

Resultados del nuevo modelo de financiación: liquidación ejercicio 2009 y previsiones de liquidación 2010.

Joan Rosselló (Profesor de Economía Pública UIB)
Palma de Mallorca 21/09/2011

Resumen.

Los resultados de la liquidación del nuevo modelo de financiación para el ejercicio 2009 permiten conocer al detalle la distribución de recursos entre las regiones y su comparación con el modelo anterior, señalando como principales beneficiarias aquellas que en el modelo 2001 disponían de una financiación per cápita sensiblemente inferior a la media. Sorprendentemente hay varias regiones que han empeorado su financiación en términos relativos con respecto a la media: Andalucía, Canarias y Castilla-la-Mancha. Los resultados pueden estar influenciados por la evolución de los ingresos tributarios para 2009, muy afectados por la actual crisis económica. Adicionalmente, la liquidación del ejercicio 2009 y la previsión de liquidación para 2010 siguen mostrando una preocupante discrecionalidad en el procedimiento de cálculo de las entregas a cuenta.

Abstract

In this paper we analyze the results of the implementation of the new regional financing scheme that regulates the allocation of fiscal resources (fiscal revenues plus interregional transfers) from the Spanish Central Government to the Autonomous Communities in 2009. Results show that those regions for which fiscal resources were below the average with the previous scheme present a significant improvement in their absolute and relative positions.

Nevertheless, the current scheme presents two sources of concern. On the one hand, some regions with fiscal resources below the average worsen their relative position

(although they improve their fiscal resources in absolute terms) and remain far below the average in per capita terms. This result might be due to the fact that the actual scheme increases the participation of regional governments on fiscal revenues in that region, which are correlated to the economic cycle, and decreases the amount of transfers from the Central Government to the regional government (which are more stable). On the other hand, the results for 2009 and the expected results for 2010 suggest that the decision by the Central Government concerning the advance payment to each region on account of the final close up of the regional financing scheme (which is known in the year $n+2$) is rather discretionary.

Palabras clave: financiación autonómica, entregas a cuenta, liquidación anticipos a cuenta.

Clasificación JEL: H71, H77.

Resultados del nuevo modelo de financiación: liquidación ejercicio 2009 y previsiones de liquidación 2010.

I El marco político de negociación del nuevo modelo de financiación.

El nuevo modelo de financiación se aprobó en diciembre de 2009 levantando muchas expectativas positivas en algunos casos y muchas críticas en otros (tanto desde la perspectiva técnica como política). En aquellos momentos estas expectativas parecían prematuras porque el modelo era suficiente complejo como para no poder hacer estimaciones acertadas de lo que resultaba más importante para las CC.AA (y no tanto para los académicos): las ganancias que comportaría en términos de recursos monetarios.

A pesar de esto, las características técnicas del modelo que se había aprobado ya permitían hablar de una serie de problemas y ventajas que potencialmente podrían aparecer. En este sentido, cabe citar los artículos de De la Fuente (2010, 2009^a, 2009^b), Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán (2010), Garcimartín, Díaz de Sarralde y Ruiz-Huerta, (2011), López Laborda (2010) y Lago, S. (2010), entre otros que si bien la reforma del modelo de financiación permitiría a las regiones disponer de un mayor volumen de recursos, también ponían de manifiesto la complejidad del modelo, los efectos indeterminados del modelo en relación a su impacto sobre la convergencia en términos de financiación per cápita (en relación a lo que se hubiese conseguido con el anterior), o los problemas para garantizar el cumplimiento del principio de equidad horizontal en un entorno dinámico.

Dos ejercicios después de su aprobación y una vez se conoce la liquidación del modelo de financiación correspondiente al ejercicio 2009 ya disponemos de la información suficiente para confirmar o no la robustez de todas aquellas expectativas y comprobar si los problemas que se preveían como potenciales se han convertido o no en reales.

Es necesario recordar que el resultado final del acuerdo al que se llegó no era sino el reflejo del complicado juego de equilibrios que debían mantener todos los agentes implicados (gobiernos regionales y partidos políticos). Dos fueron los condicionantes que marcaron el acuerdo final.

En primer lugar, una situación económica complicada tanto para las finanzas de los gobiernos regionales como de la Administración Central del Estado. Previamente a la situación de crisis que ya comenzó a notarse a finales de 2007, algunas regiones ya solicitaban la revisión del modelo de financiación porque éste no recogía correctamente la evolución de la población relativa y porque se observaba como el desequilibrio vertical entre los distintos niveles de gobierno (Administración Central y Administraciones autonómicas) se incrementaba. Dicho de otra forma, las CC.AA planteaban que parte del superávit del Estado se lograba a costa de incrementar el déficit de las CC.AA y querían corregir esta anomalía del modelo 2001. La situación económica contribuyó a reajustar las demandas de las Comunidades Autónomas en 2008, que aceptaron revisar a la baja sus demandas de ingresos adicionales, o al menos aceptaron una aplicación progresiva del acuerdo que resultaba más favorable para la Administración Central que para las CC.AA. La necesidad acuciante de las CC.AA de obtener nuevos recursos para cuadrar sus balances ya en 2009 influyó en la decisión de aceptar un acuerdo no en base a sus bondades técnicas y de generación de nuevos

recursos a largo plazo, sino basado en los recursos que el Estado se comprometía a aportar dentro del mismo ejercicio 2009.

En segundo lugar, había un condicionante político que era multidimensional. Por un lado, inicialmente la petición de revisar el modelo sólo provenía de aquellas regiones que se veían particularmente perjudicadas por la evolución de la su población (lo que combinado con la evolución de los ingresos los había llevado a un deterioro de la financiación relativa). De este colectivo se desmarcaban, de cara al exterior aunque seguían negociando con el Ministerio de Economía, aquellas que tenían gobiernos regionales del mismo color político que el partido de la oposición en el Parlamento. Muestra de esa posición dual fue que su posición final no fue rechazar el nuevo acuerdo, que era evidente que les beneficiaba en términos absolutos y relativos, sino la abstención. Así pues, el Acuerdo no fue aceptado por unanimidad porque regiones como Madrid, Murcia, C. Valenciana y Canarias se abstuvieron por una cuestión más política que por los resultados del modelo en términos económicos. La Comunidad de Madrid por ejemplo, tendría muy difícil justificar el rechazo de un modelo por el que al fin y al cabo saldría claramente beneficiada, tal y como indican los datos de la liquidación 2009. Por otro lado, algunas CC.AA –independientemente de su color político y con una financiación per cápita superior a la media- presionaban para que el nuevo modelo les permitiese mantener la situación inicial de financiación per cápita y su distancia respecto la media, sin que esto se pudiese explicar por unos mayores costes de provisión.

En definitiva, todas las CC.AA, con unos argumentos u otros, exigían mejor trato en el nuevo modelo de financiación. Esta situación, igual que había sucedido con las

negociaciones de los anteriores modelos, llevaba a los negociadores a enfrentarse a una situación inicial que se aproximaba a lo que podría llamarse una asignación Pareto óptima: si alguna región que aquellas regiones que mejorasen no lo hiciesen a costa de las otras, nadie no podía perder. Si bien en términos absolutos sí era posible, inyectando cantidades significativas de recursos adicionales, en términos relativos, como planteaban algunas regiones, no lo era.

Esta situación de intereses contrapuestos entre las CC.AA influiría de forma muy particular sobre las características técnicas del acuerdo, en el sentido de dificultar la incorporación de los principios fundamentales de cualquier modelo de financiación de gobiernos regionales en economías multinivel.

Por lo tanto, la mayoría de regiones se enfrentaban a un dilema: qué debían ponderar más, las características técnicas del modelo que lo hiciesen equitativo (en base a una serie de criterios objetivos) y sostenible temporalmente o los efectos a corto plazo, es decir, la cuantía definitiva que recibiría cada región. La cuestión no deja de ser importante porque el resultado influiría decisivamente sobre la sostenibilidad del acuerdo en el tiempo. Un acuerdo de financiación que no eliminase la discrecionalidad entre los niveles de financiación per cápita de las regiones –que no pudiesen explicarse a partir de las diferencias de financiación por unidad de necesidad- podría llevar a que éstas, en un corto plazo de tiempo, solicitaran volver a negociar algunos aspectos del acuerdo.

Viendo los resultados de la liquidación 2009 y analizando las características técnicas del modelo de financiación aprobado, lo que queda claro es que la mayoría de regiones

aceptaron el acuerdo fijándose más en los recursos que les aportaría el modelo a corto plazo (los anticipos comunicados e ingresados durante la última semana del mes de diciembre de 2009) y a como quedaban las regiones en relación al resto (su distancia respecto a la media), que en la sostenibilidad técnica y económica del acuerdo. Ésta era una estrategia óptima para la Administración Central: centrar la discusión en los recursos potenciales y no en los aspectos técnicos del modelo.

