

**EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA:
CONVERGENCIA DE LOS RECURSOS POR HABITANTE**

Alain Cuenca

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
DOCUMENTO DE TRABAJO
Nº 788/2017

De conformidad con la base quinta de la convocatoria del Programa de Estímulo a la Investigación, este trabajo ha sido sometido a evaluación externa anónima de especialistas cualificados a fin de contrastar su nivel técnico.

ISSN: 1988-8767

La serie **DOCUMENTOS DE TRABAJO** incluye avances y resultados de investigaciones dentro de los programas de la Fundación de las Cajas de Ahorros.
Las opiniones son responsabilidad de los autores.

El sistema de financiación autonómica: convergencia de los recursos por habitante

Alain Cuenca. Universidad de Zaragoza¹

I.- Introducción

Con la publicación de la liquidación de 2014 se dispone de seis años con datos definitivos de aplicación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (SFA) regulado por la Ley 22/2009. Uno de los aspectos más debatidos en la literatura sobre el SFA se refiere al resultado que proporciona en términos de financiación por habitante. Aunque la reforma de 2009 introdujo la idea de la nivelación parcial de los recursos, el sistema en su conjunto mantuvo la nivelación plena, de manera que en todas las CCAA puedan prestarse los mismos servicios públicos con idéntico esfuerzo fiscal. A pesar de ello, el nuevo periodo se iniciaba con diferencias, menores que las heredadas del modelo de 2001, pero aceptadas formalmente por todas las CCAA de régimen común. Tras seis ejercicios de aplicación completa, conviene saber si ha habido convergencia o divergencia en la financiación por habitante.

En Garcimartin *et. al* (2011) se estudian las implicaciones para la convergencia del modelo de financiación de 2009, que a priori resultaban indeterminadas. Por un lado, el reparto anual del fondo de garantía en términos de población ajustada tendería a la convergencia, mientras que la autonomía tributaria, el fondo de suficiencia global (vía statu quo) y los fondos de convergencia podrían conducir a la divergencia. Este resultado teóricamente indeterminado no obsta para que uno de los principales objetivos de la reforma de 2009 fuera reducir las diferencias en financiación por habitante². Por su parte Fernández Leiceaga (2015) estudia la equidad en el sistema a partir de la liquidación de 2011, identificando los elementos que lo alejan de un modelo igualitario. Los principales “culpables” de la desigualdad en la financiación son, según este autor, la regla del statu quo y en consecuencia el fondo de suficiencia global. Por otra parte, constata que los fondos de convergencia no logran corregir la citada desigualdad.

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar la convergencia del sistema e identificar los factores que explican su dinámica para el periodo en el que se tienen datos definitivos (2009-2014). Para ello, después de esta introducción, presentamos el modelo y sus principales resultados. En el epígrafe tercero tratamos de ver si efectivamente han aumentado las diferencias y en qué grado. En el cuarto epígrafe descomponemos los diferentes factores que conforman la financiación de las CCAA para analizar su efecto

¹ Agradezco la ayuda y los consejos de Lola Gadea.

² En Garcimartin *et al.* (2015) se compara el sistema actual con una simulación del anterior para el periodo 2009-2013, comprobándose que la divergencia ha sido menor con la Ley 22/2009 de lo que hubiera sido de haber continuado el sistema previsto en la Ley 21/2001.

sobre la convergencia. En el quinto epígrafe analizamos por fondos y por CCAA relevantes el detalle de su evolución, antes de presentar nuestras principales conclusiones³.

II.- Descripción del sistema vigente y principales resultados 2009-2014

La esencia de cualquier sistema de financiación regional es que las necesidades de gasto se financien con dos fuentes de recursos: una capacidad tributaria y una transferencia del gobierno central, que complementa la primera. Si la capacidad tributaria que se otorga a cada Comunidad autónoma no alcanza para financiar sus necesidades de gasto, recibirá una transferencia que llamamos “de nivelación”. Si por el contrario la capacidad tributaria cedida excede las necesidades de gasto, la transferencia será negativa. Por tanto, describir el sistema de financiación requiere conocer cómo se determinan estos tres elementos: necesidades de gasto, capacidad tributaria, transferencias de nivelación.

En el sistema vigente las necesidades de gasto se fijaron sumando a la financiación real que tuvo cada Comunidad en el año 2009, los recursos adicionales que se pactaron a tal fin con el gobierno central. Evidentemente, no es el mejor método para calcularlas porque consolida las diferencias acumuladas. Sería conveniente efectuar un cálculo de las necesidades con criterios técnicos como han propuesto, entre otros, De la Fuente (2015b) o Pérez y Cucarella (2015).

Como capacidad tributaria, las CCAA disponen de tributos propios y tributos cedidos. Los primeros no forman parte del sistema en sentido estricto y recaudan cantidades que no llegan al 1% de los recursos de las CCAA. Por su parte, los tributos cedidos pueden agruparse en las siguientes categorías (art. 8 Ley 22/2009):

- i) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre sucesiones y donaciones, tributos sobre el juego y tasas afectas a los servicios transferidos. Estos tributos están cedidos en su totalidad y con una amplia capacidad normativa autonómica.
- ii) Impuesto sobre el patrimonio⁴, impuesto sobre hidrocarburos (el tramo autonómico, conocido como “céntimo sanitario”) e impuesto especial sobre determinados medios de transporte, también cedidos al 100% y con capacidad normativa, aunque se recaudan por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

³ Cuando no se cite otra fuente, todos datos que se incluyen en este trabajo proceden de elaboración propia a partir de las liquidaciones anuales del sistema de financiación de las CCAA de régimen común que pueden verse en: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

⁴ El impuesto sobre el patrimonio no se cita en el artículo 8 de la Ley 22/2009 que define la capacidad tributaria del sistema vigente porque se suprimió con efectos de 2009 por el gobierno central y se restableció con efectos 2011.

iii) Tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas, con capacidad normativa sobre la tarifa, el mínimo personal y familiar y para el establecimiento de deducciones. Las Comunidades disponen del 50% IRPF en el año 2009, aunque el ejercicio de la capacidad normativa, tanto por el gobierno central como por las CCAA, ha alterado desde entonces el porcentaje de cesión efectiva.

iv) Finalmente, se incluye en la capacidad tributaria el 50% del rendimiento del impuesto sobre el valor añadido; el 58% de los impuestos especiales de fabricación (cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores del tabaco) y el 100% del rendimiento del impuesto sobre la electricidad.

El sistema atribuye a las CCAA la recaudación de los impuestos cedidos “en términos normativos”, de tal modo que la recaudación real, por encima o por debajo del valor teórico, se atribuye en exclusiva a la comunidad autónoma correspondiente si ejerce su capacidad legislativa en ese ámbito.

