

Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre

SUSANA BORRAZ PERALES y CÉSAR CANTALAPIEDRA LÓPEZ

SOCIOS AFI (Análisis Financieros Internacionales)

e-mail: ccantalapiedra@afi.es; sborraz@afi.es

RESUMEN

La reforma del sistema de financiación autonómica ha supuesto un complejo cambio en la operativa de funcionamiento del sistema cuya aplicación gradual va a impedir conocer resultados definitivos del modelo hasta 2012, momento en el que ya se habrán incorporado todos los recursos adicionales y se contará con los rendimientos y variables de reparto definitivas que permitirán deducir las posibles ganancias relativas de cada comunidad autónoma con respecto al modelo anterior. La primera parte de este artículo se centra en la descripción del nuevo modelo de financiación autonómica incorporando algunas valoraciones sobre los cambios que supone con respecto al precedente. En una segunda parte, nos hemos aproximado parcialmente a las consecuencias del modelo en algunos de sus aspectos básicos como la actualización del valor normativo de tributos cedidos tradicionales y las diferencias que representa entre comunidades autónomas, una estimación del valor de la población ajustada según los nuevos criterios y el reparto de los anticipos a cuenta de los recursos adicionales en función de los importes asignados en los presupuestos de 2010.

Palabras clave: Financiación autonómica, valor normativo de los tributos cedidos, fondos de convergencia, población ajustada.

Approaching the New Autonomous Communities Financing System: A Context of Uncertainty

ABSTRACT

The reform of Autonomous Communities Financing System has implied a complex change in the operating mechanism of the system which gradual application is going to prevent from knowing the final results until 2012. It will be the moment in which the additional resources will have been incorporated and the final yields and sharing variables will be known. These facts will let us know the probable gains for each Autonomous Community with respect to the previous model. In this article, the previous part consists in describing the new Autonomous Financing System including some assessments. In the second part, we have approached partially to some consequences of the model in basics as the up dated of normative value of traditional taxes transferred and the differences that represent between Autonomous Communities, an estimation of the adjusted population value according to new criteria and the distribution of the advances on the additional resources according to the imports assigned in the General Budget 2010.

Keywords: Regional Financing, Normative Value of the Transferred Taxes, Regional Convergence Funding, Adjusted Population.

Clasificación JEL: H71.

Artículo recibido en febrero de 2010 y aceptado en mayo de 2010.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. 28113.

1. INTRODUCCIÓN

Tras un largo proceso de debate político entre el Estado y las Autonomías, el pasado 15 de julio fue aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Acuerdo 6/2009 de reforma del Sistema de Financiación autonómica y de las ciudades con Estatuto de Autonomía, cuya puesta en marcha requería la modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las comunidades autónomas y el desarrollo de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifica determinadas normas tributarias.

Las principales novedades que han supuesto ambos desarrollos normativos con respecto a la información sobre la configuración del nuevo modelo que ha sido facilitada de forma parcial durante todo el proceso de negociación son las que se relacionan a continuación:

1. Mayor claridad sobre su funcionamiento desde su entrada en vigor en 2009 hasta 2012, año en el que se conocerán de forma efectiva los resultados del sistema:
 - a. Doble regularización de los recursos del año base y liquidaciones definitivas.
 - b. Aplicación de los recursos adicionales en el tiempo, distinguiendo entre recursos adicionales aplicados en 2009 y en 2010.
 - c. Determinación provisional del Fondo de Garantía y del Fondo de Suficiencia Global, así como sus valores definitivos y momento en el que surten efecto.
2. Concreción de la formulación de las Necesidades de Financiación del año base y la definición de los recursos tributarios con criterios normativos.
3. Concreción de las reglas de reparto (comunidades destinatarias y cómo se reparte la dotación entre las mismas) de los Fondos de Convergencia Autonómica (Competitividad y Cooperación).
4. Detalle sobre la evolución del modelo.

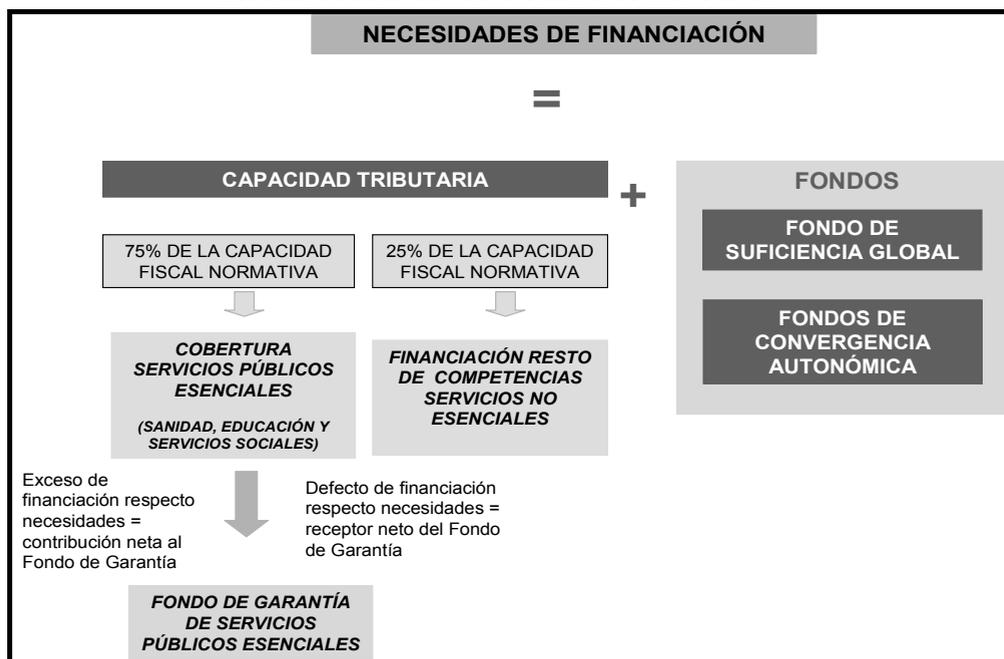
La complejidad del nuevo sistema de financiación autonómica justifica que el artículo se haya centrado en dos objetivos: por una parte, aclarar los mecanismos de funcionamiento del mismo y realizar valoraciones sobre sus consecuencias en algunas cuestiones concretas, y por otra, analizar algunos de los aspectos más novedosos que introduce tales como los nuevos valores normativos de los tributos cedidos o la distribución de la nueva variable de reparto (población ajustada). En consecuencia, en una primera parte se describe el funcionamiento del nuevo sistema de financiación autonómica, detallando aspectos como la determinación de las necesidades globales de financiación, el reparto de los recursos adicionales, el acceso a los Fondos de Convergencia Autonómica y la evolución del sistema. Poste-

riormente, se analizan algunas cuestiones operativas de su aplicación como la fórmula de los anticipos y su aplicación gradual en el medio plazo. Por último, se han realizado varios ejercicios para la estimación de posibles impactos de algunos de los principales cambios que ha introducido la nueva normativa (definición de nuevos valores normativos de los tributos cedidos tradicionales, previsible evolución de la población ajustada y el reparto efectivo de los recursos adicionales puestos a disposición del modelo)

2. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA

La estructura del nuevo modelo de financiación autonómica mantiene los elementos básicos de los anteriores sistemas de financiación autonómica: será preciso estimar las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma que se cubrirán con la capacidad tributaria de cada una de ellas y con la obtención de recursos procedentes de distintos fondos. El gráfico 1 describe las relaciones básicas entre las distintas partes del modelo y cómo éstas se relacionan en el nuevo sistema. El presente epígrafe se detiene en la descripción detallada de cada uno de estos elementos.

GRÁFICO 1
Estructura básica del nuevo sistema de financiación.



Fuente: Elaboración propia.

2.1. ¿Cómo determinar las Necesidades Globales de Financiación en el año base?