Hay otro argumento que refuerza la sugerencia de que la decisión fue tomada básicamente atendiendo a los recursos que podrían recibir las CC.AA según las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. A pesar de que desde el Ministerio de Economía y Hacienda se hizo un esfuerzo notable para comunicar que la negociación del nuevo acuerdo se hacía con total transparencia, quizá fue así en relación a la negociación del modelo de 2001, pero la realidad sobre el Acuerdo 2009 no fue esa. Unas Comunidades Autónomas tenían mucha más información que el resto, sin que esto quiera decir que disponía de información completa, sobre las características técnicas del modelo. Por lo tanto, la distribución de la información fue asimétrica entre las regiones y entre el Estado y éstas. De hecho, algunas CC.AA del mismo color político que el Gobierno del Estado manifestaron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que la información que se les daba era insuficiente y con poco tiempo para analizarla.

Como ejemplo de esa escasa transparencia puede señalarse que la versión definitiva del acuerdo se conoció el mismo día de la convocatoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera que había de aprobar el nuevo modelo. Contrariamente a la operativa habitual, el Grupo de Trabajo que se encarga de analizar las propuestas que se elevan al Consejo de Política Fiscal y Financiera fue convocado para reunirse la mañana misma

del día que se convocaba el Consejo, sin tener acceso al documento de propuesta definitiva, cuando siempre se hacía el día antes para poder analizar la documentación y fijar posturas. Es cierto que se conocía el esquema del modelo, pero se desconocían ponderaciones, variables de referencia, el funcionamiento de los fondos, la gradualidad en la aplicación del modelo, algunas disposiciones que afectaban el grado de solidaridad interterritorial, etc. que eran claves para poder entender el modelo. Sin conocer la propuesta definitiva no se podían realizar los cálculos y las estimaciones de recursos adicionales que recibirían las CC.AA. Como a consecuencia de esto, algunas regiones – tanto las que se abstuvieron como algunas de las que aceptaron- no podían conocer con precisión –derivado de la aplicación estricta del acuerdo- cuál sería su ganancia con el acuerdo. Esto explica el baile de cifras entre CC.AA y el gobierno central.

Los datos de liquidación del ejercicio 2009 permitirán contrastar, al menos parcialmente, si los problemas que detectaron la mayoría de autores tan pronto como se conoció el acuerdo se cumplen o no.

Además, los resultados ponen de manifiesto otro aspecto muy interesante del modelo de financiación. Nos referimos al procedimiento que se siguió para aplicar el modelo gradualmente. Esto puede observarse con la liquidación del 2009 y sobre todo con las entregas a cuenta, que contenían tanto la entrega de los recursos adicionales, como las previsiones de ingresos sobre tributos participados que, recordemos, se hacía considerando los mismos porcentajes de participación en tributos que fijaba el acuerdo del 2001. El resultado es muy esclarecedor: una discrecionalidad total a la hora de fijar estas entregas a cuenta.

Sin entrar a describir los aspectos técnicos del nuevo modelo de financiación, sí convendría recordar, para poderlos contrastar, aquellos aspectos que se destacaban problemáticos del nuevo modelo de financiación.

El desarrollo de este trabajo seguirá el siguiente esquema. En la sección II nos referimos a los distintos elementos del nuevo modelo de financiación que se destacaban como positivos tanto desde el punto de vista académico como político. En la sección III analizaremos los aspectos más criticables del modelo. En ambas secciones cada uno de esos argumentos se contrasta con los resultados disponibles de la liquidación 2009. Finalmente, en la sección IV nos referimos a uno de los aspectos de la liquidación que más sorprenden, y que no deriva de la aplicación estricta de la normativa del acuerdo de financiación en lo que se refiere a su aplicación gradual, sino de la decisión del gobierno a la hora de fijar las entregas a cuenta del 2009.

II Aspectos positivos del nuevo modelo de financiación.

Como era de esperar Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y Madrid presentan unos resultados particularmente positivos y la liquidación muestra una mejora significativa en su financiación. De hecho, antes de conocer los términos del acuerdo el Ministerio de Economía ya había manifestado públicamente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que esas regiones serían las principales beneficiarias de la revisión del modelo. A pesar de que ese reconocimiento explícito no incluía a Cataluña, algunos aspectos técnicos del modelo (el procedimiento de asignación del Fondo de Competitividad en particular) permitían augurar, como ha confirmado la liquidación, que también esa región había de ser una de las principales beneficiarias.

También puede decirse que una de las regiones que más expectativas de mejora había depositado en el nuevo Acuerdo 2009 fueron las Islas Baleares. Los resultados del acuerdo deberían permitirle superar una situación de desagravio en términos de financiación per cápita que se observaron desde que se conocieron las características técnicas del Acuerdo 2001. Queda muy claro, una vez conocido el redactado definitivo de la Disposición Adicional Tercera del Acuerdo, que esta disposición fue introducida expresamente para corregir la situación inicial de desagravio que sufrían las Islas Baleares y que quedaban solamente parcialmente corregidas en el articulado del Acuerdo 2009.

Dicho esto, la liquidación pone de manifiesto algunos de los aspectos positivos del nuevo modelo de financiación.

II.1 Equidad Vertical

Se ha reducido parcialmente el fuerte desnivel vertical entre los recursos de que disponen las CC.AA y sus responsabilidades de gasto (que es un concepto distinto al de necesidades reales de gasto). Este desequilibrio se corregía en parte con los 11.000 millones que gradualmente se añadirán al sistema (9.000 incorporados ya en la liquidación del 2009).

II.2 Equidad Horizontal

El Acuerdo 2009 delimita algo más claramente el concepto de solidaridad interterritorial.

La contribución a la solidaridad se concretará en la aportación al Fondo de Garantía (solamente Aragón, Baleares, Cataluña y Madrid presentan un saldo negativo en 2009) y al Fondo de Suficiencia Global (sólo Baleares contribuye, mientras que el resto de regiones tienen un saldo positivo en 2009). Como novedad importante destacar que el Fondo de Suficiencia Global podrá ajustarse al final del proceso de cálculo de los recursos del modelo para garantizar que la financiación per cápita de las regiones que cumplan determinadas condiciones sea igual a la media en términos de financiación per cápita, completando la función del Fondo de Competitividad.

No menos importante, desde el punto de vista de delimitar más claramente la solidaridad interterritorial, es el papel que juega el Fondo de Competitividad, especialmente para Cataluña, Valencia y Madrid. La ganancia derivada de la aplicación del Fondo representa el 47% de las ganancias totales del nuevo modelo para Cataluña, el 45% para Valencia y el 46% para Madrid. Menos importante ha sido la contribución del Fondo para Baleares 26% y para Murcia 27%. Esto se debe básicamente a la peculiar forma de funcionamiento del Fondo de Competitividad que está diseñado para beneficiar especialmente a aquellas regiones que están muy próximas a la media de financiación per cápita (aunque Valencia no esté en esa situación) y que tengan una capacidad fiscal muy elevada. La configuración del Fondo de Competitividad permite a algunas CC.AA recibir una cantidad de recursos que las lleva a colocarse por encima de la media (esto es precisamente lo que sucede con Madrid y Cataluña) en términos de financiación per cápita.

Otro aspecto destacable del modelo desde la perspectiva de la fijación del nivel de solidaridad interterritorial del sistema, es el hecho de que el Fondo de Garantía, que sirve para fijar las necesidades de las CC.AA en materia de servicios esenciales (y garantiza la percepción de unos recursos mínimos), no se basa en toda la capacidad tributaria de las CC.AA, sino en el 75% de ésta, más una serie de cantidades adicionales introducidas por el Gobierno Central. Esto es importante porque deja una parte de la capacidad tributaria al margen de la nivelación horizontal que se realiza vía Fondo de Garantía.

II.3 Correcciones falta de ajuste de la población en el modelo 2001.

La distribución de recursos adicionales incorporados al nuevo modelo corrige en parte el problema de financiación que habían sufrido con el Acuerdo 2001 aquellas regiones que habían experimentado tasas elevadas de crecimiento de la población y que habían visto empeorar su posición relativa en términos de financiación per cápita.