Con el fin de garantizar que se cubren todas las necesidades de gasto se crean en 2009 el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (FGSF), el fondo de suficiencia global (FSG) y los fondos de convergencia (FCONV), que a su vez se dividen en dos: el fondo de competitividad y el fondo de cooperación .

El importe del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales se calcula cada año como sigue: las CCAA contribuyen con el 75% de su capacidad tributaria y se añade una aportación del Estado. Corresponde a cada comunidad participar en el FGSF de acuerdo con su población (ajustada por edad, dispersión y otros factores) y, por tanto, cada una recibe o contribuye al fondo por la diferencia entre el valor de su participación y el valor de su aportación. Se trata de una transferencia horizontal entre las comunidades, aunque se calcula y se gestiona por el Ministerio de Hacienda. El FGSF introduce una dinámica de nivelación en el sistema, dado que cada año se determina su importe en función de la recaudación normativa de las CCAA y se distribuye atendiendo a las variables de necesidad.

La segunda transferencia es el fondo de suficiencia global, que es vertical entre Estado y CCAA. El importe de cada comunidad autónoma se fija en el año base para igualar los recursos a las necesidades de gasto. Una vez establecido el FSG, su evolución dinámica depende del índice de ingresos tributarios del Estado (ITE), que se compone de la parte estatal de los tributos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e I.I.EE.). El FSG resulta ser el mecanismo de cierre del sistema, que permite cumplir la restricción de statu quo, es decir que todas las comunidades autónomas recibieron con el nuevo sistema el mismo volumen de recursos que con el anterior más los recursos adicionales.

Finalmente, el fondo de competitividad garantiza que aquellas CCAA cuyos recursos proporcionados por el sistema sean inferiores a la media (antes de la aplicación de este fondo), teniendo una capacidad fiscal superior, verán incrementados dichos recursos. Se creó también un fondo de cooperación con recursos adicionales del Estado. Las reglas de acceso así como su reparto entre CCAA son independientes del sistema en sí mismo. La única vinculación es que la cantidad total que cada año se dota en la Ley de presupuestos generales del Estado es la que resulta de actualizar los 1.200 millones de euros iniciales con el índice ITE antes mencionado.

Los recursos totales que el sistema proporcionó a las CCAA de régimen común en 2014, comparado con el año inicial (2009), aparecen en el cuadro 1 (incluyen competencias no homogéneas pero no el REF de Canarias).

Cuadro 1: Ingresos proporcionados por el SFA (millones €)				
	2009	%	2014	%
Tributos cedidos totalmente (1)	12.289,8	13,4%	15.135,9	14,6%
IRPF, IVA, IIEE cedidos parcialmente (2)	64.707,1	70,4%	74.998,7	72,1%
Total Capacidad tributaria (3)= (1)+(2)	76.996,9	83,8%	90.134,6	86,7%
Aportación CCAA (75% CT) (4)	57.747,7	62,8%	67.601,0	65,0%
Aportación Estado (5)	3.315,5	3,6%	8.289,4	8,0%
Dotación FGSF (6)=(4)+(5)	61.063,2	66,4%	75.890,4	73,0%
Fondo de suficiencia global (7)	7.638,1	8,3%	987,0	0,9%
Total sistema antes Fondos Conv. (8)=(3)+(5)+(7)	87.950,5	95,7%	99.411,0	95,6%
Fondo de Competitividad (9)	2.760,9	3,0%	2.453,8	2,4%
Fondo de Cooperación (10)	1.200,0	1,3%	2.106,3	2,0%
Total financiación (8)+(9)+(10)	91.911,4	100,0%	103.971,1	100,0%
Nota: CT en términos normativos. En 2009 se ha sumado a (9) el importe de la DA 3ª Ley 22/2009				

Las CCAA de régimen común obtienen el grueso de sus recursos de los tributos total o parcialmente cedidos: 86,7% en 2014, casi 3 puntos más que en 2009. El resto son transferencias del Estado (la suma de las casillas (5), (7), (9) y (10) representa el 13,3% restante). Por tanto, la autonomía tributaria es mayor en 2014 que en 2009, tal como se pretendía con la Ley 22/2009. Una mayor autonomía tributaria dará lugar a una convergencia (o divergencia) “natural”, en el sentido de que si los recursos tributarios a disposición de las CCAA tienden a igualarse (o distanciarse), el sistema converge (o diverge) por motivos económicos reales, no por su diseño o sus mecanismos de nivelación⁵.

⁵ Véase Garcimartín et al. (2011) p. 77.

III.- Diferencias en la financiación por habitante ajustado

La reforma de 2009 redujo las diferencias en la financiación por habitante en el momento inicial mediante la aportación de recursos adicionales, una vez garantizado el statu quo a todas ellas⁶. Las cinco CCAA ganadoras con el cambio de modelo fueron, por este orden, I. Baleares, C. Valenciana, R. de Murcia, Cataluña y Madrid, mientras que las otras diez perdieron posiciones relativas, si bien todas ganaron recursos en términos absolutos. Sin embargo, la dinámica del sistema no ha sido la esperada porque la dispersión ha aumentado, tal como pone de manifiesto el cuadro 2, que compara los índices de financiación por habitante ajustado de 2009 con los de 2014. Nuestro cálculo de estos índices difiere ligeramente de De La Fuente (2016). Aquí se toman los tributos cedidos tradicionales por su valor normativo, mientras el autor citado estima esos ingresos suponiendo que en tales tributos la regulación fuera igual en todas las CCAA. Esto afecta principalmente al impuesto sobre sucesiones y donaciones, pero altera poco las diferencias por habitante ajustado. Al igual que De La Fuente (2016), en Canarias se consideran como ingresos los del Régimen Económico y Fiscal (REF) y para todas las CCAA se resta el importe de las competencias no homogéneas⁷.

Cuadro 2: Índices de financiación por habitante 2009 vs 2014

	Indice de financiación por habitante ajustado 2009	Indice de financiación por habitante ajustado 2014	Diferencias (2014-2009)
Cataluña	103,0	98,58	-4,40
Galicia	100,5	103,36	2,85
Andalucía	93,3	97,19	3,92
Asturias	104,4	106,69	2,33
Cantabria	117,4	126,41	9,00
La Rioja	108,7	119,28	10,56
Murcia	95,7	94,65	-1,08
Valencia	94,0	94,60	0,58
Aragón	104,2	109,22	5,01
C.-La Mancha	95,6	99,96	4,33
Canarias	95,4	95,55	0,17
Extremadura	104,7	112,13	7,40
Baleares	98,8	99,09	0,28
Madrid	108,0	98,68	-9,29
Cast. y León	104,0	107,22	3,20
Total 15 CCAA	100,0	100	0,00

Elaboración propia a partir de las liquidaciones del SFA

Las CCAA de Madrid, Cataluña y Murcia, ganadoras con la reforma de 2009 en términos estáticos, han perdido peso relativo en la dinámica de los seis primeros años y las otras

⁶ Véase De La Fuente (2015) o Fernández Leicaga (2015).