Las Necesidades Globales de Financiación en el año base están constituidas por la suma de las necesidades de financiación correspondientes a dicho ejercicio y la incorporación de los recursos adicionales previstos sucesivamente para 2009 y 2010. Se toma como referencia inicial el ejercicio 2007 cuyas necesidades de financiación están integradas por los siguientes importes:

1. **Recursos definitivos liquidados** proporcionados por el sistema de financiación en 2007 en términos normativos, **incluida la garantía sanitaria** correspondiente en dicho ejercicio.

En cuanto a la estimación de los valores normativos de los recursos tributarios, no se producen cambios en su determinación cuando éstos se refieren a recursos sometidos a liquidación (IRPF, IVA, Impuestos especiales, Venta Minorista de Hidrocarburos, Determinados Medios de Transporte), por lo que se mantiene el cálculo del *valor normativo a través del importe del rendimiento sin tener en cuenta el ejercicio de capacidad normativa realizado por la Comunidad Autónoma*. El principal cambio viene de la mano de la estimación del **valor normativo de los tributos cedidos tradicionales**, permitiendo la actualización de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas a la evolución registrada por las bases fiscales asociadas a dichos tributos. No obstante, tomar como referencia 2007 supone descontar una pequeña parte de la expansión registrada en los ejercicios precedentes en estos tributos cuya recaudación fue la primera en registrar un impacto relevante como consecuencia de los primeros signos de crisis tal como se aprecia en la Tabla 1.

TABLA 1
Evolución de la recaudación de I.T.P. y A.J.D.

	T.P.	A.J.D.	Total	Δ i.a. %
1999	3.312,67	1.660,04	4.972,71	17,3%
2000	3.810,44	1.847,43	5.657,87	13,8%
2001	4.091,30	1.925,60	6.016,90	6,3%
2002	4.675,64	2.879,21	7.554,84	25,6%
2003	6.047,25	3.772,81	9.820,06	30,0%
2004	7.172,46	5.284,66	12.457,12	26,9%
2005	8.377,86	6.677,31	15.055,18	20,9%
2006	10.085,46	8.073,46	18.158,92	20,6%
2007	8.561,70	7.884,19	16.445,89	-9,4%
2008	4.512,04	5.022,81	9.534,85	-42,0%

Fuente: Badespe de AEAT, Caja.

El ejercicio 2007 supone por tanto, una primera contracción en el nivel de recursos recaudados del orden del 9,4%. Sin embargo, como puede deducirse de los datos de 2008, la caída más profunda se produce después, registrándose un descenso del 42% y volviendo a niveles próximos a los alcanzados en 2003.

A partir del nuevo sistema, el método de cálculo del valor normativo de determinados impuestos se establece como sigue:

- **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** que se calcula para 2007 como el 85% del valor real del importe recaudado por este impuesto en dicho ejercicio.
 - **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**, en cuyo caso se duplica el valor normativo reflejado en el año base 1999 de acuerdo al anterior sistema que se actualiza con el incremento del ITE nacional registrado desde entonces hasta 2007.
 - **Valor normativo del Tributo del Juego** mantiene el esquema del sistema anterior, al actualizarse su valor normativo de 1999 con respecto a la evolución del ITE hasta la liquidación de 2007.
 - **Ingresos por Tasas** afectas a los servicios transferidos se siguen estimando por la evolución del ITE (hasta 2007) del valor normativo del año base 1999 del anterior sistema.
 - **Compensación estatal** por la supresión del Impuesto sobre Patrimonio.
 - **Coste de los servicios transferidos** hasta la entrada en vigor del sistema regulado en la nueva Ley cuyo importe no se haya tenido en cuenta para determinar los recursos definitivos del año base 2007, esto es, el coste de las transferencias realizadas desde entonces hasta la entrada en vigor del sistema.
 - **Dotación complementaria de la financiación de la asistencia sanitaria** y la dotación de compensación de insularidad incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por un importe conjunto de 655 millones de euros.
 - **Importe de la financiación de los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina** con anterioridad a 2002, que se transfirió desde el Presupuesto del Organismo a determinadas comunidades autónomas, correspondiente a 2007.
2. **Recursos adicionales que se integran en el Sistema de Financiación en el año 2009 y 2010.**

El Estado añade a las Necesidades Globales de Financiación de cada comunidad autónoma enumeradas anteriormente, los importes derivados de la integración de recursos adicionales aplicados en 2009 y 2010. Por este motivo, la determinación de las Necesidades Globales de Financiación de

cada comunidad autónoma se realiza inicialmente de forma provisional en función de los últimos datos disponibles de las variables clave para distribuir estos recursos. La ausencia de datos actualizados con respecto al ejercicio de referencia de buena parte de estas variables justifica la provisionalidad de los importes y la necesidad de realizar una doble regularización del sistema, que coincidirá, respectivamente con la primera y segunda liquidaciones definitivas del sistema del siguiente modo:

- **La primera regularización está prevista en la liquidación definitiva de 2009, que se realizará en 2011** (primera liquidación en la que se conocerá el reparto definitivo de los recursos). Coincidirá con la disponibilidad de los datos definitivos para el reparto de los recursos adicionales que se aplican en 2009.
- **La segunda regularización está prevista en la estimación de las necesidades globales de financiación que se determinen para 2010** como consecuencia de la concreción de los recursos definitivos del sistema en dicho ejercicio y que serán incrementados por la incorporación de nuevos recursos adicionales coincidiendo con la liquidación definitiva de 2010 realizada en 2012.

a) Recursos adicionales 2009 y garantía de cumplimiento del “statu quo”

El objetivo planteado por el Estado es garantizar el statu quo de las comunidades autónomas que les hubiera correspondido por el anterior sistema de financiación en el ejercicio 2009, e incrementarlo por el importe de los recursos adicionales aplicables en dicho ejercicio.

Recursos 2009 de las comunidades autónomas = statu quo (rendimiento definitivo teórico de 2009) + recursos adicionales de 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

TABLA 2
Recursos adicionales del sistema que se incorporan en 2009

Objetivo	Importe (millones euros)	Distribución	Variables de distribución	Efectos del reparto
Refuerzo del Estado de Bienestar	4.900	3.675	Peso relativo variación de la población ajustada entre 1999 y 2009 en relación a la variación del total de la población ajustada entre las CCAA de régimen común para dicho período.	Se verán beneficiadas las Comunidades con mayor peso poblacional y mayores ganancias en población en el período de vigencia del anterior modelo.
		1.225	<ul style="list-style-type: none"> • 50% en relación al peso relativo de la población ajustada en cada CCAA en 2009 en relación a la total de las de régimen común. • 40% según peso relativo de población potencialmente dependiente de cada CCAA corregida por el factor de ponderación en relación al total correspondiente a todas las CCAA de régimen común (según datos Resolución de 21 de mayo del IMSERSO). • 10% según peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación registradas en el SISSAD según datos y ponderaciones de la anterior Resolución. 	Destinado preferentemente a comunidades autónomas con mayor peso de la dependencia (mayor número de mayores sobre el conjunto poblacional). Se incentiva indirectamente (a través de un 10% de los recursos) la aplicación de la normativa y el uso del SISSAD.
Dispersión superior a la media	50		A CCAA con una dispersión (medida como habitantes por entidades singulares) inferior a la media según valores de 2009. Se reparte según peso relativo de número de entidades singulares en relación a las CCAA destinatarias.	CCAA beneficiarias: Principal beneficiaria: Galicia
Densidad poblacional inferior a la media	50		A CCAA con una densidad poblacional (medida como habitantes por kilómetro cuadrado) inferior a la media según valores de 2009. Se reparte según peso relativo de la población ajustada en relación a la total de las CCAA destinatarias.	Destinatarias según datos 2009: Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Galicia, La Rioja
Recursos para la normalización lingüística	<i>Se multiplica por 2,5 la financiación que proporcional el sistema de la Ley 21/2001 por estas políticas</i>			CCAA con competencias en estas materias: Baleares, Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia

La **determinación del statu quo para el ejercicio 2009** que debe garantizar el nuevo modelo con respecto a los rendimientos definitivos que hubieran obtenido las comunidades autónomas según el anterior sistema se elabora a partir de los siguientes importes:

1. Importe de los recursos definitivos del sistema de financiación de la Ley 21/2001 que se liquidarían en 2009 en términos normativos.
2. Importe de la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria que hubiera correspondido a cada Comunidad Autónoma con el límite conjunto de 500 millones de euros.
3. Ingresos por los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos, según la nueva metodología propuesta para estimar los valores normativos en referencia a lo recaudado en 2009.
4. Compensación estatal por la supresión del gravamen del Impuesto de Patrimonio.
5. Ingresos según valor normativo derivados del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos e Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte para 2009.
6. Coste de los servicios transferidos hasta la entada en vigor del nuevo sistema, cuyo importe no se haya tenido en cuenta en la determinación de los recursos definitivos del 2009.
7. Dotación complementaria para la financiación sanitaria y la dotación de compensación de insularidad incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, por un importe total de 655 millones de euros.
8. Importe de la financiación por los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina con anterioridad a 2002 que se transfiere desde el Presupuesto del Organismo a determinadas comunidades con respecto a 2009.

b) Recursos adicionales 2010

A los recursos definitivos que proporcione el sistema en 2010 correspondientes a la liquidación definitiva que se practique en 2012, coincidente con la segunda regularización de las Necesidades Globales de Financiación, el Estado incorporará los siguientes importes:

TABLA 3
 Recursos adicionales del sistema que se incorporan en 2010.

Importe (millones de euros)	Variables de distribución	Efectos del reparto
1.200	Peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el SISSAD en relación al total de CCAA de régimen común según datos y ponderaciones de la Resolución del 21 de mayo de 2009 del IMSERSO.	Se incentiva indirectamente (a través de un 10% de los recursos) la aplicación de la normativa y el uso del SISSAD.
1.200	Peso relativo de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma en 2009 en función de población ajustada total.	Favorece a las Comunidades con mayor peso en población ajustada (población, mayores y jóvenes).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2.2. ¿Cómo se articula la financiación de las necesidades globales del año base?

Las necesidades globales de financiación del año base se financian con los siguientes recursos del sistema, en sus valores de 2007: **Capacidad tributaria**, la **transferencia del Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales** y el **Fondo de suficiencia global**.

1. **Capacidad tributaria**, que se define como el conjunto de recursos tributarios que corresponden a la Comunidad Autónoma en 2007, entre los que se integran:
 - **Recaudación de los Impuestos** sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego, Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Determinados Medios de Transporte y Tasas afectas a los servicios transferidos, **según valor normativo** atendiendo a la nueva metodología **para el año 2007**.
 - **Tarifa Autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a una participación autonómica del 50%** del rendimiento del impuesto.
 - **Cesión del 50% de la recaudación líquida por IVA** en el respectivo territorio.
 - **Cesión del 58% de la recaudación líquida en su territorio** por los Impuestos sobre la Cerveza, sobre Vino y Bebidas Fermentadas, sobre

Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco y del 100% del Impuesto sobre la Electricidad.

2. Transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.

Este fondo tiene por objetivo garantizar la misma financiación por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales. Se configura a partir del 75% de los recursos tributarios definidos del año 2007 que componen la Capacidad Tributaria según criterios normativos y debidamente homogeneizados –quedándose la Comunidad el 25% restante– y la aportación (provisional) de recursos adicionales del Estado. Esta aportación provisional está constituida por los recursos para el refuerzo del Estado del Bienestar, los asignados en concepto de dispersión y densidad y la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria.

La incorporación de los recursos adicionales previstos para 2010 a las Necesidades Globales de Financiación complementará esta aportación provisional del Estado al Fondo de Garantía en el año base determinando la aportación definitiva estatal a dicho Fondo.

A partir de la estimación de la dotación global del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, este **se reparte en función de la variable “población ajustada”** que introduce como novedad el nuevo modelo. Finalmente, la **Transferencia de Garantía tendrá un saldo positivo o negativo (TG)** en función del resultado de descontar de la participación en el importe global del Fondo (PFG) de acuerdo a la población ajustada respectiva, el 75% de su capacidad tributaria (CT):

$$TG (i) = PFG (i) (\text{año base}) - 75\% CT (i) (2007)$$

En consecuencia, la variable población ajustada adquiere en el nuevo modelo de financiación un papel crucial no sólo en el reparto de los recursos adicionales sino en el propio desarrollo del modelo, ya que implica una actualización anual de la Participación en la Transferencia de Garantía en función de variaciones en las variables que componen el citado indicador.

3. Fondo de Suficiencia Global.

Se calcula en el año base por la diferencia entre las Necesidades Globales de Financiación y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia positiva (o negativa) del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el mismo año.

El Fondo de Suficiencia Global se calcula **provisionalmente** hasta una posterior **primera regularización** en cuanto se conozcan las variables definitivas que determinan el reparto de recursos adicionales de 2009. Esta regularización exigirá tomar como referencia las Necesidades Globales de

Financiación de cada comunidad en 2009, incorporados los recursos adicionales. Se comparará este valor con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia (positiva o negativa) del Fondo de Garantía de la comunidad en el año 2009. La diferencia determinará el valor del Fondo de Suficiencia en 2009 cuyo importe se convierte a valores del año base a través de la variación de los ITE entre 2009 y 2007.

La regularización definitiva corresponderá a la incorporación de recursos adicionales de 2010 y el mismo procedimiento con respecto a este año de referencia.

2.3. ¿Cómo se define la población ajustada?

La definición de la variable población ajustada constituye una de las principales novedades del modelo con respecto a lo anteriores sobre la que deben destacarse los siguientes rasgos fundamentales:

1. **Utilización de un indicador sintético** aplicado a un importe global frente a la aplicación de distintos bloques de variables de reparto en función de tres grupos de competencias homogéneas para el cálculo de las necesidades de gasto por comunidad autónoma.
2. En la práctica, el indicador sintético se aplica **para distribuir recursos** y no para la estimación de necesidades de gasto como se realizaba en el modelo anterior.
3. El valor de la población ajustada se calcula anualmente, lo que introduce la novedad de la **actualización permanente** de la financiación en función de la evolución de sus distintas variables definitorias (véase Tabla 4).
4. La nueva variable de reparto entendida como población ajustada tiene un papel más relevante en el nuevo modelo de financiación puesto que no se aplica exclusivamente, como se hacía en el modelo anterior, a calcular en el año base las necesidades individuales de financiación por competencias, sino que es la variable crítica en el desarrollo del modelo y el reparto de recursos adicionales y de los Fondos de Convergencia.
5. El indicador **introduce de forma implícita nuevas variables de reparto y modifica** indirectamente las ponderaciones aplicadas en el modelo anterior. Entre los principales cambios en la definición de las variables de reparto, cabe destacar la ganancia de la población joven que no sólo se incorpora directamente al conjunto con un peso del 20,5%, sino que también lo hace indirectamente a través de la población protegida equivalente. Por su parte, la población mayor de 65 años incrementa ligeramente su porcentaje de participación que se determina ahora a través del 8,5% de ponderación directa y la indirecta en la población protegida equivalente, en la que

alcanza también el 20,5% del total. El peso del envejecimiento se sitúa en el 29%, mientras que en el sistema anterior rondaba el 26% como consecuencia del escaso peso del bloque de competencias sociales sobre la restricción inicial del modelo.