La distribución de recursos adicionales no es lineal –proporcional a la población del momento- sino que los recursos adicionales se distribuyen de forma asimétrica entre las regiones. Esta era una de las principales exigencias de Cataluña, Madrid, Murcia, Valencia y Baleares. Estas CC.AA planteaban que la mayor parte de los recursos se distribuyesen teniendo en cuenta la variación de la población durante los años de aplicación del anterior Acuerdo 2001, buscando así una compensación para recibir todos aquellos recursos que habían dejado de recibir del 2001 al 2009.

De esta forma, el actual Acuerdo 2009 recoge que el 75% de los recursos adicionales se distribuyan según la variación de la población. Así, mientras que el peso poblacional de las Islas Baleares es del 2,5%, su peso en la distribución de recursos adicionales (4.900 millones) es del 3,54%. El caso de Cataluña también es significativo porque su peso poblacional es del 17% mientras que la participación en recursos adicionales es del 19,4%. Las datos para Murcia son del 3,3% de peso poblacional versus el 4,3% de participación en los recursos adicionales y para la Comunidad Valenciana los datos son 11,63% y 14,64% respectivamente. Como ejemplo contrario nos encontramos con Aragón, una de las CC.AA con mayor capacidad de financiación con el anterior modelo (y con unos índices de PIB per cápita parecidos a Baleares), mientras que el peso poblacional de Aragón es del 3,1%, su participación en los recursos adicionales ha sido del 2,8%.

También hay que destacar que la gradualidad en la aplicación del modelo permite que la reducción de las diferencias de financiación per cápita en relación a la media no se hiciera de forma gradual sino básicamente en un solo ejercicio.

II.4 Mejora en el procedimiento de cálculo de necesidades

El modelo 2009 presenta una mejora significativa en relación al cálculo de necesidades de las CC.AA que presentaba el modelo 2001. La población de referencia para el cálculo de necesidades, que afecta el cálculo del Fondo de Garantía, pondera una serie de variables muy correlacionadas con el coste de provisión de la sanidad, la educación y los servicios sociales. En este sentido, el Fondo de Garantía calcula las necesidades de las CC.AA atendiendo a la población ponderada en 7 tramos de edad y esto permite

realizar una primera aproximación al diferencial de costes de provisión en las competencias consideradas como integrantes de los servicios básicos fundamentales.

Sin embargo, también cabe mencionar que no está claro el efecto que este nuevo procedimiento tiene sobre las CC.AA. En el modelo 2001 se distinguía competencias comunes, entre las cuales se encontraba educación y servicios sociales, y las competencias de sanidad. Las dificultades residen en que se desconoce la restricción inicial que el Gobierno imputaría en 2009 a sanidad, educación y servicios sociales por separado, para poder realizar los cálculos por los dos procedimientos.

Sin embargo, sí podemos observar como los resultados son muy dispares entre CC.AA. Así, mientras no hay prácticamente diferencia entre la población ajustada y la de derecho en las Islas Baleares, Madrid, Andalucía, Valencia, Cataluña y Murcia salen claramente perjudicadas (Madrid "pierde" 376.000 habitantes, Andalucía 132.000, Valencia 95.000 y Cataluña 89.000) y esta pérdida de población tiene su reflejo correspondiente en los recursos mínimos garantizados para cubrir los gastos en servicios esenciales, en favor de otras CC.AA. El efecto para estas CC.AA viene dado por el impacto de las variables dispersión y territorio. Baleares y Canarias, a diferencia de otras regiones, ve compensado el efecto negativo que le generarían estas dos variables por la variable insularidad.

II.5 Reducción dispersión financiación per cápita entre las CC.AA

Los datos de la liquidación ponen de manifiesto que todas las regiones han mejorado en términos de financiación per cápita, si bien los resultados han sido muy dispares entre las distintas Comunidades Autónomas.

La mejora en el financiación para cápita que han experimentado Valencia (17,45%), Murcia (15,22%), Cataluña (14,82%) y Madrid (14,28%) supera ampliamente el incremento medio (11%) y dobla a la mejora de financiación recibida por las regiones que estaban mejor situadas con el anterior modelo (Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura y Rioja están por debajo del 7% de ganancias en términos per cápita).

Se ha reducido la dispersión regional en lo que se refiere a los diferenciales de financiación per cápita. Así pues, si con el modelo anterior el 2009 había una distancia de 741 euros entre la mejor financiada y la peor financiada (que evidentemente estaba por debajo de la media), con el nuevo acuerdo la distancia se reducía a 680 euros.

Cataluña y Madrid, siempre en términos de población ajustada, ven incrementar su distancia positiva en relación a la media, mientras que Baleares, estando por debajo de la media, reduce distancia un 96%. La Comunidad Valenciana y Murcia avanzan hacia la media pero en unos porcentajes muy inferiores (39% y 38% respectivamente). En cambio las regiones que estaban por encima de la media ven reducir esta distancia positiva de forma significativa: Asturias 45%, Aragón 46%, Rioja 28%, Extremadura 40%, Galicia 68%, Cantabria 19%, Castilla León 43%.

De forma tal vez sorprendente, hay varias regiones que, estando por debajo de la media, ven empeorar la su situación. Así pues, Andalucía aumenta la distancia en un 160%,

Castilla la Mancha en un 298% y Canarias un 14%. Sin duda, a pesar de que en valores absolutos salen beneficiadas por el nuevo Acuerdo 2009, no puede decirse lo mismo a su posición en términos relativos. Cabe señalar primero que estos datos se refieren a cálculos realizados con la población ajustada y competencias específicas (por esto puede sorprender la situación de Andalucía y Castilla-la-Mancha), y segundo, que el efecto de la caída de ingresos tributarios al 2009 ha provocado un efecto muy diverso entre las CC.AA porque no todas se han visto afectadas de la misma forma.

Merece particular atención Canarias, que estando en el grupo de cola en términos de financiación per cápita con el acuerdo 2009, no mejora su posición sino que empeora. Sorprende también el hecho de que a pesar de esta situación desfavorable se vea excluida de la participación en el Fondo de Competitividad.

De entre las comunidades que salen más favorecidas por el Acuerdo 2009 sobresale especialmente Baleares, que con un incremento de la financiación para cápita del 32% dobla el de las CC.AA mejor tratadas con el Acuerdo de 2009. Esto en parte se debe a que nuevo acuerdo no contiene reglas de modulación, fijadas discrecionalmente, que distorsionen un cálculo objetivo de capacidades y necesidades, como sí sucedía con el Acuerdo 2001. Al contrario, se puede decir, que lo que ha habido ha sido una especie de regla de modulación que no ha hecho sino beneficiar a las regiones que más aportaban al sistema (que tiene su reflejo en la creación del Fondo de Competitividad) y una Disposición Adicional (3ª) dirigida en particular para compensar a las Islas Baleares. El Acuerdo establece, a partir de la Disposición adicional Tercera, que para aquellas regiones que tengan Fondo de Suficiencia Global y Fondo de Garantía negativos, y que después de la aplicación del Fondo de Competitividad todavía tengan un nivel de

financiación para capita inferior a la media, el Fondo de Suficiencia Global se ajustará para garantizar que estas CC.AA tengan una financiación para cápita, en términos homogéneos, iguales a la media. En 2009 esta cláusula afecta casi exclusivamente a Baleares. Esta Disposición deriva en que en el año 2009 esta comunidad autónoma recibe el 100% de su aportación al Fondo de Suficiencia Global, 188 millones de euros, lo que representa un 35% de las ganancias totales que experimenta esta comunidad. Sin embargo, cabe destacar que a pesar de este ajuste y de su participación en el Fondo de Competitividad, las Islas Baleares siguen recibiendo una financiación per cápita inferior a la media.

II.6 Competencias específicas.

No nos referimos aquí a los recursos para financiar competencias específicas que están en algunos casos todavía en manos de la Administración Central y en otros en manos de las CC.AA (justicia, policía autonómica, etc.).

No referimos a la contribución que han representado los recursos asignados a política de normalización lingüística, otro de los fondos diseñados para compensar a algunas CC.AA, igual que hacen los Fondos de Dispersión y los Fondos de Densidad. A pesar de que su contribución es escasa en términos absolutos, 236 millones en total, para cada comunidad de las receptoras aporta unos recursos adicionales (97 millones para Cataluña, 61 para la Comunidad Valenciana, 46 para Galicia y 31 para Baleares) que les permite mejorar su financiación (todas, excepto Galicia, por debajo de la media en financiación per cápita), sin que esta financiación, igual que el resto, fuese condicionada. Es necesario hacer notar que la mayoría de CC.AA beneficiarias

desconocen todavía hoy cuál fue el procedimiento que se siguió para decidir el montante económico de las competencias en 2009 (que después se retrotraen a 1999 y se actualizan con el ITE)

II.7 Otros aspectos positivos del Acuerdo 2009

II.7.1 El modelo es dinámico en el sentido de ajustarse tanto a la evolución de las series de referencia –básicamente las ligadas a la población, porque el resto de variables son estáticas - y a la evolución económica de las regiones. Esto se hará a través del cómputo anual, para cada liquidación, del Fondo de Garantía (que tiene en cuenta capacidad fiscal y la evolución de la población), del cálculo del Fondo de Suficiencia Global (que se actualiza según la evolución del ITE) y de los Fondos de Convergencia.