⁷ No se incorpora como recursos del SFA, porque formalmente no lo son, los que proporciona el impuesto sobre el patrimonio.

ganadoras, Comunidad Valenciana y Baleares apenas han mejorado. En cambio, todas las que en 2009 cedieron posiciones han visto mejorada su situación relativa en 2014. Hay que señalar que las dos CCAA que más han mejorado son Cantabria y La Rioja, que ya partían de los índices más elevados⁸.

Si comparamos ambos años por el rango, tenemos que en 2009, la Comunidad mejor financiada (Cantabria) recibía 24,1 por ciento más recursos por habitante que la peor financiada (Andalucía). Pues bien, en 2014 el rango entre la mejor financiada por habitante ajustado (Cantabria) y la peor (C. Valenciana) alcanza 31,8 puntos, lejos todavía de los 38 puntos previos a la reforma de 2009, pero presentando la tendencia contraria a la deseada. Nótese no obstante que si no incluyéramos La Rioja y Cantabria pasaríamos de un rango de 10,7 en 2009 a otro de 17,5 en 2014. Si medimos la dispersión por la desviación típica de los índices del cuadro 2, ha pasado el 6,6 en 2009 a 9,4 en 2014.

Los índices del cuadro 2 reflejan los recursos que proporciona el sistema por unidad de necesidad (i.e. en términos de habitante ajustado) sin tener en cuenta el tamaño de las CCAA. Otra forma de medir la desigualdad en la financiación es calcular el índice de Gini, que varía entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta). Pues bien, para 2009 el índice de Gini resulta de 0,028 y para 2014 es de 0,019. Ello revela que la desigualdad entre los ciudadanos del territorio común en cuanto a los recursos que proporciona el sistema es muy pequeña y ha disminuido en el periodo. No obstante, los análisis que se vienen realizando toman como referencia la financiación por habitante ajustado por CCAA sin ponderar, porque expresan los recursos de los que dispone cada gobierno autonómico para la prestación de los servicios de su competencia. Por ello trataremos en el apartado IV de descomponer los factores que explican la divergencia observada en el cuadro 2.

Sin embargo, conviene analizar con carácter previo la evolución de los recursos totales, independientemente de la población, porque nos dará información que permitirá centrar nuestro estudio. En valores absolutos, la financiación total que la Ley 22/2009 ha proporcionado a las CCAA de régimen común se ha visto incrementada en unos 10.000 millones de euros entre 2009 y 2014 (cuadro 3)⁹. Dicho incremento se concentró en el primer año (algo más de 15.000 millones) y se distribuyó de manera muy desigual entre las diferentes CCAA. Para verlo con más nitidez, el cuadro 4 muestra el porcentaje de variación anual de los recursos totales. En el primer año hubo un crecimiento espectacular del 17,1% en promedio, llegando al 25% en Extremadura pero siendo de solo 9% en Madrid. En cambio en los años 2011, 2012 y 2013, la financiación autonómica se redujo y volvió a aumentar en 2014 (unos 4.300 millones). No hay nada extraño en esto último, porque refleja bien la evolución de los ingresos públicos, fuertemente afectados por la crisis económica.

⁸ Las citadas comunidades cuentan entre ambas con 921.713 habitantes en 2014, que representan el 2,11% de la población cubierta por el SFA.

⁹ Nos referimos a recursos para competencias homogéneas, a los que sumamos los procedentes del REF para Canarias. Nótese que trabajamos con las liquidaciones anuales del sistema, o sea con recursos devengados, que difieren de los que cada año las comunidades recibieron en caja. No entraremos aquí en la problemática de las Entregas a Cuenta que hemos estudiado en Cuenca (2016)

Cuadro 3: Financiación total proporcionada por el SFA¹⁰

Millones €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	15.393,6	17.427,8	16.912,2	16.091,2	15.673,8	16.514,1
Galicia	6.035,4	7.318,5	6.998,7	6.633,9	6.644,4	6.859,5
Andalucía	15.421,5	18.549,2	17.855,2	17.214,9	16.799,8	17.827,8
Principado	2.376,3	2.870,5	2.748,8	2.607,1	2.608,5	2.692,9
Cantabria	1.397,1	1.705,5	1.664,9	1.591,9	1.663,9	1.689,1
La Rioja	717,0	888,8	879,6	820,4	851,3	883,0
Murcia	2.744,2	3.192,8	3.089,6	2.966,5	2.921,9	3.058,3
C. Valenciana	9.512,1	11.208,5	10.810,4	10.354,3	9.927,3	10.319,8
Aragón	2.984,6	3.580,8	3.534,7	3.363,0	3.315,4	3.487,6
Castilla-La Mancha	4.253,4	5.135,3	4.938,2	4.709,5	4.798,0	4.912,7
Canarias	4.204,2	4.895,7	4.729,8	4.560,7	4.443,5	4.601,1
Extremadura	2.476,4	3.098,8	2.867,5	2.785,9	2.839,0	2.934,9
Illes Balears	2.188,4	2.588,8	2.532,5	2.407,3	2.339,9	2.459,5
Madrid	13.134,4	14.289,4	13.978,1	13.208,1	13.166,3	13.837,6
Castilla	5.787,7	7.028,4	6.715,4	6.335,3	6.342,7	6.529,9
TOTAL	88.626,5	103.778,7	100.255,5	95.649,9	94.335,8	98.607,8

Lo sucedido en 2010 no sólo tiene que ver con la evolución de la economía y en consecuencia de la recaudación tributaria, sino que se explica por tratarse del segundo año de implementación del SFA regulado en la Ley 22/2009. Como es sabido, la citada Ley fue el resultado de una negociación entre el gobierno central y las CCAA en la que se acordó una inyección de recursos de 11.597,6 millones de euros adicionales, que se aplicarían en los ejercicios 2009 (5.236,9 millones), 2010 (2.400 millones) y 2011 (3.960,7 millones), siendo los del último año los fondos de convergencia de 2009¹¹. Por tanto, el sistema de financiación no funcionó de hecho en 2009 ni en 2010, dado que los resultados fueron los pactados, operando el Fondo de suficiencia global como mecanismo de cierre. Además, el FSG se actualiza cada año con el ITE, que resultó muy elevado entre 2009 y 2010 (1,5876), lo que explica también el incremento de recursos de ese año y su reparto tan asimétrico entre CCAA, por el diferente peso relativo que tiene el Fondo de Suficiencia Global en cada una de ellas.