TABLA 4
Definición de la población ajustada

Ponderación	Variable	Definición
30%	Población	Población contenida en el Padrón para cada C.A. a 1 de enero del año de referencia (base 2007).
1,80%	Superficie	Superficie territorial en kilómetros cuadrados de cada C.A.
0,60%	Dispersión	Proporción de número de entidades singulares de cada C.A. según INE del Padrón (año de referencia).
0,60%	Insularidad	Imputación proporcional a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la Península y las capitales insulares según datos de Fomento.
38%	Población protegida equivalente según siete grupos de edad	Según metodología del Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario publicado en septiembre de 2007 según el valor de la misma para el año de referencia (base 2007).
8,5%	Población mayor de 65 años	Población mayor de 65 años a 1 de enero de 2007 elaborado por INE.
20,5%	Población entre 0 y 16 años	Población entre 0 y 16 años del Padrón para cada C.A. a 1 de enero de 2007, elaborado por INE.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2.4. Creación y funcionamiento de los Fondos de Convergencia Autonómicos

Se crean los Fondos de Convergencia Autonómica (Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación) con el objetivo de que las comunidades autónomas converjan términos de financiación o bien, la financiación por población ajustada se aproxime a la capacidad fiscal por habitante ajustado. El funcionamiento y evolución de ambos fondos se describe a continuación:

a) Fondo de Competitividad

Está constituido por recursos adicionales al sistema y su objetivo es aproximar la financiación homogénea per cápita o ésta a su capacidad fiscal por habitante

ajustado entre comunidades autónomas, desincentivando la competencia fiscal a la baja.

Los recursos procedentes de los Fondos de Convergencia forman parte del modelo pero se aplican tras determinar la financiación que le corresponde por la cobertura de los servicios esenciales, el Fondo de Suficiencia Global y los recursos adicionales que le corresponden. De hecho, la operativa de este Fondo es la siguiente: si los recursos por habitante ajustado obtenidos por una comunidad autónoma como resultado del sistema son inferiores a la media, o si están por debajo de la capacidad fiscal por población ajustada, ésta recibe recursos de dicho Fondo.

La dotación del Fondo de Competitividad se recogerá anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. **La dotación inicial en 2009 será el equivalente al 70% de los recursos adicionales** aplicados en el epígrafe I del apartado A del artículo 5¹.

El Fondo se actualiza en función de la variación del ITE entre el año en que se calcula el Fondo y el correspondiente a 2009 y se repartirá entre las comunidades autónomas con *financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal*.

- **Financiación per cápita ajustada.** Se calcula en términos de **financiación homogénea** anual, que supone deducir de los recursos resultantes del sistema los correspondientes a la financiación de *competencias no homogéneas* (competencias transferidas a una Comunidad Autónoma e integradas en el sistema pero que no han sido traspasadas ni integrada su financiación en el año de referencia para el conjunto de comunidades autónomas). Su resultado se divide entre la población ajustada calculada para el mismo año de referencia.
- **Capacidad fiscal** en un año de referencia es el total de recursos tributarios de una Comunidad Autónoma que se incluyen en la estimación de la Capacidad Tributaria, en función de criterios normativos. Se añade la premisa de que se tomarán como referencia los valores reales si éstos fueran inferiores a los normativos. El resultado se divide entre la población ajustada calculada para el año de referencia. No obstante, se utiliza en última instancia el **Índice de capacidad fiscal**. Este se determina al ponderar el cociente de la capacidad fiscal de la comunidad autónoma respecto a la media al 0,25 y adicionarle un 0,75. *El objetivo es visualizar si la capacidad fiscal de la comunidad por la parte autónoma (el 25% que no se integra en el Fondo de Garantía) es superior a la media.*

La regla de funcionamiento determina que recibirán fondos, las comunidades **que cumplan al menos una de estas condiciones:**

- a) **El índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la media es inferior a 1.**

¹ Se podría estimar aproximadamente unos 2.572 millones de euros.

- b) **El índice** que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la media **es inferior al índice de su capacidad fiscal por habitante ajustado**, que a estos efectos estará limitado por la ley. *No obstante, la previsión de tomar como referencia los valores reales si son inferiores a los normativos limita la obtención de recursos del Fondo por esta causa si la comunidad autónoma ejerce competencia fiscal a la baja.*

El reparto entre las destinatarias se realizará en función de la población ajustada relativa. Este reparto puede conducir a que algunas comunidades alcancen los objetivos del Fondo y otras no. Por tanto, si una comunidad alcanza dichos objetivos (cuando al adicionar los recursos del Fondo a la financiación homogénea y dividirlo por la población ajustada se equipara a la media o bien alcanza el límite de capacidad fiscal estipulado por la Ley —si está fijado por debajo de 1—), ya no recibe más Fondo dicho año.

Por tanto, el funcionamiento del Fondo permite la generación de remanentes y sucesivas rondas de reparto: si de la distribución en función de la población ajustada una o más comunidades alcanzan el objetivo del Fondo, el remanente que se genere volverá a repartirse entre las restantes en función de la población ajustada. El Fondo se distribuirá en tantas ocasiones hasta que la totalidad de las comunidades alcance el objetivo, o bien, se agote la dotación de dicho Fondo.

b) Fondo de cooperación

Está constituido por recursos adicionales al sistema y su objetivo es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando la convergencia en términos de renta. La dotación de este fondo para su primer año de liquidación será de 1.200 millones de euros (ejercicio 2009 que se liquidará en 2011) El importe evoluciona al ITE disponible entre el ejercicio de referencia y el año 2009.

Son comunidades beneficiarias aquellas que cumplan al menos una de las siguientes condiciones:

1. Tengan un **PIB per cápita inferior al 90%** de la media de las comunidades autónomas de régimen común que se medirá en términos de los últimos tres años (inicialmente el período 2007-2009).
2. Tengan una **densidad de población inferior al 50%** de la densidad media de CC.AA de régimen común del último año (año de referencia 2009).
3. Teniendo un **crecimiento demográfico inferior al 90% de la media de las CCAA de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media** de las CCAA de régimen común. El crecimiento demográfico también se medirá en función de la media de los últimos tres años (inicialmente 2007-2009), mientras que la densidad será la que corresponda al último año.

Por tanto, esto supone una división en dos subfondos:

1. **Destinado a todas las comunidades beneficiarias y conformado por dos tercios del total del Fondo.**

Se repartirá en función de la población relativa en relación al total de las integrantes ponderada por la distancia entre PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma respecto de la media. *El objetivo del Fondo de facilitar la convergencia en PIB per cápita impone eludir la referencia habitual del sistema a población ajustada.*

2. **Destinado a las comunidades autónomas con un crecimiento demográfico inferior al 50% de la media de las CCAA de régimen común.**

Se repartirá en función de la población relativa de la comunidad autónoma en relación al total de las comunidades beneficiarias que cumplen esta restricción. De igual modo que ocurre en el Fondo de Competitividad, se limita la obtención individualizada de recursos de este fondo: ninguna comunidad recibirá más del 40% del total y el posible remanente se repartirá entre las comunidades del primer subfondo.

2.5. ¿Cómo evoluciona el sistema?

Se mantiene el funcionamiento actual del sistema de financiación de las Comunidades autónomas que se articula a partir de **la determinación de entregas a cuenta de los distintos recursos** (Tarifa autonómica IRPF, porcentaje cedido de IVA, Impuestos especiales, transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global) y **su liquidación definitiva**, con carácter posterior, cuando se conoce el valor definitivo de dichos recursos.

- **Habrà una única liquidación definitiva anual que se aplicará tanto a los recursos del sistema como a los Fondos de convergencia autonómica.**
- También se prevé un *sistema de compensaciones sucesivas de posibles liquidaciones negativas* de los recursos anteriormente enumerados con los importes que la Comunidad Autónoma perciba por liquidación del resto del sistema y de los Fondos de Convergencia autonómica. Si no fuera suficiente, se compensará con las *entregas a cuenta mensuales de cualquier recurso del sistema e incluso de ejercicios posteriores*. El primer recurso que se compensará es la transferencia del Fondo de Garantía, que deberá cancelarse siempre en el año de la liquidación. Esta operativa permite al Estado evitar al máximo posibles retrasos en los casos de devoluciones negativas de ingresos.
- Se mantiene el **sistema de anticipos sobre la base de un 98%** de las previsiones presupuestarias de ingresos.

1. El ITE como índice de referencia para la evolución del sistema

El 75% que configura el Fondo de Garantía evolucionará según las previsiones y rendimientos definitivos de los recursos tributarios. **La aportación estatal a dicho Fondo y el Fondo de Suficiencia Global se actualizarán en función de los ITE provisionales y definitivos**, configurándose de nuevo como principal indicador de referencia de las actualizaciones del sistema.

