tablas 2.18 y 2.19.



# CAPÍTULO 3

## **LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

### **3.1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y DATOS**

Los cambios en el diseño del sistema de financiación autonómica vienen acompañados tradicionalmente de un intenso debate sobre sus efectos en las cuentas de las Comunidades Autónomas de régimen común y en el bienestar de los ciudadanos. Una primera aproximación a esta cuestión consiste en comparar, para el año en el que se produce el cambio de sistema, la financiación que corresponde a cada comunidad con la que le habría correspondido de haberse mantenido el sistema precedente. Esta comparación, siendo informativa del efecto que los cambios de diseño del sistema tienen en la financiación recibida, no informa, sin embargo, sobre su efecto en el déficit y deuda autonómicos o sobre el efecto, por ejemplo, sobre la ratio de profesores por alumno en los distintos niveles educativos. Esto es así porque los gobiernos autonómicos tienen distintas orientaciones políticas, preferencias de gasto, propensiones a gastar e invertir, etc. que median y condicionan la relación entre la financiación recibida y las cifras de déficit o deuda pública autonómica.

El objetivo de este capítulo es, por tanto, identificar el efecto que un cambio en el diseño del sistema de financiación autonómica, el producido en el año 2009, tuvo sobre el déficit y el endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común, y también sobre los recursos y resultados educativos y sanitarios de estas comunidades. Este es, hasta donde sabemos, el primer estudio que aborda esta cuestión. Hasta la fecha se ha mantenido la peligrosa extrapolación de que las comunidades cuya financiación por habitante (ajustado) se reducía como consecuencia del cambio en el diseño del sistema tenían, también como consecuencia de ese cambio, mayor déficit y deuda pública y peores servicios básicos (educación y sanidad) de titularidad pública. No obstante, cabe la posibilidad de que estas comunidades tengan, entre otros factores, mayor

propensión al gasto o que hayan apostado por modelos de desarrollo económico menos estables y más especulativos que sean los que explican la mayor prevalencia del déficit público desde el año 2009.

Las estimaciones realizadas en este capítulo tienen por objeto identificar el efecto que el sistema de financiación autonómico tiene, si tiene alguno, sobre los niveles de déficit y endeudamiento y sobre los recursos y resultados de la educación y sanidad públicas de las comunidades de régimen común. El enfoque utilizado es original en la literatura sobre el tema, si bien las estimaciones realizadas y las conclusiones obtenidas han de ser tomadas con cautela, como una primera aproximación al problema, por lo reducido del periodo temporal analizado.

El análisis que realizamos en este capítulo identifica el efecto del cambio en el diseño del sistema bajo el supuesto de que dichos cambios son exógenos a las variables analizadas: déficit y deuda pública, por un lado, recursos y resultados de la educación y la sanidad públicas, por otro lado. El supuesto de identificación básico es 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, nuestra hipótesis, que emana de la revisión realizada en el Capítulo 1 de las reformas del sistema de financiación acaecidas en las últimas décadas, es 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.

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 único 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.

El efecto de la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009 en el déficit público autonómico se identifica, bajo el supuesto de exogeneidad, 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  $\Delta y_{it}$  informa del cambio en el déficit público en porcentaje del PIB de la comunidad  $i$  entre los años  $t-1$  y  $t$ ;  $\Delta X_{it}$  mide, entre otros factores explicativos, el crecimiento económico registrado por dicha 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;  $\Delta I_{it}$  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  $\varepsilon_{it}$  es un término de error que recoge todos aquellos factores que afectan al déficit público autonómico no recogidos previamente en la ecuación (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 público autonómico se identifica estimando el coeficiente  $\gamma$ , 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  $\gamma$  no debería ser significativamente distinto de cero.

Si bien disponemos de información para todas las variables consideradas para el periodo comprendido entre los años 2002 y 2013, las estimaciones más fiables del efecto de la reforma del sistema de financiación autonómica son aquellas que se realizan considerando únicamente unos pocos años previos y posteriores a la implementación de la reforma. En ese intervalo reducido las tendencias previas a la reforma constituyen la mejor aproximación a las tendencias que hubieran sido observadas en el periodo posterior en ausencia de la reforma del sistema de financiación. En caso contrario, esto es, utilizando todo el periodo muestral disponible, los acontecimientos específicos que hayan afectado a la evolución del déficit público de determinadas autonomías en el periodo posterior a 2009, la reacción de los gobiernos autonómicos al déficit emanado del nuevo sistema y la respuesta del ejecutivo central a los problemas

de financiación de determinadas comunidades ante la gravedad diferencial de la crisis dificultan la interpretación del coeficiente  $\gamma$  como el efecto de la reforma. En concreto, consideramos únicamente los dos años previos y los dos posteriores a la reforma de 2009.

Este mismo esquema descrito para el caso en que la variable dependiente es el déficit público autonómico (su variación anual) se utiliza para identificar los efectos de la reforma de 2009 sobre las demás variables de interés: endeudamiento autonómico, recursos educativos y resultados sanitarios.

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 PIB de cada comunidad para el periodo 2002-2013, elaboradas por FEDEA. Para los datos de endeudamiento utilizamos la serie de deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo publicada por el Banco de España.

El indicador primario de recursos en la educación pública utilizado es la ratio de profesores por estudiante en las distintas etapas educativas (infantil y primaria, ESO y bachillerato, formación profesional de grado medio y educación específica), proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). No disponemos de indicadores de resultados de los estudiantes a nivel de comunidad autónoma con una frecuencia temporal suficientemente amplia como para plantear un ejercicio de estimación como el previamente descrito.

En el caso de la sanidad pública sí que disponemos de algunos indicadores de resultados susceptibles de informar de las consecuencias de una menor financiación por habitante. Por un lado, los tiempos medios de estancia hospitalaria al alta, contenidos de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria (EMH), y la estadística de Defunciones según la causa de la muerte; ambas estadísticas proporcionadas por el INE. Asimismo, contamos con indicadores de resultados adicionales proporcionados por el Sistema Nacional de Salud, como la tasa global de reingresos hospitalarios, la mortalidad y tasa de infección hospitalaria o la tasa de cirugía conservadora de cáncer de mama, entre otros.

Finalmente, las cifras de crecimiento económico a nivel autonómico se aproximan por las series de crecimiento anual en volumen del PIB 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.

### 3.2. EFECTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN SOBRE EL DÉFICIT Y EL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICOS

Para analizar el efecto del cambio en el sistema de financiación sobre el déficit público autonómico utilizamos como variable explicativa el índice de financiación definitiva efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado elaborado por FEDEA para el periodo 2002-2013. En concreto, 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.

Las columnas (1) y (2) de la tabla 3.1 resumen los resultados obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable a explicar el cambio en el déficit y la deuda autonómicos, respectivamente.

TABLA 3.1  
**Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en el déficit y la deuda pública autonómica.**

	Variable dependiente	
	Déficit	Deuda
Crecimiento económico	-0.022 (0.072)	-0.016 (0.073)
Financiación percibida	0.139* (0.073)	-0.105 (0.074)
Periodo post-reforma	-0.432 (0.410)	1.823*** (0.414)
Interacción financiación y post-reforma	-0.171** (0.078)	0.160** (0.078)
Constante	-0.684*** (0.257)	0.534** (0.259)

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. El periodo muestral utilizado en la estimación incluye los años comprendidos entre 2007 y 2011. 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).

Las estimaciones presentadas en la columna (1) de la tabla 3.1 arrojan dos resultados relevantes sobre el efecto del sistema de financiación en el déficit público autonómico. Como observación general, obtenemos evidencia de que el sistema de financiación de las comunidades de régimen común tiene efectos cuantitativamente relevantes sobre el déficit público autonómico. En concreto,

encontramos una relación positiva y estadísticamente significativa entre las variaciones en la financiación recibida y el saldo de las cuentas autonómicas en el periodo previo a la reforma del año 2009. Antes del año 2009 aquellas comunidades con mejor financiación tenían, por esta causa y no por su menor propensión al gasto, una cifra de déficit público más reducida en porcentaje del PIB que aquellas comunidades peor financiadas por el sistema. Asimismo, aquellas comunidades que mejoraban la financiación recibida a lo largo del tiempo mejoraban también, por esta causa, su saldo público. La lectura opuesta señala que una parte del déficit público acumulado por las comunidades infra-financiadas tiene su origen en su menor financiación relativa y no en su mayor propensión al gasto.

Las estimaciones realizadas confirman que la reforma del sistema de financiación del año 2009 modificó la relación entre financiación y déficit público. En concreto, la reforma del año 2009 mejoró la financiación relativa de las comunidades con mayor déficit público en el periodo previo, lo que condujo a que se desvaneciera la relación estadística previamente estimada entre financiación recibida y saldo de las cuentas públicas autonómicas.

Las estimaciones de la columna (2) de la tabla 3.1 indican que si bien no había relación estadística entre los cambios en la financiación percibida y en el nivel de deuda autonómica en el periodo previo a 2009, a partir de este momento se estiman incrementos generales en el nivel de endeudamiento causados por el cambio en el sistema de financiación. En concreto, aquellas comunidades que mejoraron su financiación relativa como consecuencia de la reforma de 2009 son las que incrementaron en mayor medida su endeudamiento. Este efecto puede deberse a la posibilidad de emitir nueva deuda pública autonómica como consecuencia de la mayor solvencia que otorgan los cambios en el sistema de financiación.

Asimismo, no encontramos relación entre el crecimiento económico de las autonomías de régimen común y la evolución de sus niveles de déficit y deuda públicos. Este resultado se explica por la reducida amplitud del periodo temporal considerado en las estimaciones. Las estimaciones realizadas considerando la totalidad del periodo temporal disponible 2002-2013 confirman los resultados obtenidos para el sistema de financiación autonómico y su reforma en 2009 y arrojan una relación negativa y estadísticamente significativa entre crecimiento económico y evolución del déficit y la deuda autonómicos.

La magnitud de los efectos estimados es relevante. En concreto, la reducción en la disparidad de la financiación percibida por las comunidades de régimen común que trajo consigo la reforma del sistema de financiación del año 2009 logró reducir la disparidad observada en déficit público autonómico en aproximadamente un 35%. Si la reforma del año 2009 hubiera reducido las

disparidades observadas en financiación entre comunidades de régimen común en una medida equivalente a una desviación estándar, las disparidades en déficit autonómico se habrían reducido en un 84,3%. Asimismo, la menor dispersión en financiación recibida consecuencia de la reforma del año 2009 condujo a una reducción en las diferencias observadas en deuda pública autonómica de un 23%. Si la reducción de las diferencias en financiación percibida hubiera sido más profunda y, en concreto, de una medida equivalente a una desviación estándar, las diferencias en endeudamiento autonómico se habrían reducido en aproximadamente un 56% en el periodo posterior a la reforma de 2009. Cabe, por tanto, afirmar que si bien hay otras causas que explican el mayor déficit público o el mayor recurso al endeudamiento de algunas comunidades de régimen común, el sistema de financiación autonómico es, en sí mismo, una de esas causas<sup>55</sup>.

### 3.3. EFECTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN SOBRE LOS RECURSOS EDUCATIVOS PÚBLICOS DE LAS CC.AA.

Este apartado pretende identificar el efecto del sistema de financiación y del cambio en el diseño del mismo realizado en el año 2009 en la calidad del sistema educativo público no universitario. Los estudios más recientes señalan a la educación no universitaria y, en concreto, a la educación infantil y primaria como la etapa en la que se gestan las diferencias en calidad del capital humano y del conocimiento entre estudiantes y territorios. La principal limitación a la hora de abordar este análisis es la escasez de estadísticas que aproximen la calidad del sistema desde distintas perspectivas a nivel autonómico. Por esta razón, optamos por centrar el estudio de la calidad del sistema educativo público en una variable determinante de dicha calidad según la evidencia disponible en la literatura sobre el tema: la ratio de profesores por alumno.

No es posible, aunque hubiera sido deseable, contrastar la existencia de un efecto del sistema de financiación autonómico sobre los resultados educativos porque no disponemos de estadísticas al respecto con suficiente periodicidad temporal como para plantear un análisis de regresión como el recogido en la ecuación (1). En concreto, los resultados para aquellas comunidades con muestras ampliadas representativas en las pruebas estandarizadas internacionales realizadas en cuarto curso de educación primaria para medir la competencia de los estudiantes en matemáticas y comprensión lectora (TIMSS y PIRLS respectivamente) solo están

---

55 Es importante subrayar que los porcentajes en cuestión se refieren a la reducción en la *dispersión* de las cifras de déficit y deuda por CC.AA. que resultaría de una mayor homogeneidad en los índices de financiación efectiva a competencias homogéneas, y no en los niveles de tales indicadores. Los niveles de déficit público de algunas comunidades, entre ellas la Región de Murcia, así como los incrementos en el endeudamiento autonómico de las mismas, no se explican solo a partir de los diferenciales en financiación relativa respecto de la media.

disponibles para un año en el periodo previo a la reforma de 2009 y otro en el periodo posterior. Este mismo resultado se obtiene al considerar la base de datos PISA (Programa Internacional para la Evaluación del Alumnado), elaborada por la OCDE, y que informa de la competencia en matemáticas, comprensión lectora y ciencias de los estudiantes de 15 años de edad.

Tomamos, pues, la ratio de profesores por estudiante como un indicador, que no el único relevante pero sí el único disponible, de la calidad del sistema educativo público. Para asegurarnos de que identificamos el efecto del sistema de financiación en la ratio de profesores por estudiante en la educación pública y no otras tendencias autonómicas que afectan a dicha ratio en el periodo anterior y/o posterior a la reforma de 2009 repetimos las estimaciones tomando como variable dependiente la ratio de profesores por estudiante en la educación privada. La comparación de las estimaciones para un mismo nivel de la educación pública y privada permite concluir si efectivamente estamos identificando el efecto de la reforma del sistema de financiación o, por el contrario, no estamos captando adecuadamente las tendencias autonómicas que afectan a la evolución de la ratio de profesores por estudiantes. En este último caso encontraríamos un coeficiente estimado  $\gamma$  del mismo signo y similar significatividad estadística en las estimaciones de la educación pública y de la privada.

Asimismo, consideramos el máximo nivel de desagregación por etapas o niveles educativos que permiten las estadísticas de educación no universitaria proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE): educación infantil y primaria, eso y bachillerato, ciclos formativos de formación profesional de grado medio y educación específica.

Las estimaciones contenidas en las tablas 3.2 y 3.3 para la educación pública y privada, respectivamente, permiten concluir que no encontramos evidencia alguna de que el sistema de financiación autonómico haya afectado a la desigualdad observada entre comunidades autónomas de régimen común en el indicador de calidad del sistema educativo público no universitario considerado: la ratio de profesores por estudiantes. Este resultado se obtiene para todos los niveles y tipos de educación considerados en el análisis y tanto para la educación pública como para la privada, lo que permite rechazar la hipótesis de que nuestras estimaciones subestimen el efecto de interés por no captar adecuadamente las tendencias subyacentes a las diferencias inter-territoriales en la variable considerada.

Encontramos una asociación positiva entre el ciclo económico y la dotación de profesores por estudiante en la educación infantil y primaria tanto pública como privada, mayor en este último caso. Esta misma asociación con la fase del ciclo económico se observa para la ratio de profesores por alumno con necesidades educativas específicas en la educación pública.

TABLA 3.2

**Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en las ratios de profesor por estudiante en la educación pública.**

	Infantil y primaria	Eso y bachillerato	FP de grado medio	Educación especial
Crecimiento económico	0.057** (0.025)	-0.032 (0.026)	-0.380 (0.266)	4.061*** (1.373)
Financiación percibida	0.012 (0.026)	-0.005 (0.026)	-0.208 (0.272)	-0.435 (1.401)
Periodo post-reforma	0.187 (0.143)	-0.737*** (0.146)	-2.721* (1.516)	19.139** (7.819)
Interacción financiación y post-reforma	-0.021 (0.027)	-0.007 (0.028)	0.380 (0.287)	0.374 (1.479)
Constante	-0.062 (0.090)	0.495*** (0.092)	1.898** (0.950)	-13.573*** (4.902)

Nota: La tabla informa de los coeficientes obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable dependiente la variación anual en la ratio de profesores por estudiante. Los correspondientes errores estándar se muestran en paréntesis debajo del valor estimado del coeficiente correspondiente. El periodo muestral utilizado en la estimación incluye los años comprendidos entre 2007 y 2011. 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).

TABLA 3.3

**Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en las ratios de profesor por estudiante en la educación privada.**

	Infantil y primaria	Eso y bachillerato	FP de grado medio	Educación especial
Crecimiento económico	0.083** (0.032)	-0.070 (0.072)	-0.737* (0.412)	-53.349*** (14.943)
Financiación percibida	-0.015 (0.033)	0.017 (0.073)	-0.169 (0.420)	4.574 (13.551)
Periodo post-reforma	0.330* (0.185)	-0.600 (0.409)	-2.690 (2.346)	-239.074*** (83.615)
Interacción financiación y post-reforma	-0.010 (0.035)	-0.010 (0.077)	0.199 (0.444)	1.530 (14.530)
Constante	-0.054 (0.116)	0.412 (0.256)	1.681 (1.471)	136.081*** (50.508)

Nota: La tabla informa de los coeficientes obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable dependiente la variación anual en la ratio de profesores por estudiante. Los correspondientes errores estándar se muestran en paréntesis debajo del valor estimado del coeficiente correspondiente. El periodo muestral utilizado en la estimación incluye los años comprendidos entre 2007 y 2011. 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).

Cabe destacar que, si bien el sistema de financiación autonómico tiene evidentes y cuantitativamente relevantes efectos en el déficit público autonómico, estos efectos no se observan en un indicador de calidad del sistema educativo público como es la ratio de profesores por estudiante. Estos resultados parecen sugerir, al considerarlos conjuntamente, que las autonomías menos beneficiadas por el sistema de financiación autonómica están manteniendo la calidad del sistema educativo público a pesar de la menor financiación relativa, convirtiendo en necesidad de financiación el exceso de gasto necesario para ello sobre los recursos que le proporciona el sistema. Esta hipótesis se verá reforzada en el siguiente apartado, en el que analizamos el efecto del sistema de financiación sobre los resultados del sistema sanitario.

### **3.4. EFECTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DE LA SANIDAD PÚBLICA AUTONÓMICA**

En el caso de la sanidad pública sí que disponemos de indicadores de resultados susceptibles de informar de las consecuencias de una menor financiación por habitante. Los dos primeros que se consideran en este análisis son los tiempos medios de estancia hospitalaria al alta, contenidos de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria (EMH), y la Estadística de Defunciones según la causa de la muerte. Estas dos estadísticas, proporcionadas por el INE, permiten identificar la comunidad de residencia del paciente o fallecido, respectivamente, y, aunque no identifica la primera de ellas la titularidad pública o privada del hospital en los años previos y posteriores a la reforma de 2009 del sistema de financiación autonómico, es razonable suponer que de encontrar un efecto en la duración de las estancias hospitalarias para un mismo diagnóstico éste viene de la consecuencia que una menor financiación autonómica tiene en los recursos (personales, tecnológicos, infraestructuras, quirúrgicos, etc.) del sistema sanitario público.

La EMH atendida en los hospitales es una investigación de carácter muestral y frecuencia anual que se inició en el año 1951. Su principal objetivo es el análisis de la morbilidad hospitalaria, es decir, de toda persona que haya ingresado en un centro hospitalario para ser atendida en régimen de internado. A partir del año 1977, la Encuesta fue reformada y su ámbito se hizo nacional extendiéndose a todos los hospitales del país tanto públicos como privados, pues en su origen sólo incluía con carácter obligatorio a los hospitales públicos, siendo voluntaria la participación de los centros privados.

La EMH informa del diagnóstico principal o de salida y de las circunstancias demográfico-sanitarias que rodean al enfermo (sexo, edad, fecha de ingreso y de alta, provincia de residencia, tipo de ingreso, motivo del alta), permitiendo conocer la morbilidad atendida en los hospitales en un año de referencia determinado y

disponer de información en el ámbito estatal sobre la frecuentación y utilización de los recursos hospitalarios. Actualmente, la muestra de hospitales representa el 95,6% del total de centros hospitalarios y la cifra de enfermos recogidos que se obtiene de ella supera los cuatro millones y medio de personas, lo que supone el 99,3% del total de altas hospitalarias que se producen anualmente en nuestro país.

A partir de la EMH 2005 se incluye en la publicación la Lista Reducida Internacional de agrupación de diagnósticos, consensuada por Eurostat, OCDE y OMS, para la difusión de datos de Morbilidad Hospitalaria, que permite la comparación homogénea de cifras y diagnósticos entre países e incluye, para diagnósticos individuales o agrupaciones de ellos, 149 ítems con un nivel de desarrollo a cuatro dígitos según la Clasificación Internacional de Enfermedades CIE-9-MC (más información en la página web de Eurostat <http://www.ec.europa.eu/eurostat>). A partir de ese mismo año se dispone también de microdatos con un nivel de desagregación de 4 dígitos en el diagnóstico principal.

La EMH es pues una base de datos adecuada para analizar el efecto de la financiación autonómica en la eficiencia relativa del sistema sanitario, medida ésta a través del cambio como consecuencia de la reforma de 2009 en los tiempos medios de estancia para un mismo diagnóstico principal. En concreto, agrupamos los diagnósticos disponibles en los siguientes diecinueve grupos: todas las causas (D1); enfermedades infecciosas y parasitarias (D2); tumores (D3); enfermedades endocrinas, de la nutrición y metabólicas y trastornos de la inmunidad (D4); enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos (D5); trastornos mentales (D6); enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos (D7); enfermedades del sistema circulatorio (D8); enfermedades del aparato respiratorio (D9); enfermedades del aparato digestivo (D10); enfermedades del aparato genitourinario (D11); complicaciones del embarazo, parto o puerperio (D12); enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo (D13); enfermedades del sistema osteo-mioarticular y tejido conectivo (D14); anomalías congénitas (D15); ciertas enfermedades con origen en el periodo perinatal (D16); síntomas, signos y estados mal definidos (D17); lesiones y envenenamientos (D18) y altas sin diagnóstico (D19).

La tabla 3.4 presenta los resultados obtenidos al utilizar la variación anual en los tiempos medios de estancia hospitalaria obtenidos de los microdatos de la EMH como variable dependiente. En las regresiones incluimos como un regresor adicional las variaciones en la cifra de población total a uno de enero de cada año. Cabe destacar que otras especificaciones que controlan por la variación en las cifras de población por sexo y grupos de edad arrojan resultados cualitativamente equivalentes a los mostrados en la tabla 3.4.

Las estimaciones obtenidas sugieren que la financiación autonómica no afecta en general a la eficiencia relativa de la sanidad autonómica, esto es, no induce

diferencias significativas en los tiempos medios de estancia hospitalaria para un mismo diagnóstico al alta. Este es el resultado que obtenemos en dieciséis de las diecinueve categorías de diagnóstico al alta consideradas.

No obstante, esta regla tiene excepciones. En concreto, encontramos evidencia de que las diferencias entre comunidades en la financiación recibida en el sistema previo a 2009 estaban asociadas a diferencias estadísticamente significativas en tiempos medios de estancia hospitalaria en el caso de las enfermedades de los aparatos digestivo y genitourinario y de las lesiones y envenenamientos. Las estimaciones sugieren que los tiempos medios de estancia eran sistemáticamente superiores en aquellas comunidades que mejoraban en mayor medida la financiación recibida hasta el año 2009 para esos tres grupos de diagnósticos al alta.

Asimismo, encontramos que la reforma del sistema de financiación autonómico del año 2009 logró compensar las diferencias en tiempos medios de estancia hospitalaria entre las distintas comunidades de régimen común en dos de los tres grupos de diagnósticos previamente destacados. En concreto, en los diagnósticos vinculados a los aparatos digestivo y genitourinario.