¹⁰ Se ha calculado para competencias homogéneas

¹¹ En la liquidación de 2010 se restaron 1.450 millones del FSG por la subida del IVA de 2010. Los datos se detallan en Bandrés y Cuenca (2016)

Cuadro 4: Variación anual de los recursos totales

Variación sobre año anterior (%)	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	13,2%	-3,0%	-4,9%	-2,6%	5,4%
Galicia	21,3%	-4,4%	-5,2%	0,2%	3,2%
Andalucía	20,3%	-3,7%	-3,6%	-2,4%	6,1%
Principado	20,8%	-4,2%	-5,2%	0,1%	3,2%
Cantabria	22,1%	-2,4%	-4,4%	4,5%	1,5%
La Rioja	24,0%	-1,0%	-6,7%	3,8%	3,7%
Murcia	16,3%	-3,2%	-4,0%	-1,5%	4,7%
C. Valenciana	17,8%	-3,6%	-4,2%	-4,1%	4,0%
Aragón	20,0%	-1,3%	-4,9%	-1,4%	5,2%
Castilla-La Mancha	20,7%	-3,8%	-4,6%	1,9%	2,4%
Canarias	16,4%	-3,4%	-3,6%	-2,6%	3,5%
Extremadura	25,1%	-7,5%	-2,8%	1,9%	3,4%
Illes Balears	18,3%	-2,2%	-4,9%	-2,8%	5,1%
Madrid	8,8%	-2,2%	-5,5%	-0,3%	5,1%
Castilla	21,4%	-4,5%	-5,7%	0,1%	3,0%
TOTAL	17,1%	-3,4%	-4,6%	-1,4%	4,5%

Por tanto, para estudiar cómo ha funcionado el sistema de financiación vigente debemos distinguir lo que sucedió entre 2009 y 2010, de lo que es el funcionamiento propiamente dicho del sistema entre 2010 y 2014. Los índices que refleja el cuadro 5 muestran que en 2010, entre Cantabria y Murcia había 27,7 puntos de diferencia, mientras que en 2014 el rango se había incrementado hasta 31,8. Si excluyéramos Cantabria y La Rioja, el rango pasaría de 17,7 en 2010 a 17,5 en 2014, lo que apunta a que las dos CCAA citadas presentan alguna peculiaridad que es necesario identificar. El resto de las CCAA no divergen entre sí, aunque tampoco convergen.

Cuadro 5: Índices de financiación por habitante 2010 vs 2014

	Indice de financiación por habitante ajustado 2010	Indice de financiación por habitante ajustado 2014	Diferencias (2014-2010)
Cataluña	99,5	98,6	-0,9
Galicia	104,7	103,4	-1,3
Andalucía	95,8	97,2	1,4
Asturias	108,4	106,7	-1,7
Cantabria	122,5	126,4	3,9
La Rioja	115,3	119,3	4,0
Murcia	94,8	94,7	-0,1
Valencia	94,8	94,6	-0,2
Aragón	107,3	109,2	2,0
C.-La Mancha	98,7	100,0	1,3
Canarias	94,8	95,6	0,8
Extremadura	112,5	112,1	-0,4
Baleares	99,5	99,1	-0,4
Madrid	99,5	98,7	-0,8
Cast. y León	108,7	107,2	-1,5
Total 15 CCAA	100,0	100	0,0
Elaboración propia a partir de las liquidaciones del SFA			

IV.- Descomposición de la financiación por habitante ajustado

Nuestro objetivo en este apartado es descomponer el crecimiento de la financiación por habitante para cada CCAA, distinguiendo el peso de los factores que la conforman y el efecto de la población. Para ello denominamos FH a la financiación homogénea; CT a la capacidad tributaria; FSG al fondo de suficiencia global; FCONV a los dos fondos de convergencia y por CNH representamos el importe de las competencias no homogéneas. Finalmente P representa la población de la comunidad i en el período t, ajustada con los criterios que establece el art. 9 de la Ley 22/2009.

Así, la financiación homogénea para la comunidad i en el año t es:

$$FH_{it} = FGSF_t \alpha_{it} + 0,25 CT_{it} + FSG_{it} + FCONV_{it} - CNH_{it} \quad (1)$$

Siendo $\alpha_{it} = P_{it} / P_t$ el índice de población ajustada de la comunidad i en el año t. Si expresamos (1) por habitante ajustado, tenemos:

$$FHA_{it} = FH_{it} / P_{it} = FGSF_t / P_t + 0,25 CT_{it} / P_{it} + FSG_{it} / P_{it} + FCONV_{it} / P_{it} - CNH_{it} / P_{it} \quad (2)$$

Si la expresamos en tasas de crecimiento, la identidad (2) puede descomponerse como sigue¹²:

¹² La igualdad se cumple aproximadamente. En nuestro cuadro 7, por ejemplo, un crecimiento total de 16,41% se descompone dando lugar a un crecimiento de 16,51%. Ello se debe a que la tasa de crecimiento de la suma de magnitudes se descompone exactamente en sumandos por su peso porcentual, pero el crecimiento del cociente de dos magnitudes es aproximadamente igual a la diferencia de sus tasas de crecimiento.

$$fha_{it} = w_1 (fgsf_t - p_t) + w_2 0,25 (ct_{it} - p_{it}) + w_3 (fsg_{it} - p_{it}) + w_4 (fconv_{it} - p_{it}) - w_5 (cnh_{it} - p_{it}) \quad (3)$$

donde w_j ($j = fgsf, ct, fgs, fonv, cnh$) representa el peso relativo de cada fondo en el año base y

$$fgsf_{it} = (FGSF_{it} - FGSF_{i0}) / FGSF_{i0}$$

$$ct_{it} = (CT_{it} - CT_{i0}) / CT_{i0}$$

$$fsg_{it} = (FSG_{it} - FSG_{i0}) / FSG_{i0}$$

$$fonv_{it} = (FCONV_{it} - FCONV_{i0}) / FCONV_{i0}$$

$$cnh_{it} = (CNH_{it} - CNH_{i0}) / CNH_{i0}$$

Reordenando (3) tenemos

$$fha_{it} = w_1 fgsf_t - w_1 p_t + w_2 0,25 ct_{it} + w_3 fsg_{it} + w_4 fconv_{it} - w_5 cnh_{it} - (w_2 + w_3 + w_4 - w_5) p_{it} \quad (4)$$

La expresión (4) descompone para cada comunidad autónoma el crecimiento de la financiación por habitante en términos de cada uno de los fondos y de la población ajustada. El efecto de la población aparece por dos vías: la población total cuyo crecimiento minora la financiación por habitante según sea el peso del FGSF en el año base. Y la población de la propia comunidad, cuyo crecimiento minora la financiación por habitante en la proporción que representa el resto de la financiación en el año base.