El ITE se define como la **recaudación estatal en el ejercicio**, excluidos los recursos tributarios cedidos a las Comunidades autónomas por IRPF, IVA e Impuestos especiales.

2. Evolución del Fondo de Garantía

La operativa del sistema distingue el cálculo provisional del sistema con respecto al definitivo.

La **previsión del Fondo de Garantía para cada año de referencia** se integrará por los siguientes importes:

1. 75% de la previsión de los recursos tributarios sujetos a liquidación para el año de referencia en términos normativos y homogeneizados.
2. 75% de la previsión de los recursos tributarios que no se liquidan por la AGE según valores normativos de acuerdo a últimos datos disponibles (TP y AJD, Sucesiones y Donaciones, Determinados Medios de Transporte, Ventas Minoristas de Hidrocarburos).
3. Importe provisional de la aportación estatal por aplicación al importe aportado en el año base del cociente entre el ITE provisional del año de referencia y el del año base.

La previsión de la Participación de cada Comunidad Autónoma en dicho Fondo se establecerá en función de la **actualización de la población ajustada según los últimos datos publicados** en el momento de determinar las entregas a cuenta de los tributos que se liquidan. Las entregas a cuenta correspondientes **a transferencias negativas se compensarán en el importe que reciba mensualmente** la Comunidad Autónoma correspondiente por entregas a cuenta del resto de recursos.

La **liquidación definitiva** para cada Comunidad Autónoma de la transferencia del Fondo de Garantía se determinará por diferencia entre el valor definitivo de la transferencia (en función del rendimiento tributario y población ajustada definitivos) y las entregas a cuenta que haya recibido.

La **aportación estatal definitiva** se determina por la aplicación de la evolución definitiva del ITE para dicho ejercicio en relación al año base.

El **importe que se determine como liquidación definitiva** por este concepto se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma (pago o ingreso) como **operación no presupuestaria del Estado**, cuyo saldo se cancelará aplicándose al finalizar el

ejercicio al presupuesto de gastos o ingresos según proceda en concepto de transferencias. *Por tanto, las previsiones de gasto o ingreso por este concepto no aparecerán en los presupuestos anuales, tan sólo la aportación estatal al Fondo de Garantía.*

3. Evolución del Fondo de Suficiencia Global

Las entregas a cuenta y la liquidación definitiva del Fondo de Suficiencia global **evolucionarán respectivamente a los ITE provisionales y definitivos** en cada caso.

Las entregas a cuenta correspondientes al Fondo de Suficiencia Global se dotarán en la **Sección 32** de los Presupuestos Generales del Estado, haciéndose efectivos como es habitual por doceavas partes en el caso de que sea positivo. **Si es negativo**, se ingresarán en las cuentas del Estado por doceavas partes **en compensación** con las entregas a cuenta de otros recursos tributarios (aparecerá en el **capítulo IV del Presupuesto de Ingresos del Estado** como derecho).

El Fondo de Suficiencia se podrá revisar en función de:

- **Traspaso de nuevos servicios**, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, de forma equivalente a lo que era habitual en el modelo de la Ley 21/2001 con respecto al Fondo de Suficiencia.
- **Efectividad de la cesión de tributos** de acuerdo con las reglas que establezca la ley reguladora de la misma.
- Las **variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos especiales de Fabricación y el IVA**. Se trata de una revisión de oficio que constituye una novedad en el sistema (que no tendrá por qué ser acordada en las Comisiones Mixtas) Por tanto, el ejercicio de capacidad normativa al alza en cualquier tributo cedido conducirá a una revisión de oficio del Fondo de Suficiencia calculado en el año base.

3. APLAZAMIENTOS, ANTICIPOS Y APLICACIÓN GRADUAL DEL MODELO

El régimen transitorio establece que las entregas a cuenta en 2009 y 2010 que recibirán las comunidades autónomas serán las derivadas del sistema de financiación de la Ley 21/2001, así como los importes de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y la dotación de compensación de insularidad.

Se prevé la **concesión de anticipos a cuenta** de los recursos definitivos del nuevo sistema, correspondiente a la obtención de recursos adicionales con la gra-

dualidad correspondiente al 70% en 2009, 85% en 2010 y alcanzar el 100% en 2011.

Se detallan a continuación los importes previstos en los Presupuestos aprobados para 2010 en el caso de que hayan sido explicitados en partida específica. El total declarado por las comunidades en virtud de los anticipos asciende a 9.782 millones de euros, lo que supone 32 millones más que lo recogido en los PGE 2010 por el mismo concepto. La distorsión, en cualquier caso mínima, puede explicarse por desviaciones entre la información suministrada por medios de comunicación y la que se ha consignado en presupuestos dentro de otras partidas.

TABLA 5
Anticipos por recursos adicionales recogidos en Presupuestos Generales 2010.

Anticipos por recursos adicionales previstos en el nuevo sistema de financiación			
	Ppto. 2010 (85%)	Total nuevos recursos	Concepto en el que aparecen en PGE 2010
Cataluña	2.372	2.791	Anticipo a cuenta del nuevo modelo
Galicia	527	620	Recursos adicionales y fondo convergencia
Andalucía	1.350	1.588	Recursos adicionales del Sistema s/Acuerdo 6/2009
Asturias	175	206	Anticipos nuevo modelo de financiación
Cantabria	94	110	Ingresos nuevo modelo
La Rioja (1)	60	70	Fondo complementario sistema financiación (3)
Murcia	363	427	Anticipo a cuenta del nuevo modelo
Valencia	1.260	1.482	Otros fondos transferencias incondicionadas
Aragón	310	365	Fondos adicionales Financiación Autonómica
Castilla-La Mancha	500	588	Información en medios
Canarias	341	401	Recursos adicionales
Extremadura (2)	179	210	Información en medios
Baleares (3)	330	388	Información en medios
Madrid	1.481	1.742	Recursos adicionales del sistema de financiación
Castilla y León	442	520	Recursos adicionales del sistema de financiación
Total	9.782	11.508	
PGE 2010	9.750	11.471	Anticipos a cuenta de los recursos previstos en el nuevo sistema de financiación

(1) Sin incluir 18 millones en virtud del Acuerdo bilateral compensación efecto frontera que aparece en la partida.

(2) Previsto total correspondiente a datos facilitados en los medios de comunicación (prensa).

(3) Previsto para 2010. Datos facilitados en los medios de comunicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuestos de 2010 e información facilitada en medios de comunicación.

Con respecto a estas cifras, es preciso matizar que **no se trata de cifras definitivas sobre reparto de fondos adicionales**, sino que resultan de anticipos a partir de los cálculos del sistema basados en la provisionalidad de los fondos y las variables de reparto. A partir de las liquidaciones definitivas del modelo en 2011 y

2012, podrían concluirse variaciones en la distribución del montante global de los recursos adicionales que asciende a los 11.471 millones de euros. Por tanto, en función de la evolución definitiva de la población ajustada y los rendimientos tributarios (capacidad tributaria global y por comunidad autónoma) podrían obtenerse una distribución diferente.

Otro aspecto relevante que ha sido recogido en las Disposiciones adicionales de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre es la posibilidad de **aplazar la deuda autonómica con respecto a las posibles liquidaciones negativas de 2008 y 2009** a través de retenciones en las entregas a cuenta o liquidaciones de cualquier recurso a partir de 2011, las correspondientes a 2008, y de 2012, las que corresponden a 2009. Se prevé el pago en 60 mensualidades de igual importe. Estas liquidaciones negativas han tenido un impacto en la distribución definitiva de las proyecciones de déficit recogidas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2010-2013, justificando la mayor imputación de déficit a las comunidades autónomas en los primeros ejercicios del período.