II.7.2 Se incrementa el conjunto de tributos cedidos tanto en lo que se refiere al porcentaje de participación en tributos cedidos, la cesión de nuevas figuras (el IVA en fase minorista no se cede pero se analizará posteriormente esta posibilidad), como en una mayor potestad normativa en la gestión de algunos tributos.

II.7.3 Este incremento en la potestad normativa juntamente con el hecho de que el modelo considera, tanto estática como dinámicamente, el distinto esfuerzo fiscal que hagan las regiones, redundará en un incremento en la corresponsabilidad fiscal. Así se incentiva a que las regiones hagan uso de su capacidad normativa en el ámbito fiscal. El Acuerdo 2009 recoge un importante incremento en la capacidad normativa de las CC.AA en la gestión de los tributos cedidos y penaliza aquellas regiones que entren en un proceso de competencia fiscal a la baja.

III Insuficiencias del nuevo modelo de financiación.

En este apartado es imprescindible remarcar que el modelo de financiación presenta una estructura técnica muy compleja. En esto coinciden todos los autores que han escrito sobre el modelo, De la Fuente (2009 y 2010), López Laborda (2010), Lago (2010), Zabalza y López Laborda (2010), Herrero y Ruiz Huerta, Garcimartin et al. (2011), entre otros.

Si la estructura del modelo ya parecía compleja revisando el desarrollo normativo del Acuerdo 2009, ésta se revela todavía más compleja cuando se analiza la liquidación. Dicho de otra forma, se hubiese podido alcanzar los mismos objetivos con una estructura más sencilla, y sobre todo, más transparente. Es más, el proceso gradual del acuerdo (cuándo se consigna teóricamente los recursos y cuando se ingresarán éstos) y su solapamiento con la aplicación diferida en el tiempo de las liquidaciones de 2008, 2009 y 2010 hace todavía más complicada su comprensión. Es especialmente preocupante el procedimiento aplicado para determinar las aportaciones correspondientes al Fondo de Competitividad, como se explicará más adelante.

Las carencias que la liquidación del 2009 ha puesto de manifiesto son variadas y algunas de ellas ya fueron anticipadas por varios autores de los anteriormente señalados.

III.1 Cálculo de necesidades por unidad de población ajustada.

Las CC.AA desconocen el criterio a partir del cual se decidió que el Fondo de Garantía se constituyese con el 75% de la capacidad tributaria de las CC.AA (mejorada con los recursos adicionales del sistema). Se desconoce el por qué de este valor y por lo tanto se desconoce qué conjunto de competencias estimó el Gobierno del Estado que formaban parte del conjunto de gasto público considerado esencial.

Tampoco se conocen los argumentos técnicos que sirvieron para justificar los tramos de población elegidos y sus ponderaciones, así como las ponderaciones del resto de variables que determinan el concepto de población ajustada. Como hemos señalado anteriormente, esto ha llevado a que se den cambios muy significativos entre la población de derecho y la población ajustada. De esta forma, Madrid "pierde" 376.000 habitantes, Andalucía 132.000, Valencia 95.000 y Cataluña 89.000. A pesar de que podría tener sentido introducir variables como superficie y dispersión de la población para aproximar mejor el coste de provisión de los servicios públicos, los resultados de la liquidación ponen de manifiesto que esa corrección resulta muy onerosa para algunas regiones que a lo mejor tiene otras características que también encarecen la provisión de servicios en relación al resto de regiones.

En particular, no se ha considerado el diferencial de coste de vida entre las regiones a la hora de calcular el diferencial en el coste de provisión de los servicios públicos. Así, no se corrige el hecho de que las regiones con mayores niveles de precios se enfrentan a mayores costes de provisión. En este sentido cabe destacarse que las variables superficie, dispersión de la población e insularidad se introducen como variables que se tienen en cuenta a la hora de estimar las necesidades de recursos para financiar la provisión de servicios públicos. Esto obedece a la consideración, acertada, de que estas

dos variables influyen en unos mayores costes de provisión de los servicios públicos en esas regiones. En cambio, no se tiene en cuenta que hay otros factores, que se reflejan en el diferencial de índices de precios, que influyen en el coste de provisión de servicios en las comunidades autónomas con mayor dinamismo económico.

El concepto de población relativa no se ha modificado en el sentido de introducir la población flotante, tal y como pedían algunas CC.AA que estacionalmente deben atender un volumen de población que puede más que duplicar la población de derecho. Este problema sigue siendo importante en el ámbito de la Sanidad y más todavía cuando los ajustes de los presupuestos en la Sanidad están llevando a algunas CC.AA a dificultar la provisión de prestaciones sanitarias a individuos no residentes en aquella comunidad. El argumento defendido para no considerar esa modificación es que si bien el modelo no tiene en cuenta la población flotante a la hora de calcular las necesidades de gasto, una mayor población supuestamente repercutirá en los ingresos de la comunidad receptora.

Sigue manteniéndose un trato distinto entre en lo que se refiere a la variable insularidad, que afecta exclusivamente a Canarias y las Islas Baleares. Se ha mantenido el peso de la variable insularidad a pesar de que el efecto se distribuye de forma desigual entre los archipiélagos, manteniéndose el criterio de distancia de los archipiélagos con la península como en el anterior acuerdo. Sorprende esta decisión por cuanto estos pesos fueron del 50/50, a la hora de distribuir los recursos que, después de la II Conferencia de Presidentes (2005), se establecieron como garantía a la financiación sanitaria derivada del hecho insular durante la vigencia del anterior modelo 2001.

III.2 Funcionamiento de los distintos fondos

El nuevo modelo de financiación introduce 1.200 millones para distribuirse entre CC.AA vía Fondo de Cooperación (que tiene como objetivo potenciar la convergencia de rentas entre las distintas CC.AA). La participación se basa en criterios de densidad de población (aquellas con una densidad de población inferior al 50% de la densidad media), o con un incremento de la población inferior al 90% de la media i una densidad de población por km² inferior al producto de multiplicar la densidad media de las CC.AA por 1,25. A parte, se introduce otra restricción basada en un criterio de renta (aquellas con una renta per cápita inferior al 90% de la media). Es decir, vuelven a introducirse unos recursos para favorecer a algunas regiones muy particulares basándose en unas variables que ya se tienen en cuenta parcialmente en el cálculo de las necesidades de financiación para la provisión de servicios públicos esenciales. Si bien el criterio de renta es nuevo en relación a los Fondos de Densidad y Dispersión, las regiones receptoras en 2009 son casi las mismas en los tres fondos, aunque el Fondo de Cooperación incluye como receptoras nuevas (respecto a los dos fondos anteriores) a Andalucía, Canarias y Murcia.

A pesar de que la dotación para este fondo solamente alcanza el 13% del total de recursos adicionales del sistema, la asignación territorial del mismo refleja el enorme peso que tiene sobre los recursos adicionales que perciben algunas regiones. Así, el 65% de los recursos adicionales que recibe Extremadura en 2009 provienen de la asignación recibida por este fondo. Estos datos son del 63% para Asturias, 53% para Castilla-León y 50% para Galicia, lo que da idea de la importancia de este fondo y más teniendo en

cuenta que todas, excepto Castilla-la-Mancha, Andalucía, Murcia y Canarias tenían, según datos del statu quo 2009, una financiación per cápita superior a la media.

.

De forma sorprendente desde un punto de vista técnico, más allá de justificarse por una motivación política para facilitar la aprobación del modelo, se crean dos fondos adicionales (con una dotación relativamente modesta, 100 millones de euros), los Fondos de Densidad y Fondo por Dispersión. La participación en estos fondos se determina de acuerdo con variables densidad de población y dispersión de la misma. Cabe señalar que la variable densidad ya se tiene en cuenta en el Fondo de Cooperación y en el cálculo de la población ajustada que se utiliza para asignar el Fondo de Garantía. Por tanto, sigue vigente una compensación que podría calificarse de redundante, y que claramente estaba diseñada para introducir recursos adicionales para algunas CC.AA que ya disfrutaban de una financiación superior a la media (según los datos correspondientes al statu quo 2009 eran todas excepto Castilla-la-Mancha) y para conseguir su aprobación al nuevo modelo.