Tal como vimos en el apartado III, es necesario analizar por separado lo sucedido entre 2009 y 2010 y en el resto del período. En el cuadro 6 ofrecemos los componentes de la financiación para las 15 CCAA agregadas¹³. En todas ellas se recibe 1.734 euros por habitante en 2014 por el FGSF, de modo que el 77% de los recursos son iguales. En 2009 eran 1.394 euros por habitante aportando el 68,9% de los recursos y 1.655,8 euros por habitante en 2010, que representaban el 70,3%.

Cuadro 6: Componentes de la financiación per cápita

Euros	Financiación por habitante ajustado	FGSF (hab. aj.)	25% CT (hab. aj.)	FSG (hab. aj.)	Fondos de convergencia (hab. aj.)	Competencias no homogéneas (hab. aj.)
2009	2.023,9	1.394,4	451,2	174,4	90,4	-86,6
		68,9%	22,3%	8,6%	4,5%	-4,3%
2010	2.356,0	1.655,8	506,4	203,9	112,2	-122,4
		70,3%	21,5%	8,7%	4,8%	-5,2%
2014	2.252,8	1.733,8	525,9	22,5	104,2	-133,6
		77,0%	23,3%	1,0%	4,6%	-5,9%

El 25% de la capacidad tributaria supone -en media de las CCAA- el 23,3% de la financiación per cápita, un punto más que en 2009 y 1,8 puntos más que en 2010. El fondo de suficiencia global casi ha desaparecido por los motivos que veremos más adelante, representando solo el 1% para la media de las comunidades, mientras que los fondos de convergencia apenas han variado su peso relativo. Finalmente, las competencias no homogéneas restan ahora 5,9% de los recursos, 1,6 puntos más que en 2009. Expresada

¹³ Los ingresos del REF de Canarias los incluimos en su Capacidad Tributaria (CT).

en euros, la financiación por habitante ajustado aumentó en 2010 respecto al año anterior en 332,1 euros, pero ha disminuido en 103,2 euros desde entonces.

i) Descomposición del crecimiento 2009-2010

Hemos descompuesto en primer lugar la tasa de crecimiento para 2010 respecto de 2009 tal como aparece en el cuadro 7. El efecto de la población fue negativo para todas las Comunidades, pero de reducido tamaño relativo (-0,6). Por su parte, el FGSF es el que generó la mayor parte del crecimiento de la financiación (13,4), por su propia dinámica y porque en dicho fondo se situaron los recursos adicionales de 2010 (art. 6 de la Ley 22/2009). El resto de los fondos aportaron 2,9 puntos (CT), 1,5 (FSG) y 1,1 (FCONV) mientras que las competencias no homogéneas restaron -1,8 al crecimiento. Las CCAA de Madrid, Cataluña, Murcia y Canarias crecieron menos que la media, lo que se refleja en los índices de financiación por habitante (cuadro 8). Entre las CCAA inicialmente ganadoras (en 2009), Madrid y Cataluña sufrieron un retroceso notable en su posición relativa, mientras Murcia perdía un punto y C. Valenciana e I. Baleares ganaron solamente 0,7. De las diez CCAA perdedoras en 2009, todas excepto Canarias recuperaron posiciones al año siguiente, destacando Extremadura, La Rioja y Cantabria.

Cuadro 7: Contribución a la evolución por fondos 2009-2010

	FGSF	CT	FSG	FCONV	CNH	Efecto población	Financiación por habitante
Cataluña	13,0%	3,2%	0,2%	-0,5%	-2,7%	-0,6%	12,5%
Galicia	13,3%	2,8%	5,1%	2,3%	-1,7%	-0,4%	21,3%
Andalucía	14,4%	2,9%	3,9%	1,2%	-2,2%	-0,6%	19,7%
Principado	12,8%	3,0%	4,3%	2,3%	-1,0%	-0,4%	20,9%
Cantabria	11,4%	3,0%	12,0%	-1,2%	-3,2%	-0,6%	21,6%
La Rioja	12,3%	2,7%	10,0%	0,0%	-2,6%	-0,5%	21,8%
Murcia	14,0%	2,6%	0,0%	-0,3%	-0,2%	-0,7%	15,3%
C. Valenciana	14,2%	3,2%	-3,3%	5,1%	-1,2%	-0,5%	17,4%
Aragón	12,9%	3,2%	4,6%	0,6%	-1,0%	-0,4%	19,9%
Castilla-La M	14,0%	2,8%	3,1%	1,0%	-0,1%	-0,6%	20,2%
Canarias	14,0%	0,0%	1,5%	2,8%	-2,0%	-0,6%	15,7%
Extremadura	12,8%	2,5%	7,9%	2,5%	-0,1%	-0,4%	25,1%
Illes Balears	13,6%	4,0%	-8,1%	10,6%	-2,0%	-0,7%	17,3%
Madrid	12,4%	3,1%	-1,6%	-3,0%	-2,7%	-0,9%	7,3%
Castilla	12,9%	2,9%	4,1%	2,2%	-0,1%	-0,3%	21,7%
Total CCAA	13,4%	2,9%	1,5%	1,1%	-1,8%	-0,6%	16,5%

En general podemos decir que tanto el FGSF como la CT se comportaron para todas las comunidades con pequeñas variaciones en torno a la media (con la excepción de Canarias e I. Baleares en el caso de su CT). Fueron el FSG y en los FCONV los que corrigieron de forma sustancial la distribución inicial de 2009.