La tabla 3.5 presenta los resultados obtenidos al considerar como variable dependiente el cambio en el número de fallecimientos en cada comunidad autónoma distinguiendo entre las siguientes dieciocho causas: todas las causas (C1); enfermedades infecciosas y parasitarias (C2); tumores (C3); enfermedades endocrinas, de la nutrición y metabólicas y trastornos de la inmunidad (C4); enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos (C5); trastornos mentales (C6); enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos (C7); enfermedades del sistema circulatorio (C8); enfermedades del aparato respiratorio (C9); enfermedades del aparato digestivo (C10); enfermedades del aparato genitourinario (C11); complicaciones del embarazo, parto o puerperio (C12); enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo (C13); enfermedades del sistema osteo-mioarticular y tejido conectivo (C14); anomalías congénitas (C15); ciertas enfermedades con origen en el periodo perinatal (C16); síntomas, signos y estados mal definidos (C17) y causas externas de mortalidad (C18). Las cifras de fallecidos fueron previamente corregidas por las diferencias en población a uno de enero de cada año.

En este caso el mensaje es unánime en el sentido de no encontrar evidencia de relación entre la evolución de la financiación autonómica y la evolución de la mortalidad para ninguna de las causas de mortalidad. Ni esta asociación se observa en el periodo previo a la reforma del año 2009, ni obtenemos evidencia de que dicha reforma generase una relación estadísticamente significativa entre la financiación percibida por una comunidad de régimen común y la tasa de fallecidos.

TABLA 3.4  
**Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en los tiempos medios de estancia hospitalaria por diagnóstico principal.**

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	D13	D14	D15	D16	D17	D18	D19
Cto. económico	0.018 (0.023)	-0.023 (0.038)	0.005 (0.021)	-0.041 (0.031)	-0.002 (0.032)	0.755 (0.655)	0.007 (0.035)	-0.009 (0.019)	0.003 (0.023)	0.102 (0.082)	0.000 (0.013)	0.003 (0.034)	-0.068* (0.041)	-0.009 (0.020)	0.001 (0.026)	-0.022 (0.051)	-0.011 (0.024)	-0.010 (0.024)	0.092 (0.146)
Población	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Financiación	0.034 (0.025)	0.055 (0.040)	0.032 (0.022)	0.022 (0.032)	0.003 (0.034)	0.161 (0.689)	0.046 (0.037)	0.018 (0.020)	0.016 (0.024)	0.168* (0.086)	0.055*** (0.014)	0.006 (0.036)	0.011 (0.043)	-0.012 (0.021)	0.035 (0.027)	0.044 (0.054)	-0.016 (0.026)	0.043* (0.026)	-0.095 (0.153)
Post-reforma	0.222* (0.135)	-0.092 (0.219)	-0.026 (0.122)	-0.079 (0.177)	-0.017 (0.184)	7.858** (3.765)	0.060 (0.200)	-0.088 (0.110)	0.051 (0.131)	0.791* (0.472)	-0.011 (0.074)	0.611*** (0.195)	-0.344 (0.236)	-0.025 (0.114)	0.074 (0.149)	-0.165 (0.292)	-0.164 (0.141)	-0.085 (0.140)	0.550 (0.837)
Financiación y post-reforma	-0.043 (0.026)	-0.039 (0.043)	-0.031 (0.024)	-0.020 (0.035)	0.007 (0.036)	-0.525 (0.740)	-0.060 (0.039)	-0.014 (0.022)	-0.020 (0.026)	-0.176* (0.093)	-0.052*** (0.015)	-0.029 (0.038)	-0.004 (0.046)	0.012 (0.022)	-0.031 (0.029)	-0.072 (0.057)	0.028 (0.028)	-0.037 (0.027)	-0.038 (0.165)
Constante	-0.265*** (0.097)	0.066 (0.157)	-0.238*** (0.088)	-0.163 (0.127)	-0.117 (0.132)	-6.859** (2.699)	-0.035 (0.143)	-0.057 (0.079)	-0.131 (0.094)	-0.762** (0.339)	-0.042 (0.053)	-0.364*** (0.139)	0.234 (0.169)	-0.098 (0.082)	-0.180* (0.107)	0.020 (0.210)	0.068 (0.104)	-0.101 (0.100)	-0.349 (0.600)

Nota: La tabla informa de los coeficientes obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable dependiente la variación anual en los tiempos medios de estancia hospitalaria por diagnóstico principal, obtenidos de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria. Los correspondientes errores estándar se muestran en paréntesis debajo del valor estimado del coeficiente correspondiente. El período muestral utilizado en la estimación incluye los años comprendidos entre 2007 y 2011. 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. Las variables "Financiación" y "Población" se transforman en incrementos respecto del año precedente para estimar, tal y como se indica en la ecuación (1). Los diagnósticos considerados son los siguientes: todas las causas (D1); enfermedades infecciosas y parasitarias (D2); tumores (D3); enfermedades endocrinas, de la nutrición y metabólicas y trastornos de la inmunidad (D4); enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos (D5); trastornos mentales (D6); enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos (D7); enfermedades del sistema circulatorio (D8); enfermedades del aparato respiratorio (D9); enfermedades del aparato digestivo (D10); enfermedades del aparato genitourinario (D11); complicaciones del embarazo, parto o puerperio (D12); enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo (D13); enfermedades del sistema osteo-miarticularticular y tejido conectivo (D14); anomalías congénitas (D15); ciertas enfermedades con origen en el período perinatal (D16); síntomas, signos y estados mal definidos (D17); lesiones y envenenamientos (D18) y altas sin diagnóstico (D19).

Finalmente, presentamos los resultados obtenidos al analizar el efecto de la reforma del sistema de financiación de 2009 en un segundo grupo de indicadores de resultados sanitarios obtenidos a partir de las estadísticas del Sistema Nacional de Salud<sup>56</sup>. Son siete los indicadores considerados en el análisis: tasa global de reingresos hospitalarios; tasa de infecciones hospitalarias; número de fracturas de cadera en pacientes ingresados por cada cien altas hospitalarias; tasa de mortalidad hospitalaria; proporción de cirugías conservadoras en un diagnóstico de cáncer de mama; número de reacciones adversas a medicamentos por cada 100.000 habitantes y proporción de amputaciones de miembros inferiores a pacientes diabéticos. En todos los casos utilizamos la especificación funcional de la ecuación (1).

Los resultados obtenidos se presentan en la tabla 3.6. No encontramos evidencia alguna de relación estadística entre los cambios en la financiación recibida por una comunidad autónoma como consecuencia de la reforma del año 2009 y los indicadores de resultados en salud considerados.

Con todas las cautelas derivadas del reducido periodo de análisis y de las limitaciones de los indicadores seleccionados, los resultados presentados en este capítulo sugieren que las comunidades autónomas de régimen común están garantizando de forma efectiva la igualdad de acceso de los ciudadanos a unos servicios públicos básicos de similar calidad, medida a través de los indicadores escogidos, pese a las notables diferencias en acceso a financiación de estos servicios que el sistema de financiación produce. Esta es la razón de que los efectos del desigual acceso a la financiación generado por el sistema de financiación autonómica se identifiquen en el déficit público autonómico, ya que las comunidades peor financiadas han de incurrir en déficits sistemáticamente mayores que los de las comunidades mejor financiadas para garantizar una provisión homogénea en todo el territorio nacional de bienes y servicios públicos.

Cabe, no obstante, matizar que las estimaciones presentadas para ilustrar el efecto del sistema de financiación en los resultados producidos por el sistema de salud tan solo informan del efecto a muy corto plazo, a dos años en concreto, de los cambios en el sistema. No es posible, por tanto, rechazar la hipótesis de que el desigual acceso a la financiación de las distintas comunidades de régimen común tiene consecuencias en el nivel de salud de la población residente en las distintas autonomías.

---

56 <http://inclasns.msssi.es/>

TABLA 3.5  
Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en la tasa de mortalidad.

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
Cto. económico	2.198 (1.438)	13.023*** (4.260)	0.362 (0.686)	0.344 (2.656)	-5.008** (2.096)	-2.641 (1.968)	21.986*** (7.200)	6.791 (5.152)	-0.644 (2.549)	0.007 (0.519)	0.446 (0.991)	0.446 (0.991)	-0.237 (1.996)	0.068 (0.069)	0.072 (0.534)	0.333 (0.401)	0.150 (3.345)	3.131 (1.905)
Financiación	-0.255 (1.466)	-2.069 (4.344)	-0.384 (0.699)	0.060 (2.709)	2.026 (2.137)	-0.716 (2.007)	8.647 (7.343)	4.858 (5.254)	-0.682 (2.600)	0.281 (0.529)	-0.044 (1.011)	-0.044 (1.011)	-0.005 (2.035)	-0.102 (0.070)	0.037 (0.544)	0.110 (0.409)	2.679 (3.412)	-2.277 (1.943)
Post-reforma	-10.555 (8.186)	92.820*** (24.254)	2.658 (3.904)	-17.239 (15.122)	-9.834 (11.933)	-9.338 (11.204)	65.824 (40.992)	-62.454** (29.332)	-1.638 (14.513)	-0.837 (2.956)	1.303 (5.644)	1.303 (5.644)	-4.843 (11.363)	-0.132 (0.393)	-2.590 (3.039)	2.573 (2.284)	-21.822 (19.048)	20.742* (10.846)
Financiación y post-reforma	-0.056 (1.548)	3.147 (4.587)	0.369 (0.738)	0.160 (2.860)	-1.246 (2.257)	1.944 (2.119)	-1.994 (7.752)	-8.493 (5.547)	0.312 (2.745)	0.038 (0.559)	0.740 (1.067)	0.740 (1.067)	-0.051 (2.149)	0.137* (0.074)	-0.166 (0.575)	-0.029 (0.432)	-3.838 (3.602)	2.625 (2.051)
Constante	-1.367 (5.131)	-44.891*** (15.203)	-0.308 (2.447)	6.908 (9.479)	21.522*** (7.480)	22.009*** (7.023)	-78.311*** (25.695)	19.728 (18.386)	-4.887 (9.097)	0.511 (1.853)	-0.851 (3.538)	-0.851 (3.538)	6.993 (7.123)	0.119 (0.247)	0.314 (1.905)	-1.559 (1.432)	2.709 (11.940)	-26.626*** (6.798)

Nota: La tabla informa de los coeficientes obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable dependiente la variación anual en la tasa de mortalidad por causa concreta. Los correspondientes errores estándar se muestran en paréntesis debajo del valor estimado del coeficiente correspondiente. El periodo muestral utilizado en la estimación incluye los años comprendidos entre 2007 y 2011. 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" se transforma en incrementos respecto del año precedente para estimar, tal y como se indica en la ecuación (1). Las causas de mortalidad consideradas son las siguientes: todas las causas (C1); enfermedades infecciosas y parasitarias (C2); tumores (C3); enfermedades endocrinas, de la nutrición y metabólicas y trastornos de la inmunidad (C4); enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos (C5); trastornos mentales (C6); enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos (C7); enfermedades del sistema circulatorio (C8); enfermedades del aparato respiratorio (C9); enfermedades del aparato digestivo (C10); enfermedades del aparato genitourinario (C11); complicaciones del embarazo, parto o puerperio (C12); enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo (C13); enfermedades del sistema osteo-mioarticular y tejido conectivo (C14); anomalías congénitas (C15); ciertas enfermedades con origen en el periodo perinatal (C16); síndromas, signos y estados mal definidos (C17) y causas externas de mortalidad (C18).

TABLA 3.6  
Efecto del cambio en el sistema de financiación autonómico del año 2009 en indicadores de calidad del Sistema de Salud.

	Tasa	Infección hospitalaria	Fracturas cadera pac. ingresados	Mortalidad intrahospitalaria	Cirugía conservadora cáncer de mama	Reacción adversa medicamentos	Amputaciones miembro inferior diabéticos
Crecimiento económico	0.019 (0.021)	-0.008 (0.006)	-0.000 (0.001)	-0.007 (0.012)	-0.011 (0.234)	-23.145** (10.739)	-0.001 (0.001)
Población	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Financiación percibida	-0.018 (0.023)	-0.006 (0.006)	0.001 (0.001)	0.016 (0.012)	0.227 (0.246)	7.439 (11.298)	0.000 (0.001)
Periodo post-reforma	0.098 (0.123)	-0.020 (0.035)	-0.000 (0.006)	-0.041 (0.067)	-2.227* (1.346)	-54.465 (61.754)	-0.005 (0.006)
Financiación y post-reforma	0.011 (0.024)	0.005 (0.007)	-0.001 (0.001)	-0.009 (0.013)	-0.202 (0.265)	-11.228 (12.141)	-0.001 (0.001)
Constante	0.003 (0.088)	0.020 (0.025)	0.001 (0.004)	0.049 (0.048)	2.391** (0.965)	57.936 (44.275)	0.003 (0.004)

Nota: La tabla informa de los coeficientes obtenidos al estimar por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (1) tomando como variable dependiente la tasa global de ingresos hospitalarios, la tasa de infecciones hospitalarias (por 100 altas hospitalarias), el número de fracturas de cadera en pacientes ingresados (por 100 altas hospitalarias), la tasa de mortalidad intrahospitalaria (por 100 altas hospitalarias), la proporción de cirugías conservadoras en diagnóstico de cáncer de mama, el número de reacciones adversas a los medicamentos por cada 100.000 habitantes y la proporción de amputaciones de miembros inferiores por cada cien pacientes diabéticos, respectivamente. Los correspondientes errores estándar se muestran en paréntesis debajo del valor estimado del coeficiente correspondiente. El periodo muestral utilizado en la estimación incluye los años comprendidos entre 2007 y 2011. 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" se transforma en incrementos respecto del año precedente para estimar, tal y como se indica en la ecuación (1).

# CAPÍTULO 4

## **PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

En el presente capítulo trataremos de presentar algunas propuestas de cambio que podrían mejorar el actual sistema de financiación para hacerlo más justo y eficiente, lo que, dada la situación de discriminación que –como esperamos haber demostrado– sufre la Región de Murcia, también implica que las propuestas tendrán como resultado una mejora en la situación financiera relativa de la CARM. No es intención de los autores de este informe realizar propuestas innovadoras que supongan una ruptura del modelo; en lo que atañe a la reforma de la financiación autonómica, casi todo está dicho. A lo que aspiramos es a ofrecer una exposición sistemática de las líneas por las que podría discurrir el cambio de modelo de financiación que se anuncia para los próximos meses, atendiendo a los diferentes principios, criterios y objetivos a los que se supone ha de servir el sistema de financiación de las CC.AA.

Para esta tarea se dispone de dos fuentes de indudable valor: de una lado, los informes que elaboraron las comunidades autónomas y presentaron al el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 2014. Estos informes fueron analizados y sintetizados con gran acierto y rigor por Fernández y Lago (2014). En segundo lugar, el número monográfico de la revista Papeles de Economía Española dedicado a este tema, que recopila aportaciones de los principales expertos en la materia. Estas dos referencias, junto con el análisis que se ha llevado a cabo en los tres capítulos anteriores, constituyen la base a partir de la que hemos elaborado este capítulo 4.

Con el ánimo de ordenar las propuestas en función del objetivo a cuya mejor consecución pretenden contribuir, abordaremos de manera sucesiva las medidas de reforma que se orientarían a mejorar la suficiencia financiera y la estabilidad del sistema, las que perseguirían una mejor materialización de la equidad horizontal, concretada en el principio de nivelación y las pensadas para incrementar los niveles de autonomía financiera de las comunidades.

#### **4.1. PROPUESTAS DE MEJORA DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA Y LA ESTABILIDAD DE LOS INGRESOS DE LAS CC.AA.**

La cuestión de la suficiencia se plantea desde una perspectiva global, esto es, considerando el sistema en su conjunto, lo que remite al concepto de equilibrio/desequilibrio vertical. Tal y como se indicó en el capítulo primero de este informe, el desequilibrio vertical se produce cuando un nivel de gobierno (típicamente, el gobierno central) dispone de un grado de suficiencia financiera para la cobertura de las necesidades de gasto que son de su competencia notablemente superior al grado de suficiencia financiera de otro nivel jurisdiccional (típicamente, los gobiernos regionales o locales). 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 y Martínez-Vázquez, 2015; p. 4)<sup>57</sup>.

Como señalan Fernández y Lago (2014), la suficiencia financiera se define en el sistema de financiación autonómica de modo interno, sin relación con variable externa alguna. Si valoramos la suficiencia de los gobiernos autonómicos en términos relativos, por comparación con la de la administración central –lo que remite a la noción de equilibrio fiscal vertical que se expuso en el capítulo 1–, cabría concluir que, de hecho, la relación entre recursos financieros y necesidades de gasto ha evolucionado de manera desfavorable para el gobierno central. Esta afirmación se desprende de dos evidencias: la ausencia de cambios significativos en el reparto de competencias de gasto durante este periodo y la mayor intensidad del descenso de los ingresos públicos en la administración central que el de las haciendas autonómicas.

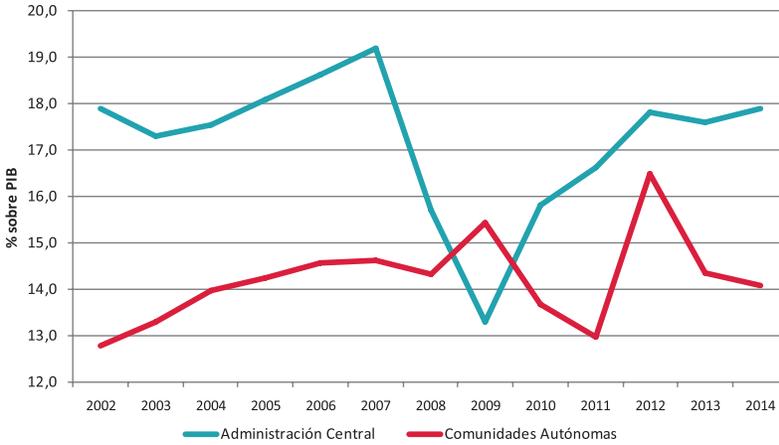
Esto último se puede comprobar, por ejemplo, analizando la evolución de los recursos no financieros según contabilidad nacional de ambos subsectores de las administraciones públicas. Los recursos no financieros de las CC.AA. aumentaron entre 2002 y 2014 a una tasa media acumulada del 3,61% en términos nominales, mientras que los recursos de la Administración central lo hicieron a un ritmo anual del 2,77%. Si limitamos el periodo de cálculo a los últimos siete años, escogiendo como año inicial el último de la fase expansiva del ciclo, 2007, los ingresos no financieros se contrajeron a un ritmo medio anual del 1,52% en el caso de la administración central y del 1,08% en el caso de las comunidades autónomas.

---

<sup>57</sup> Pérez y 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 4.1

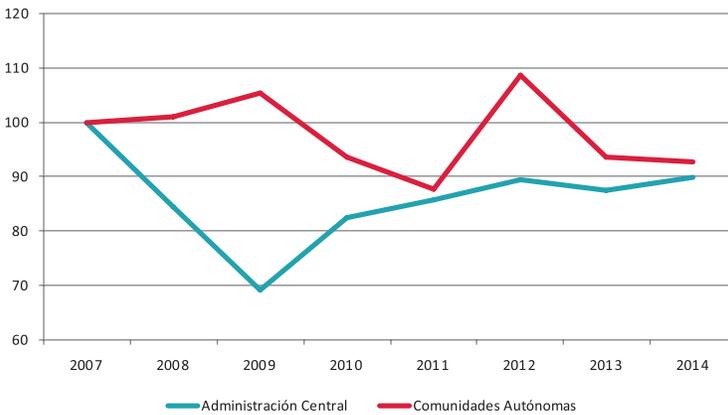
**Recursos no financieros de los subsectores Administración central y Comunidades autónomas en porcentaje sobre el PIB. 2002-2014\*.**



(\*) Cifras de 2014 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE ([www.igae.pap.meh.es/](http://www.igae.pap.meh.es/)).

GRÁFICO 4.2

**Evolución de la ratio sobre PIB de los recursos no financieros de los subsectores Administración central y Comunidades autónomas. 2002-2014\*. (2007 = 100).**



(\*) Cifras de 2014 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE ([www.igae.pap.meh.es/](http://www.igae.pap.meh.es/)).

En el gráfico 4.1 se muestra la evolución de estas magnitudes en porcentaje sobre el PIB, pudiendo constatarse cómo los ingresos de la Administración central que en 2002 representaban algo menos del 18% del PIB recuperan dicho nivel al final del periodo tras remontar el desplome que se registró en 2009, cuando cayeron casi 6 puntos porcentuales de PIB. Por su parte, los recursos no financieros de las Comunidades autónomas no alcanzaban el 13% del PIB en 2002 y cierran el periodo por encima del 14%, después de haber retrocedido a niveles de 2002 en 2011 y posteriormente haber superado el 16% en 2012. Nótese cómo la caída 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. En el gráfico 4.2 se observa con claridad cómo la caída en los recursos públicos provocada por la crisis económica ha afectado algo más en términos acumulados a la Administración central que a las CC.AA.

Para valorar 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 una aproximación parecida a la propuesta por Fernández y Lago (2014). Estos autores construyen una variable que denominan Recursos Ordinarios Netos (RON) para cada nivel de administración, integrada por los ingresos corrientes –principalmente, aunque no solo, impuestos– y los impuestos de capital, incluyendo en el primer caso las transferencias corrientes entre administraciones públicas en términos netos –esto es, recursos menos empleos–. Este mismo procedimiento es el que hemos seguido para construir el gráfico 4.3, 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.

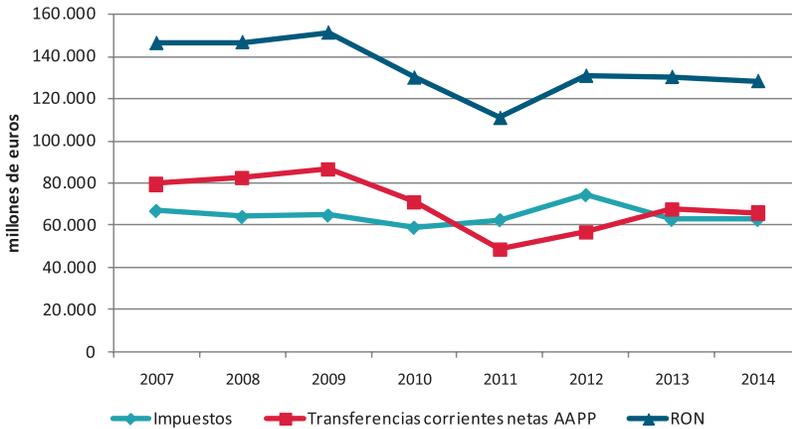
En el gráfico 4.3 se observa la evolución en euros corrientes de estos Recursos Ordinarios Netos de las CC.AA.<sup>58</sup> desde el inicio de la crisis hasta el último año disponible, así como su desglose en impuestos (y otros ingresos corrientes) y transferencias corrientes netas entre AA.PP. Entre 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

---

58 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.

GRÁFICO 4.3

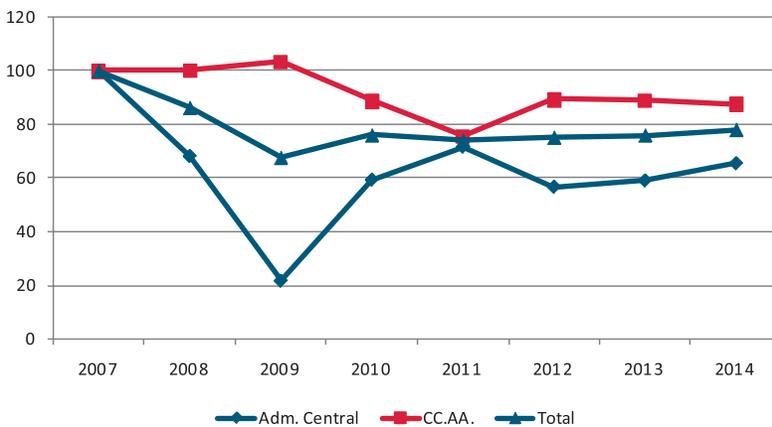
Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. 2007-2014\* (millones de euros).