El Fondo de Suficiencia Global no se articuló para servir como verdadera cláusula de cierre del sistema. Al contrario, se articuló como un mecanismo para garantizar la cobertura de los recursos financieros para poder llegar como mínimo al nivel de recursos que asignaba el anterior modelo en el año base (2007). Dinámicamente, el Fondo de Suficiencia Global sigue estando ligado a la evolución del ITE (o ITER) en lugar de hacerse un cálculo anual basado en la evolución del conjunto del modelo de financiación y no solamente en la evolución de los ingresos. Su evolución es independiente de la posición relativa que las regiones mantengan con el resto de regiones, en términos de renta o de crecimiento económico. En general, como ya

preveían Garcimartín et al (2011) para la mayoría de regiones el modelo no se aleja todavía de forma suficiente del concepto de coste efectivo. Por lo tanto, todavía se podrá dar la situación, como se dio en los últimos años de vigencia del anterior modelo, que alguna comunidad autónoma siga manteniendo una contribución neta al sistema (Fondo de Suficiencia Global negativo) a pesar de estar perdiendo posiciones relativas en términos de capacidad fiscal o crecimiento económico, o a pesar de disponer de una financiación per cápita inferior a la media. Además, es necesario tener en cuenta que en los próximos años los datos del Fondo de Suficiencia se revisaran fuertemente al alza derivado de la modificación del IVA en el 2010. Baleares, como ejemplo, ha pasado de tener un Fondo de Suficiencia Global liquidado de -188 millones en 2009 a un Fondo de Suficiencia Global estimado por el Ministerio de Economía y Hacienda para 2011 de 374 millones.

El funcionamiento del Fondo de Competitividad presenta tres problemas.

- i. En primer lugar desde un punto de vista dinámico hay ciertas dudas sobre cuál será el papel que podrá jugar el Fondo de Competitividad de cara al cumplimiento de su objetivo. La evolución de los recursos que nutren el fondo va ligada a la evolución de la inversión estatal aunque durante los próximos años esta contribución seguirá aumentando como mínimo con el ITE. Pero lo que no está claro es que esta evolución permita aportar los recursos suficientes como para que cumpla con su objetivo. Cabe recordar que la aportación al Fondo es cerrada y si bien presenta reglas de evolución, siempre está sujeta a algún límite superior.
- ii. En segundo lugar, su funcionamiento beneficia de forma distinta a las regiones que el funcionamiento del modelo del Acuerdo 2009 deja con

una asignación inicial de recursos por debajo de la media en términos de financiación per capita. Dentro de las de ese grupo, la distribución de recursos es lineal, según el peso de la población relativa del grupo. Si bien hay una limitación a la percepción (recibir recursos iguales a la media) hay un segundo componente, ligado a la capacidad fiscal, que hace que una vez una comunidad se convierte en receptora, la posición relativa definitiva puede permitirle permanecer por encima de la media, mientras algunas regiones podrían seguir estando por debajo. Es decir, con el Fondo se reduce la distancia del grupo respecto a la media, pero no se reducen las diferencias entre las del grupo. Esta situación es de difícil explicación para el caso de las Islas Baleares, que con una capacidad fiscal por encima de Cataluña (el valor del índice de capacidad fiscal para Cataluña es de 1.0513 mientras que para Baleares es del 1.0574, solamente por debajo de Madrid, con un 1.1149) al final acaba estando por debajo de la media en términos de recursos per cápita (a un 90.28% de la media y Valencia a un 97.11%) mientras que Cataluña está un 2,8% por encima de la media y Madrid a un 2,68% gracias al efecto del Fondo. Sin embargo, para Baleares la Disposición Adicional Tercera del Acuerdo 2009 permite corregir parcialmente esta anomalía, no así para el caso de la Comunidad Valenciana, que al final permanece muy alejada de la media.

- iii. En tercer lugar, sigue habiendo mucha incertidumbre en lo que se refiere a las regiones potencialmente receptoras de los recursos del Fondo de Competitividad. Actualmente son cinco las regiones que participan del Fondo de Competitividad, pero con la fórmula de cálculo de recursos per

cápita antes de la aplicación del Fondo (la metodología de cálculo es bastante compleja y tiene a ver con capacidad fiscal, recursos definitivos sujetos y no sujetos a liquidación, anticipos a cuenta del modelo y ajustes de las liquidaciones negativas del 2008) sitúa a Cataluña al 97% de la media, igual que Madrid y Murcia. En cambio Baleares (85%) y la Comunidad Valenciana (91%) están algo más lejos. Es decir, podría darse el caso que si alguna de estas CC.AA viese evolucionar sus recursos por encima del resto de regiones, podría dejar de cumplir los requisitos para participar en el Fondo, con la pérdida que esto les representaría. Es decir, el Fondo presenta cierta discontinuidad. Adicionalmente, cabe tener en cuenta que Andalucía sólo está por encima de la financiación per cápita en un 3,3% y Castilla la Mancha un 1,5%. Por lo tanto, la participación en el Fondo de Competitividad es muy frágil para algunas regiones y más teniendo en cuenta el efecto que provoca su mecanismo de cálculo, fuertemente condicionado por las liquidaciones de 2008 y 2009 y el mecanismo de compensación decidido por el Estado.

III.3 Funcionamiento de la Disposición Adicional Tercera.

Al conocerse el redactado de esta disposición, surgía la duda (ya expresada en Zabalza y Laborda 2010), a nivel dinámico, de que a la larga las Islas Baleares tuviesen un Fondo de Garantía positivo, y esto provocaría que quedasen excluidas de la aplicación de la DA3^a. Teniendo en cuenta que una parte importante (35%) de la ganancia que

representa el modelo para las Islas Baleares, única región beneficiada de la aplicación de la DA3ª en el 2009, deriva de la aplicación de esta disposición, esto provocaría una pérdida enorme de recursos y alejaría la financiación media per cápita de Balears de la media. También es importante tener en cuenta que esto querría decir que tendría más recursos porque no aportaría al Fondo de Garantía (230 millones en el 2009 con una estimación de Fondo de Garantía para 2011 de 327 millones), por lo tanto, no queda claro el impacto final que tendría la no aplicación de la DA3ª.

En segundo lugar, se abría la posibilidad de que el Fondo de Suficiencia Global no fuese suficiente grande como para compensar la distancia del financiación per cápita de las regiones afectadas con la media (calculada con posterioridad a la asignación del Fondo de Competitividad). Esto es precisamente lo que sucede con las Islas Baleares en 2009. La liquidación del 2009 indica que para que las Islas Baleares consiguiesen estar en la media se las había de compensar con 199 millones de euros mientras que el Fondo de Suficiencia Global tan solo asciende a 188 millones. Nada indica que en el futuro no pueda suceder lo mismo, si bien cabe decir que la estimación del Fondo de Suficiencia Global para 2011 por parte del Ministerio de Economía y Hacienda fue de 374 millones.

III.4 Otras insuficiencias del Acuerdo 2009.

Otro aspecto del modelo que sería interesante analizar es el efecto de la revisión del concepto de recaudación normativa. Como era de esperar, el concepto de recaudación normativa, que tanto había beneficiado a aquellas regiones con recaudaciones reales por encima de la normativa (bien fuese por un mayor control fiscal, por una mejor

evolución de las bases imponibles, etc.), se ajusta y se aproxima más a la recaudación real, con lo cual el efecto del esfuerzo fiscal realizado por algunas regiones durante el pasado período quedaba algo rebajado, no así de cara al futuro. Desafortunadamente con los datos de liquidación no es posible todavía estimar cuál ha sido el efecto generado por este cambio de concepto de recaudación normativa. Es decir, desconocemos qué parte de las ganancias totales podrían resultar atribuibles al modelo y no a la revisión del concepto de recaudación normativa.

IV Comparativa regional liquidaciones 2007, 2008 y 2009.

Hasta el momento solamente hemos revisado los resultados de la liquidación en términos de comparación entre el modelo 2001 y aquel surgido del Acuerdo 2009 sobre las mismas bases de recursos. Sin embargo, liquidación ofrece otros resultados que van más allá del interés en el funcionamiento del propio modelo.

En este sentido, es necesario recordar que la gradualidad en la aplicación del modelo, establecida parcialmente en el Acuerdo 2009, abría las puertas a mucha incertidumbre en su evolución dinámica.

No nos referimos al hecho que de hubiese recursos que se incorporasen al modelo en 2010 y solamente se percibirían con la liquidación de ese ejercicio en 2012, o a la incertidumbre en el funcionamiento del Fondo de Competitividad, a la evolución del Fondo de Garantía, etc. No referimos en particular a las decisiones en relación a las entregas a cuenta.