Cuadro 8: Índices de financiación por habitante 2009 vs 2010

	2009	2010	Diferencia 2010-2009
Cataluña	103,0	99,5	-3,5
Galicia	100,5	104,7	4,1
Andalucía	93,3	95,8	2,5
Asturias	104,4	108,4	4,0
Cantabria	117,4	122,5	5,1
La Rioja	108,7	115,3	6,6
Murcia	95,7	94,8	-1,0
Valencia	94,0	94,8	0,7
Aragón	104,2	107,3	3,0
C.-La Mancha	95,6	98,7	3,0
Canarias	95,4	94,8	-0,6
Extremadura	104,7	112,5	7,8
Baleares	98,8	99,5	0,7
Madrid	108,0	99,5	-8,5
Cast. y León	104,0	108,7	4,7
Total 15 CCAA	100,0	100,0	0,0
Rango	24,1	27,7	

El FSG redujo la financiación por habitante de Baleares, Madrid y C. Valenciana mientras en Murcia y Cataluña apenas contribuyó a su crecimiento. En cambio, para Cantabria, La Rioja y Extremadura supuso una fuerte contribución al crecimiento de la financiación por habitante. Este comportamiento refleja que el FSG tuvo un peso relativo muy elevado en la financiación de esas comunidades, dado que sirvió para garantizar el statu quo establecido en la Ley 22/2009.

ii) Descomposición del crecimiento 2010-2014

El año 2010 constituye por tanto el punto de partida real para valorar si el sistema puesto en marcha con la Ley 22/2009 converge o no. En el cuadro 9 hemos descompuesto la financiación de las quince comunidades.

Cuadro 9: Contribución a la variación de la financiación por habitante 2010-2014

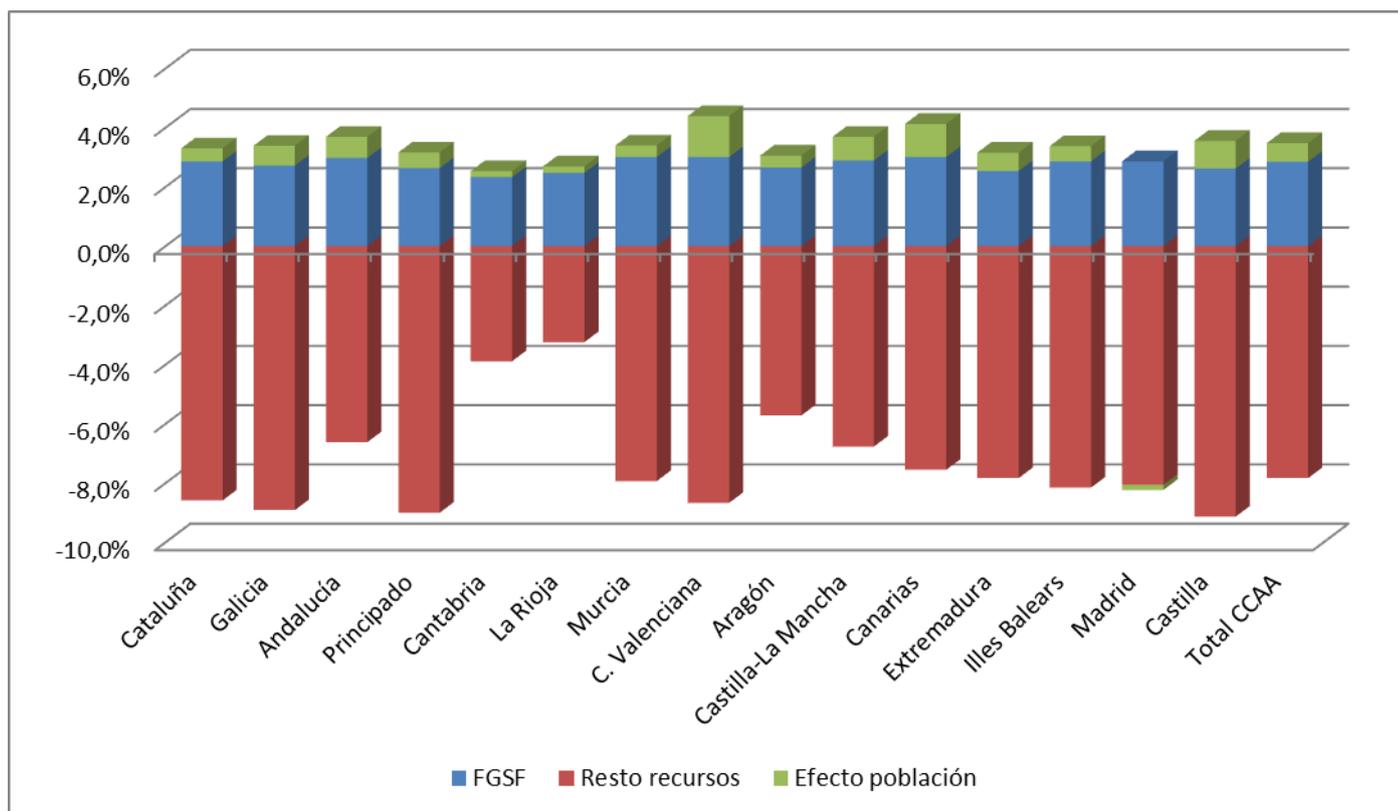
	FGSF	CT	FSG	FCONV	CNH	Efecto población	Financiación por habitante
Cataluña	2,9%	0,8%	-7,7%	-0,4%	-1,3%	0,4%	-5,3%
Galicia	2,7%	0,7%	-6,8%	-2,4%	-0,4%	0,7%	-5,5%
Andalucía	3,0%	0,2%	-8,2%	1,0%	0,3%	0,7%	-2,9%
Principado	2,6%	0,4%	-6,7%	-2,3%	-0,4%	0,5%	-5,8%
Cantabria	2,3%	0,5%	-3,5%	0,0%	-0,9%	0,2%	-1,4%
La Rioja	2,5%	0,8%	-2,9%	1,4%	-2,6%	0,2%	-0,5%
Murcia	3,0%	0,5%	-8,6%	0,2%	-0,1%	0,4%	-4,5%
C. Valenciana	3,0%	0,9%	-9,1%	-0,1%	-0,3%	1,4%	-4,3%
Aragón	2,7%	0,4%	-6,7%	0,8%	-0,3%	0,4%	-2,7%
Castilla-La Ma	2,9%	0,0%	-7,6%	0,9%	0,0%	0,8%	-3,1%
Canarias	3,0%	0,1%	-6,0%	-0,5%	-1,1%	1,1%	-3,4%
Extremadura	2,5%	0,1%	-5,6%	-2,3%	0,0%	0,6%	-4,7%
Illes Balears	2,9%	0,2%	-10,6%	2,7%	-0,4%	0,5%	-4,8%
Madrid	2,9%	2,1%	-8,5%	-0,9%	-0,7%	-0,2%	-5,4%
Castilla	2,6%	-0,1%	-6,7%	-2,3%	-0,1%	0,9%	-5,6%
Total CCAA	2,8%	0,7%	-7,7%	-0,4%	-0,4%	0,6%	-4,4%

La financiación ha decrecido 4,4 puntos porcentuales en el período. El doble efecto de la población aparece agregado y ha sido en general positivo, con la excepción de Madrid. Esto es, la población cubierta por el SFA (que ha disminuido) ha contribuido a incrementar la financiación por habitante ajustado. Por su parte el FGSF y la CT también han aportado un crecimiento positivo de 2,8 y 0,7 puntos respectivamente. En cambio, el FSG ha minorado la financiación de las CCAA en -7.7 puntos. Los FCONV y las CNH tienen un efecto también negativo de dimensión limitada, pero de distinta naturaleza. En el caso de los primeros, ha habido una disminución de la aportación del Estado al sistema por este concepto. El motivo de esta disminución es que el Fondo de competitividad es menor al cumplirse sus objetivos con menos aportación estatal¹⁴. Por el contrario, las competencias no homogéneas representan un incremento de los recursos, pero que se restan para que las comparaciones entre CCAA sean homogéneas.