(\*) Cifras de 2014 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE ([www.igae.pap.meh.es/](http://www.igae.pap.meh.es/)).

GRÁFICO 4.4

Evolución de los Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. y de la Administración central. 2007-2014\* (2007 = 100)



(\*) Cifras de 2014 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE ([www.igae.pap.meh.es/](http://www.igae.pap.meh.es/)).

(cercana al 20%) que no tiene continuidad en los dos años más próximos debido a que en 2013 la caída en los recursos tributarios anula la mejora en el saldo de transferencias corrientes y en 2014 ambos componentes se estancan.

En el gráfico 4.4 se compara la evolución de la variable RON de las CC.AA. con la correspondiente a la Administración central, tomando como referencia el año 2007. El agregado de los recursos ordinarios de ambos subsectores cae casi un 40% 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 74% del valor registrado al comienzo del periodo. A partir de este momento, mientras que las CC.AA. experimentan una apreciable recuperación de sus recursos ordinarios (sobre todo en 2012), los recursos de la Administración central vuelven a caer. Al finalizar el periodo, en 2014, los RON de las CC.AA. se quedan en un 88% del valor inicial y los de la Administración central en un 78% de la magnitud registrada en 2007. Dicho de otro modo, entre 2007 y 2014 la Administración central ha reducido en un 22% sus recursos ordinarios netos, en tanto que las CC.AA. han visto disminuir dicha magnitud en un 12%.

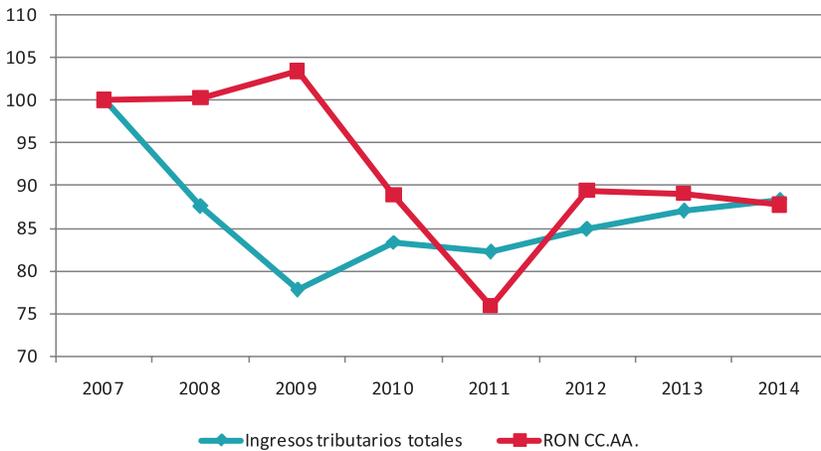
En definitiva, la caída en los recursos de las haciendas regionales ha sido muy intensa y ello ha causado importantes problemas a las comunidades para financiar los servicios de su competencia. Pero la magnitud de esta caída ha sido inferior a la registrada en los recursos de la Administración central. De hecho, como puede verse en el gráfico 4.5, la pérdida de recursos ordinarios de las CC.AA. es similar a la experimentada por los recursos ordinarios de carácter tributario (es decir, sin incluir transferencias corrientes netas) percibidos conjuntamente por ambos niveles de administración.

Una vez demostrado que, por el lado de los ingresos, la ratio entre recursos y necesidades ha evolucionado de un modo más negativo para el gobierno central que para las haciendas regionales, se podrá argumentar que la naturaleza de los servicios que son competencia de las CC.AA. (sanidad, educación, servicios sociales) hace que la evolución de las necesidades asociadas a su prestación sea más dinámica que la de las correspondientes a los servicios públicos de provisión central (defensa, justicia, infraestructuras). Puede que esto sea 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 es pretender que una administración con graves problemas de de financiación –recordemos que

el déficit de la administración central llegó a superar el 9% del PIB en 2009- garantice en cualquier circunstancia la suficiencia financiera de otro nivel de administración como el autonómico.

GRÁFICO 4.5

**Recursos Ordinarios Netos (RON) de las CC.AA. e ingresos tributarios conjuntos de la Administración central y las CC.AA. 2007-2014\* (2007 = 100).**



(\*) Cifras de 2014 provisionales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE ([www.igae.pap.meh.es/](http://www.igae.pap.meh.es/)).

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. Desde esta perspectiva, y 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. Estos, 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.

Cuestión diferente, aunque relacionada con esta de la suficiencia, es la relativa a la estabilidad de las fuentes de ingresos de las CC.AA. En primer lugar, se quejan los responsables de las haciendas autonómicas de que algunas de las

bases tributarias que dan sustento a su financiación son excesivamente sensibles al ciclo económico. Esto es especialmente cierto en el caso de los impuestos no sujetos a liquidación –o de algunos de ellos en particular–, cuya recaudación se ha visto notablemente afectada por la crisis económica. Entre 2007 y 2013, mientras que la recaudación por impuestos sujetos a liquidación (IRPF, IVA e IIEE) cayó un 4%, los ingresos procedentes de impuestos no sujetos a liquidación se redujeron más del 60%. Este impacto de la crisis ha sido incluso mayor en ciertos impuestos, como el ITPAJD, cuya recaudación real cayó casi un 70% (en Murcia un 76%; más que en ninguna otra comunidad); o el Impuesto sobre determinados medios de transporte, popularmente conocido como impuesto “de matriculación”, que vio caer su aportación a los presupuestos regionales un 85% en el periodo 2007-2013 (casi un 90% en el caso de Murcia; la cuarta mayor caída de todas las CC.AA.).

Aceptando el fuerte carácter procíclico de la recaudación de determinadas figuras tributarias, conviene añadir que este comportamiento también se registró –en el sentido opuesto– durante los años en que la economía se encontraba en el culmen de su fase expansiva (2005-2007), lo que permitió a las haciendas regionales –en particular a algunas de ellas como la CARM, en la que el auge del sector inmobiliario fue más intenso– ingresar recursos de carácter extraordinario. Que estos recursos no se empleasen con prudencia y, en lugar de generarse superávit presupuestarios, se optase por incrementar los niveles de gasto autonómico, como si tales ingresos fueran de naturaleza estructural y no coyuntural, cabe apuntarlo en el deber de los gobiernos de las CC.AA. antes que diluir la responsabilidad de estos en una inestabilidad de las fuentes de financiación presuntamente excesiva. Por otra parte, no parece que, aunque se reconozca que ciertos impuestos cedidos están sometidos en mayor medida que otros a los vaivenes del ciclo, la solución pase por que las comunidades renuncien a ellos, pues eso implicaría un aumento de las transferencias del gobierno central y, por tanto, un mayor grado de dependencia financiera.

Para cerrar este apartado, abordamos una cuestión relacionada con la suficiencia financiera de las comunidades y el mantenimiento del equilibrio vertical entre éstas y el Estado, que debe ser objeto de revisión en la próxima reforma del sistema de financiación autonómica. Nos referimos al denominado principio de “lealtad institucional” que, según el artículo 2.1, apartado e, de la LOFCA, en su redacción de 2001, *“determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas.”*

A partir de 2009, la concreción del principio de lealtad institucional –que no se había aplicado en el periodo anterior 2002-2008– fue objeto de modificación, definiéndose un horizonte quinquenal –en lugar de anual– para la valoración del impacto sobre ingresos y gastos de las medidas legislativas que pudieran adoptar el Estado y las CC.AA.; impacto que, en su caso, sería objeto de compensación en el sistema de financiación del siguiente quinquenio<sup>59</sup>.

La inaplicación del principio durante el periodo 2002-2008 se resolvió asumiendo que los recursos adicionales aportados por el Estado con ocasión de la reforma de 2009 garantizaban la suficiencia financiera y satisfacían el principio de lealtad institucional<sup>60</sup>. Por otra parte, se estableció una excepción a la norma de valoración quinquenal del impacto derivado de modificaciones legislativas que afectaba a las subidas impositivas del Estado en materia de IVA e Impuestos especiales.

El procedimiento de ajuste de la financiación, en el caso de modificaciones en la carga impositiva por parte del gobierno central, que se aprobó en 2009 es, por tanto, asimétrico. Así, en el supuesto de que el gobierno central decidiera incrementar los tipos impositivos de un impuesto compartido con las CC.AA. –como efectivamente ocurrió, por ejemplo, con el IVA en 2010 y 2012–, el aumento en la capacidad tributaria de las comunidades que ello conllevara se ajustaba de manera automática mediante la reducción equivalente en el Fondo de Suficiencia. Sin embargo, en el caso de que el Estado aprobase una reducción en los impuestos cedidos, la merma en la recaudación de la hacienda regional subsiguiente únicamente sería objeto de compensación al finalizar el periodo quinquenal de vigencia del modelo. A esto cabe añadir que la compensación financiera que, en su caso procediera por estas pérdidas en la capacidad tributaria de las comunidades, ni siquiera ha tenido lugar en el horizonte quinquenal previsto por la ley, esto es, en 2013 (Cuenca y González, 2015).

## 4.2. PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE LA NIVELACIÓN FISCAL: LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EQUIDAD ENTRE COMUNIDADES

Como se indicó en el capítulo 1, la teoría económica de la descentralización fiscal recomienda la atribución a los gobiernos regionales (y locales) de bases tributarias que permitan la materialización del principio de equivalencia fiscal (correspondencia entre quienes contribuyen a financiar los gastos públicos y quienes se benefician de los servicios) y el ejercicio por parte de los gobiernos territoriales de la corresponsabilidad (la asunción del coste de exigir un

<sup>59</sup> Artículo 2.1, apartado g de la LOFCA, según nueva redacción en virtud de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

<sup>60</sup> Disposición adicional sexta de la Ley 22/2009.

determinado nivel de esfuerzo fiscal a los ciudadanos para sufragar los costes de la provisión de los bienes y servicios públicos de su competencia).

Sin embargo, cuanto mayor sea el alcance de esta atribución de impuestos, esto es, cuanto mayor sea el grado de autonomía tributaria, y puesto que los niveles de renta y, por consiguiente, de capacidad fiscal, son dispares, mayores serán los desequilibrios fiscales de carácter horizontal que surgirán entre las distintas jurisdicciones. Tal y como se señaló en el capítulo 1, la forma más habitual de afrontar la corrección de estos desequilibrios consiste en la aplicación de sistemas de transferencias de nivelación.

En el caso de las CC.AA. es fácil imaginar la magnitud que alcanzarían estos desequilibrios horizontales de no existir mecanismos de nivelación que corrigiesen las diferencias en la capacidad tributaria de las respectivas regiones. En el modelo de financiación vigente de 2009, la nivelación fiscal se lleva a cabo, básicamente, a través del Fondo de Garantía (FGSPF), aunque también el Fondo de Competitividad participa, al menos parcialmente, de este objetivo.

Dos son las principales cuestiones que es preciso abordar al plantear el diseño (o la reforma) de un sistema de nivelación: el alcance de la misma, esto es, si se pretende una nivelación total o, por el contrario, solo parcial, alcanzando un cierto porcentaje de los recursos totales (o de las competencias de gasto); y los criterios de equidad aplicables o, dicho de otro modo, las variables de necesidad que se habrían de incluir en la fórmula de nivelación y la ponderación asignada a las mismas. La experiencia internacional nos muestra una gran diversidad de respuestas a estas cuestiones. No siendo el objetivo de este informe hacer una revisión exhaustiva de los sistemas de nivelación en los países con un elevado grado de descentralización fiscal, nos limitaremos a resumir en la tabla 4.1 algunas de las características de los modelos existentes en los principales países de estructura federal, basándonos en la revisión de Lago y Fernández (2014).

TABLA 4.1  
**Sistemas de nivelación fiscal en países federales.**

País	Alcance de la nivelación	Efecto nivelador <sup>(a)</sup>	Reordenación <sup>(b)</sup>
Alemania	Parcial (varias etapas)	Intenso (-55,6%)	Sí (-0,18)
Australia	Total (capacidad fiscal y necesidades de gasto)	Muy intenso (-66,7%)	Sí (0,22)
Canadá	Parcial (capacidad fiscal)	Importante (-42,9%)	No (0,82)
Estados Unidos	No existe	Escaso (-21,8%)	No (0,93)

(a) Entre paréntesis, variación porcentual en la desviación estándar de los recursos de los estados/provincias/länder, antes y después de las transferencias de nivelación (valores per cápita y normalizados respecto a la media de cada país = 100). (b) Entre paréntesis, coeficiente de correlación de Spearman de los recursos antes y después de las transferencias. En el caso de Australia no se incluye a los Territorios del Norte. Fuente: Elaboración propia a partir de Lago y Fernández (2014).

En los modelos federales que se incluyen en la tabla destacan dos casos extremos: de un lado, Estados Unidos, donde no existe sistema alguno de nivelación y, de otro, Australia, que aplica una nivelación integral con importantes efectos en la financiación relativa de sus estados. Alemania y Canadá representan situaciones intermedias en las que los mecanismos de nivelación, no obstante, tienen un impacto relevante en la corrección de las desigualdades en capacidad fiscal, aunque con diferentes consecuencias en términos de reordenación de las posiciones relativas.

Como se observa en la tabla, las ayudas federales en Estados Unidos reducen algo las desigualdades fiscales, al estar, hasta cierto punto, negativamente correlacionadas con los niveles de renta per cápita de los estados; sin embargo, la ordenación de éstos en función de su capacidad de gasto apenas se ve alterada respecto de la que resulta de considerar exclusivamente sus propios recursos fiscales (Spearman=0,93). En el caso de Australia, sin embargo, el carácter integral del sistema de nivelación hace que las disparidades en capacidad fiscal se reduzcan en dos terceras partes<sup>61</sup> y que se registren importantes cambios en la ordenación de los estados (Spearman=0,22).

En Alemania, a la redistribución horizontal de la recaudación por IVA atribuida a los *Länder* se suman las transferencias desde el gobierno federal destinadas a reducir la brecha fiscal entre territorios. El resultado es una notable reducción de la dispersión en los niveles de recursos per cápita (superior al 55%) y una significativa alteración del ranking de capacidad de gasto de los estados (el coeficiente de correlación tiene signo negativo). En Canadá, por el contrario, aunque la igualación es también intensa (la desviación estándar se reduce un 43%), el principio de ordinalidad impide que se produzcan cambios significativos en el ranking (Spearman=0,82).

Como se ha indicado en otras partes de este informe, el principal problema del actual modelo de financiación de las CC.AA. en lo que atañe a la equidad horizontal, no se debe tanto al mecanismo de nivelación escogido (el FGSPF que redistribuye un 75% de la capacidad normativa de las comunidades) y a su aplicación, como al hecho de que existen otros instrumentos –en particular, el Fondo de Suficiencia- que desvirtúan notablemente sus resultados. Para abundar en este argumento, procedemos a continuación a realizar un ejercicio empírico orientado a estimar qué parte de las diferencias en financiación por habitante ajustado percibidas por las comunidades de régimen común entre los años 2002 y 2013 se puede explicar por los indicadores de necesidad de financiación

61 El efecto sobre la dispersión es el opuesto (un aumento de la distancia entre estados) si se incluyen los Territorios del Norte, debido a la intensidad de los flujos financieros que se destinan a estos territorios, cuyas necesidades de gasto per cápita son muy altas.

definidos por el propio sistema. Se trata, pues, de determinar, mediante un análisis de regresión, la bondad de ajuste o poder explicativo que los indicadores de necesidad del propio sistema tienen a la hora de explicar las diferencias en financiación recibida entre las comunidades de régimen común así como la evolución en el tiempo de dichas diferencias.

En concreto, planteamos un análisis de regresión de efectos aleatorios que reconoce la estructura de panel de los datos, esto es, que disponemos de series temporales de financiación recibida, población, etc. de un conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Las estimaciones realizadas se presentan de forma resumida en la tabla 4.2. Estas estimaciones se han realizado utilizando las series temporales que proporciona FEDEA tanto para las variables indicadoras de necesidad de financiación como para la financiación por habitante ajustado finalmente recibida por cada comunidad de régimen común.

Cabe destacar, en primer lugar, la reducida relevancia que las variables definidas por el propio sistema como indicadoras de necesidad de financiación tienen a la hora de explicar las diferencias en financiación recibida entre las comunidades de régimen común y la evolución temporal de dichas diferencias. En concreto, en el conjunto del periodo 2002-2013 las indicadoras de necesidad de financiación explican el 16,5% de la variabilidad temporal y entre comunidades de la financiación por población ajustada recibida. En otras palabras, el 83,5% de las diferencias observadas en financiación por población ajustada no puede explicarse por las diferencias en indicadoras de necesidad definidas en el propio sistema de financiación.

Encontramos, asimismo, un marcado cambio estructural con la entrada en vigor de la reforma del sistema de financiación del año 2009. Este cambio se observa comparando el contenido de las columnas 2002-2008 y 2009-2013. Si en el sistema precedente las variables indicadoras de necesidad de financiación lograban explicar un exiguo 8,4% de las diferencias observadas en financiación por población ajustada, ese porcentaje se incrementa hasta el 37,9% con la entrada en vigor de la reforma de 2009. Cabe, pues, afirmar que la reforma del sistema de financiación del año 2009 logró dotar al sistema de una mayor coherencia interna entre indicadores de necesidad de financiación y financiación ajustada a necesidad efectivamente percibida. Aun así, con la reforma de 2009 un porcentaje ligeramente superior al 62% de las diferencias observadas en financiación recibida por las comunidades de régimen común sigue sin explicarse por las indicadoras de necesidad definidas por el propio sistema de financiación.

Las estimaciones realizadas sugieren que la indicadora de necesidad que explica en mayor medida las diferencias en financiación recibida por las comunidades de régimen común en el periodo pre-reforma de 2009 es la población

TABLA 4.2  
**Estimación por efectos aleatorios de la financiación por habitante ajustado recibida sobre los indicadores de necesidad del sistema de financiación. 2002-2013.**

	2002-2013	2002-2008	2009-2013
Población a 1 de enero	-2.662 (3.120)	-2.255 (3.688)	22.332*** (6.183)
Población prot. equivalente	4.890* (2.778)	21.778*** (5.963)	1.791 (2.769)
Población edad escolar	1.805 (1.217)	-3.106** (1.391)	-13.786*** (3.638)
Población 65 o más años	-5.215** (2.059)	-18.338*** (4.058)	-11.336*** (3.637)
Superficie	0.359 (0.359)	1.335*** (0.415)	0.472 (0.410)
Dispersión	0.000 (0.000)	0.001* (0.000)	0.000 (0.000)
Insularidad	-0.008 (0.007)	-0.010 (0.007)	-0.015** (0.008)
Año 2003	-0.058 (1.282)	-0.059 (0.623)	-
Año 2004	-0.414 (1.282)	-0.416 (0.624)	-
Año 2005	0.134 (1.282)	0.131 (0.624)	-
Año 2006	0.054 (1.282)	0.050 (0.624)	-
Año 2007	0.720 (1.282)	0.715 (0.624)	-
Año 2008	1.018 (1.282)	1.012 (0.624)	-
Año 2009	-0.446 (1.282)	-	-
Año 2010	2.964** (1.282)	-	3.410*** (1.062)
Año 2011	3.281** (1.282)	-	3.727*** (1.062)
Año 2012	3.245** (1.282)	-	3.692*** (1.062)
Año 2013	4.064*** (1.282)	-	4.512*** (1.062)
Constante	105.534*** (3.832)	103.227*** (3.794)	104.763*** (4.241)
Bondad de ajuste	0.165	0.084	0.379

Nota: La tabla proporciona coeficientes estimados y errores estándar entre paréntesis. Los símbolos \*, \*\* y \*\*\* indican significatividad estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

protegida equivalente por el Sistema Nacional de Salud. En cambio, en los años que siguen a la reforma de 2009 encontramos nuevamente un marcado cambio con respecto al periodo precedente, dejando la población protegida equivalente de ser un determinante estadísticamente relevante de las diferencias en financiación recibida y pasando la población empadronada a 1 de enero a ser el determinante fundamental de estas diferencias.

Estas estimaciones llaman asimismo la atención sobre la relación existente entre las distintas variables indicadoras de necesidad de financiación, definidas en el sistema de forma independiente para diferentes competencias (sanidad, educación, servicios sociales y servicios generales). Resulta evidente que hay una estrecha correlación entre las distintas series de población (empadronada a 1 de enero, protegida equivalente, en edad escolar o mayor de 65 años) utilizadas como base para la elaboración de los indicadores de necesidad de financiación. No tener en cuenta la interrelación existente entre las distintas variables que indican necesidad de gasto en distintas competencias conduce a una posible sobrefinanciación de las comunidades beneficiadas por las variables interrelacionadas seleccionadas y, por ende, a una posible infrafinanciación de las restantes comunidades. Es preciso realizar un estudio técnico detallado que analice los posibles sesgos subyacentes al sistema por la vía de la correlación entre los indicadores de necesidades utilizados y que, sobre la base de los resultados obtenidos, realice propuestas concretas de nuevos indicadores.

Al considerar de forma conjunta a las distintas indicadoras de necesidad y analizar su poder explicativo en el total de financiación recibida por cada comunidad encontramos que hay algunas indicadoras que actúan como estadísticos suficientes del sistema de financiación. Sería el caso de la población protegida equivalente en el periodo previo a la reforma de 2009 y de la población empadronada a 1 de enero en el periodo posterior a dicha reforma. Asimismo, la correlación existente entre las distintas series de población utilizadas por el sistema como indicadoras de necesidad de financiación hace que se obtengan coeficientes estimados negativos para indicadoras como la población en edad escolar o la población mayor de 65 años tanto en el periodo previo a la reforma de 2009 como en los años posteriores a dicha reforma.

Resulta necesario, a la luz de estas estimaciones, realizar una reflexión sobre cuáles son los determinantes reales, efectivos, de las diferencias territoriales en financiación percibida por las comunidades de régimen común para el conjunto de transferencias a financiar por parte del Estado. Las discrepancias entre las ponderaciones que el sistema otorga a las distintas indicadoras de necesidad de financiación y las estimaciones contenidas en la tabla 4.2 son tan notables que requieren de un análisis detallado al respecto.

Sin duda, la práctica habitual de, ante una reforma del sistema, anclar las necesidades globales de financiación en el año base al *statu quo* contribuye en gran medida a la relevante disonancia observada entre las variables que teóricamente han de determinar las diferencias en financiación percibida y las que efectivamente lo hacen en la práctica. La inclusión *a posteriori* de fondos *ad hoc*, como el Fondo de Suficiencia, sirve al mencionado objetivo de garantizar el *statu quo* al tiempo que desvirtúa cualquier equilibrio que en términos de equidad horizontal se pueda obtener con una adecuada selección de las indicadores de necesidad. Cabe, pues, realizar un llamamiento a la erradicación de esta práctica, contraria en naturaleza a la esencia del propio sistema de financiación autonómico, que no es otra que garantizar una financiación ajustada a necesidad de gasto por competencias transferidas homogéneas en las comunidades autónomas de régimen común.

En esta línea, Pérez y Cucarella (2015), defienden la necesidad de revisar la injustificada dispersión de recursos por habitante que resulta de la aplicación de los diversos fondos que componen el actual sistema de financiación, ya que pone en peligro la igualdad de trato de los usuarios de servicios públicos en España. Estos autores proponen un procedimiento para calcular las necesidades de financiación en cada territorio que no dependa de la comunidad de que se trate, esto es, que sean estimadas con criterios homogéneos para todas las comunidades, forales o no. La aplicación de este principio, denominado principio de anonimato, conduce a una dispersión en las necesidades de financiación estimadas mucho más reducido que el observado con el sistema actual y, por tanto, que el que emanaría de la propuesta anterior.