Cabe recordar que el nuevo acuerdo se firmó a finales de diciembre de 2009, y que la semana siguiente a su firma el Gobierno ingresó una parte de los recursos adicionales que se incorporaban el mismo ejercicio 2009. Puede decirse que al menos una parte de las CC.AA recibieron la cuantía que se había negociado sin que supiesen el detalle por conceptos a los que correspondía el anticipo (recursos adicionales, fondo de competitividad, fondos de cooperación, DA3^a, etc.) y sin que se supiese el criterio seguido para decidir los anticipos de los recursos adicionales (los anticipos no representaban el mismo porcentaje en todas las CC.AA respecto a las cantidades finalmente acordadas).

Sin embargo, la liquidación 2009 también viene condicionada por otro hecho: el cálculo de las entregas a cuenta del modelo de financiación para el ejercicio 2009. Como es lógico, las entregas a cuenta se calcularon en base a la participación de tributos y recursos adicionales del anterior modelo 2001. Las entregas a cuenta para 2009 se comunicaron a las CC.AA en octubre de 2008, antes de conocerse y cerrarse los resultados de la negociación del Acuerdo 2009.

En conjunto, los datos de la liquidación por CC.AA para 2009 sorprenden enormemente. Si bien es lógico que haya diferencias entre las entregas a cuenta y las liquidaciones, según las previsiones de crecimiento regional de los tributos, los resultados han ido evolucionando de forma sorprendente, no tanto a nivel agregado, producto de los efectos de la crisis económica sobre la recaudación tributaria, sino a nivel de Comunidades Autónomas.

En 2007 la liquidación presentó un resultado favorable para las CC.AA de 6.706.088 millones de euros, equivalentes al 0.63% del PIB (siempre referido a las CC.AA de Régimen Común). Canarias (1,13%), Extremadura (1,05%), Castilla-la-Mancha (1,03%) y Andalucía (0,98%) fueron las que presentaron una liquidación más grande (queriendo decir esto que en 2009 recibieron los recursos que no se les dieron en 2007) en porcentaje de su PIB, pero la distancia de esas liquidaciones con respecto al conjunto de las liquidaciones para el resto de regiones era relativamente corta (el total de la desviación representaba el 0,63% del PIB).

La liquidación del 2008 cambia radicalmente presentado un valor agregado negativo de -5.499.120 millones de euros, un -0.55% del PIB de ese año. Extremadura (-1,39%), Galicia (-1,02%) y Andalucía (-0,99%) presentaban las liquidaciones más negativas en relación a su PIB (indicando esto que en 2008 las entregas a cuenta se habían basado en unas previsiones de ingresos demasiado optimistas y que las regiones habían recibido un exceso de recursos). Solamente Madrid presentaba una liquidación positiva, equivalente al 0,01% de su PIB.

La liquidación del 2009 sigue siendo favorable para el Gobierno Central, más que triplicando el resultado del 2008, pasando a tener un saldo favorable de 18.736.453 millones de euros para el Estado, el equivalente al 1,94% del PIB. A pesar de que la explicación a este resultado pueda encontrarse en el hecho de que la recaudación seguía cayendo por encima de las previsiones del Gobierno, o de que éste no había repercutido esa potencial caída sobre las CC.AA, o de que las entregas a cuenta de los recursos adicionales incorporados al modelo de financiación de 2009 fueron excesivamente

generosas, los resultados por CC.AA ponen en duda esta interpretación e inducen a pensar en una cierta discrecionalidad en el cálculo de las entregas a cuenta.

Los resultados de la liquidación 2009 son extraordinariamente dispares entre CC.AA. Así por ejemplo, mientras que Extremadura presenta una liquidación negativa equivalente al 4,27% del PIB, duplicando el resultado agregado (1.94%), y Andalucía el 3,24%, para otras CC.AA la liquidación no supera el 1% del PIB (0,68% para Baleares y 0,70% para Madrid, y más lejos, Valencia y Cataluña con un 1.68% y un 1.27% respectivamente). El resto de regiones superan el 2%

Este resultado tiene una consecuencia importante en términos de déficit de Contabilidad Nacional. El objetivo de déficit establecido en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el conjunto de las Comunidades Autónomas en 2011 era del 3%. El 1,3% de esa cantidad correspondía al déficit que podían establecer, bajo ciertas condiciones, las CC.AA en sus presupuestos. La diferencia, el 1,7%, se correspondía con las previsiones de liquidación del modelo de financiación para 2009 (que fueron superadas). Por lo tanto, las entregas a cuenta realizadas en 2009 afectaron negativamente al objetivo de déficit del Estado (-1,94% del PIB), mientras que ése resultado sería trasladado a las CC.AA (ayudando a una reducción del déficit del Estado) en 2011 con la liquidación del modelo 2009. Esto es así desde el punto de vista presupuestario, porque desde el punto de vista de las tesorerías de las CC.AA la compensación del resultado negativo de la liquidación sería en seis años, el mismo período que se estableció para compensar la liquidación del 2008.

Dado que el objetivo de déficit individual es el mismo para todas las CC.AA 1,3%, y que algunas regiones dispusieron de mayores recursos en 2009 de los que les correspondían (por lo tanto, tuvieron que acometer recortes inferiores al de otras CC.AA), es de prever que para las regiones que presentan unos peores resultados de la liquidación tendrían, en 2011, mayores dificultades para lograr los objetivos de déficit puesto que se les exigirían unos mayores recortes. En cambio, para aquellas CC.AA que presentan unos resultados menos malos, en términos de liquidación 2009, deberían tener más facilidades para cumplir con el objetivo de déficit, puesto que la penalización sobre los ingresos futuros será sensiblemente menor.

Previsiones liquidación 2010.

La liquidación del ejercicio 2010 viene especialmente marcada porque las entregas a cuenta del año 2010 se determinaron conforme a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y la financiación definitiva se calculará de acuerdo con 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.

Como la nueva Ley introduce una mayor participación en las figuras tributarias cedidas y una reducción de las transferencias, la liquidación provisional estimada por el Ministerio de Economía y Hacienda para dicho año arroja para cada una de las figuras

tributarias cifras positivas muy elevadas y para los fondos que se obtienen vía transferencia cifras negativas también muy elevadas.

También cabe tener en cuenta que la liquidación del 2010 se ve afectada por el hecho de que parte de los recursos adicionales (2.400 millones) se imputaban al ejercicio 2010 pero las CC.AA los recibirían con la liquidación en 2012.

Finalmente, la liquidación del 2010 vendrá condicionada por el hecho de que en 2010 se introdujo una modificación en el IVA que provocó una revisión del Fondo de Suficiencia Global.

Todos estos elementos provocan que la liquidación de 2010 se espere que sea positiva, a favor de las CC.AA. El Ministerio de Economía y Hacienda tradicionalmente hacía entrega de la previsión de liquidación del modelo de financiación (con dos ejercicios de retraso) en julio de cada año, junto con la previsión de entregas a cuenta para el ejercicio siguiente. Posteriormente, durante el mes de octubre, el Ministerio de Economía y Hacienda comunicaba los datos finales de previsión (aunque la liquidación definitiva 2010 no se conocería hasta julio del año 2012). Con estos datos, las CC.AA elaboraban sus presupuestos y daban a conocer las previsiones de liquidación (algunas con mayor detalle que otras).

El año 2011, año electoral, el procedimiento no cambió si bien, los datos de julio no fueron confirmados por parte del Ministerio de Economía y Hacienda en octubre. Desafortunadamente, algunas CC.AA no han presentado sus presupuestos todavía y por lo tanto se desconoce la cuantía aproximada de las liquidaciones de todas las CC.AA.

Sin embargo, con los datos disponibles (que no son los datos definitivos de liquidación, sino las previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda y que aparecen en las partidas de ingresos en los proyectos de ley de presupuestos de las CC.AA que los han presentado) puede confirmarse que la liquidación será positiva para la mayoría de CC.AA.

Así pues, suponiendo que no haya variaciones entre los PIB regionales de 2009 y 2010, Galicia (0,77%), Andalucía (0,32%), Rioja (0,89%), Madrid (0,57%) e Islas Baleares (1,7%) presentarán una liquidación claramente positiva, mientras que solamente Canarias presenta una liquidación ligeramente negativa (-0.13%). Analizando estos datos puede observarse la persistencia de las diferencias entre regiones. Las Islas Baleares continúan siendo, igual que en 2007 y 2008, particularmente perjudicadas por el sistema de cálculo de las entregas a cuenta. Cabe no olvidar que esa región, la que a priori presenta la liquidación positiva más favorable, fue una de las que cerraron el ejercicio 2010 con una de las mayores desviaciones presupuestarias (déficit del 4,16% del PIB, frente al objetivo del 2,4%) solamente superadas por Murcia (-4.95%) y Castilla-la-Mancha (6,47%), cuyas previsiones de liquidación para 2010 desconocemos.