Las CCAA beneficiadas por la dinámica –i.e. las que han decrecido menos- son de manera destacada La Rioja y Cantabria. También han mejorado en términos relativos Andalucía, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias y, aunque muy ligeramente, la C. Valenciana. En el gráfico 1 representamos la descomposición por CCAA, agrupando los recursos distintos del FGSF para una mejor visualización.

¹⁴ En 2010 el fondo de competitividad ascendió a 3.037,8 millones y en 2014 fue de 2.453,8 millones de euros.

Gráfico 1: Contribución a la variación de la financiación por habitante 2010-2014



V.- Análisis por fondos y por CCAA

Los datos anteriores nos permiten identificar los factores que explican la evolución de cada comunidad. Estudiamos primero los fondos de forma separada y posteriormente el caso singular de Cantabria y La Rioja.

V.1 Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales y Capacidad tributaria

Para valorar el papel que desempeñan estos dos fondos vamos a suponer que el SFA opere exclusivamente con el FGSF y la CT. En tal caso estaríamos en un modelo puro de capacidad fiscal con nivelación parcial. La parte de la financiación vinculada al FGSF tendería a la igualdad por habitante, mientras que la CT reflejaría la convergencia natural en el sentido indicado en el apartado II este trabajo. En ese hipotético sistema, la financiación total entre 2010 y 2014 habría crecido un 3,8% y la financiación por habitante lo habría hecho en 4,6%. El cuadro 10 refleja los recursos por habitante (en euros por habitante ajustado y en índice) en esta hipótesis.

Cuadro 10: Financiación por habitante con FGSF y CT

	FGSF+CT 2010	Indice 2010	FGSF+CT 2014	Indice 2014
Cataluña	2.248,6	104,0	2.345,9	103,8
Galicia	2.078,2	96,1	2.177,7	96,4
Andalucía	2.064,1	95,5	2.151,7	95,2
Principado	2.158,0	99,8	2.248,5	99,5
Cantabria	2.221,5	102,7	2.310,8	102,3
La Rioja	2.154,8	99,7	2.252,8	99,7
Murcia	2.081,1	96,2	2.168,7	96,0
C. Valenciana	2.129,4	98,5	2.245,3	99,4
Aragón	2.196,1	101,6	2.283,6	101,1
Castilla-La Mancha	2.063,1	95,4	2.146,4	95,0
Canarias	2.082,9	96,3	2.173,9	96,2
Extremadura	2.013,9	93,1	2.097,3	92,8
Illes Balears	2.265,1	104,8	2.349,7	104,0
Madrid	2.355,3	108,9	2.467,5	109,2
Castilla	2.123,4	98,2	2.206,6	97,7
TOTAL	2.162,2	100,0	2.259,7	100,0
Rango		15,8		16,4

Si el SFA fuera así de simple, la posición relativa de las CCAA cambiaría radicalmente siendo las comunidades de Madrid y Extremadura las que marcarían los extremos de mejor y peor financiación por habitante. Este ejercicio contrafactual es útil para mostrar que las diferencias serían menores y que el sistema presentaría una ligera divergencia natural dado que en los 5 años, el rango hubiera pasado de 15,8 a 16,4. Dicho de otro modo, la dinámica de un sistema como éste altera muy poco la posición inicial de cada comunidad. Si se partiera de la igualdad en recursos por habitante ajustado, la evolución temporal no la modificaría de forma sustancial.

Podemos realizar el ejercicio de descomponer el crecimiento si el SFA solo tuviera dos fondos, como se ve en el cuadro 11.

Cuadro 11: Descomposición de la financiación con FGSF y CT

	Contribucion FGSF	Contribucion CT	Efecto población	Financiacion por habitante
Cataluña	2,98%	0,87%	0,46%	4,31%
Galicia	3,23%	0,88%	0,65%	4,76%
Andalucía	3,25%	0,27%	0,69%	4,21%
Principado	3,11%	0,50%	0,57%	4,17%
Cantabria	3,02%	0,60%	0,38%	4,00%
La Rioja	3,11%	1,03%	0,39%	4,53%
Murcia	3,22%	0,52%	0,44%	4,19%
C. Valenciana	3,15%	0,93%	1,28%	5,36%
Aragón	3,05%	0,44%	0,47%	3,96%
Castilla-La Ma	3,25%	0,01%	0,75%	4,01%
Canarias	3,22%	0,09%	1,02%	4,33%
Extremadura	3,33%	0,16%	0,63%	4,12%
Illes Balears	2,96%	0,23%	0,52%	3,71%
Madrid	2,85%	2,11%	-0,19%	4,77%
Castilla	3,16%	-0,09%	0,82%	3,89%
Total CCAA	3,10%	0,75%	0,63%	4,48%

Así, un sistema puro de capacidad tributaria con nivelación parcial habría beneficiado, por este orden, a la C. Valenciana, Madrid, Galicia y La Rioja. En el caso de Cataluña, que es la comunidad autónoma que tradicionalmente reivindica la nivelación parcial, la CT sí que contribuye más que la media, pero el FGSF y la evolución de la población le habrían perjudicado.

V.2.- Fondo de suficiencia global

Como vimos más arriba, el FSG es el responsable de los mayores cambios en la financiación por habitante. El cuadro 12 refleja los datos de 2010 y 2014. El FSG ha disminuido 7.996,7 millones de euros desde que se fijó su valor definitivo en 2010 tras la reforma. Además, dicha disminución ha sido fuertemente desigual entre las CCAA. Tal como vimos en el cuadro 9, para algunas CCAA ha contribuido a un decrecimiento tres veces superior a otras. El cambio enorme en el rango de la financiación por habitante que muestra el cuadro 12 es también revelador de que aquí reside gran parte del problema de la no convergencia.