A continuación, revisamos el contenido de algunas de las propuestas que se han presentado recientemente para modificar el cálculo de las necesidades de financiación, con el fin de que las cifras resultantes se adecúen en mayor medida a las necesidades reales. Para cada una de las propuestas analizadas destacamos cómo cambiaría la posición relativa de la Región de Murcia respecto del sistema vigente en el año 2013. El documento de referencia para el análisis de las propuestas es De la Fuente (2015b), que revisa el procedimiento de cálculo de las necesidades de gasto en el sistema de financiación autonómica vigente y discute las implicaciones de las posibles mejoras metodológicas. La tabla 4.3 presenta, en la segunda columna, las necesidades de gasto por habitante estimadas con el sistema actual para el año 2013. Las siguientes columnas muestran cómo variaría la estimación que el sistema realiza del coste medio por habitante de los servicios de titularidad autonómica en cada comunidad autónoma si se incorporasen algunas modificaciones a dicho cálculo. En concreto, consideramos seis de las propuestas de cambio detalladas en De la Fuente (2015b).

La primera de ellas plantea la conveniencia de que las ponderaciones de los distintos indicadores de reparto reflejen el peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común. La lógica que subyace a esta propuesta es que si el sistema de financiación autonómico tiene por objeto garantizar que todas las comunidades de régimen común tengan los recursos suficientes para poder financiar una cesta estándar de servicios públicos, tiene sentido tomar como referencia la cesta ofrecida por el conjunto de comunidades de régimen común. Los resultados obtenidos sugieren que la aplicación de esta propuesta conllevaría un incremento de la importancia relativa de los indicadores de necesidad vinculados a la financiación de los servicios educativos y sanitarios y, por tanto, una reducción de peso relativo de los indicadores asociados a servicios generales y sociales. Asimismo, la comparación de las columnas dos y tres de la tabla 4.3 pone de manifiesto que la Región de Murcia y La Rioja serían las dos comunidades más beneficiadas por este cambio metodológico, que tan solo incrementaría ligeramente las diferencias territoriales en el coste medio estimado por habitante de los servicios de titularidad autonómica.

Una segunda propuesta de cambio metodológico defendida como “aconsejable” en De la Fuente (2015b) y que nos parece pertinente, consiste en recuperar una partida de costes fijos que compensaría a las comunidades de menor tamaño por los costes fijos subyacentes al funcionamiento de los servicios públicos transferidos. Los nuevos costes medios por habitante estimados bajo el supuesto de que esta partida, que se reparte a partes iguales entre todas las comunidades de régimen común, tuviera un peso relativo del 1% se ofrecen en la cuarta columna de la tabla 4.3. Las comunidades más beneficiadas por la inclusión de esta partida de coste fijo, esto es, aquellas para las que el coste estimado se incrementa en mayor medida respecto del escenario real en 2013, serían La Rioja, Cantabria, Baleares, Asturias y Extremadura. La Región de Murcia también saldría beneficiada por la inclusión de esta partida. En concreto, la mejora porcentual es el doble de la que obtendría la Región de Murcia con la propuesta anterior, esto es, con la armonización de las ponderaciones de los indicadores de necesidad a los asociados a la cesta estándar.

Otro aspecto a contemplar en la próxima revisión de la metodología de cálculo de las necesidades de gasto por habitante es la modificación del indicador de necesidades de gasto educativo que actualmente se calcula tomando a la población de 0 a 16 años. Se trataría de adecuar el indicador a las edades en las que las tasas de escolarización son más elevadas, esto es, de los 3 a los 17 o 18 años. En concreto, De la Fuente (2015b) propone combinar dos indicadores. El primero informaría de la población empadronada con edades comprendidas entre los 3 y los 18 años, mientras que el segundo indicador sería el número de estudiantes

matriculados en centros universitarios públicos presenciales en cursos de grado (o equivalente) o máster. La aplicación de este nuevo indicador de necesidades de gasto en educación conduciría a una estimación del coste medio de prestación del servicio por habitante como la estimada en la quinta columna de la tabla 4.3. Las variaciones respecto de la situación actual son en general cuantitativamente menos relevantes en este escenario que en el precedente, en el que se considera la inclusión de una partida de costes fijos. Castilla y León es la comunidad que saldría más beneficiada por el cambio en el indicador de necesidades de gasto educativo. La Región de Murcia se vería claramente perjudicada, con una pérdida porcentual en la estimación del coste medio por habitante superior en valor absoluto a la ganancia obtenida en el primer contrafactual, esto es, al considerar las ponderaciones de las distintas competencias resultantes de una cesta de servicios públicos estándar.

TABLA 4.3

**Necesidades de gasto por habitante bajo el sistema actual y necesidades estimadas para distintos cambios metodológicos (Total régimen común = 1)**

	<b>Sistema actual</b>	Cesta estándar	Costes fijos	Gasto educativo	Protección social	Población flotante	<b>TOTAL</b>
Andalucía	<b>0,970</b>	0,969	0,963	0,975	0,983	0,968	<b>0,980</b>
Aragón	<b>1,069</b>	1,073	1,081	1,069	1,057	1,066	<b>1,075</b>
Asturias	<b>1,061</b>	1,062	1,078	1,069	1,046	1,058	<b>1,076</b>
Illes Balears	<b>0,995</b>	0,993	1,012	0,974	1,000	1,034	<b>0,987</b>
Canarias	<b>1,017</b>	1,008	1,022	1,016	1,030	1,034	<b>1,020</b>
Cantabria	<b>1,011</b>	1,013	1,051	1,004	1,006	1,014	<b>1,038</b>
Castilla-La Mancha	<b>1,057</b>	1,062	1,060	1,038	1,065	1,055	<b>1,049</b>
Castilla y León	<b>1,089</b>	1,089	1,090	1,105	1,072	1,090	<b>1,098</b>
Cataluña	<b>0,986</b>	0,988	0,980	0,976	0,978	0,985	<b>0,964</b>
Comunidad Valenciana	<b>0,960</b>	0,955	0,956	0,964	0,964	0,963	<b>0,958</b>
Extremadura	<b>1,069</b>	1,075	1,085	1,069	1,075	1,067	<b>1,095</b>
Galicia	<b>1,078</b>	1,077	1,078	1,085	1,065	1,073	<b>1,076</b>
Comunidad de Madrid	<b>0,962</b>	0,963	0,956	0,967	0,957	0,956	<b>0,959</b>
Región de Murcia	<b>0,981</b>	0,986	0,991	0,974	0,992	0,972	<b>0,997</b>
La Rioja	<b>1,032</b>	1,038	1,113	1,014	1,024	1,032	<b>1,090</b>
Desviación estándar	<b>0,045</b>	0,047	0,055	0,049	0,041	0,045	<b>0,053</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2015b).

A continuación, se plantea una modificación del reparto de la partida de protección social. En concreto, De la Fuente (2015b) plantea la opción de mantener

el indicador actual, esto es, la población de 65 o más años, pero complementarlo, con idéntico peso relativo, con otros dos indicadores de necesidad: la tasa de pobreza y el porcentaje de población en riesgo de exclusión social. Esta propuesta, defendible desde la perspectiva de la mejor adecuación del indicador resultante al objeto para el que se define, conduciría a una deseable reducción en la dispersión del coste medio estimado de prestación de los servicios transferidos entre las comunidades de régimen común. Esta es la primera de las simulaciones consideradas para las que se obtiene una reducción de la dispersión de las estimaciones entre comunidades respecto de la situación actual. Asimismo, la modificación del indicador de protección social conduciría a una mejora, la más relevante de las cuantificadas hasta el momento, para la Región de Murcia, que se situaría junto a Andalucía y Canarias como una de las comunidades más beneficiadas por este cambio metodológico.

El siguiente ejercicio de simulación realizado consiste en estimar el efecto que sobre la determinación de las necesidades de gasto por habitante tiene la inclusión de la población flotante. Esta población está compuesta por turistas españoles o extranjeros y por personas desplazadas temporalmente por motivos laborales o de otra índole. La población flotante llega a superar el umbral del 10% de la población residente en Baleares y Canarias, situándose en un 5,14% en el promedio de las 15 comunidades de régimen común en el año 2012 según las estimaciones realizadas en De la Fuente (2015b), y no superando el 0,4% de la población residente en la Región de Murcia. Los efectos de la inclusión de esta variable en el cálculo de las necesidades de financiación se pueden identificar comparando las columnas dos y siete de la tabla 4.3. Como era de esperar, la inclusión de este criterio de necesidad beneficia a los territorios insulares y perjudica a otros, entre los que se sitúa la Región de Murcia, que es la comunidad de régimen común con menor importancia relativa de la población flotante.

Finalmente, la última columna de la tabla 4.3 presenta las estimaciones resultantes de aplicar todos los cambios en la fórmula de determinación de las necesidades de gasto propuestos por De la Fuente (2015b). Esta propuesta consiste en incluir: una partida de coste fijo que tiene un peso relativo del 1%, tener en cuenta la tasa de pobreza; la proporción de población en exclusión social para complementar la información del indicador actualmente utilizado para determinar necesidades de gasto en protección social y la modificación del indicador de necesidades educativas. Las cifras resultantes implican un nivel de dispersión superior al realmente observado en el año 2013 y sitúan a la Región de Murcia en una posición sensiblemente mejorada, con una estimación del coste medio por habitante de prestación de los servicios públicos de titularidad autonómica un 1,63% superior a la actual.

Además de las propuestas que sirven a la anterior simulación, resulta asimismo necesario avanzar hacia un consenso en la inclusión de otras variables que claramente condicionan el coste medio de prestación de servicios públicos en las distintas comunidades y que han quedado al margen de la formulación actual del sistema y de las propuesta de cambio del mismo, por la ausencia de estimaciones creíbles de las diferencias territoriales en dichos factores o de su importancia relativa. Se trata, entre otras variables, de la importancia relativa de la población extranjera y de las diferencias entre comunidades en niveles de precios y renta. En el primer caso, hay argumentos para sostener que un incremento en la importancia relativa de la población extranjera empadronada genera mayores necesidades de gasto educativo, sobre todo cuando una parte notable de dicha población extranjera habla un idioma distinto del castellano. Este argumento sugiere que obviamente la Región de Murcia, y otras comunidades del Mediterráneo especialmente, se verían beneficiadas de la inclusión de un criterio adicional en el cálculo de las necesidades de gasto en educación que informara de la proporción de población extranjera en el total de residentes.

Las dudas que subyacen a la incorporación de este indicador son, entre otras, si ha de informar del *stock* de población extranjera en general, de la que no tiene el castellano como lengua materna en particular o si debe informar ese indicador de su peso relativo en la población total o del flujo de inmigrantes recibido en un número determinado de años recientes, en la medida en que la asimilación del idioma y costumbres del país de destino reduce los costes de prestación de servicios educativos a la población extranjera. Estas cuestiones han de ser objeto de un trabajo técnico que contribuya a definir un indicador válido que se incorpore al cálculo de las necesidades de financiación.

Por último, resulta evidente que la prestación de un mismo conjunto o cesta de servicios públicos tiene costes distintos en territorios con diferentes niveles de precios. Por su parte, la evidencia disponible sugiere que a mayor nivel de renta, menor presión sobre los servicios básicos de titularidad pública, por la contratación de alternativas privadas a los mismos. Estos dos efectos, corrección de diferenciales de precios y renta, que se manifiestan en sentidos opuestos, tendrían que ser incorporados en el cálculo del coste medio por habitante de prestación de los servicios públicos transferidos. El problema, como en el caso anterior, es la ausencia de estimaciones adecuadas de diferenciales de niveles de precios y renta que afecten a la prestación de los servicios transferidos a las comunidades de régimen común. En todo caso, las estimaciones realizadas en De la Fuente (2015b) sugieren que la corrección de estos dos sesgos potenciales, diferencias en niveles de precios y renta, tendría un efecto neto claramente positivo para la Región de Murcia, consecuencia del menor nivel de renta y, por tanto, de la mayor propensión a consumir servicios de titularidad pública de la población residente en la Región de Murcia.

Más arriba se ha argumentado la conveniencia de que, una vez acordado el alcance del sistema de nivelación y las variables representativas de las necesidades de gasto que servirán para darle concreción, no existan mecanismos ulteriores que desvirtúen los resultados de dicho sistema. En esta propuesta está implícito, por tanto, un criterio de parsimonia o, si se prefiere, de simplificación del sistema de financiación, que reduciría a dos los fondos de transferencias que formarían parte de la financiación básica. El primero y principal sería el hoy denominado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, cuyo signo podrá ser positivo o negativo en función de que las necesidades relativas de la comunidad –recalculadas atendiendo las consideraciones expuestas anteriormente– sean superiores o inferiores a su capacidad fiscal relativa. El segundo fondo sustituiría al actual Fondo de Suficiencia General y tendría dos finalidades. En primer lugar serviría para completar las necesidades globales de financiación –las no cubiertas con los tributos cedidos sujetos y no sujetos a liquidación, según criterio normativo– y habría de repartirse en función de la población de cada comunidad. En segundo lugar, actuaría como mecanismo de financiación transitorio para compensar las diferencias entre los recursos asignados a cada comunidad según el nuevo sistema y el *statu quo* en el año inicial de aplicación. El objetivo sería abandonar la garantía del *statu quo* mediante un mecanismo progresivo de eliminación de las diferencias entre éste y el resultado del nuevo modelo. Podría fijarse como horizonte temporal el mismo que se defina hasta la revisión del modelo –que habitualmente ha sido un quinquenio–, de manera que transcurrido dicho periodo transitorio las diferencias en financiación por unidad de necesidad (o “habitante ajustado”) entre comunidades sean exclusivamente las compatibles con el modelo de nivelación acordado.

Esta propuesta implicaría, pues, la supresión de los fondos de convergencia presentes en el modelo actual. Téngase en cuenta que, de un lado, el Fondo de Cooperación sirve a un objetivo –la reducción en la dispersión de los niveles de renta per cápita– que es ajeno al de la financiación básica de los servicios y que debería ser perseguido mediante otro tipo de instrumentos y políticas por parte del gobierno central. De otra parte, el Fondo de Competitividad no ha servido en la práctica para corregir las diferencias en financiación por habitante resultantes de la aplicación de los instrumentos de financiación, dándose la paradoja de han quedado remanentes de dicho fondo sin distribuir al tiempo que algunas comunidades disponen de niveles de financiación relativa alejados de la media.

Por lo que respecta a la estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, necesaria para determinar el importe del fondo de suficiencia, así como la regla que determina su evolución, consideramos necesario proceder a su modificación. El modelo de 2009 ligó la evolución de la recaudación normativa

de estos tributos, con la excepción del ITPAJD, a la tasa de variación de los denominados Ingresos Tributarios del Estado (ITE): IRPF, IVA e Impuestos especiales de fabricación. La recaudación normativa del ITPAJD evoluciona desde 2009 según la recaudación en la comunidad de estos mismos impuestos (el equivalente regional a los ITE).

Una forma alternativa de estimar la recaudación normativa de los tributos cedidos es la que propone De la Fuente (2015a) que, en esencia, consiste en obtener el tipo de gravamen estándar o 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 estándar a su base imponible. Una posible objeción a este método es que el concepto de recaudación normativa implícito en su método de cálculo no se corresponde con el asumido por el sistema. Mientras que De la Fuente identifica la recaudación normativa de una comunidad con la que obtendría si aplicase a cada tributo el tipo medio efectivo, el sistema define la recaudación normativa como la que podría obtener una comunidad si no legislase sobre el impuesto cedido por el Estado.

López y Zabalza (2015) proponen hacer evolucionar la recaudación normativa por tributos cedidos según la tasa a la que varíe –en cada comunidad– la recaudación por IRPF (sin ejercicio de la capacidad normativa), IVA e impuestos especiales de fabricación, a partir de la evidencia de que existe una alta correlación entre dicha recaudación y la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales. Esta propuesta va dirigida a modificar las reglas de actualización, esto es, la dinámica de la recaudación normativa, pero sería necesario, en cualquier caso, determinar correctamente esta magnitud en un año base (el ejercicio que los autores proponen asume que la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales incluida en el modelo de 2009 estaba correctamente calculada).

Resulta obligado, para cerrar este apartado dedicado a las propuestas de reforma conducentes a mejorar el grado de equidad horizontal del sistema de financiación de las comunidades autónomas, hacer referencia a la impostergable necesidad de adoptar medidas que reduzcan la brecha entre los niveles de financiación relativa de las CC.AA. de régimen común, objeto de estudio en el presente informe, y los de las comunidades forales. No pretendiendo entrar en el espinoso asunto del encaje de los derechos forales en el diseño del estado autonómico, y sin perjuicio de subrayar el agravio comparativo que en términos de autonomía tributaria suponen los regímenes forales de Navarra y los territorios del País Vasco, resulta evidente que estas dos comunidades gozan de un privilegio notable en lo que atañe a la capacidad de financiación de los servicios públicos de su competencia que, en lo esencial, son los mismos que en el resto del territorio español.

La aplicación efectiva de las metodologías de cálculo del cupo vasco y la aportación navarra infravalora el coste de los servicios que el Estado continúa prestando en las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco y redundan en una escasa, cuando no nula, contribución de estas dos comunidades a la nivelación fiscal en el conjunto del estado. Debería abordarse un cambio en los procedimientos de determinación de los flujos financieros entre dichas comunidades y la administración central de manera que las diferencias en financiación por unidad de necesidad se reduzcan a niveles compatibles con el principio de equidad horizontal, objetivo que podría alcanzarse de manera progresiva a lo largo de un periodo de varios años, determinado de común acuerdo entre el gobierno de la nación y los de los respectivos territorios forales.

### **4.3. PROPUESTAS ORIENTADAS A INCREMENTAR LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y LA AUTONOMÍA DE LAS CC.AA.**

Como se puso de manifiesto en el capítulo 1 del presente informe, la Constitución Española, en su artículo 156, consagra la autonomía financiera de las CC.AA. para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación y solidaridad. Este principio se refiere a la capacidad para tomar decisiones tanto en el ámbito de los gastos como en el de los ingresos. El desarrollo normativo posterior dio lugar a que las comunidades de régimen común dispusieran de una autonomía sustancialmente más elevada en términos de gasto que en términos de ingresos. Con las sucesivas reformas realizadas en el sistema de financiación, esta brecha se ha ido estrechando gradualmente, si bien no ha desaparecido en su integridad. En la actualidad, como es sabido, las CC.AA. de régimen común, reciben el 50% de los ingresos recaudados por el IRPF y el IVA y el 58% de los Impuestos especiales de fabricación, además del 100% del resto de ingresos tributarios cedidos. Además, las comunidades cuentan con potestad para establecer impuestos propios, tasas y contribuciones especiales, con las limitaciones de no gravar hechos imponible gravados por el Estado ni sobre bienes situados fuera de su territorio. En términos cuantitativos, como se vio en el capítulo 2, sobre el total de recursos, el porcentaje que representan en la financiación básica de las CC.AA. de régimen común los ingresos procedentes de figuras tributarias respecto de las que los gobiernos regionales disponen de capacidad normativa es inferior al 50%. Para el caso de la CARM, dicho porcentaje es significativamente inferior, siendo posible situarlo alrededor del 40%.

La configuración de un sistema que dota de una mayor autonomía fiscal a las CC.AA. va, inexorablemente, unida a una mayor asunción de responsabilidad por parte de los gobiernos de las mismas. Hasta fechas muy recientes, la capacidad regulatoria otorgada a las CC.AA. no ha sido empleada en toda su extensión, ni

de forma generalizada por las diferentes CC.AA., siendo su uso escaso y bastante irregular (Herrero y Tránchez, 2011). La llegada de la crisis y los mayores problemas financieros que ha inducido sobre los presupuestos autonómicos, ha motivado, sin embargo, que las CC.AA. hayan comenzado a hacer una utilización más intensa de estas atribuciones y de forma mucho más generalizada (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014).

La asunción de responsabilidad por parte de los gobiernos regionales va íntimamente ligada a la idea de transparencia, rendición de cuentas y visibilidad. Para que los gobiernos de las CC.AA. desarrollen sus políticas de forma responsable, y de este modo, además, puedan aprovecharse los beneficios derivados de la descentralización, es preciso que los ciudadanos conozcan qué parte de sus impuestos van dirigidos a sufragar los bienes y servicios públicos que le son suministrados por los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en España, aunque se han producido avances relevantes, el nivel de conocimiento en este sentido sigue siendo relativamente bajo. Así lo confirman los resultados de las encuestas que, regularmente, el Instituto de Estudios Fiscales, a través de su área de sociología tributaria<sup>62</sup>, lleva a cabo con muestras relativamente amplias, para indagar acerca del grado de conocimiento que la ciudadanía tiene sobre determinados aspectos del sistema fiscal, así como para conocer sus opiniones al respecto. Una de las preguntas que se realiza de forma recurrente en estos estudios se dirige a conocer si los ciudadanos son capaces de identificar el nivel de gobierno que provee determinados servicios o prestaciones sociales a la ciudadanía. Los resultados obtenidos en los años más recientes para los que existen datos han sido analizados por Herrero et al. (2015) y se sintetizan en la tabla 4.4.

Como se puede observar los porcentajes de atribución erróneos son relativamente elevados, lo que resulta especialmente cierto cuando las responsabilidades son compartidas. También sorprende que, incluso en los casos de servicios muy próximos al ciudadano, como la sanidad o la educación, los porcentajes de error sean tan elevados. De cualquier modo, sí parece que con el transcurso del tiempo, y quizá también como consecuencia de la crisis económica y de los ajustes sobre los presupuestos públicos a los que esta ha dado lugar, el nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca del grado de responsabilidad de cada gobierno es mayor.

---

62 Estos resultados se publican como documento de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales con el título "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles". ([http://www.ief.es/investigacion/temas/sociologia\\_publicaciones.aspx](http://www.ief.es/investigacion/temas/sociologia_publicaciones.aspx))

TABLA 4.4

**Atribución por parte de la ciudadanía del nivel de gobierno responsable en la prestación de determinados servicios públicos y prestaciones sociales. 2005-2010. Porcentaje sobre el total de respuestas. (\*)**

	Estado		CC.AA.		Ayuntamiento		Compartida	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
<b>Sanidad</b>	44	37	39	46	3	2	8	10
<b>Infraestructuras</b>	52	50	26	27	5	4	10	14
<b>Transportes</b>	31	20	33	29	20	32	9	14
<b>Educación</b>	42	27	36	50	6	8	10	11
<b>Pensiones jubilación</b>	70	80	16	9	2	1	5	5
<b>Servicios Sociales</b>	44	34	27	37	15	12	8	11
<b>Desempleo</b>	64	77	20	11	3	2	6	6
<b>Pensiones invalidez</b>	68	73	16	13	3	3	6	7

(\*) Respuestas a la pregunta *De los siguientes servicios públicos y prestaciones sociales, ¿quién cree usted que es el responsable a la hora de poner una reclamación?* Fuente: Herrero et al (2015).

En estos mismos estudios se pide también a los ciudadanos que identifiquen el nivel de gobierno al que piensan que están pagando los diferentes impuestos del sistema fiscal. Como queda de manifiesto en la tabla 4.5, que recoge el porcentaje de encuestados que realiza correctamente esta identificación, el grado de desconocimiento por el lado de los ingresos supera, holgadamente, al que se observaba para el caso del gasto. Especialmente preocupante es el hecho de que esta baja perceptibilidad del destino final de los impuestos presenta, además, una evolución creciente en el tiempo. En la oleada de 2010 solo un 16,2% de los encuestados era capaz de identificar correctamente a qué niveles de gobierno correspondían los ingresos por IRPF (un 13,0% en el caso del IVA), mientras que este porcentaje era del 22%, esto es, 6 puntos superior, cinco años antes (un 19% en el IVA; también 6 puntos más). Probablemente, el modo en que en nuestro sistema fiscal se materializa el mecanismo de impuestos compartidos no contribuye a la transparencia y visibilidad, lo que diluye los incentivos a una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos que debería ir asociada a un adecuado nivel de corresponsabilidad fiscal.