V Conclusiones

Los resultados de la liquidación del ejercicio 2009 permiten una comparación bastante nítida entre los dos últimos modelos de financiación de las CC.AA, el aprobado en 2001 y el actualmente en vigor, aprobado en 2009. Es importante destacar que los resultados a nivel de CC.AA se ven condicionados por los efectos dispares efectos que la crisis económica ha tenido sobre el comportamiento de la capacidad tributaria regional. Esto explica en parte la situación de Castilla-la-Mancha, Andalucía y Canarias.

Estos resultados ponen de manifiesto que si bien en términos absolutos todas las regiones han salido ganando, hay una disparidad significativa entre las ganancias relativas, que se percibe en los cambios que se observan en la ordenación relativa de la financiación per cápita. En general puede decirse que casi todas aquellas regiones que con el anterior modelo salían peor financiadas, en términos per cápita, con el derivado del acuerdo 2009 salen claramente beneficiadas (excepto Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha, que aumentan su distancia respecto a la media). En cambio, aquellas a las que el modelo de financiación del 2001 trataba mejor, siguen ganando en términos absolutos, pero ven recortar su ventaja respecto a la financiación media per cápita, sin que pasen a estar por debajo de ésta.

Esto se debe a que la mayor parte de los recursos adicionales se distribuyen de acuerdo a la variación de la población durante el período 1999-2007, y ésta fue muy dispar entre las CC.AA. Las regiones que más crecieron en población durante este período no fueron las que vieron evolucionar mejor su financiación per cápita fruto de un modelo que, a través de las reglas de modulación y a través de la no actualización de la población, comportaba un empeoramiento en la financiación per cápita.

Además, la liquidación pone de manifiesto claramente los efectos que tienen sobre los recursos de las CC.AA los instrumentos creados para delimitar la solidaridad interterritorial. La constitución del Fondo de Garantía (con un 25% de la capacidad tributaria que no es objeto de igualación), el establecimiento del Fondo de Competitividad y la Disposición Adicional Tercera permiten a aquellas regiones que resultaban peor financiadas con el acuerdo de 2001 mejorar sensiblemente su posición

en términos absolutos, si bien no todas ganan posiciones en términos relativos. El efecto de estos instrumentos solamente queda parcialmente compensado con la creación de otros fondos, dirigidos claramente a satisfacer las necesidades de recursos de aquellas regiones que, también pasando por una situación de crisis económica, eran mejor tratadas, en términos per cápita, en el anterior modelo.

Finalmente, los resultados de la liquidación 2009 ponen de manifiesto una enorme disparidad en las liquidaciones. Si bien la liquidación 2009 fue claramente negativa para las CC.AA (habiendo recibido recursos del Estado que finalmente éste no ingresó), hay una enorme disparidad entre las CC.AA. Parte de este efecto posiblemente se debió a unas expectativas excesivamente optimistas en la recaudación, otra parte pudo deberse a un distinto trato en los anticipos sobre los recursos adicionales del modelo de financiación en 2009, pero las diferencias son excesivamente grandes como para poderlas justificar en base a errores en las previsiones. Además, estas diferencias se observan también en la liquidación 2008 y se perciben en la de 2010 (aunque no se disponga de la información sobre todas las regiones)

V Bibliografía

BOE (2009), 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, BOE núm. 305, 19 de diciembre de 2009, pp. 107086-107155.

(<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>)

De la Fuente, A. (2010), “El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009”, Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, 195: 91-138.

(http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/195_4.pdf)

De la Fuente, Á. (2009a), “El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia”, Colección Estudios Económicos, 08-09, Madrid: Fedea.

(http://www.fedea.es/pub/est_economicos/2009/08-09.pdf).

De la Fuente, Á. (2009b), “El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia. ADENDA”, Colección Estudios Económicos, 09-09, Madrid: Fedea.

(http://www.fedea.es/pub/est_economicos/2009/09-09.pdf).

Herrero, A., Ruiz-Huerta, J. y C. Vizán (2010), “La reforma de la financiación autonómica de 2009” REAF, nº. 11. Octubre: 169-205.

Garcimartín , C., Díaz de Sarralde y Ruiz-Huerta, Jesús, (2011), “La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia” . *Hacienda Pública Española*. 197-(2/2011): 67-85

López Laborda, J. (2010), “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09*, Barcelona: Institut d’Economia de Barcelona, 22-37.

Lago, S. (2010), “El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. IEB, 62-73.

Zabalza, A. y López Laborda, J. (2010), “El nuevo sistema de de financiación autonómica: descripción, estimación empírica y evaluación”. FUNCAS. Documento de Trabajo nº 530/2010

MEH (2009), *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*. Madrid: Consejo de Política Fiscal y Financiera, Ministerio de Economía y Hacienda.

http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf

<http://www.funcas.es/Publicaciones/InformacionArticulos/Publicaciones.asp?ID=1649>

Anexos

Tabla 1. Comparación recursos modelo de financiación Acuerdo 2009 y Acuerdo 2001 (Statu Quo) sobre recaudación 2009 (miles de euros)												
	Recursos Statu Quo Inicial 2009	Población Ajustada 2009	Statu Quo per cápita 2009	Ranking	Distancia media	Recursos Definitivos 2009	Recursos Definitivos pc 2009	Ranking	Distancia media	Variación absoluta	% sobre el total	Variación pc
	(1)		(1)			(2)						
Andalucía	14.334.008	8.170.057	1.754,46	11	- 48	15.421.448	1.887,56	14	- 125	1.087.440	11,82%	133,10
Aragón	2.806.184	1.415.029	1.983,13	4	181	2.984.599	2.109,21	6	97	178.415	1,94%	126,09
Asturias	2.231.145	1.125.092	1.983,08	5	181	2.376.315	2.112,11	5	100	145.170	1,58%	129,03
Baleares	1.656.554	1.094.315	1.513,78	15	- 288	2.188.360	1.999,75	10	- 12	531.806	5,78%	485,97
Canarias	3.323.208	2.177.684	1.526,03	14	- 276	3.694.544	1.696,55	15	- 316	371.336	4,04%	170,52
Cantabria	1.325.693	587.942	2.254,80	1	453	1.397.099	2.376,25	1	364	71.406	0,78%	121,45
Castilla y León	5.403.163	2.749.571	1.965,09	6	163	5.787.820	2.104,99	7	93	384.657	4,18%	139,90
Castilla-La Mancha	3.917.959	2.197.503	1.782,91	10	- 19	4.253.395	1.935,56	12	- 77	335.436	3,65%	152,64
Cataluña	13.408.010	7.385.949	1.815,34	9	13	15.394.457	2.084,29	8	72	1.986.447	21,59%	268,95
Extremadura	2.317.910	1.168.419	1.983,80	3	182	2.476.475	2.119,51	4	107	158.565	1,72%	135,71
Galicia	5.549.518	2.966.887	1.870,49	8	68	6.035.331	2.034,23	9	22	485.813	5,28%	163,75
La Rioja	670.998	325.818	2.059,43	2	257	715.944	2.197,38	2	185	44.946	0,49%	137,95
Madrid	11.493.289	6.011.076	1.912,02	7	110	13.134.929	2.185,12	3	173	1.641.641	17,85%	273,10
Murcia	2.381.750	1.416.268	1.681,71	12	- 120	2.744.169	1.937,61	11	- 75	362.419	3,94%	255,90
Valencia	8.099.206	4.999.139	1.620,12	13	- 182	9.512.357	1.902,80	13	- 109	1.413.151	15,36%	282,68
Total Rég.C.	78.918.596	43.790.749	1.802,18			88.117.244	2.012,23			9.198.648		210,06

(1) Nivel competencial homogéneo Acuerdo 2001

(2) Teniendo en cuenta todos los componentes nuevo modelo, incluidos el F. Convergencia y la DA3ª.

Font: elaboración propia a partir datos Ministerio de Economía y Hacienda liquidación modelo de financiación 2009 (2011)

Tabla 2. Comparación recursos modelo de financiación Acuerdo 2009 y Acuerdo 2001 (Statu Quo) sobre recaudación 2009 (miles de euros).