Si bien el Estado no va a percibir los abonos correspondientes a las liquidaciones negativas de 2008 como resultado del aplazamiento, ha previsto un ajuste positivo (mayor ingreso) en términos de contabilidad nacional por tratar esta operación como financiera. Este ajuste positivo impone que la contrapartida sea un repunte del déficit de las comunidades autónomas por el importe aplazado. En consecuencia, en el ejercicio en el que se realice el abono (o retención en las entregas a cuenta o liquidación de cualquier recurso), el ajuste de contabilidad nacional tendrá signo inverso para Estado y comunidades autónomas, explicándose así el repunte en las proyecciones de déficit de la Administración Central en 2012.

TABLA 6
Nuevas proyecciones presupuestarias. Actualización del Programa de Estabilidad presupuestaria.

% PIB	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
Comunidades Autónomas	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
Corporaciones Locales	-0,5	-0,7	-1	-0,3	-0,2
Administración Seguridad Social	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Total Administraciones Públicas	-11,4	-9,9	-7,5	-5,4	-3,0

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad Presupuestaria 2009-2013.

4. ESTIMACIÓN DE DISTINTOS IMPACTOS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN CON RESPECTO AL ANTERIOR

Como se puede deducir de los epígrafes anteriores, la falta de disponibilidad de las variables de reparto para 2009 y 2010 determinan la provisionalidad de los resultados, a lo que debe sumarse las más que previsibles divergencias entre unas y otras estimaciones a la hora de calcular el rendimiento definitivo del tramo autonómico del IRPF y muy especialmente, la estimación de la participación territorializada en la tributación indirecta, IVA e Impuestos especiales, que ven considerablemente incrementado este porcentaje de participación en la recaudación: en diez y dieciocho puntos porcentuales. La fuerte contracción registrada en las principales figuras tributarias cedidas en este último ejercicio multiplica la incertidumbre a la hora de identificar posibles ganadores o perdedores con el nuevo sistema.

Así, hemos procedido a realizar algunos ejercicios de estimación parcial de posibles resultados sobre el año base 2007 y año de referencia para el mantenimiento del statu quo (2009) que puede permitirnos localizar posibles causas en los resultados que se concreten en las futuras regularizaciones y liquidaciones definitivas del modelo.

4.1. Aproximación a los nuevos valores normativos de los tributos cedidos tradicionales

Una de las disfunciones que se advirtieron en el anterior sistema de financiación autonómica era la existencia de fuertes desviaciones entre la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales y el valor normativo tal como estaba establecido². Esta divergencia implicaba una infravaloración del incremento en las bases fiscales, y por tanto en la capacidad fiscal de las comunidades autónomas y muy especialmente de aquellas que estaban registrando una fuerte explosión del mercado inmobiliario. No obstante, desde la teoría hacendística tampoco era aconsejable recurrir directamente al valor real, lo que podía provocar un claro desincentivo a elevar la presión fiscal o introducir mejoras en la gestión, si con ello se puede reducir el nivel de las transferencias de nivelación a recibir.

² Valor de la recaudación en el momento de la cesión (con carácter general, 1984) del tributo actualizado anualmente al ITE.

TABLA 7
Estimación de la actualización del valor normativo de tributos cedidos tradicionales para 2007.

	Nuevo valor normativo Jurídicos Documentados (2007)			Nuevo valor normativo Sucesiones (2007)			Nuevo valor normativo tasas (2007)		Nuevo valor normativo Juego (2007)		Nuevo valor normativo tributos cedidos 2007	
	Rec. real por TP	Rec. real por AJD	Rec. total TP y AJD	Valor normativo 2007	Rec. normativa (1) Sucesiones 1999	Doble recaudación 1999 Sucesiones	Actualiz. ITE 2007	Tasas normativo 99	Actualiz. 2007	Juego (1) normativo 99	Actualiz. 2007	Nuevo sistema
Cataluña	1.667	1.495	3.162	2.688	118	236	430	76,06	138,32	403,97	734,70	3.852,08
Galicia	320	293	613	521	33	66	120	41,79	76,00	100,42	182,63	823,65
Andalucía	1.391	1.554	2.945	2.503	76	152	276	128,89	234,41	257,12	467,63	3.246,49
Asturias	289	289	578	246	23	45	83	22,84	41,17	49,76	90,50	418,93
Cantabria	113	125	237	202	15	31	55	8,01	14,57	14,10	25,65	282,87
La Rioja	55	63	118	101	6	11	20	2,92	5,31	11,44	20,80	141,85
Murcia	284	357	641	545	9	17	32	10,07	18,31	36,63	66,61	642,82
Valencia	1.056	1.060	2.116	1.798	73	147	267	39,75	72,29	295,82	538,01	2.603,03
Aragón	235	215	450	382	27	55	100	18,82	34,23	83,67	152,17	634,47
Castilla-La Mancha	320	387	706	600	26	51	94	27,31	49,67	41,61	75,67	769,56
Canarias	308	235	543	461	23	46	83	22,20	40,37	91,21	165,88	710,16
Extremadura	103	91	195	165	23	28	51	16,63	30,25	22,82	41,13	257,96
Baleares	357	244	601	511	16	32	58	11,34	20,63	37,72	68,60	637,63
Madrid	1.599	1.364	2.962	2.518	124	248	451	96,73	175,92	216,84	394,36	3.363,12
Castilla y León	329	335	664	564	40	81	147	51,82	94,25	96,01	174,61	885,97
Total CCAA.	8.424	7.818	16.242	13.806	623	1.246	2.265	574,97	1.045,70	1.758,92	3.198,95	19.269,99

(1) Estimación a partir de la información sobre recaudación normativa suministrada en el "Diagnóstico del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas" elaborado por el MEH.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes sobre Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

TABLA 8
Comparación nuevo valor normativo con anterior sistema y recaudación real.

	Recaudación normativa tributos cedidos y tasas 2007	Recaudación real tributos cedidos 2007 (1)	Recaudación normativa tributos cedidos y tasas 2007	Variación con respecto a recaudación real	Variación con respecto a actual normativa
	Nuevo sistema		Antiguo sistema (2)		
Cataluña	3.990,40	4.303,18	2.522,83	-7,3%	58,2%
Galicia	899,65	926,59	620,79	-2,9%	44,9%
Andalucía	3.480,90	3.483,61	1.714,61	-0,1%	103,0%
Asturias	460,10	407,46	307,54	12,9%	49,6%
Cantabria	297,44	305,67	142,00	-2,7%	109,5%
La Rioja	146,96	151,92	81,33	-3,3%	80,7%
Murcia	661,13	767,01	224,82	-13,8%	194,1%
Valencia	2.675,32	2.616,12	1.444,30	2,3%	85,2%
Aragón	668,70	658,23	419,39	1,6%	59,4%
Castilla-La Mancha	819,23	838,87	339,78	-2,3%	141,1%
Canarias	750,53	718,21	498,86	4,5%	50,4%
Extremadura	287,82	267,20	176,28	7,7%	63,3%
Baleares	658,26	758,72	238,66	-13,2%	175,8%
Madrid	3.539,04	3.814,27	2.388,26	-7,2%	48,2%
Castilla y León	980,22	938,71	656,59	4,4%	49,3%
Total CC.AA.	20.345,69	20.955,76	11.776,04	-3,1%	72,5%

(1) Datos de la última liquidación definitiva y tasas a valor normativo.

(2) Se ha descontado el importe por patrimonio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes sobre Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

Esta infravaloración conducía a limitar la capacidad fiscal de buena parte de las comunidades autónomas y, en consecuencia, estaba sobrevalorando en alguna medida sus respectivos importes en concepto de Fondo de Suficiencia, mecanismo de cierre del sistema que permitía nivelar el conjunto de Necesidades de Gasto.

El nuevo sistema de financiación recoge una nueva formulación del valor normativo de los tributos tradicionales cedidos (véase epígrafe 2.1), aunque tampoco se ha optado en esta ocasión por aplicar un método óptimo de estimación basado en una simulación a partir de las bases fiscales de todas las comunidades autónomas y la aplicación del tipo estándar sin ejercicio de capacidad normativa. Esto habría significado un importante esfuerzo de coordinación y colaboración tributaria entre Estado y comunidades autónomas.