Algunos autores han sugerido que resulta necesario desligar los impuestos cedidos de los impuestos centrales, dando lugar, de este modo, a un sistema de imposición autonómica separada (Lago y Martínez-Vázquez, 2010). Esto, a nuestro juicio, facilitaría el que la ciudadanía fuera consciente del diferente nivel de responsabilidad que tiene cada administración en términos tributarios. Sin embargo, es preciso reconocer que esta opción no está exenta de problemas en la práctica.

TABLA 4.5

**Porcentaje de contribuyentes que identifican correctamente el nivel de gobierno al que pagan los diferentes impuestos. 2005, 2007 y 2010. (\*).**

	2005	2007	2010
IRPF	22	17	16
IVA	19	14	13
Impuesto Sociedades	44	50	39
Impuestos Especiales	21	14	7

(\*) Porcentaje de encuestados que aciertan al responder a la pregunta *¿A qué administración cree usted que se pagan los siguientes impuestos?* Fuente: Herrero et al (2015).

El ejercicio de la autonomía, y la consiguiente asunción de responsabilidades, debería ir, también, ligado a una restricción presupuestaria tal que haga que los ingresos tributarios sean la principal fuente de financiación de las CC.AA. Ello impediría que, en lugar de emplear la capacidad normativa tributaria, con el inevitable coste político que ello supone, las comunidades incurriesen en niveles de endeudamiento excesivo y los utilizaran como herramienta negociadora para lograr unas mayores transferencias en el futuro. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprobada en 2012, ha supuesto un primer paso esencial en esta dirección, si bien, el nuevo diseño del sistema de financiación autonómica debe acomodarse a esta nueva realidad.

A continuación, planteamos algunas propuestas de modificación del esquema de descentralización de impuestos existente en el actual modelo de financiación autonómica, orientadas al doble objetivo de incrementar el grado de autonomía tributaria de las CC.AA. y promover, al tiempo, un mayor nivel de corresponsabilidad fiscal por parte de los gobiernos autonómicos y más visibilidad del poder tributario de las diferentes administraciones.

Comenzando por el principal instrumento en el ámbito de la imposición directa, esto es, el IRPF, existe consenso entre los expertos en que se ha alcanzado un nivel de cesión suficiente y que no resulta preciso, ni oportuno, ampliar el actual porcentaje del 50%. Los motivos aducidos se centran tanto en el hecho de que este impuesto es uno de los instrumentos de redistribución individual más relevante (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014), como en el importante componente simbólico que dicha figura tiene, por ser la que mejor representa las obligaciones tributarias que se derivan de la pertenencia a una comunidad política (Lopez y Zabalza, 2015). Existen, no obstante, algunas propuestas que rompen este consenso, como la realizada por Cuenca y González (2014), quienes abogan por la cesión del 100% del IRPF a las comunidades de régimen común a cambio de la recuperación total por parte del Estado de la recaudación por IVA

e impuestos especiales. Los propios autores señalan, sin embargo, en su trabajo que la cesión plena del IRPF implicaría la renuncia por parte de la administración central a un instrumento clave en la política económica.

A nuestro entender, la opción más razonable pasa por mantener el nivel de cesión actual del IRPF en el 50%, para no mermar más la capacidad redistributiva del gobierno central. Sin embargo, sí que nos parece ineludible mejorar la perceptibilidad por parte de los ciudadanos del carácter compartido del impuesto y de su alcance, haciendo más visible para los contribuyentes que una parte de su cuota tributaria va destinada a financiar a la hacienda regional. Para lograr esta mayor visibilidad puede ser útil el empleo de formularios diferenciados para el IRPF en sus tramos nacional y autonómico, así como la separación de la retención aplicada en la nómina a cuenta del impuesto; medidas ambas que no suponen una excesiva complicación en los trámites de liquidación.

En lo que concierne al segundo gran impuesto directo, el Impuesto de Sociedades, que grava las rentas de las personas jurídicas, tampoco estimamos oportuno modificar su estatus actual por varias razones. La primera es la notable desigualdad existente en la distribución territorial de las bases imponibles –mayor que la de la renta personal o el consumo–, lo que desaconsejaría incluso plantearse la posibilidad de una mera cesión de la recaudación territorializada sin competencias normativas. Menos sentido aún tendría considerar la atribución a los gobiernos autonómicos de competencias tributarias en un impuesto de esta naturaleza, debido al riesgo más que probable de que se generen fenómenos de competencia fiscal, que redundarían en notables costes de eficiencia. De hecho, creemos que éste es uno de los aspectos del funcionamiento del régimen foral que debería ser objeto de revisión en el marco de una reinterpretación de los derechos forales reconocidos en la Constitución.

La imposición de base patrimonial ha formado parte desde un principio de la cesta de tributos cedidos las comunidades, que dispusieron de capacidad normativa en este ámbito a partir de 1997. El comportamiento fiscal observado en estos últimos años –con modificaciones a la baja de la carga fiscal, en particular en el Impuesto sobre sucesiones y donaciones– conduce a plantear la cuestión de si no fue un error, como señalan López y Zabalza (2015), haber asignado competencias casi ilimitadas en impuestos como el ISD o el de patrimonio a las CC.AA.; si no habría sido deseable establecer “suelos” de tributación que evitasen una carrera hacia la desaparición de facto de este tipo de impuestos, como ocurrió antes en Australia o en Canadá (Lago y Martínez-Vázquez, 2015). En este caso, la limitación de la autonomía tributaria estaría justificada por la conveniencia de impedir que una carrera de rebajas impositivas terminase con una fuente de ingresos que, no siendo primordial, no deja de ser cuantitativamente relevante.

En relación al IVA, aunque se han sugerido distintas opciones orientadas a abrir este impuesto al ejercicio de la capacidad normativa por parte de las CC.AA., como la creación de un IVA autonómico o de un recargo de la misma naturaleza para las ventas minoristas, estas propuestas no parecen compatibles con la normativa comunitaria que regula dicho impuesto. De hecho, la Comisión Europea se ha mostrado contraria a aceptar la existencia de tipos diferenciados dentro de un mismo país. Además, se ha de tener en cuenta que cualquier cambio en el sentido de profundizar en la descentralización de este impuesto –por ejemplo, en términos de competencias de gestión– llevaría aparejada una mayor dificultad para luchar contra el fraude que, como es sabido, afecta al IVA tanto o más que a otras figuras del sistema fiscal español (Lago y Martínez-Vázquez, 2010).

Una posible vía que merecería la pena explorar es el denominado “IVA colegiado” (López y Zabalza, 2015), consistente en atribuir a las CC.AA. en su conjunto la potestad para aplicar un único tipo autonómico del IVA, común en todo el territorio nacional, cuyos efectos recaudatorios quedarían limitados a la hacienda regional. Un modelo análogo ya se aplica en otros países, como Canadá o Australia, y presenta, en nuestra opinión, al menos tres virtudes. En primer lugar, debido a su potencial recaudatorio, podría poner freno a las demandas de más transferencias procedentes de la administración central o de incrementos en los porcentajes de cesión en el resto de impuestos. En segundo lugar, evitaría cualquier tipo de conflicto con la normativa comunitaria. En tercer lugar, no supondría un riesgo de mayor fraude fiscal en el impuesto. El principal inconveniente se deriva del hecho de que, al ser los aumentos y reducciones de la carga fiscal fruto de una decisión colegiada de todas las comunidades, la corresponsabilidad fiscal queda diluida –o se asume de manera solidaria por parte de los gobiernos autonómicos–, pues, desde un punto de vista teórico, lo deseable sería que existiesen tipos impositivos diferenciados (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014).

Esta propuesta –u otras similares– debería acompañarse de una serie de acciones que permitieran incrementar la visibilidad del rol de cada administración en la exacción del impuesto. De modo similar a lo señalado en relación con el IRPF, sería deseable que en las facturas apareciera claramente identificada la parte del impuesto que corresponde a la administración central y la que va dirigida a la administración autonómica.

En relación con la imposición sobre consumos específicos, a pesar de que algunos autores señalan que sería factible la creación de impuestos minoristas regionalizados sobre el tabaco o el alcohol, por ejemplo, no consideramos que sea una opción viable, pues daría lugar a enormes problemas de control del tributo y

favorecería la aparición de fraude fiscal. Los problemas de encaje en la normativa comunitaria que se han puesto de manifiesto en la imposición sobre combustibles alertan acerca del dudoso éxito de iniciativas en este sentido<sup>63</sup>.

Por último, un ámbito en el que estimamos que existe campo de mejora, desde el punto de vista de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, es el de la imposición medioambiental. Los impuestos ligados a la conservación del medio ambiente –o a las acciones que lo dañan–, como han señalado en reiteradas ocasiones las autoridades comunitarias, constituyen a día de hoy en España un porcentaje excesivamente bajo de la recaudación. Según Eurostat, en 2014 la recaudación procedente de este tipo de tributos suponía poco más del 1,6% del PIB en España, mientras que la media de la Unión Europea estaba por encima del 2,4%, lo que situaba a nuestro país a la cola de la Unión. Una apuesta decidida por la homologación de esta imposición con los estándares europeos generaría recursos tributarios adicionales en una cuantía que se podría situar entre 6.000 y 25.000 millones de euros (Skou, 2015). El principal problema para el desarrollo de este tipo de imposición en nuestro país radica, tanto en la diversidad existente actualmente entre las comunidades autónomas, como en la existencia de un cierto caos legislativo y las dificultades de territorialización que se plantean en muchas ocasiones. En nuestra opinión, el gobierno central debería ordenar el sistema general de imposición medioambiental, y dentro de ésta, la fiscalidad referida a los residuos sólidos y la contaminación del agua, al menos, parecen poder constituirse en figuras relevantes desde el punto de vista autonómico, no solo por su fácil territorialización, sino también por su capacidad recaudatoria (Rodríguez, 2009).

---

63 El Impuesto Especial sobre Ventas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), popularmente conocido como “céntimo sanitario”, formó parte de los tributos cedidos a las CC.AA. desde 2002 hasta 2012. A partir de enero de 2013 se integró en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos en forma de un tipo autonómico (recargo) que se añade al aplicable por la Hacienda central. La supresión se debió a los numerosos mensajes que, desde la Unión Europea, advertían de su posible carácter contrario a la normativa comunitaria, lo que se confirmó definitivamente en una sentencia del Tribunal de Justicia de UE, que anuló el IVMDH por no cumplir la directiva comunitaria sobre impuestos especiales 92/12/CEE.

# SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

## **SOBRE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Las Comunidades Autónomas gestionan en la actualidad un tercio, aproximadamente, del gasto consolidado de las Administraciones públicas. Si se excluyen las prestaciones económicas de la seguridad social (pensiones, desempleo, etc.) dicho porcentaje supera el 50%, lo que convierte a España en uno de los países con mayor grado de descentralización fiscal de Europa y de la OCDE. Esta descentralización encuentra su justificación teórica en las ganancias de bienestar que se derivan de la diversificación en la oferta de servicios públicos, que permite una mayor adecuación de estos a las preferencias de los ciudadanos que se suponen, también, diversas. La existencia de distintos “menús” de servicios públicos e instrumentos para su financiación (impuestos), en la medida en que refleje la diversidad de preferencias en los diferentes territorios, lejos de suponer un problema, es la expresión genuina de las ventajas que se derivan de la descentralización fiscal.

***Las comunidades autónomas deben disponer de recursos tributarios para garantizar la suficiencia y hacer efectivo el principio de equivalencia fiscal***

Para que ello sea posible es preciso garantizar que los gobiernos regionales dispongan de una capacidad similar para financiar los servicios cuya competencia se les atribuya porque, de lo contrario, las diferencias en capacidad fiscal (y no la diversidad en las preferencias sociales) serían las que condicionasen la existencia de niveles distintos de servicios públicos. El diseño de un sistema de financiación descentralizado es condición necesaria, pues, para que las ventajas de la descentralización se materialicen. Esto pasa por asignar a los gobiernos autonómicos la titularidad y/o la gestión de un número suficiente de impuestos que permitan, no solo cubrir sus necesidades de gasto, sino también hacer efectivo el principio de equivalencia fiscal, según el cual, quienes se benefician

de la provisión de los bienes y servicios públicos han de ser también quienes contribuyen con sus impuestos a la financiación de tales niveles de provisión. Así se consigue que los beneficiarios de los servicios sean conscientes del coste de su prestación, propiciándose de este modo una asignación eficiente de los recursos. Desde la perspectiva de los gobiernos regionales, la equivalencia fiscal equivale a la corresponsabilidad (*accountability*): las autoridades encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos deben asumir el coste político que representa exigir impuestos para su financiación.

El principal inconveniente que surge al intentar diseñar un sistema fiscal descentralizado bajo un criterio estricto de reparto de impuestos o separación de bases impositivas es la escasez de bases con suficiente capacidad recaudatoria. Esto conduce a la conveniencia de compartir determinadas bases entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Por otra parte, el ejercicio de la autonomía, imprescindible para singularizar la oferta de bienes y servicios públicos, únicamente es posible si los gobiernos pueden modular al alza o a la baja la recaudación que nutre sus presupuestos. Sin embargo, la atribución de un grado sustantivo de capacidad normativa a los gobiernos territoriales puede derivar en la aparición de fenómenos de competencia fiscal que, en ausencia de herramientas potentes de coordinación, se traducirán en una asignación ineficiente de los recursos. Se ha de buscar, por tanto, un equilibrio entre la materialización de diferentes principios (autonomía, neutralidad, equidad, etc.), a veces en conflicto, y complementar la financiación de las haciendas autonómicas con otros instrumentos, en particular, las transferencias intergubernamentales.

Un primer objetivo de las transferencias o subvenciones intergubernamentales es corregir el desequilibrio fiscal *entre niveles de gobierno* o desequilibrio fiscal vertical, que surge cuando, tras la asignación de competencias de gasto y de bases impositivas entre niveles de administración, un nivel de gobierno –típicamente el central– dispone de más recursos potenciales de los que precisa para financiar los gastos que son de su competencia, mientras que otro u otros –típicamente los gobiernos regionales– no gozan de capacidad suficiente para atender a las necesidades de gasto asociadas a las competencias asumidas. La existencia de tales desequilibrios exige de la puesta en práctica de fondos de transferencias verticales que garanticen la suficiencia.

### **Los sistemas de nivelación son necesarios para garantizar la equidad horizontal entre comunidades, corrigiendo los desequilibrios fiscales entre éstas**

El segundo objetivo de las transferencias es corregir desequilibrios fiscales *entre gobiernos de un mismo nivel* (desequilibrios fiscales horizontales), que surgen cuando los gobiernos de un mismo nivel (las distintas CC.AA. en el caso

que nos ocupa) no gozan de la misma capacidad para financiar sus competencias de gasto con los recursos que tienen atribuidos (en principio, comunes a todos ellos). El origen de estos desequilibrios puede estar en una diferente capacidad fiscal o puede deberse a diferencias en las necesidades de gasto; bien por factores demográficos o económicos, que exigirán unos mayores niveles de provisión de ciertos servicios, bien por factores geográficos, que se podrían traducir en mayores costes unitarios de provisión. Para enjugar los desequilibrios fiscales de carácter horizontal se precisa de transferencias de nivelación o de igualación que detraigan recursos de las regiones excedentarias y los aporten a las deficitarias. En esencia, un programa de transferencias de este tipo es un fondo de suma cero que integra en su fórmula de reparto indicadores de capacidad y de necesidad relativos, siendo claves en el diseño de este tipo de fondos el alcance de la nivelación (total o parcial) y la definición de los criterios de necesidad y su ponderación.

La Constitución Española, en su artículo 156, reconoce a las CC.AA. autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias cuyo ámbito queda sujeto a los principios de coordinación y solidaridad. A tal fin, el texto constitucional enumera una serie de recursos que conformarán la estructura financiera de las CC.AA., si bien consagra por la vía de la Disposición Adicional 1ª una excepción a este régimen general de funcionamiento de las CC.AA. por lo que atañe a sus aspectos fiscales y financieros, al asumir el respeto a los derechos de los territorios forales. Esto se traduce en la existencia de sendos regímenes fiscales especiales aplicables, respectivamente, a los territorios que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, que suponen una situación de privilegio, tanto en lo que respecta a la autonomía fiscal que tales regímenes atribuyen a las haciendas forales, como, en la práctica, en lo que se refiere a la suficiencia financiera de que dichas haciendas gozan para el desarrollo de las competencias transferidas. El resto de comunidades comparte el mismo régimen de financiación, denominado “común”, cuya norma básica de regulación es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

***El modelo de financiación diseñado originalmente en la LOFCA se caracterizó por un elevado grado de dependencia financiera y la subordinación al “coste efectivo” de los servicios***

El modelo LOFCA original, vigente hasta 1996, sirvió a un contexto muy particular, como lo era el periodo en que las administraciones autonómicas comenzaban a tomar cuerpo y el proceso de traspaso de competencias del Estado a los gobiernos regionales estaba lejos de haber concluido. Este modelo hacía descansar en gran medida la financiación de las CC.AA. en transferencias del Estado

de carácter general (“Participación en Ingresos del Estado”, PIE) y de carácter específico (financiación de la sanidad y los servicios sociales transferidos), mientras que las fuentes impositivas a disposición de las comunidades (básicamente, los tributos cedidos por el Estado) eran escasas y, además, no permitían a éstas el ejercicio de la capacidad normativa al objeto de modular el volumen de recursos recaudado. Esto fue particularmente evidente durante el denominado “periodo transitorio” (hasta 1986), cuando la financiación de las comunidades se vio subordinada al llamado “coste efectivo” de los servicios traspasados, cuya incidencia, no obstante, no se limitó al periodo en que protagonizó de manera explícita el proceso de asignación de recursos financieros a las comunidades (el “periodo transitorio”), sino que se ha extendido hasta el presente, sobreviviendo en la sombra a los sucesivos acuerdos de financiación y reformas legislativas que han tenido lugar.

La reforma de la financiación aprobada en 1986 alumbró el sistema que estuvo vigente en sus aspectos esenciales hasta 1996. Pese a que el nuevo sistema de financiación debería haber dejado atrás el coste efectivo como elemento clave en el modelo, lo cierto es que esta transición no llegó a culminarse, lo que explica que en la literatura se catalogue el cambio introducido en 1986 como un “recubrimiento formal del coste efectivo”. El acuerdo que modificó el sistema de financiación en 1992 apenas introdujo cambios relevantes en el modelo. El Estado incrementó el volumen total de recursos para mejorar la suficiencia financiera de las comunidades y se incorporaron algunas modificaciones en el sistema de transferencias generales (la PIE) que, a priori, podrían calificarse positivamente. Sin embargo, pese a la intención revelada de adoptar un criterio de equidad explícito, consistente en igualar la financiación por habitante con algunos matices, lo cierto es que el acuerdo incluyó una serie de reglas de modulación que desvirtuaron notablemente el resultado y, una vez más, el coste efectivo sobrevivió a un nuevo acuerdo de financiación, perpetuando su impronta sobre la suficiencia relativa de las comunidades una década después de su abandono formal.

El acuerdo para la revisión del sistema durante el quinquenio 1997-2001 supuso un significativo avance en términos de autonomía fiscal, atribuyéndose a las CC.AA. capacidad normativa sobre los tributos cedidos tradicionales (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el Juego) y materializándose la cesión parcial del IRPF con competencias normativas limitadas. Sin embargo, desde el punto de vista de la nivelación fiscal, el nuevo modelo representó más bien un paso atrás, ya que durante el quinquenio en que estuvo vigente no existió un conjunto de variables que guiasen la distribución de la PIE, sino que esta se vinculó al *statu quo* en el año base del sistema.

***Las reformas del sistema de financiación, incluida la de 2001, introdujeron mejoras en términos de autonomía tributaria pero no consiguieron una convergencia en los niveles de financiación per cápita de las CC.AA.***

En el año 2001 se abordó la que, en teoría, habría de ser la reforma definitiva del sistema de financiación de las comunidades de régimen común. En 2002 tuvo lugar la práctica igualación de los niveles competenciales de las CC.AA. de régimen común, con la culminación del traspaso de las competencias de gasto en asistencia sanitaria y servicios sociales a todas las comunidades, lo que permitía la integración en el modelo del mecanismo de financiación de la sanidad y los servicios sociales que, hasta entonces, había seguido un cauce paralelo al sistema general. Al incrementarse notablemente las necesidades de recursos de buena parte de las CC.AA., pudo también abordarse la ampliación de la “cesta” de tributos cedidos a la totalidad de comunidades, con la incorporación de las cesiones parciales del IVA y de los impuestos especiales de fabricación, además de la cesión total de la recaudación del impuesto sobre la electricidad.

Las necesidades globales de financiación se distribuyeron entre las CC.AA. en el año base atendiendo a criterios objetivos de necesidad relativa (distintos según se tratase del bloque de competencias comunes, el de competencias sanitarias y el de competencias en servicios sociales), que deberían haberse reflejado en unos niveles de financiación por habitante similares, por ser la población la variable con mayor ponderación en el reparto. Sin embargo, el resultado final distó mucho del que sugiere el mecanismo de reparto, debido a que el sistema incorporó una serie de elementos, incluida la cláusula habitual de garantía del *statu quo*, que desvirtuaron notablemente su esencia. En el caso de CARM, el incremento de los recursos con el nuevo modelo, que podría haber estado cercano al 6% de haberse aplicado exclusivamente las variables de necesidad consensuadas, se quedó en menos del 3% tras la observancia de los “suelos” y “techos” arbitrados en el acuerdo. El índice de financiación por habitante de Murcia, que era del 96% de la media de comunidades de Régimen común, según la situación previa a la aplicación del modelo, quedó finalmente en un 95%, frustrándose así las expectativas de converger con la financiación per cápita media.

Por lo que respecta a la dinámica del sistema, mientras que los recursos tributarios evolucionaron según lo hizo la recaudación efectiva de cada uno de ellos, el Fondo de Suficiencia, que servía de instrumento de cierre del modelo, se actualizó según el índice de evolución de los ingresos del Estado (ITE), no previéndose la posibilidad de que las necesidades de gasto (asociadas principalmente a la población) evolucionasen de manera dispar entre comunidades, lo que podría dar lugar a cambios en la financiación relativa. Esta dispar evolución demográfica se produjo, siendo las comunidades con un índice normalizado de

financiación por habitante menor las que experimentaron, en general, un mayor crecimiento poblacional como consecuencia de los flujos migratorios.

La dispersión en los índices de financiación por unidad de necesidad (población “ajustada”) aumentó durante el periodo de vigencia del modelo, como consecuencia, principalmente, de la distinta dinámica poblacional. En el caso de algunas comunidades, entre las que se encuentra la Región de Murcia, la mayor recaudación tributaria asociada al *boom* inmobiliario compensó parcialmente la brecha que se fue abriendo entre la dinámica de sus necesidades de gasto y la de los recursos garantizados a través del Fondo de Suficiencia, lo que les permitió mejorar sus índices de financiación normalizados por habitante. En cualquier caso, la Región de Murcia se situó por debajo de la media de financiación en todo el periodo. Considerando el promedio de los índices relativos a lo largo de los siete años, solo Baleares y la Comunidad Valenciana dispusieron de una financiación por habitante ajustado inferior a la de Murcia entre 2002 y 2008.