	Recursos Statu Quo Inicial 2009	Población Derecho 2009	Statu Quo per cápita 2009	Ranking	Distancia media	Recursos Definitivos 2009	Recursos Definitivos pc 2009	Ranking	Distancia media	Variación absoluta	% sobre el total	Variación pc
	(1)		(1)			(2)						
Andalucía	14.334.008	8.302.923	1.726,38	11	- 76	15.421.448	1.857,35	14	- 155	1.087.440	11,82%	130,97
Aragón	2.806.184	1.345.473	2.085,65	5	283	2.984.599	2.218,25	5	206	178.415	1,94%	132,60
Asturias	2.231.145	1.085.289	2.055,81	6	254	2.376.315	2.189,57	6	177	145.170	1,58%	133,76
Baleares	1.656.554	1.095.426	1.512,25	15	- 290	2.188.360	1.997,72	11	- 15	531.806	5,78%	485,48
Canarias	3.323.208	2.103.892	1.579,55	14	- 223	3.694.544	1.756,05	15	- 256	371.336	4,04%	176,50
Cantabria	1.325.693	589.236	2.249,85	1	448	1.397.099	2.371,03	1	359	71.406	0,78%	121,18
Castilla y León	5.403.163	2.563.521	2.107,71	2	306	5.787.820	2.257,76	2	246	384.657	4,18%	150,05
Castilla-La Mancha	3.917.959	2.081.313	1.882,45	8	80	4.253.395	2.043,61	10	31	335.436	3,65%	161,17
Cataluña	13.408.010	7.475.420	1.793,61	19	- 9	15.394.457	2.059,34	8	47	1.986.447	21,59%	265,73
Extremadura	2.317.910	1.102.410	2.102,58	3	300	2.476.475	2.246,42	3	234	158.565	1,72%	143,83
Galicia	5.549.518	2.796.089	1.984,74	7	183	6.035.331	2.158,49	7	146	485.813	5,28%	173,75
La Rioja	670.998	321.702	2.085,77	4	284	715.944	2.225,49	4	213	44.946	0,49%	139,71
Madrid	11.493.289	6.386.932	1.799,50	9	- 3	13.134.929	2.056,53	9	44	1.641.641	17,85%	257,03
Murcia	2.381.750	1.446.520	1.646,54	12	- 156	2.744.169	1.897,08	12	- 115	362.419	3,94%	250,55
Valencia	8.099.206	5.094.875	1.589,68	13	- 212	9.512.357	1.867,04	12	- 145	1.413.151	15,36%	277,37
Total Rég.C.	78.918.596	43.791.021	1.802,16			88.117.244	2.012,22			9.198.648		210,06

(1) Nivel competencial homogéneo. Acuerdo 2001

(2) Teniendo en cuenta todos los componentes nuevo modelo, incluidos el F. Convergencia y la DA3ª.

Font: elaboración propia a partir datos Ministerio de Economía y Hacienda liquidación modelo de financiación 2009 (2011)

Tabla 3. Origen ganancias nuevo modelo de financiación 2009 en relación Statu Quo 2009 (modelo 2001) (miles de euros)								
	Fondo Dispersión	Fondo densidad	Pol. Normal. Lingüística	Fondo Cooperación	Fondo Competitividad	Recursos adicionales	DA3^a	Total
Andalucía	0	0	0	308.562	0	778.878	0	1.087.440
Aragón	0	9.006	0	32.646	0	136.764	0	178.415
Asturias	7.864	0	0	90.926	0	46.380	0	145.170
Baleares	0	0	31.297	0	138.844	173.368	188.297	531.806
Canarias	0	0	0	69.200	0	302.136	0	371.336
Cantabria	1.052	0	0	16.196	0	54.158	0	71.406
Castilla y León	6.989	17.497	0	210.486	0	149.686	0	384.657
Castilla-La Mancha	0	13.986	0	76.321	0	245.129	0	335.436
Cataluña	0	0	97.958	0	937.109	951.381	0	1.986.447
Extremadura	0	7.436	0	102.504	0	48.625	0	158.565
Galicia	34.093	0	45.956	242.788	0	162.976	0	485.813
La Rioja	0	2.074	0	0	0	42.872	0	44.946
Madrid	0	0	0	0	762.669	878.972	0	1.641.641
Murcia	0	0	0	50.372	100.602	211.444	0	362.419
Valencia	0	0	61.643	0	634.277	717.232	0	1.413.151
Total Rég.C.	49.998	49.999	236.854	1.200.000	2.573.500	4.900.000	188.297	9.198.648

Font: elaboración propia a partir datos Ministerio de Economía y Hacienda liquidación modelo de financiación 2009 (2011)

Tabla 4. Diferencias población ajustada Acuerdo 2009 y población de derecho 2009			
	Población Derecho	Población Ajustada	Diferencia
Andalucía	8.302.923	8.170.057	132.866
Aragón	1.345.473	1.415.029	-69.556
Asturias	1.085.289	1.125.092	-39.803
Baleares	1.095.426	1.094.315	1.111
Canarias	2.103.892	2.177.684	-73.792
Cantabria	589.236	587.942	1.294
Castilla y León	2.563.521	2.749.571	-186.050
Castilla-La Mancha	2.081.313	2.197.503	-116.190
Cataluña	7.475.420	7.385.949	89.471
Extremadura	1.102.410	1.168.419	-66.009
Galicia	2.796.089	2.966.887	-170.798
La Rioja	321.702	325.818	-4.116
Madrid	6.386.932	6.011.076	375.856
Murcia	1.446.520	1.416.268	30.252
Valencia	5.094.875	4.999.139	95.736
Total Rég.C.	43.791.021	43.790.749	

Tabla 5. Liquidaciones modelo de financiación 2007 y 2008 (Acuerdo 2001) y 2009 (Acuerdo 2009) (miles de euros)

	Liquidación 2007	% PIB 2007	Liquidación 2008	% PIB 2008	Liquidación 2009	% PIB 2009	Objetivo Déficit 2009	Objetivo+ liquidación	Margen respecto 3%	Liquidación 2010 (P)	% PIB 2009
CC.AA									3%		
Cataluña	816.575	0,41%	-690.717	-0,34%	-2.478.108	-1,27%	1,30%	2,57%	0,43%		
Galicia	393.029	0,73%	-573.758	-1,02%	-1.600.592	-2,92%	1,30%	4,22%	-1,22%	422.660	0,77%
Andalucía	1.426.172	0,98%	-1.475.978	-0,99%	-4.637.439	-3,24%	1,30%	4,54%	-1,54%	458.204	0,32%
Principado Asturias	117.325	0,51%	-171.162	-0,72%	-588.064	-2,59%	1,30%	3,89%	-0,89%		
Cantabria	114.656	0,86%	-125.021	-0,90%	-364.226	-2,73%	1,30%	4,03%	-1,03%		
Rioja	55.022	0,71%	-46.314	-0,58%	-202.974	-2,59%	1,30%	3,89%	-0,89%	69.630	0,89%
Murcia	197.101	0,73%	-160.515	-0,57%	-581.974	-2,14%	1,30%	3,44%	-0,44%		
C.Valenciana	515.569	0,50%	-635.685	-0,60%	-1.707.219	-1,68%	1,30%	2,98%	0,02%		
Aragón	201.589	0,61%	-171.838	-0,50%	-721.646	-2,22%	1,30%	3,52%	-0,52%		
Castilla-la-Mancha	366.870	1,03%	-265.153	-0,72%	-1.033.694	-2,89%	1,30%	4,19%	-1,19%		
Canarias	471.193	1,13%	-340.039	-0,79%	-1.102.358	-2,67%	1,30%	3,97%	-0,97%	-52.000	-0,13%
Extremadura	184.287	1,05%	-252.350	-1,39%	-764.378	-4,27%	1,30%	5,57%	-2,57%		
Illes Balears	34.643	0,13%	-162.051	-0,60%	-178.377	-0,68%	1,30%	1,98%	1,02%	449.000	1,70%
Madrid	819.831	0,44%	15.069	0,01%	-1.336.223	-0,70%	1,30%	2,00%	1,00%	1.075.060	0,57%
Castilla-León	362.226	0,64%	-443.607	-0,76%	-1.439.181	-2,55%	1,30%	3,85%	-0,85%		
Total	6.076.088	0,63%	-5.499.120	-0,55%	-18.736.453	-1,94%	1,30%	3,24%	-0,24%		

Datos del Ministerio de Economía y Hacienda para las liquidaciones 2007, 2008 y 2009.

Para la liquidación de 2010 se ha recogido la información contenida en los distintos Proyectos Leyes de Presupuestos de cada comunidad Autónoma.