Con la nueva legislación, los valores normativos correspondientes a los recursos tributarios que no liquida el Estado (tributos cedidos tradicionales) se actuali-

zan para el ejercicio 2009 (garantía de statu quo) y a partir de ahí, siguen distintas reglas de evolución:

1. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para años posteriores a 2009.

En este caso, el valor normativo será el resultado de aplicar al valor normativo de 2009, el índice que resulta de la variación de los rendimientos definitivos por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de cada comunidad autónoma respecto a los rendimientos por los mismos conceptos en el año 2009, en términos homogéneos y sin capacidad normativa. En definitiva, evolucionarán al ritmo en que lo haga la participación territorializada de las distintas figuras tributarias.

2. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego y tasas afectas a los servicios transferidos.

Los valores normativos correspondientes a este tributo para cualquier ejercicio serán el resultado de actualizar sus importes en el año base (2007), por el cociente entre el ITE definitivo del año (x) en relación al ITE del año base.

La distinción de dos reglas de evolución distintas tiene especial sentido cuando la dinámica de los últimos ejercicios en relación a Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ha sido especialmente adversa. Haber mantenido como año base de referencia para el cálculo del valor normativo el ejercicio 2007 hubiera implicado un grave perjuicio económico a las comunidades autónomas por sobrevalorar a priori su capacidad tributaria, precisamente por aplicación del efecto contrario de lo ocurrido durante la vigencia del modelo de 2001. De hecho, como se aprecia en la Tabla 1, la recaudación de 2008 ya cae a la mitad con respecto al ejercicio anterior, y es de esperar que los resultados de 2009 sean todavía más contractivos. Sin embargo, este cambio en el año de referencia tiene también una clara desventaja para las comunidades autónomas, que ven garantizado un menor importe de su statu quo a partir del cuál se valora el valor definitivo de su Fondo de Suficiencia Global (que luego se actualiza a 2007).

Con la simulación realizada para 2007, el resultado es una mayor adecuación del valor real efectivamente recaudado al normativo, quedando en términos agregados la recaudación normativa un 3,1% por debajo de la real. Otra cuestión distinta es cómo se reparte esta adecuación del valor normativo entre comunidades autónomas. Buena parte de la heterogeneidad observada se debe a las diferentes metodologías aplicadas en función del tributo: si bien la recaudación normativa de Transmisiones Patrimoniales se reduce en un 15% y luego se le aplica el ITE, la de Sucesiones y Donaciones toma como referencia el valor normativo de 1999 al que se aplica el ITE.

Estas diferencias suponen un doble efecto:

1. El valor normativo de los tributos cedidos tradicionales se queda todavía por debajo de la recaudación real en más de un 13%, si bien coincide en comunidades que registran la mayor actualización del valor normativo con respecto a su base de referencia (del orden del 1,5 y el 1.8) como son Murcia y Baleares.
2. Las comunidades autónomas que mayor actualización del valor normativo registran coinciden en buena parte con aquellas que registraron en su momento una mayor expansión inmobiliaria: Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, Baleares.
3. Resulta paradójico que se produce por primera vez para algunas comunidades autónomas el efecto contrario al implícitamente pretendido con el cálculo del valor normativo de la recaudación: las diferencias metodológicas provocan un valor normativo superior a la recaudación real obtenida en 2007. Si bien, por un lado esto provoca un incremento en las Necesidades Globales de Financiación, estas comunidades autónomas pueden verse parcialmente penalizadas, al menos en los primeros ejercicios, por estimar una capacidad fiscal superior a la que realmente están recaudando.
4. La actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales supone en términos agregados más de un 70% adicional a la fijada con el anterior sistema. Las consecuencias de este ajuste en los resultados del modelo vigente serían las siguientes:
 - Mayor base para la estimación de las Necesidades de Gasto de Servicios Públicos Fundamentales y, por tanto, mayor base para el posterior reparto. Minimiza posibles efectos sobre el conjunto y posterior reparto de que algunas comunidades pudieran recibir ingresos extras provocados por una infravaloración del valor normativo.
 - Minimiza la aportación vía Fondo de Suficiencia Global, ya que la base tributaria (Capacidad Tributaria) se aproxima con mayor exactitud a las disponibilidades de recursos de las comunidades autónomas (teóricamente sin tener en cuenta el ejercicio de su capacidad normativa).

4.2. Previsible tendencia de la población ajustada

Otro aspecto muy debatido a lo largo de la negociación del modelo han sido las variables de reparto. Son muchas las novedades en este sentido:

1. Las variables de reparto ya no se aplican por bloques competenciales sino sobre un 75% del total de la Capacidad Tributaria de todas las comunidades de régimen común, por lo que su aplicación queda excluida de ese 25% restante.

2. Se aplican como bloque conjunto, con un efecto final de única variable de distribución.
3. Su resultado tiene mayores consecuencias sobre la distribución definitiva de los recursos entre las comunidades autónomas que las anteriores variables de reparto por dos razones: son claves en la distribución de buena parte de recursos adicionales (en especial, Fondos de Convergencia) y su dinámica es crítica puesto que se actualizan anualmente.

TABLA 9
Comparación reparto necesidades anterior sistema y tendencia en la distribución de población ajustada con el actual.

	Anterior reparto año base 1999	Ap. Pob. Aj. 2007	Ap. Pob. Aj. 2009*	Variación
Andalucía	19,15%	18,80%	18,77%	-0,03%
Aragón	3,42%	3,25%	3,25%	0,00%
Asturias	2,95%	2,60%	2,59%	-0,02%
Baleares	2,21%	2,41%	2,43%	0,02%
Canarias	4,79%	4,96%	4,96%	0,00%
Cantabria	1,39%	1,34%	1,34%	0,00%
Castilla y León	7,18%	6,43%	6,39%	-0,04%
Castilla-La Mancha	5,05%	4,97%	5,00%	0,02%
Cataluña	15,94%	16,72%	16,72%	0,01%
Valencia	10,43%	11,26%	11,29%	0,03%
Extremadura	3,07%	2,74%	2,72%	-0,02%
Galicia	7,72%	6,91%	6,86%	0,05%
Madrid	13,01%	13,63%	13,69%	0,06%
Murcia	2,96%	3,24%	3,24%	0,00%
La Rioja	0,71%	0,74%	0,74%	0,00%
Total CCAA régimen común	100,0%	100,00%	100,00%	0,00%

* Únicamente referido a la distribución del bloque de competencias comunes del anterior modelo.

Fuente: Elaboración propia.

Si evaluamos la tendencia de la nueva variable población ajustada entre 2007 y 2009³, se aprecian ya algunas caídas en el peso relativo, por ejemplo, la de Galicia, Castilla y León, algo menor en Extremadura y Asturias. No obstante, habrá que esperar a los resultados sobre distribución por edad para corroborar si el peso asignado a población equivalente y mayores puede compensar la caída por volumen poblacional.

³ Como todavía no se dispone de datos sobre la distribución demográfica por tramos de edad para 2009, la simulación se ha realizado bajo supuesto de que sólo se ha modificado la población total autonómica.

4.3. Reparto de los recursos adicionales: mejora prevista en la financiación per cápita

El proceso de negociación del nuevo modelo se ha caracterizado por una fuerte opacidad en los resultados para cada comunidad autónoma y apenas información sobre las simulaciones que se han realizado desde el Estado para estimar los recursos adicionales que corresponden a cada comunidad autónoma y que han dado lugar a los importes que se han aprobado en las respectivas Comisiones mixtas. La información de la que se dispone hasta el momento para estimar cuántos recursos adicionales va a recibir cada comunidad autónoma en virtud de la aprobación del nuevo modelo se encuentra en el detalle de los Presupuestos aprobados para 2010 de cada comunidad autónoma bajo distintos conceptos que se engloban genéricamente como “recursos o anticipos por la mejora del sistema de financiación”. No obstante, a pesar de la provisionalidad de estos resultados, si estimamos estos importes en términos relativos (per cápita) se observa que han tenido también un reparto heterogéneo. Se benefician en mayor medida las comunidades autónomas que previsiblemente formarán parte del Fondo de Competitividad (Cataluña, Madrid, Valencia, Baleares) y que adicionalmente podrían seguir incrementando sus recursos a través de dicho fondo por disponer de una capacidad fiscal superior a la financiación per cápita media.