***El modelo de 2009 profundizó en la cesión de competencias tributarias y definió con mayor claridad los criterios de equidad (nivelación), pese a lo cual persistieron diferencias notables en financiación por unidad de necesidad entre comunidades.***

El sistema de 2009 tuvo entre sus objetivos avanzar en la materialización efectiva del principio de nivelación, para lo que resultaba preciso modificar el procedimiento de cálculo de las necesidades de gasto de las CC.AA. y fijar una financiación que garantizase su cobertura de manera suficiente. El ajuste de las necesidades de financiación en el año inicial contribuyó a reducir, en una magnitud no desdeñable, las diferencias en financiación per cápita en el arranque del nuevo modelo, si bien la dispersión no desapareció. El nuevo sistema introdujo un mecanismo de nivelación parcial, limitado a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales), cuya dimensión relativa se estimó en un 75% del total de necesidades de gasto de las comunidades. Este mecanismo de nivelación se concretó en el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF), que se articuló como un fondo redistributivo –unas comunidades contribuyen y otras son beneficiarias del mismo– cuyos fondos se reparten en función de la “población ajustada relativa”, una unidad de necesidad que resulta de aplicar un conjunto de ponderaciones a una serie de variables relacionadas con las necesidades de gasto de las comunidades (población, superficie, dispersión, insularidad, población protegida equivalente del SNS, población mayor de 65 años y población entre 0 y 16 años). La cuantía para cada comunidad se determina anualmente actualizando, no solo el importe global del fondo, sino también las variables de reparto que determinan la población ajustada relativa. Esto corrige el problema que el modelo precedente tenía en términos de suficiencia dinámica.

La cobertura de las necesidades de gasto de las CC.AA. se completa con la transferencia del *Fondo de Suficiencia Global* (FSG) que, al igual que su antecesor del periodo 2002-2008, actúa como mecanismo de cierre del modelo en el año inicial, pudiendo ser de signo positivo o negativo. El sistema incorpora, además, dos instrumentos que ajustan a posteriori sus resultados, los denominados *Fondos de Convergencia*: el *Fondo de Competitividad*, orientado a igualar la financiación per cápita de las comunidades, y el *Fondo de Cooperación*, destinado a lograr el objetivo de reequilibrio territorial o convergencia regional.

Por lo que atañe al grado de autonomía de las CC.AA., el nuevo modelo supuso avances significativos, tanto cuantitativa como cualitativamente. De un lado aumentó los porcentajes de cesión (IRPF) o de participación en la recaudación (IVA e Impuestos especiales de fabricación), y de otro, amplió la capacidad normativa de las comunidades, principalmente en el IRPF.

En el primer año de liquidación del nuevo sistema, cinco CC.AA. (Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia, Cataluña y Madrid) vieron sensiblemente mejorada su financiación respecto a la media, gracias a la distribución de los recursos adicionales aportados por el Estado y a la aplicación de los fondos de convergencia. La comunidad balear fue la más beneficiada por este reparto, pues mejoró su financiación hasta casi alcanzar la media de financiación por unidad de necesidad. En el caso de Murcia, la mejora en la financiación superó el 15%, recortando en 3 puntos el diferencial en financiación por habitante ajustado respecto de la media, pese a lo cual, el índice de financiación a competencias homogéneas seguía estando en 2009 casi 4 puntos por debajo del correspondiente al total de CC.AA. de régimen común.

El nuevo sistema de financiación merece un juicio positivo en lo que se refiere al diseño de un nuevo mecanismo de nivelación más transparente que los anteriores –cierto es que sólo parcial y limitado por los fondos específicos–, pues ello supone la asunción de un criterio explícito de equidad: igualdad en la financiación por unidad de necesidad (población ajustada) de los servicios básicos. No obstante, las cifras muestran la persistencia de diferencias notables en términos de financiación por habitante ajustado que resultan difíciles, por no decir imposibles, de justificar.

## **SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2013**

Entre 2002 y 2013 la financiación básica proporcionada a la CARM por el sistema de financiación se ha incrementado en prácticamente un 55% en términos nominales (un crecimiento medio acumulativo anual próximo al 4,1%). Al analizar la evolución durante el periodo de vigencia de cada uno de los modelos, la dinámica

de la financiación total resulta marcadamente desigual. Entre 2002 y 2008 los fondos garantizados por el modelo a la región de Murcia aumentaron casi un 40,5%, mientras que desde el primer año de vigencia del nuevo sistema, 2009, hasta el año 2013, este incremento se limita al 6,7% (un 5,9% y un 1,6%, respectivamente, en media anual). Si extendemos el primer periodo hasta 2009, asumiendo que no se hubiese modificado el sistema de financiación en dicho año, la tasa de variación en el periodo 2002-2009 habría sido sensiblemente inferior: un 26,1% acumulado (3,4% de crecimiento medio anual). La financiación recibida por la CARM ha crecido más que la del conjunto de comunidades de régimen común en la mayoría de los años del periodo, siendo de destacar el efecto positivo que supuso el cambio de modelo, a resultas del cual los recursos asignados a la Región de Murcia en 2009 crecieron casi 5 puntos porcentuales más que la media respecto a los garantizados en 2008.

***Los recursos garantizados a las CC.AA. de régimen común aumentaron a un ritmo del 5,9% entre 2002 y 2008 y a una media del 1,6% desde 2009 hasta 2013. La financiación de la CARM creció por encima de la media a lo largo del periodo***

En porcentaje sobre el PIB, los ingresos procedentes del sistema de financiación de la CARM crecieron hasta 2006, cuando alcanzaron un máximo del 10,9%, para caer a partir de ese año y, de un modo más intenso entre 2007 y 2008, año en el que se registró el valor mínimo del 9,1%. Tras un aumento en 2010, se han producido caídas continuadas hasta 2013, que no han sido mayores debido al comportamiento recesivo de la actividad económica, reflejado en unos valores menguantes del denominador de la ratio, esto es, del PIB regional. El porcentaje que supone la financiación básica sobre el PIB es sistemáticamente mayor en el caso de la CARM que en el conjunto de CC.AA. de régimen común. Se detecta una convergencia en los inicios de la crisis (en 2008 el diferencial se reduce a seis centésimas del PIB) y un ensanchamiento de la brecha en los años más próximos (en el trienio 2011-2013 la distancia se sitúa en torno a las siete décimas de punto).

***Entre 2002 y 2013, los recursos por “habitante ajustado” garantizados por el sistema a la CARM aumentaron a una tasa media anual del 2,3% en términos nominales***

La financiación per cápita obtenida por la CARM ha pasado de 1.546 euros por persona (1.588 € por “habitante ajustado”) en el año 2002, hasta 1.997 euros por habitante (2.035 € por “habitante ajustado”) en el año 2013. Esto es, se ha registrado un crecimiento en el periodo cercano al 30% en términos nominales, lo que equivale a un incremento medio anual del 2,3%. El ritmo de crecimiento de la financiación por habitante (o por “habitante ajustado”, pues prácticamente no hay diferencias) fue significativamente mayor durante el periodo de vigencia del modelo anterior (3,2% entre 2002 y 2008) que durante el cuatrienio más cercano (1,2% entre 2009 y 2013).

***La mayor parte de los ingresos que la CARM recibe con el sistema de financiación son de carácter tributario (75%-80%), si bien la capacidad normativa de la comunidad únicamente alcanza a un 40% de las fuentes de ingresos***

El análisis de la composición de los ingresos del sistema de financiación autonómica para la Región de Murcia muestra que la mayor parte de la financiación recibida tiene su origen en los recursos de naturaleza tributaria, si bien se registra un cambio estructural tras la reforma de 2009 que incrementa los porcentajes de cesión tributaria. Durante el periodo de vigencia del anterior modelo, la participación de los ingresos tributarios en el total se mantuvo relativamente estable en torno a un 60%, una participación algo inferior a la observada en el conjunto de CC.AA. de régimen común (66%). A partir del año 2009, los recursos tributarios pasan a representar alrededor del 75% o el 80% de la financiación básica de la CARM, un cambio que también se registra en el conjunto de las CC.AA. de régimen común.

En todos los años del periodo de análisis, los tributos sujetos a liquidación (IRPF, IVA e Impuestos especiales) aportan algo más del 80% del total de ingresos tributarios. El cambio en el sistema de financiación autonómica en 2009 elevó ligeramente esta participación, si bien los tributos no sujetos a liquidación siguen representando, en promedio, cerca del 18% del total de recursos tributarios. Por otra parte, del total de ingresos de carácter tributario, aproximadamente un 50% está sujeto a normativa estatal, no disponiendo las CC.AA. de capacidad alguna para modificar sus elementos esenciales y, en consecuencia, para poder incidir en su nivel de recaudación. El peso de los tributos cuya recaudación depende de las medidas de política impositiva adoptadas por la hacienda regional aumentó de manera paulatina 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%, si bien a partir de dicho año la evolución del peso de estos ingresos muestra un perfil decreciente hasta volver a caer por debajo del 50% (un 48,4% en 2013).

A partir de estas cifras es posible valorar en su verdadera magnitud el alcance de la autonomía fiscal de la hacienda regional, que no es del 80%, como podría deducirse a la vista del porcentaje que suponen los recursos tributarios sobre el total de financiación, sino que podría cifrarse en un más modesto 40%, 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, significativamente por debajo del que resulta para el conjunto de CC.AA. de régimen común, que se aproxima al 50%.

***La recaudación real por tributos cedidos “tradicionales” superó con creces la referencia normativa durante el periodo 2002-2007, pero ha caído hasta el 50% de ésta en los años más próximos***

La recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” que se tiene en cuenta en el cálculo de las necesidades de financiación de la CARM muestra un crecimiento moderado durante el periodo 2002-2007, seguido de 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 de euros. La recaudación real por estos mismos tributos muestra un perfil mucho más claramente ligado al ciclo económico, con un fuerte 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. Esta dispar evolución se refleja en el índice que relaciona la recaudación real con la normativa, que hasta 2008 superó con creces el 100% (con un máximo cercano al 300% en 2006) y desde 2010 no supera dicho umbral, mostrando, además, una tendencia decreciente. En 2013, los ingresos efectivos por tributos cedidos en la comunidad murciana apenas superaron el 50% de la recaudación normativa estimada a efectos del reparto de la financiación entre CC.AA.

Por lo que atañe a los ingresos de naturaleza no tributaria, durante el tiempo de vigencia del anterior modelo la práctica totalidad de los recursos de carácter no tributario se materializaban en el Fondo de Suficiencia (FS). A partir del año 2009, si bien el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (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 Fondo de Suficiencia General (FSG), por su propia naturaleza, presenta un comportamiento mucho más volátil, llegando a tener incluso signo negativo en los dos últimos años del periodo.

***El aumento de los recursos en el periodo 2002-2008 se debió, fundamentalmente, a la contribución del IRPF. En el periodo 2009-2013 es la recaudación por IVA el principal factor que impulsa el aumento de la financiación básica de la CARM***

Durante el periodo 2002-2008 que, salvo en su año final, coincidió 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 CARM (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 al

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. De haberse mantenido los criterios de distribución de fondos del modelo de 2001 en el año 2009, el crecimiento de la financiación en el periodo 2002-2009 habría sido del 26,1% y se explicaría en su práctica totalidad (99,5%) por la contribución de los recursos de carácter tributario. La mayor contribución en términos relativos correspondería al IRPF, si bien en este caso los tributos cedidos “tradicionales” explicarían cerca del 30% de la variación agregada, como consecuencia de la revisión al alza de la recaudación normativa por estos tributos y el menor crecimiento en los ingresos por IVA e II.EE. que se registra al incluir en el periodo un año de fuerte caída en la recaudación como fue el ejercicio de 2009.

En el periodo 2009-2013 el crecimiento acumulado de la financiación básica fue mucho menor que el registrado durante el periodo de vigencia del modelo anterior, un 6,7%. Todo este crecimiento viene explicado por la contribución de los recursos tributarios, destacando dentro de estos muy por encima del resto los ingresos procedentes del IVA –como consecuencia de la subida de tipos–. Las contribuciones de los tributos cedidos y de los II.EE. fueron considerablemente más modestas y la del IRPF, como la de los recursos de naturaleza no tributaria considerados conjuntamente, tuvo signo negativo.

***Las diferencias entre comunidades en financiación por “habitante ajustado” a competencias homogéneas aumentaron entre 2002 y 2008. La CARM comenzó y terminó el periodo con una financiación relativa inferior a la media***

El análisis de la financiación efectiva por “habitante ajustado” a competencias homogéneas en el periodo 2002-2008 muestra cómo, desde el primer año de aplicación del modelo, se ponen de manifiesto importantes diferencias entre comunidades. La desviación estándar de los índices relativos es de 5,2 y la relación entre el índice correspondiente a la comunidad mejor financiada (Cantabria) y el de la peor dotada (Baleares) asciende a 1,24. Esta situación se mantuvo más o menos estable hasta 2006, cuando las diferencias comienzan a aumentar: la dispersión alcanza su máximo en 2008 (desviación estándar de 7,5) y la cifra de recursos por “habitante ajustado” de la comunidad mejor financiada supera en un 33% la financiación per cápita de la comunidad con un menor nivel de suficiencia (que vuelven a ser, respectivamente, Cantabria y Baleares).

Entre 2002 y 2008 más de mitad de las comunidades mantienen su posición relativa respecto a la media. Seis de ellas disfrutaban de una financiación mayor que la media en 2002 y mantienen esta posición de privilegio en 2008.

Otras tres, entre las que se encuentra la Región de Murcia, se encontraban por debajo de la media en el año inicial y permanecen en dicha situación en 2008. Hubo dos comunidades que, a lo largo del periodo, pasaron de estar por encima a caer por debajo de la media de financiación efectiva por “habitante ajustado” (Cataluña y Canarias), mientras que otras cuatro recorrieron el camino en sentido inverso.

***Entre 2002 y 2008 Murcia recibió menos recursos por “habitante ajustado” que el resto de comunidades uniprovinciales, fue la peor financiada entre las comunidades de similar tamaño poblacional y también lo fue entre las regiones con similar renta per cápita***

La comparación de los niveles de financiación relativa de la CARM con los correspondientes a CC.AA. similares a ésta (en tamaño poblacional, nivel de renta per cápita o carácter uniprovincial) revela una dotación de recursos por unidad de necesidad en la Región de Murcia sistemáticamente inferior a la de estas otras comunidades. Murcia era en 2002 y seguía siendo en 2008 la comunidad autónoma uniprovincial con una menor financiación relativa. También fue durante el periodo citado la peor financiada entre las comunidades con un tamaño poblacional cercano al millón de habitantes (rasgo que compartía en 2002 con Aragón, Asturias y Extremadura), aumentando, además, entre 2002 y 2008 su distancia respecto a la media del subgrupo. Entre las comunidades con un PIB per cápita situado entre el 75% y el 85% de la media española al inicio del periodo en cuestión (Andalucía, Asturias y Galicia, además de Murcia), la CARM fue la que dispuso de un menor volumen de recursos per cápita en el periodo 2002-2008, siendo su diferencial respecto a las otras tres comunidades creciente.

***Las diferencias en financiación relativa en 2009 eran mayores que las existentes en 2002 y se han acrecentado hasta 2013. Murcia tenía en 2009 y tiene en 2013 una financiación por “habitante ajustado” inferior a la media de régimen común***

Al inicio del periodo de vigencia del actual modelo de 2009, el grado de dispersión en los índices de financiación relativa era aún mayor que el existente al arranque del anterior sistema (desviación estándar de 7,1). La diferencia entre la comunidad con mayor financiación relativa, Cantabria, y la peor financiada, Canarias, era de un 29%. Las diferencias no solo se han consolidado entre 2009 y 2013 sino que se han acrecentado de manera notable. La desviación estándar ha aumentado hasta un valor de 8,9 y la ratio entre los índices máximo y mínimo pasa de 1,29 a 1,34.

A lo largo del quinquenio 2009-2013 un total de 11 comunidades mantienen su posición relativa respecto a la media de financiación por “habitante ajustado” a competencias homogéneas. De ellas, ocho se situaban por encima de la media de financiación tanto al inicio como al final del periodo, mientras que las tres restantes, entre ellas Murcia, tenían en 2009 unos recursos per cápita menores que los correspondientes al agregado de régimen común y permanecen en dicha posición relativa en 2013. Dos comunidades, Cataluña y Madrid, pasaron de estar por encima a estar por debajo de la media, en tanto que otras dos, Castilla-La Mancha y Canarias, mutaron sus índices de inferiores a superiores a 100.

Si consideramos el periodo de análisis en su totalidad, desde 2002 hasta 2013, observamos cómo las diferencias de financiación entre CC.AA. se han acrecentado y consolidado, al menos parcialmente, con el paso del tiempo. La desviación estándar de los índices de financiación relativos, que en 2002 era de 7 puntos, subió hasta 8,9 en 2013. La relación entre la comunidad mejor financiada (Cantabria) y la peor financiada (Baleares al comienzo del periodo, Comunidad Valenciana al final) pasó de 1,29 a 1,34. Parece, pues, que la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación en 2009 mitigó mínimamente algunas diferencias acumuladas durante el periodo de vigencia del anterior sistema, pero consolidó la mayor parte de las existentes.

La comparación de los índices relativos de 2002 y 2013 muestra un grupo de ocho comunidades que han disfrutado al inicio y al final del periodo de una financiación por “habitante ajustado” superior a la media de régimen común; se trata de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja. Cuatro de ellas, además, han tenido índices de financiación superiores a 100 en todos los años del periodo de análisis (Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura y La Rioja); y todas ellas, salvo Aragón y Canarias, presentan un diferencial positivo con respecto a la media de financiación de las CC.AA. de régimen común mayor en el año final que el que disfrutaban en el inicial. Hay dos comunidades (Baleares y Castilla-La Mancha) que contaban con una financiación inferior a la media en el primero de los años, pero que en el año 2013 disfrutaban de un nivel de recursos relativo superior a la media.

Ni la dinámica de los modelos de financiación de 2001 y 2009, ni las tímidas mejoras en el objetivo de equidad horizontal que este último introdujo, han impedido que cinco CC.AA. cuya financiación relativa en 2002 era inferior a la media continúen sufriendo esta situación en 2013. Andalucía, Cataluña, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana tienen, además, en común el hecho de que la distancia que media entre la financiación recibida por cada una de ellas y la

financiación del conjunto de CC.AA. de régimen común es mayor en 2013 que en 2002. La Región de Murcia y la Comunidad Valenciana comparten el dudoso honor de ser las únicas CC.AA. que todos y cada uno de los años transcurridos entre 2002 y 2013 presentan índices de financiación per cápita a competencias homogéneas inferiores a la media del agregado de Régimen común.

***La Región de Murcia es una de las cinco comunidades que en 2002 estaban por debajo de la media de financiación por "habitante ajustado" y también lo están en 2013. Solo Murcia y la Comunidad Valenciana presentan índices de financiación per cápita inferiores a la media en todos los años del periodo 2002-2013***

A la vista de estos resultados, no sorprende que, al poner en contexto la situación relativa en la que se ha encontrado la Región de Murcia en términos de financiación durante el periodo 2002-2013, comparando sus recursos con los de CC.AA. que comparten determinadas características con ella (la uniprovincialidad, el tamaño poblacional y la renta per cápita), las conclusiones sean prácticamente idénticas a las antes comentadas en relación con el periodo 2002-2008. La CARM es la comunidad uniprovincial peor financiada y la brecha entre su volumen de recursos homogéneos per cápita y el de las que gozan de mayor financiación relativa se ha ampliado entre 2002 y 2013. De las comunidades con una población cercana al millón de habitantes al inicio del periodo, Murcia es, con diferencia, la que dispone de un menor nivel de financiación relativa y su distancia respecto a las regiones mejor financiadas de este grupo aumenta de manera significativa. También la Región de Murcia recibe menos recursos per cápita que cualquier otra comunidad con un nivel de renta per cápita similar en todos los años que transcurren entre 2002 y 2013 (salvo en 2008, cuando supera a Andalucía) y, de nuevo, las distancias se amplían a lo largo del periodo.

Esta infrafinanciación de la CARM se revela, por tanto, como un problema estructural, que sobrevive a los cambios en el modelo de financiación y tiene su origen en el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados y la perpetuación de estas estimaciones en el sistema, a través de la sempiterna aplicación de la cláusula de garantía del *statu quo*. De hecho, si nos limitamos a analizar el funcionamiento del modelo actual, tomando los datos de su último año liquidado, podemos encontrar confirmación a este argumento.

La consideración de los niveles de ingresos tributarios per cápita (por "habitante ajustado") de las CC.AA. en 2013 presenta una notable dispersión, siendo la capacidad tributaria en términos homogéneos de la comunidad con un mayor índice (Baleares), 2,6 veces la de la región con menores recursos

tributarios per cápita (Canarias). Se comprueba, 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 considerablemente y la comunidad con más recursos tras su distribución (Madrid) solo supera en un 15% el nivel de financiación per cápita de la comunidad con menor dotación (Extremadura).

***La discriminación que sufre la CARM en términos de financiación relativa durante el periodo de vigencia del actual sistema de financiación es directamente imputable al efecto distorsionador que tiene el Fondo de Suficiencia sobre el objetivo de nivelación, lo que, a su vez, viene determinado por el criterio de garantía del statu quo***

Sin embargo, la aplicación del siguiente instrumento de financiación (según el orden secuencial que el propio modelo establece), esto es, del FSG, deshace parte de lo conseguido con el FGSPF en términos de convergencia en financiación per cápita. La dispersión vuelve a aumentar y, tras la distribución de este fondo, los ingresos por “habitante ajustado” de la comunidad con más recursos (Cantabria) superan en más de un 50% a los de la peor financiada (Baleares). Esta mayor dispersión solo es parcialmente corregida por los fondos de convergencia que, fundamentalmente, palián la situación de las dos comunidades con un menor nivel de financiación relativa antes de la distribución de dichos fondos: la Comunidad Valenciana y Baleares.

La Región de Murcia constituye un caso singular en el conjunto de comunidades en lo que respecta al impacto de los distintos instrumentos de financiación en su situación relativa. Murcia es una comunidad con una capacidad tributaria inferior a la media de CC.AA. de régimen común (índice de 84,9 sobre 100) que, como es de esperar, ve mejorada su financiación en términos comparados gracias a la distribución del FGSPF, que le permite alcanzar un 96,4% de la financiación media por “habitante ajustado”. Sin embargo, la aplicación del FSG reduce su financiación relativa (también en términos absolutos, pues el fondo de suficiencia tiene signo negativo para la CARM), que cae al 94,4% del total. Además, los fondos de competitividad y cooperación (FFC) no contribuyen a mejorar dicha posición relativa, que finalmente queda reflejada en el índice de 94,3 sobre 100, solo superior al de la Comunidad Valenciana. Afirmamos que el de la Región de Murcia es un caso singular porque el patrón que se observa no es el propio de otras comunidades que comparten con ella las características ya utilizadas anteriormente a efectos comparativos: tamaño poblacional, nivel de renta y carácter uniprovincial.

La discriminación que en términos de financiación relativa viene padeciendo la CARM durante el periodo de vigencia del actual sistema de financiación es, por tanto, directamente imputable al efecto distorsionador que tiene el FSG sobre el objetivo de nivelación, lo que, a su vez, viene determinado por el principio de garantía del *statu quo* que está en el origen del cálculo de las necesidades globales de financiación en el año base del modelo. Conviene volver a insistir en que este problema no es nuevo, 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*.

***Si la CARM hubiese recibido una financiación básica igual a la media por “habitante ajustado”, habría dispuesto en el periodo 2002-2013 de unos 1.400 millones de euros (de 2010) adicionales; esto es, algo menos de 120 millones de euros (de 2010) anuales***

Resulta posible llevar a cabo una estimación tentativa de la magnitud del déficit de financiación acumulado por la hacienda regional en el periodo objeto de análisis en el presente estudio. Ello pasa por multiplicar la financiación efectiva per cápita (o por “habitante ajustado”) correspondiente al total de CC.AA. de régimen común por las cifras de población de derecho (o de población ajustada) de la Región de Murcia. Este procedimiento nos permite obtener los recursos que teóricamente debería haber percibido cada año la CARM en concepto de financiación básica de haberse garantizado un mismo nivel de financiación per cápita (o por “habitante ajustado”). Para este cálculo se utilizan cifras de financiación efectiva a competencias homogéneas y, con el fin de disponer de una estimación del déficit acumulado en la totalidad del periodo, las desviaciones anuales se deflactan utilizando un índice de precios.

El resultado de estos cálculos es que el déficit acumulado por la hacienda regional en el supuesto de que el criterio de equidad asumido fuese el de igual financiación por habitante, se situaría en torno a los 2.200 millones de euros (euros de 2010). Dicho de otro modo, si la CARM hubiese recibido una financiación básica por habitante igual a la media de las CC.AA. de régimen común, tendría que haber percibido unos 180 millones de euros (de 2010) adicionales cada año. Si, por el contrario, se asume el criterio de equidad de igual financiación por “habitante ajustado”, la CARM habría dejado de percibir unos 1.400 millones de euros de 2010 en los últimos 12 años (algo menos de 120 millones de euros de 2010 anuales).

## SOBRE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Una primera aproximación al efecto de los cambios en el modelo de financiación sobre las cuentas de las CC.AA. y el bienestar de sus ciudadanos consiste en comparar, para el año en el que se produce el cambio de sistema, la financiación que corresponde a cada comunidad con la que le habría correspondido de haberse mantenido el sistema precedente. No obstante, esta comparación, siendo informativa del efecto que los cambios de diseño del sistema tienen en la financiación recibida, no informa realmente sobre el efecto en el déficit y deuda autonómicos o sobre el impacto en los recursos humanos y materiales disponibles para la prestación de los servicios públicos fundamentales, o en los resultados en educación y sanidad. Esto es así porque los gobiernos autonómicos tienen distintas orientaciones políticas, preferencias de gasto, etc. que median y condicionan la relación entre la financiación recibida y las cifras de déficit o deuda pública autonómica.

Por esta razón, puede resultar de interés identificar el efecto que el sistema de financiación autonómico tiene, si es que tiene alguno, sobre los niveles de déficit y endeudamiento y sobre los recursos y resultados de la educación y la sanidad públicas de las CC.AA. Recurriendo a un enfoque original en la literatura sobre el tema, es posible obtener algunas estimaciones y conclusiones que, aunque han de ser tomadas con cautela por el reducido periodo temporal analizado, arrojan algo de luz a esta cuestión.

### ***Las diferencias en financiación por "habitante ajustado" entre comunidades a lo largo del periodo 2002-2013 tienen un impacto significativo sobre los diferenciales en déficit y deuda pública autonómicos***

Una primera conclusión de este análisis es que el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común tiene efectos cuantitativamente relevantes sobre el déficit público autonómico. Entre los años 2002 y 2009, aquellas comunidades que mejoraron su índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante lograron, por esta causa, y no debido a una menor propensión al gasto, una mejora en las cifras de saldo presupuestario público en porcentaje del PIB en comparación con aquellas comunidades infra-financiadas por el sistema.

En segundo lugar, se ha hallado evidencia de que la reforma del sistema de financiación autonómico del año 2009 mejoró la financiación relativa de las comunidades con mayor déficit público en el periodo previo, eliminando así la influencia que las diferencias en financiación autonómica tenían sobre el saldo de

las cuentas públicas. La reforma del año 2009 también afectó a la emisión de deuda pública, haciendo más probable el recurso al endeudamiento en las comunidades que mejoraron su financiación relativa gracias a la reforma. La magnitud de los efectos estimados es relevante. Las estimaciones realizadas permiten, pues, afirmar que una parte, que no la totalidad, del déficit y la deuda públicas acumuladas por las autonomías de régimen común infrafinanciadas tiene su origen en el inadecuado diseño del sistema de financiación, esto es, en su infrafinanciación.

***No se ha encontrado evidencia de que el sistema de financiación se haya traducido en diferencias en recursos educativos para enseñanza no universitaria ni en distintos niveles de eficiencia y resultados en la sanidad pública***

No se ha encontrado evidencia, por el contrario, de que el sistema de financiación autonómico haya afectado a la desigualdad observada entre comunidades de régimen común en el indicador de calidad del sistema educativo público no universitario considerado: la ratio de profesores por estudiantes. Este resultado se obtiene para todos los niveles y tipos de educación considerados y tanto para la educación pública como para la privada, lo que permite rechazar la hipótesis de que nuestras estimaciones subestimen el efecto de interés por no captar adecuadamente las tendencias subyacentes a las diferencias interterritoriales en la calidad de los sistemas educativos autonómicos. De igual modo, las diferencias en financiación definitiva efectiva a competencias homogéneas por habitante no parecen haberse traducido en diferencias en la eficiencia relativa o en la calidad asistencial de la sanidad pública de las distintas autonomías. No obstante, dado el limitado número de años incluido en las estimaciones, no podemos rechazar la hipótesis de que dichas diferencias se produzcan a más largo plazo.

Los resultados alcanzados mediante este análisis sugieren que las comunidades autónomas de régimen común están garantizando de forma efectiva la igualdad de acceso de los ciudadanos a unos servicios públicos básicos de similar calidad, medida a través de los indicadores seleccionados, pese a las notables diferencias en acceso a financiación de estos servicios que el sistema de financiación produce. Por esta razón, los efectos del desigual acceso a la financiación generado por el sistema de financiación autonómica se identifican en el déficit público autonómico, ya que las comunidades peor financiadas han de incurrir en déficits sistemáticamente mayores que los de las comunidades mejor financiadas para garantizar una provisión homogénea en todo el territorio nacional de bienes y servicios públicos. Esto no significa que los diferenciales de déficit público o los incrementos en los niveles de endeudamiento de algunas regiones, como Murcia, se hayan debido exclusivamente al modelo de financiación, pero sí que la menor financiación relativa de estas comunidades explica en parte los mayores problemas financieros de ciertas comunidades autónomas.

## SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Las conclusiones mostradas hasta este punto hacen innecesario insistir en la imperiosa necesidad de modificar el sistema de financiación autonómica en alguno de sus aspectos esenciales, con el fin de garantizar un modelo más justo y eficiente. Dada la situación de discriminación que –como esperamos haber demostrado– sufre la Región de Murcia, cualquier propuesta de mejora, en particular aquellas que se orienten a incrementar el grado de equidad horizontal del sistema, tendrá como resultado una mejora en la situación financiera relativa de la CARM. La literatura sobre las deficiencias del actual sistema de financiación y las posibles vías de reforma del mismo es abundante, y en ella se pueden encontrar pistas acerca de los territorios por los que pueden discurrir las propuestas de cambio.

***Los problemas de suficiencia motivados por la crisis económica han afectado tanto o más, en términos relativos, a la administración central que a las CC.AA. Parece poco plausible exigir a un nivel de administración con problemas de financiación que garantice la suficiencia de otro en circunstancias adversas***

Por lo que respecta a la suficiencia financiera, aunque las comunidades alegan que los recursos de que disponen son claramente insuficientes para hacer frente a la prestación de los servicios que son de su competencia, lo cierto es que la suficiencia del sistema no puede valorarse de manera exógena, sino endógenamente, a través de la interacción entre los gobiernos y los votantes. Si valoramos la suficiencia de los gobiernos autonómicos en términos relativos, por comparación con la de la administración central –lo que remite a la noción de equilibrio fiscal vertical–, cabría concluir que, de hecho, la relación entre recursos financieros y necesidades de gasto ha evolucionado de manera desfavorable para el gobierno central. Aunque la caída en los recursos de las haciendas regionales ha sido muy intensa durante los años más recientes por efecto de la crisis, y ello ha causado importantes problemas a las comunidades para financiar los servicios de su competencia, la magnitud de esta caída ha sido inferior a la registrada en los recursos de la Administración central. Se podrá argumentar que la naturaleza de los servicios que son competencia de las CC.AA. (sanidad, educación, servicios sociales) hace que la evolución de las necesidades asociadas a su prestación sea más dinámica que la de las correspondientes a los servicios públicos de provisión central (defensa, justicia, infraestructuras). Puede que esto sea 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

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– garantice en cualquier circunstancia la suficiencia financiera de otro nivel de administración como el autonómico.

***Ciertas fuentes de ingresos de las CC.AA. son muy sensibles al ciclo, lo que puede generar inestabilidad en la financiación. Renunciar a estas fuentes, sin embargo, implicaría un aumento de las transferencias del gobierno central y, por tanto, un mayor grado de dependencia financiera***

Cuestión diferente, aunque relacionada con esta de la suficiencia, es la relativa a la estabilidad de las fuentes de ingresos de las CC.AA. En primer lugar, se quejan los responsables de las haciendas autonómicas de que algunas de las bases tributarias que dan sustento a su financiación son excesivamente sensibles al ciclo económico; lo que es especialmente cierto en el caso de los impuestos no sujetos a liquidación –o de algunos de ellos en particular–, cuya recaudación se ha visto notablemente afectada por la crisis económica. Aceptando el fuerte carácter procíclico de la recaudación de determinadas figuras tributarias, conviene añadir que este comportamiento también se registró –en el sentido opuesto– durante los años en que la economía se encontraba en el culmen de su fase expansiva (2005-2007), lo que permitió a las haciendas regionales –en concreto a algunas de ellas, como la CARM, en las que el auge del sector inmobiliario fue más intenso– ingresar recursos de carácter extraordinario. Que estos recursos no se empleasen con prudencia y, en lugar de generarse superávit presupuestarios, se optase por incrementar los niveles de gasto autonómico, como si tales ingresos fueran de naturaleza estructural y no coyuntural, cabe apuntarlo en el debe de los gobiernos de las CC.AA. antes que diluir la responsabilidad de estos en una inestabilidad excesiva de las fuentes de financiación. Por otra parte, no parece que, aunque se reconozca que ciertos impuestos cedidos están sometidos en mayor medida que otros a los vaivenes del ciclo, la solución pase por que las comunidades renuncien a ellos, pues eso implicaría un aumento de las transferencias del gobierno central y, por tanto, un mayor grado de dependencia financiera.

***La concreción del principio de lealtad institucional debería ser objeto de revisión para homogeneizar el tratamiento de los efectos positivos y negativos que los cambios legislativos del gobierno central tienen sobre la financiación de las CC.AA.***

Por lo que atañe al principio de lealtad institucional, que no es ajeno a la garantía dinámica de suficiencia, su configuración actual debería ser objeto de revisión. La inaplicación del principio durante el periodo 2002-2008 se resolvió asumiendo que los recursos adicionales aportados por el Estado con ocasión

de la reforma de 2009 garantizaban la suficiencia financiera y satisfacían el principio de lealtad institucional. Por otra parte, se estableció una excepción a la norma de valoración quinquenal del impacto derivado de modificaciones legislativas que afectaba a las subidas impositivas del Estado en materia de IVA e Impuestos especiales. El procedimiento de ajuste de la financiación, en el caso de modificaciones en la carga impositiva por parte del gobierno central, que se aprobó en 2009 es, por tanto, asimétrico. Así, en el supuesto de que el gobierno central decidiera incrementar los tipos impositivos de un impuesto compartido con las CC.AA., como efectivamente ocurrió en 2010 y 2012 con el IVA, el aumento en la capacidad tributaria de las comunidades que ello conllevara se ajustaba de manera automática mediante la reducción equivalente en el Fondo de Suficiencia. Sin embargo, en el caso de que el Estado aprobase una reducción en los impuestos cedidos, la merma en la recaudación de la hacienda regional subsiguiente únicamente sería objeto de compensación al finalizar el periodo quinquenal de vigencia del modelo. A esto cabe añadir que la compensación financiera que, en su caso procediera por estas pérdidas en la capacidad tributaria de las comunidades, ni siquiera ha tenido lugar en el horizonte quinquenal previsto por la ley, esto es, en 2013.

***El diseño del sistema de nivelación orientado a conseguir la equidad horizontal admite distintas alternativas, tal y como se comprueba en la experiencia internacional. Cuestiones como el alcance de la nivelación (total o parcial) y el grado de reordenación de posiciones relativas que puede generar el sistema deben ser objeto del mayor consenso posible***

En lo que atañe a la nivelación fiscal, dos son las principales cuestiones que es preciso abordar al plantear el diseño (o la reforma) de un sistema de nivelación: el alcance de la misma, esto es, si se pretende una nivelación total o, por el contrario, solo parcial, alcanzando un cierto porcentaje de los recursos totales (o de las competencias de gasto); y los criterios de equidad aplicables o, dicho de otro modo, las variables de necesidad que se habrían de incluir en la fórmula de nivelación y la ponderación asignada a las mismas. La experiencia internacional nos muestra una gran diversidad de respuestas a estas cuestiones, destacando dos casos extremos: de un lado, Estados Unidos, donde no existe sistema alguno de nivelación y, de otro, Australia, que aplica una nivelación integral con importantes efectos en la financiación relativa de sus estados. Alemania y Canadá representan situaciones intermedias en las que los mecanismos de nivelación, no obstante, tienen un impacto relevante en la corrección de las desigualdades en capacidad fiscal, aunque con diferentes consecuencias en términos de reordenación de las posiciones relativas.

**En el conjunto del periodo 2002-2013, las variables que el propio sistema define como indicadoras de las necesidades de gasto explican menos de la mitad de las diferencias en financiación por “habitante ajustado” percibida por las CC.AA.**

Como se ha indicado con anterioridad, el principal problema del actual modelo de financiación de las CC.AA. en lo que atañe a la equidad horizontal, no se debe tanto al mecanismo de nivelación escogido (el FGSPF) y a su aplicación, como al hecho de que existen otros instrumentos –en particular, el Fondo de suficiencia general– que desvirtúan notablemente sus resultados. Para abundar en este argumento, se ha estimado qué parte de las diferencias en financiación por habitante ajustado percibidas por las comunidades de régimen común entre los años 2002 y 2013 se puede explicar por los indicadores de necesidad de financiación definidos por el propio sistema. Los resultados confirman la reducida relevancia que las variables definidas por el propio sistema como indicadoras de necesidad de financiación tienen a la hora de explicar las diferencias en financiación entre comunidades y la evolución temporal de tales diferencias. En concreto, en el conjunto del periodo 2002-2013 las variables indicadoras de necesidad de financiación explican el 16,5% de la variabilidad temporal y entre comunidades, de la financiación por población ajustada recibida. La reforma del sistema de financiación del año 2009 logró dotar al sistema de una mayor coherencia interna entre indicadores de necesidad de financiación y financiación ajustada a necesidad efectivamente percibida. Aun así, con la reforma de 2009 un porcentaje superior al 60% de las diferencias observadas en financiación recibida por las comunidades de régimen común sigue sin explicarse por las variables indicadoras de necesidad definidas por el propio sistema de financiación.

A la luz de estas estimaciones, resulta necesario realizar una reflexión sobre cuáles son los determinantes reales, efectivos, de las diferencias territoriales en financiación percibida por las comunidades de régimen común para el conjunto de transferencias a financiar por parte del Estado. Las discrepancias entre las ponderaciones que el sistema otorga a las distintas variables indicadoras de necesidad de financiación y las estimaciones son tan notables que requieren de un análisis detallado al respecto. Sin duda, la práctica habitual ya mencionada de, ante una reforma del sistema, anclar las necesidades globales de financiación en el año base al *statu quo* contribuye en gran medida a la relevante disonancia observada entre las variables que teóricamente han de determinar las diferencias en financiación percibida y las que efectivamente lo hacen en la práctica. Cabe, pues, realizar un llamamiento a la erradicación de esta práctica, contraria en su naturaleza a la esencia del propio sistema de financiación autonómica.

***Debería considerarse la oportunidad de introducir cambios en las variables que definen la población “ajustada”, como los siguientes: incremento de la ponderación de las variables relacionadas con sanidad y educación, recuperación de la partida de costes fijos, redefinición de la variable de necesidades educativas, inclusión de nuevas variables relacionadas con el gasto en protección social, e inclusión de la población flotante. Estos cambios mejorarían significativamente la posición relativa de la CARM***

La revisión de las propuestas existentes en la literatura orientadas a modificar las actuales variables de cálculo de las necesidades de gasto (la denominada población “ajustada”) o a incorporar nuevas variables, permite identificar una serie de cambios metodológicos que podrían ser tenidos en cuenta en la próxima revisión del sistema de financiación (De la Fuente, 2015b). El primero de ellos consistiría en modificar las ponderaciones de los distintos indicadores de reparto para que reflejen el verdadero peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, lo que supondría aumentar el peso relativo de los indicadores vinculados a la financiación de los servicios educativos y sanitarios. Un segundo cambio pasaría por recuperar una partida de costes fijos que compensaría a las comunidades de menor tamaño por los costes fijos subyacentes al funcionamiento de los servicios públicos transferidos. En tercer lugar, se podría modificar el del indicador de necesidades de gasto educativo (en la actualidad, la población de 0 a 16 años), para adecuarlo a las edades en las que las tasas de escolarización son más elevadas, esto es, de los 3 a los 17 o 18 años. Una cuarta modificación afectaría a las necesidades de gasto en protección social, e implicaría añadir al indicador actual de población  $\geq 65$  años otros dos: la tasa de pobreza y el porcentaje de población en riesgo de exclusión social. El último cambio consistiría en incluir la población flotante (turistas y desplazados) como criterio para determinar las necesidades de gasto.

Cada uno de los citados cambios tendría un impacto diferencial en la posición relativa de las comunidades autónomas. La Región de Murcia se vería beneficiada por todas estas modificaciones, con la excepción de las que tienen que ver con la redefinición de la variable asociada al gasto educativo y la inclusión de la población flotante; en particular, el efecto positivo sobre el índice de necesidades relativas sería particularmente notable si se incorporasen las nuevas variables ligadas a los gastos en protección social (tasa de pobreza y riesgo de exclusión). En términos globales, la consideración de todos los cambios metodológicos descritos incrementaría hasta en un 1,63% el índice relativo de coste medio por habitante, asociado a la prestación de los servicios de titularidad autonómica en la Región de Murcia.

Otras variables que podrían ser tenidas en cuenta en la nueva fórmula de determinación de las necesidades de gasto son la importancia relativa de la población extranjera y las diferencias en niveles de precios y renta entre comunidades. En ambos casos es probable que sea difícil alcanzar un consenso en relación a su importancia relativa, pero existen argumentos que permiten defender su condición de factores asociados a las necesidades de gasto y al coste de prestación de los servicios. De un lado, la población extranjera empadronada genera mayores necesidades de gasto educativo, sobre todo cuando una parte notable de dicha población extranjera habla un idioma distinto del castellano. Sería discutible si la variable idónea para recoger este efecto debiera ser el *stock* de población extranjera, su peso relativo en la población total o el flujo recibido en un cierto periodo. De otra parte, resulta evidente que la prestación de un mismo conjunto o cesta de servicios públicos tiene costes distintos en territorios con diferentes niveles de precios, así como existe evidencia de que a mayor nivel de renta, menor presión sobre los servicios básicos de titularidad pública, por la contratación de alternativas privadas a los mismos. Ambos efectos, corrección de diferenciales de precios y de renta, que se manifiestan en sentidos opuestos, deberían ser incorporados en el cálculo del coste medio por habitante de prestación de los servicios públicos transferidos, si bien es posible encontrar obstáculos en la práctica por la indisponibilidad de estimaciones adecuadas de diferenciales de niveles de precios y renta que afecten a la prestación de los servicios transferidos a las comunidades de régimen común.

***Una vez se acuerden las variables de nivelación habría de evitarse la aplicación de fondos adicionales que desvirtúen los resultados del modelo. El nuevo instrumento de cierre del sistema (fondo de suficiencia) debería, en parte, tener carácter transitorio para que, transcurrido un periodo de tiempo razonable (5 años, por ejemplo), no existan más diferencias en financiación relativa que las compatibles con el esquema de nivelación***

En cualquier caso, una vez acordado el alcance del sistema de nivelación y las variables representativas de las necesidades de gasto, no deben existir mecanismos ulteriores que desvirtúen los resultados de dicho sistema. En nuestra propuesta está implícito, por tanto, un criterio de parsimonia o, si se prefiere, de simplificación del sistema de financiación, que reduciría a dos los fondos de transferencias que formarían parte de la financiación básica. El primero y principal sería el hoy denominado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, cuyo signo podrá ser positivo o negativo en función de que las necesidades relativas de la comunidad sean superiores o inferiores a su capacidad fiscal relativa. El segundo fondo sustituiría al actual Fondo de Suficiencia General y tendría dos finalidades. En primer lugar serviría para

completar las necesidades globales de financiación –las no cubiertas con los tributos cedidos sujetos y no sujetos a liquidación, según criterio normativo– y habría de repartirse en función de la población de cada comunidad. En segundo lugar, actuaría como mecanismo de financiación transitorio para compensar las diferencias entre los recursos asignados a cada comunidad según el nuevo sistema y el *statu quo* en el año inicial de aplicación. El objetivo sería abandonar la garantía del *statu quo* mediante un mecanismo progresivo de eliminación de las diferencias entre éste y el resultado del nuevo modelo. Podría fijarse como horizonte temporal el mismo que se defina hasta la revisión del modelo –que habitualmente ha sido un quinquenio–, de manera que transcurrido dicho periodo transitorio las diferencias en financiación por unidad de necesidad (o “habitante ajustado”) entre comunidades sean exclusivamente las compatibles con el modelo de nivelación acordado.

Esta propuesta implicaría, pues, la supresión de los fondos de convergencia presentes en el modelo actual. Téngase en cuenta que, de un lado, el Fondo de Cooperación sirve a un objetivo –la reducción en la dispersión de los niveles de renta per cápita– que es ajeno al de la financiación básica de los servicios y que debería ser perseguido mediante otro tipo de instrumentos y políticas por parte del gobierno central. De otra parte, el Fondo de Competitividad no ha servido en la práctica para corregir las diferencias en financiación por habitante resultantes de la aplicación de los instrumentos de financiación, dándose la paradoja de que han quedado remanentes de dicho fondo sin distribuir al tiempo que algunas comunidades disponen de niveles de financiación relativa alejados de la media.

***El criterio de cálculo y evolución de la recaudación normativa de los tributos cedidos debería ser objeto de modificación, evitando anclar su definición en la recaudación real de cada comunidad en un año determinado***

Por lo que respecta a la estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, necesaria para determinar el importe del fondo de suficiencia, así como la regla que determina su evolución, consideramos necesario proceder a su modificación. Las propuestas de De la Fuente (2015a) y de López y Zabalza (2015) son buenos puntos de partida para su revisión. La primera consiste, en esencia, en obtener el tipo de gravamen estándar o 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 estándar a su base imponible. La segunda propone hacer evolucionar la recaudación normativa por tributos cedidos según la tasa a la que varíe –en cada comunidad– la recaudación por IRPF (sin ejercicio de la capacidad normativa), IVA e impuestos especiales de fabricación, a partir de la evidencia de que existe una alta correlación entre dicha recaudación y la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales.

***Resulta imprescindible avanzar en la reducción de la injustificable brecha de financiación existente entre las CC.AA. de régimen común y las comunidades forales, de manera que éstas contribuyan de manera efectiva a la nivelación fiscal en el conjunto del territorio nacional***

Aunque el presente informe aborda los problemas del modelo de financiación de las comunidades de régimen común y las vías para su reforma, al hablar de equidad horizontal resulta inevitable hacer referencia a la situación profundamente discriminatoria que se deriva de la existencia de los regímenes forales. Resulta impostergable la necesidad de adoptar medidas que reduzcan la brecha entre los niveles de financiación relativa de las CC.AA. de régimen común y los de las comunidades forales. Sin entrar en el espinoso asunto del encaje de los derechos forales en el diseño del estado autonómico, pero no sin dejar de subrayar tampoco el agravio comparativo que en términos de autonomía tributaria suponen los regímenes forales de Navarra y los territorios del País Vasco, es evidente que estas dos comunidades gozan de un privilegio notable en lo que atañe a la capacidad de financiación de los servicios públicos de su competencia que, en lo esencial, son los mismos que en el resto del territorio español. Debería abordarse un cambio en los procedimientos de determinación de los flujos financieros entre dichas comunidades y la administración central de manera que las diferencias en financiación por unidad de necesidad se reduzcan a niveles compatibles con el principio de equidad horizontal, objetivo que podría alcanzarse de manera progresiva a lo largo de un periodo de varios años, determinado de común acuerdo entre el gobierno de la nación y los de los respectivos territorios forales.