TABLA 10
Financiación y capacidad fiscal per cápita del anterior sistema y recursos adicionales per cápita.

	Finan. Per cap. 07 (antiguos s ^a)	Cap. Fis. pc 07		Rec. adicionales p.c. ()	Rec. adicionales p.c. (s/media)
Cataluña	2.354,85	96,56	121,07	373,30	142,51
Galicia	2.769,76	113,57	84,69	221,74	84,65
Andalucía	2.484,80	101,89	79,23	191,29	73,03
Asturias	2.731,86	112,02	100,31	189,70	72,42
Cantabria	2.939,80	120,55	102,38	186,68	71,27
La Rioja	2.940,44	120,57	101,37	217,59	83,07
Murcia	2.139,60	87,73	79,92	295,53	112,83
Valencia	2.128,63	87,28	96,43	290,89	111,05
Aragón	2.724,09	111,70	112,35	271,07	103,49
Castilla-La Mancha	2.567,34	105,27	79,89	282,63	107,90
Canarias	2.377,00	97,47	42,72	190,56	72,75
Extremadura	2.985,53	122,42	67,83	190,49	72,72
Baleares	1.873,89	76,84	126,92	354,41	135,30
Madrid	2.272,01	93,16	142,83	272,76	104,13
Castilla y León	2.830,74	116,07	95,19	202,85	77,44
Total	2.438,74	100,00	100,00	261,94	100,00

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

A grandes rasgos, puede concluirse que:

1. Los resultados de las estimaciones oficiales que se deducen de los anticipos consignados en los Presupuestos de 2010 anticipan una **mejora significativa en términos de financiación per cápita en aquellas comunidades autónomas que previsiblemente se beneficiaran del Fondo de Competitividad y que obtendrán recursos gracias a las dos vías posibles**, menor financiación per cápita que la media y esta sea inferior a su capacidad fiscal.
2. La operativa del nuevo modelo minimiza la relevancia del statu quo con respecto a los sistemas anteriores. La diferenciación entre año base (2007) y año de statu quo, en el que empiezan a incorporarse buena parte de los recursos adicionales (2009) implica de algún modo que las comunidades se están garantizando estos recursos en valores de dicho ejercicio y que posteriormente se descontaran a valores de 2007. Esto implica que si bien es cierto que en 2009 se ha registrado una contracción histórica de los niveles de recaudación, la operativa del modelo garantiza a las comunidades autónomas la recepción de dichos recursos adicionales con los valores de 2009.
3. El reparto de ganancias entre las comunidades autónomas podrá diferir de lo inicialmente recogido en los anticipos recibidos entre 2009 y 2011 en virtud de diferencias en los valores definitivos de 2009 y 2010 relativos a la población ajustada.
4. Se resuelve parcialmente el problema que suponía en el anterior sistema el cálculo del valor normativo de los tributos cedidos, aproximándose de forma significativa a la real actualizando especialmente los valores correspondientes a las comunidades de Murcia, Castilla-La Mancha y Baleares. La previsible caída de estos tributos en 2009 va a provocar que el statu quo garantizado sea considerablemente menor que si se hubiera tomado el año base, lo que sin duda va a tener efectos en el valor definitivo del Fondo de Suficiencia Global. Por el contrario, la decisión de tomar como referencia del valor normativo de Transmisiones patrimoniales y Actos Jurídicos documentados el ejercicio 2009 va a permitir ajustar mejor la base fiscal de las comunidades a la nueva realidad del mercado inmobiliario español.
5. El sistema mantiene buena parte de la operativa de funcionamiento del anterior, basándose una vez más en el sistema de entregas a cuenta y liquidaciones definitivas posteriores. Es de esperar que en el futuro, las previsiones de estas entregas a cuenta se ajusten en mayor medida que en el pasado a la recaudación real y pueda minimizarse el efecto negativo aplazado sobre el déficit de las comunidades autónomas, así como su impacto financiero aunque se haya minimizado su impacto gracias al aplazamiento previsto.

6. La complejidad del nuevo sistema que obliga a trabajar de forma provisional con la totalidad de los importes de los fondos hasta que no se dispongan de los valores definitivos variables de reparto y de los rendimientos tributarios, y la posterior aplicación de los anticipos ya efectuados, podrá resultar en liquidaciones negativas que el Estado se podrá compensar a través de las entregas a cuenta a realizar de cualquier tributo o cualquier fondo. Por tanto, **la mejora de la transparencia del modelo, pretendida inicialmente con la reforma, precisará de una cantidad de información muy superior** a la que actualmente se está suministrando con cada liquidación. De hecho, la instrumentación de las transferencias (entregas a cuenta y liquidación) es **extrapresupuestaria**, lo que puede dificultar la transparencia del modelo, que se conocería de forma completa en los informes de liquidación definitiva. **Sólo podrá visualizarse en el Presupuesto de Gastos del Estado el importe de la aportación provisional del Estado a dicho Fondo y su liquidación.**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actualización del Programa de Estabilidad. España. 2009-2013.* Ministerio de Economía y Hacienda.
- ÁLVAREZ, S.; APARICIO, A. y GONZÁLEZ, A. (2004): "La autonomía tributaria de las comunidades autónomas de régimen común". *Documento de Trabajo*, número 20/04, IEF.
- ÁLVAREZ, S.; CANTARERO, D. (2006): "La definición de un nuevo modelo de financiación: elementos para el debate". *Análisis Local*, número 65.
- BORRAZ, S.; POU, V. (2005): "Perspectivas de reforma del sistema de financiación autonómica". *Análisis Local*, número 61.
- BORRAZ, S.; POU, V. (2006): "Líneas de reforma del modelo de financiación autonómico". *Análisis Local*, número 65.
- BORRAZ, S.; POU, V. (2006): "La reforma del modelo definitivo de financiación autonómica". *Cuadernos de Información Económica* 190 FUNCAS.
- BORRAZ, S.; CANTALAPIEDRA, C. (2009): "¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?". *Cuadernos de Información Económica*, número 208.
- BORRAZ, S.; CANTALAPIEDRA, C. (2009): "Claves sobre la propuesta del Estado de nuevo modelo de financiación autonómica: funcionamiento, evolución y aplicación gradual". *Cuadernos de Información Económica*, número 211.
- BUENAVENTURA, R. y GARCÍA, F. (2002): "Una financiación autonómica sin cifras". *Economistas*, número 91, Madrid.
- ESPASA, M. (2006): "La financiación autonómica: fallos del modelo y perspectivas de futuro a partir de la propuesta acordada para Cataluña". *Análisis Local*, número 65.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (ed.) (2001): "Bases para un sistema estable de financiación autonómico". *Fundación BBVA*.
- GARCÍA, F. y MONTERO, A. (2002): "El punto de partida del nuevo modelo de financiación autonómica". *Análisis Local*, número 38 (V) Consultores de Administraciones Públicas.
- HERRERO, A.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; LOSCOS, J.; TRÁNCHER, J.M. y ANTIQUEIRA, M. (2006): "Financiación autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales". *Ponencia presentada en el XIII Encuentro de Economía Pública*, Almería.

- LEY ORGÁNICA 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- LEY 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifica determinadas normas tributarias.
- Informes sobre la financiación de las comunidades autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Anexo año base 1999 y ejercicios 2002-2007.*
- MONASTERIO, C. (2004): "La corresponsabilidad fiscal en el estado de las autonomías". *Papeles de Economía Española*, 100 (vol. II)/2004, pp. 64-76 FUNCAS.
- SEVILLA, J.V. (2005): "Financiación Autonómica: Problemas y propuestas". *Fundación Alternativas*.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2004): "Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma". *Documento de Trabajo*, IEF.