***Sería deseable incrementar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., lo que exige una mayor transparencia y medidas que incrementen la perceptibilidad por parte de los contribuyentes de los impuestos pagados a la hacienda autonómica***

Otro ámbito propicio para la reforma del sistema de financiación autonómica es el de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal. La configuración de un sistema, como el vigente desde 2009, que dota de una mayor autonomía fiscal a las CC.AA. va unida a una mayor asunción de responsabilidad por parte de los gobiernos de las mismas: esta mayor corresponsabilidad está, a su vez, íntimamente ligada a la idea de transparencia, rendición de cuentas y visibilidad. Para que los gobiernos de las CC.AA. desarrollen sus políticas de forma responsable, y de este modo, además, puedan aprovecharse los beneficios derivados de la descentralización, es preciso que los ciudadanos conozcan qué parte de sus impuestos van dirigidos a sufragar los bienes y servicios públicos que le son suministrados por los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en España, aunque se han producido avances relevantes, el nivel de conocimiento en este sentido sigue siendo relativamente bajo.

En consecuencia, uno de los cambios que sería necesario incorporar en la próxima reforma del sistema de financiación sería el relativo a incrementar la visibilidad y perceptibilidad de los impuestos satisfechos a la hacienda regional, de manera que los contribuyentes fueran conscientes de a qué gobierno pagan los impuestos, de manera que se materializase de una forma nítida el principio de equivalencia fiscal y, con ello, se propiciase una mejor asignación de los recursos. El empleo de formularios diferenciados para el IRPF en sus tramos nacional y autonómico, así como la separación de la retención aplicada en la nómina a cuenta del impuesto, son medidas que no supondrían una excesiva complicación en los trámites de liquidación y servirían al objetivo citado. Algo similar cabría plantear en el caso de la imposición indirecta y, en particular, del IVA, haciendo que en las facturas apareciera claramente identificada la parte del impuesto que corresponde a la administración central y la que va dirigida a la administración autonómica.

***En lo que atañe al alcance de la cesión tributaria, podría plantearse la restricción de la capacidad normativa a la baja de las CC.AA. en el Impuesto sobre sucesiones y donaciones y, en sentido contrario, la ampliación de la participación de las CC.AA. en la imposición indirecta a través del denominado “IVA colegiado”***

Por lo que respecta al alcance de la actual cesión tributaria a las comunidades, no son muchos los cambios sustantivos que cabe proponer. Aunque algunos autores han abogado por la cesión del 100% del IRPF a las comunidades de régimen común a cambio de la recuperación total por parte del Estado de la recaudación por IVA e impuestos especiales, a nuestro entender, la opción más razonable pasa por mantener el nivel de cesión actual del IRPF en el 50%, para no mermar más la capacidad redistributiva del gobierno central. Tampoco estimamos oportuno modificar el estatus actual del Impuesto de sociedades, por la desigual distribución territorial de sus bases imponibles y por el elevado riesgo de que se generen fenómenos de competencia fiscal, en el supuesto de que se atribuyesen competencias normativas sobre dicho impuesto a las CC.AA., lo que redundaría en notables costes de eficiencia. De hecho, creemos que éste es uno de los aspectos del funcionamiento del régimen foral que debería ser objeto de revisión en el marco de una reinterpretación de los derechos forales reconocidos en la Constitución. En lo que se refiere a la imposición de base patrimonial, cabe plantearse si no fue un error haber asignado competencias casi ilimitadas en impuestos como el de sucesiones y donaciones o el de patrimonio a las CC.AA. Llegados a la situación actual, coincidimos con otros autores en que habría sido deseable establecer “suelos” de tributación que evitasen una carrera hacia la desaparición *de facto* de este tipo de impuestos, como ocurrió antes en Australia o en Canadá.

En el ámbito de la imposición indirecta las posibilidades son aún más restringidas, por cuanto algunas propuestas como las de crear un IVA autonómico o un recargo sobre ventas minoristas no parecen compatibles con la normativa comunitaria que lo regula, al margen de que tal vez redundarían en una mayor dificultad para luchar contra el fraude en dicho impuesto. Una posible vía que merecería la pena explorar es el denominado “IVA colegiado”, consistente en atribuir a las CC.AA. en su conjunto la potestad para aplicar un único tipo autonómico del IVA, común en todo el territorio nacional, cuyos efectos recaudatorios quedarían limitados a la hacienda regional. Un modelo análogo ya se aplica en otros países, como Canadá o Australia, y presenta, en nuestra opinión, al menos tres virtudes: frenaría las demandas de más transferencias debido a su potencial recaudatorio, evitaría conflictos con la norma comunitaria, y no aumentaría el riesgo de fraude fiscal en el impuesto. El único inconveniente se deriva del hecho de que, al ser los aumentos y reducciones de la carga fiscal fruto de una decisión colegiada de todas las comunidades, la corresponsabilidad fiscal queda diluida –o se asume de manera solidaria por parte de los gobiernos autonómicos–. No consideramos, sin embargo, viable la creación de impuestos minoristas regionalizados sobre consumos específicos (tabaco o alcohol), entre otras razones, por sus problemas de encaje en la normativa comunitaria, como la experiencia con el impuesto minorista sobre ventas de hidrocarburos ha puesto de manifiesto.

***Existen claras posibilidades de mejora en el ámbito de la imposición medioambiental, que permitirían incrementar la capacidad tributaria de las comunidades y su nivel potencial de recursos***

Un ámbito en el que estimamos que existe campo de mejora, desde el punto de vista de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, es el de la imposición medioambiental. Los impuestos ligados a la conservación del medio ambiente –o a las acciones que lo dañan– constituyen a día de hoy en España un porcentaje excesivamente bajo de la recaudación. Una apuesta decidida por la homologación de esta imposición con los estándares europeos generaría recursos tributarios adicionales en una cuantía nada despreciable. El principal problema para el desarrollo de este tipo de imposición en nuestro país radica, tanto en la diversidad existente actualmente entre las comunidades autónomas, como en la existencia de un cierto caos legislativo y las dificultades de territorialización que se plantean en muchas ocasiones. En nuestra opinión, el gobierno central debería ordenar el sistema general de imposición medioambiental, y dentro de ésta, la fiscalidad referida a los residuos sólidos y la contaminación del agua, al menos, parecen poder constituirse en figuras relevantes desde el punto de vista autonómico, no solo por su fácil territorialización, sino también por su capacidad recaudatoria.

# REFERENCIAS

- Barzel, Y. (1969). Two Propositions on the Optimum Level of Producing Collective Goods. *Public Choice*, 6 (Spring): 31-37.
- Biescas, J.A. (dir.) (1992). *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Bosch, N. (2012). La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009. *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011*. Barcelona. Institut d’Economia de Barcelona; 60-65.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2011). *Financiación y eficiencia del sistema sanitario público de la Región de Murcia*. Colección de Estudios – nº 32. Murcia: Consejo Económico y Social.
- Cuenca, A., González, R. (2014). Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de Régimen común: un ejercicio de simulación. Fundación de las Cajas de Ahorro. Documento de Trabajo 760.
- De la Fuente, A. (2012). El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010. BBVA Research. Documentos de Trabajo nº 12/23.
- De la Fuente, A. (2013). La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011. Fundación SEPI.
- De la Fuente, A. (2015a). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012. *Papeles de Economía Española*, 143: 28-49.
- De la Fuente, A. (2015b). El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión. *Fedea Policy Papers – 2015/07*.
- Díaz de Sarralde, S. (2011). La Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. *Presupuesto y Gasto Público*, 62: 85-99.

- Fernández, X., Lago, S. (2014). El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos. *Investigaciones Regionales*, 30: 159-196.
- Herrero, A., Goenaga, M., Ruiz-Huerta, J. (2015). Finanzas autonómicas: visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades. *Papeles de Economía Española*, 143: 185-204.
- Herrero, A., Ruiz-Huerta, J., Vizán, C. (2010). La reforma de la financiación autonómica de 2009. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11: 169-205.
- Herrero, A., Tránchez, J.M. (2011). El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica. *Presupuesto y Gasto Público*, 62: 33-65.
- Hierro, L.A., Atienza, P., Patiño, D. (2010). El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional. *Revista de Economía Aplicada*, 53: 99-129.
- Lago, S., Fernández, X. (2014). Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado. *Cuadernos de Información Económica*, 238: 77-85.
- Lago, S., Martínez-Vázquez, J. (2010). La descentralización tributaria en las comunidades autónomas de régimen común: un proceso inacabado. *Hacienda Pública Española*, 192: 129-151.
- Lago, S., Martínez-Vázquez, J. (2015). El sistema de financiación autonómica: ¿Quo Vadis? *Papeles de Economía Española*, 143: 2-14.
- López Casanovas, G., Corona, J.F., Figueres, J.M. (1992). Estudio del sistema de financiación autonómica de la sanidad. *Fulls Economics Llibres* nº 3. Barcelona: Departament de Sanitat y Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.
- López Laborda, J., Zabalza, A. (2015). A vueltas con la autonomía tributaria. *Papeles de Economía Española*, 143: 94-109.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1994). *Bases para la reforma del sistema de financiación de la asistencia sanitaria proporcionada a través del presupuesto del Insalud*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2010). Las haciendas autonómicas en cifras 2009. Madrid: MHAP.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español*. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>
- Monasterio, C. (1988). Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica. *Papeles de economía española*, 35: 340-54.

- Monasterio, C. (1997). El sistema de financiación autonómica para el periodo 1997-2001. *Economistas*, 74: 243-50.
- Monasterio, C., Suárez J. (1998). *Manual de hacienda autonómica y local*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Nieto, J., Cabasés J.M., Carmona G. (1993). Equidad y eficiencia en la distribución territorial de recursos financieros para la sanidad en España. Análisis teórico y empírico. *Hacienda Pública Española*, monografía nº 1: 109-125.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (2007). *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. Centro di Ricerca Interdipartimentale di Economia delle Istituzioni. Working Paper 1/2007. Università degli Studi Roma Tre.
- Pedraja, F., Utrilla, A. (2010). Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica. *Investigaciones regionales*, 18: 191-218.
- Pérez, F., Cucarella, V. (2015). Necesidades y gastos de las Comunidades Autónomas. *Papeles de Economía Española*, 143: 52-74.
- Rodríguez, M. (2009). Otros tributos verdes: Experiencias y posibilidades a explorar. En S. Lago y J. Martínez-Vázquez (dir). *La reforma de la asignación de impuestos a las CC.AA: Desafíos y oportunidades*. Madrid. IEF, 269-292.
- Ruiz Huerta, J. (1993). Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, en E. Aja (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1992*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- Skou, M. (2015). Cómo una reforma fiscal ambiental puede estimular la creación de empleo. En *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas '14*. Barcelona. Institut d'Economia de Barcelona; 39-42.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Zabalza, A. (1987). El nuevo sistema de financiación autonómica. *Papeles de economía española*, 30-31: 374-85.
- Zabalza, A. (1994). Un mecanismo de corresponsabilidad fiscal para el sistema de financiación autonómica. *Revista Española de Economía*, 11(2): 335-67.



# ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

## TABLAS

### 1. LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

TABLA 1.1	LA DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA EN EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL .....	20
TABLA 1.2	VARIABLES DE REPARTO DE LA PARTICIPACIÓN EN INGRESOS DEL ESTADO Y PONDERACIONES (EN %) UTILIZADAS EN LOS PERIODOS 1987-1991 Y 1992-1996 <sup>(1)</sup> .....	30
TABLA 1.3	CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EN EL AÑO BASE (1999) EN EL MODELO APROBADO EN 2001 .....	33
TABLA 1.4	RESULTADOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2001 EN EL AÑO BASE (1999) .....	35
TABLA 1.5	ÍNDICES DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO. 2002-2008 .....	38
TABLA 1.6	EVOLUCIÓN DEL MODELO LOFCA 1980-2009. RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN.....	43
TABLA 1.7	FINANCIACIÓN POR UNIDAD DE NECESIDAD (POBLACIÓN AJUSTADA) DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN EN 2009 A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (EUROS POR "HABITANTE AJUSTADO") .....	44

TABLA 1.8	ÍNDICES DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO SEGÚN EL NUEVO MODELO A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS. AÑO 2009.....	45
TABLA 1.9	ÍNDICES DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO. AÑO 2002 Y PERIODO 2009-2013.....	47

## **2. LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2013**

TABLA 2.1	FINANCIACIÓN BÁSICA DEL SISTEMA PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL TOTAL DE CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN. 2002-2013. (MILLONES DE EUROS).....	52
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. 2002-2013 .....	56
TABLA 2.3	FINANCIACIÓN BÁSICA POR HABITANTE Y FINANCIACIÓN POR "HABITANTE AJUSTADO" PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2013. (EUROS/HABITANTE) .....	58
TABLA 2.4	FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: RECURSOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS. 2002-2013. (MILLONES DE EUROS).....	61
TABLA 2.5	FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: RECURSOS TRIBUTARIOS. 2002-2013. (MILLONES DE EUROS).....	63
TABLA 2.6	TRIBUTOS CEDIDOS "TRADICIONALES" DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. RECAUDACIÓN REAL. 2002-2012. (MILLONES DE EUROS) .....	66
TABLA 2.7	FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: RECURSOS NO TRIBUTARIOS. 2002-2013. (MILLONES DE EUROS) .....	70
TABLA 2.8.	CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN Y CATEGORÍAS DE RECURSOS A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2008 (TASAS DE VARIACIÓN Y CONTRIBUCIONES EN PUNTOS PORCENTUALES) .....	72

TABLA 2.9	CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN Y CATEGORÍAS DE RECURSOS A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2009* (TASAS DE VARIACIÓN Y CONTRIBUCIONES EN PUNTOS PORCENTUALES) .....	74
TABLA 2.10	CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN Y CATEGORÍAS DE RECURSOS A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2009-2013 (TASAS DE VARIACIÓN Y CONTRIBUCIONES EN PUNTOS PORCENTUALES) .....	75
TABLA 2.11	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS. 2002-2008 .....	78
TABLA 2.12.	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS. 2002-2013. ....	85
TABLA 2.13	FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (EUROS/HABITANTE AJUSTADO). AÑO 2013.....	97
TABLA 2.14	ÍNDICES DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (TOTAL RÉGIMEN COMÚN=100). AÑO 2013	98
TABLA 2.15	DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR HABITANTE. PERIODO 2002-2013 .....	103
TABLA 2.16	DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR “HABITANTE AJUSTADO”, SEGÚN MODELO DE 2001. PERIODO 2002-2008.....	105
TABLA 2.17	DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR “HABITANTE AJUSTADO”, SEGÚN MODELO DE 2009. PERIODO 2002-2013.....	106
TABLA 2.18	DÉFICIT DE FINANCIACIÓN ANUAL Y DÉFICIT ACUMULADO DE LA CARM BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR HABITANTE. 2002-2013 (MILLONES DE EUROS DE 2010).....	107

TABLA 2.19	DÉFICIT DE FINANCIACIÓN ANUAL Y DÉFICIT ACUMULADO DE LA CARM BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR "HABITANTE AJUSTADO". 2002-2013 (MILLONES DE EUROS DE 2010) .....	108
------------	---	-----

### **3. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

TABLA 3.1	EFFECTO DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DEL AÑO 2009 EN EL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA .....	115
TABLA 3.2	EFFECTO DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DEL AÑO 2009 EN LAS RATIOS DE PROFESOR POR ESTUDIANTE EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA .....	119
TABLA 3.3	EFFECTO DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DEL AÑO 2009 EN LAS RATIOS DE PROFESOR POR ESTUDIANTE EN LA EDUCACIÓN PRIVADA .....	119
TABLA 3.4	EFFECTO DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DEL AÑO 2009 EN LOS TIEMPOS MEDIOS DE ESTANCIA HOSPITALARIA POR DIAGNÓSTICO PRINCIPAL .....	123
TABLA 3.5	EFFECTO DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DEL AÑO 2009 EN LA TASA DE MORTALIDAD .....	125
TABLA 3.6	EFFECTO DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DEL AÑO 2009 EN INDICADORES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE SALUD .....	126

### **4. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

TABLA 4.1	SISTEMAS DE NIVELACIÓN FISCAL EN PAÍSES FEDERALES .....	136
TABLA 4.2	ESTIMACIÓN POR EFECTOS ALEATORIOS DE LA FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO RECIBIDA SOBRE LOS INDICADORES DE NECESIDAD DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN. 2002-2013 .....	139
TABLA 4.3	NECESIDADES DE GASTO POR HABITANTE BAJO EL SISTEMA ACTUAL Y NECESIDADES ESTIMADAS PARA DISTINTOS CAMBIOS METODOLÓGICOS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 1) .....	143

TABLA 4.4	ATRIBUCIÓN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA DEL NIVEL DE GOBIERNO RESPONSABLE EN LA PRESTACIÓN DE DETERMINADOS SERVICIOS PÚBLICOS Y PRESTACIONES SOCIALES. 2005-2010. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE RESPUESTAS..	150
TABLA 4.5	PORCENTAJE DE CONTRIBUYENTES QUE IDENTIFICAN CORRECTAMENTE EL NIVEL DE GOBIERNO AL QUE PAGAN LOS DIFERENTES IMPUESTOS. 2005, 2007 Y 2010 .....	151

## GRÁFICOS

### 1. LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

GRÁFICO 1.1	EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE FINANCIACIÓN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO (TOTAL RÉGIMEN COMÚN= 100). 2002, 2009 Y 2013 .....	48
-------------	---	----

### 2. LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2013

GRÁFICO 2.1	FINANCIACIÓN BÁSICA DEL SISTEMA PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL CONJUNTO DE CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN. 2002-2013. (MILLONES DE EUROS) .....	53
GRÁFICO 2.2	FINANCIACIÓN BÁSICA DEL SISTEMA PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL CONJUNTO DE CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN. 2002-2013. (TASAS ANUALES DE VARIACIÓN, %) .....	54
GRÁFICO 2.3	FINANCIACIÓN BÁSICA DEL SISTEMA PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL CONJUNTO DE CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN. 2002-2013. (% SOBRE EL PIB).....	55
GRÁFICO 2.4	POBLACIÓN DE DERECHO Y POBLACIÓN AJUSTADA SEGÚN LOS CRITERIOS DE 2001 Y 2009, PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2013. (MILES DE PERSONAS) .....	57

GRÁFICO 2.5	FINANCIACIÓN BÁSICA POR HABITANTE Y POR “HABITANTE AJUSTADO” PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2002-2013) (EUROS/HABITANTE). .....	59
GRÁFICO 2.6	FINANCIACIÓN BÁSICA POR HABITANTE Y POR “HABITANTE AJUSTADO” PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2002-2013) (TASAS ANUALES DE VARIACIÓN, %). .....	60
GRÁFICO 2.7	ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, ATENDIENDO A LA NATURALEZA DE LOS RECURSOS. 2002-2013. ....	62
GRÁFICO 2.8	ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. RECURSOS SUJETOS A LIQUIDACIÓN Y NO SUJETOS A LIQUIDACIÓN. 2002-2013 .....	63
GRÁFICO 2.9	ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: TRIBUTOS CON Y SIN CAPACIDAD NORMATIVA. 2002-2013 .....	64
GRÁFICO 2.10	TRIBUTOS CEDIDOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: RECAUDACIÓN REAL VS. “NORMATIVA”. 2002-2013. EUROS (EJE IZDO.) Y % (EJE DCHO.). ....	67
GRÁFICO 2.11	COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS “TRADICIONALES” DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. RECAUDACIÓN REAL. 2002-2012 .....	68
GRÁFICO 2.12	COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS NO TRIBUTARIOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2009-2013 .....	70
GRÁFICO 2.13	CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002-2008 (PUNTOS PORCENTUALES) .....	73
GRÁFICO 2.14	CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN A LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2009-2013 (PUNTOS PORCENTUALES) .....	75

GRÁFICO 2.15	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002 Y 2008. ....	80
GRÁFICO 2.16	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN UNIPROVINCIALES, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2008. ....	81
GRÁFICO 2.17	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON MENOR NIVEL DE FINANCIACIÓN INICIAL, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2008. ....	82
GRÁFICO 2.18	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON UN TAMAÑO POBLACIONAL SIMILAR AL DE LA REGIÓN DE MURCIA, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2008. ....	83
GRÁFICO 2.19	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON UN PIB PER CÁPITA SIMILAR AL DE LA REGIÓN DE MURCIA, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2008. ....	84
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. ....	87
GRÁFICO 2.21	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002, 2008 Y 2013. ....	88
GRÁFICO 2.22	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002 Y 2013. ....	90
GRÁFICO 2.23	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN UNI-	

	PROVINCIALES, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2013 .....	91
GRÁFICO 2.24	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON MENOR NIVEL DE FINANCIACIÓN INICIAL, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2009-2013.....	93
GRÁFICO 2.25	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON MENOR NIVEL DE FINANCIACIÓN INICIAL, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2013. ....	93
GRÁFICO 2.26	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON UN TAMAÑO POBLACIONAL SIMILAR AL DE LA REGIÓN DE MURCIA, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2013.....	94
GRÁFICO 2.27	ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” <sup>(*)</sup> DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN CON UN PIB PER CÁPITA SIMILAR AL DE LA REGIÓN DE MURCIA, A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (TOTAL RÉGIMEN COMÚN = 100). 2002-2013.....	96
GRÁFICO 2.28	FINANCIACIÓN EFECTIVA POR “HABITANTE AJUSTADO” A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS DE LAS CC.AA. UNIPROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN (EUROS/HABITANTE AJUSTADO). AÑO 2013.....	100
GRÁFICO 2.29	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 2013 .....	100
GRÁFICO 2.30	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 2013.....	101

GRÁFICO 2.31	FINANCIACIÓN EFECTIVA, FINANCIACIÓN TEÓRICA Y DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM, BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR HABITANTE. 2002-2013 (MILLONES DE EUROS CORRIENTES Y % SOBRE FINANCIACIÓN TEÓRICA).....	104
GRÁFICO 2.32	FINANCIACIÓN EFECTIVA, FINANCIACIÓN TEÓRICA Y DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM, BAJO EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR "HABITANTE AJUSTADO". 2002-2013 (MILLONES DE EUROS CORRIENTES Y % SOBRE FINANCIACIÓN TEÓRICA).....	106
GRÁFICO 2.33	DÉFICIT DE FINANCIACIÓN ANUAL Y DÉFICIT ACUMULADO DE LA CARM BAJO LOS SUPUESTOS DE IGUAL FINANCIACIÓN PER CÁPITA E IGUAL FINANCIACIÓN POR "HABITANTE AJUSTADO". 2002-2013 (MILLONES DE EUROS DE 2010) .....	109

#### **4. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

GRÁFICO 4.1	RECURSOS NO FINANCIEROS DE LOS SUBSECTORES ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB. 2002-2014.....	129
GRÁFICO 4.2	EVOLUCIÓN DE LA RATIO SOBRE PIB DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LOS SUBSECTORES ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2002-2014*. (2007 = 100).....	129
GRÁFICO 4.3	RECURSOS ORDINARIOS NETOS (RON) DE LAS CC.AA. 2007-2014* (MILLONES DE EUROS) .....	131
GRÁFICO 4.4	EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ORDINARIOS NETOS (RON) DE LAS CC.AA. Y DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. 2007-2014* (2007 = 100) .....	131
GRÁFICO 4.5	RECURSOS ORDINARIOS NETOS (RON) DE LAS CC.AA. E INGRESOS TRIBUTARIOS CONJUNTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LAS CC.AA. 2007-2014* (2007 = 100). .....	133



Región de Murcia