Cuadro 12: Fondo de suficiencia global por habitante

	FSG 2010 (mill. euros)	FSG por habitante	Indice 2010	FSG 2014 (mill. euros)	FSG por habitante	Indice 2014
Cataluña	2.076,5	279,3	136,9	732,0	98,4	436,6
Galicia	1.055,1	355,5	174,3	556,4	188,9	837,6
Andalucía	1.986,0	241,6	118,5	470,3	57,8	256,2
Principado	366,6	326,0	159,9	174,2	155,5	689,7
Cantabria	512,4	867,1	425,1	453,1	764,0	3.388,2
La Rioja	221,8	677,8	332,3	196,4	597,7	2.650,9
Murcia	92,3	64,6	31,7	- 181,7	- 126,7	- 561,7
C. Valenciana	- 295,9	- 58,9	- 28,9	- 1.318,3	- 272,2	- 1.207,4
Aragón	496,9	350,6	171,9	258,4	182,3	808,4
Castilla-La Mancha	469,7	212,6	104,3	77,8	35,7	158,2
Canarias	367,6	167,6	82,2	72,8	34,1	151,1
Extremadura	586,7	501,9	246,1	412,9	355,4	1.576,1
Illes Balears	- 366,0	- 331,4	- 162,5	- 641,7	- 582,4	- 2.582,9
Madrid	538,4	88,3	43,3	- 681,1	- 109,4	- 485,3
Castilla	875,6	319,0	156,4	405,4	149,9	665,0
TOTAL	8.983,7	203,9	100,0	987,0	22,5	100,0
Rango			587,6			5.971,0

En la filosofía de la ley 22/2009, el papel del FSG es de cierre del sistema para garantizar el statu quo, es decir que nadie pierde con la reforma. La cantidad inicial para cada comunidad debía evolucionar con el ITE, para todas igual y por tanto su influencia en la dinámica de la financiación por habitante debería limitarse a aquellas CCAA que partían de un FSG negativo en el año base. Sin embargo, el FSG se ha corregido y revisado a partir de 2011 por tres tipos de razones:

- i) la elevación de los tipos impositivos de los impuestos indirectos, en aplicación del art. 21.2 de la Ley 22/2009;
- ii) la compensación del impuesto sobre el patrimonio en aplicación de la disposición adicional 6ª de la citada Ley (por última vez en 2011);
- iii) la corrección por la policía autonómica de Cataluña, según acuerdo de comisión mixta entre el ministerio de hacienda y esa comunidad, que se hizo hasta 2013 inclusive¹⁵.

Veamos los efectos de cada una de estas medidas. La principal modificación de tipos impositivos en impuestos indirectos fueron las que se aplicaron en el IVA a partir del 1 de julio de 2010 y del 1 de septiembre de 2012¹⁶. Dado que entraron en vigor durante el ejercicio, en ambos casos se corrigió el FSG de ese año y del siguiente. El procedimiento para calcular el importe a revisar del FSG parte de una estimación del incremento

¹⁵ Dicho acuerdo de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no es público, pero sí se publican los datos en la liquidación anual.

¹⁶ También hubo modificaciones del impuesto sobre labores del tabaco en 2011 (833 millones), 2012 (236 millones), 2013 (177 millones), 2014 (191 millones); del impuesto sobre Alcoholes y bebidas derivas en 2013 (13 millones) y 2014 (52 millones) y del impuesto sobre hidrocarburos en 2014 (105 millones).

recaudatorio por parte del ministerio de hacienda que se realiza en términos estáticos. Este incremento, que llega a las CCAA en la medida en que participan del 50% de la recaudación del IVA, se resta del FSG aplicando el índice de consumo correspondiente y calculando el efecto del incremento de IVA en la CT y en el FGSF. El cuadro 13 muestra los importes restados y la recaudación real para el total de las CCAA.

Cuadro 13: Revisiones del FSG por IVA (millones de euros)

Años	Importes restados FSG	Recaudación real IVA (50%)	Porcentaje sobre recaudacion	Base imponible media IVA	Incremento internal CCAA (rég. comun)
2011	- 1.625,5	24.651,0	-6,6%	-2,2%	108,0
2012	- 752,5	25.232,0	-3,0%	-5,9%	581,0
2013	- 4.025,0	25.965,5	-15,5%	-6,2%	733,5
2014	- 144,0	28.087,0	-0,5%	1,4%	2.121,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016)

Las dos modificaciones sustanciales se producen en 2011 y en 2013. En el primero se restaron 1.625,5 millones de euros del FSG a pesar de que la recaudación de las CCAA aumentó solo en 108 millones. Esto se explica porque sin la subida del tipo general del IVA de 16% al 18%, la recaudación de las CCAA hubiera caído. Sin embargo, los datos de la base imponible media permiten estimar que dicha caída hubiera sido de un 2,2%, es decir unos 490,9 millones respecto a 2010. Lo mismo puede decirse de 2012, cuando se detrajeron 752,5 millones correspondiendo más bien unos 678,5 millones. En 2013 se detrajeron 4.025 millones cuando debió descontarse solamente 2.297,9 millones¹⁷. Parece por tanto que el importe detraído fue excesivo.

En todo caso, los importes se restaron y alteraron de forma notable la financiación por habitante ajustado de las CCAA. En el cuadro 14 presentamos la distribución de las revisiones del FSG por CCAA agrupadas en valores de 2014 y en términos de los habitantes de 2014. Las CCAA más perjudicadas han sido Baleares, Madrid, Cataluña y Asturias. Las que han resultado mejor paradas en términos de financiación por habitante han sido Canarias, Murcia y Cantabria.

¹⁷ En 2012, la caída de 5,9% en la base imponible media hubiera conducido a una reducción de la recaudación de 1.454,4 millones respecto a 2011. La subida del IVA permitió además un incremento recaudatorio para las CCAA de 581 millones. La suma de ambas magnitudes se divide por 3 para obtener los 678,5 millones señalados. En el caso de 2013, la caída 6,2% en la base imponible media hubiera conducido a una reducción de la recaudación de 1.564,4 millones respecto a 2012. La subida del IVA permitió además un incremento recaudatorio para las CCAA de 733,5, cuya suma alcanza los 2.297,9.

Cuadro 14: Revisiones por IVA 2010-2014

	Total revisiones IVA valores 2014 (miles euros)	Población ajustada 2014	Rev. FSG/hab. aj. (euros)	Indice por hab. 2014
Cataluña	- 1.332.240,3	7.436.018	-179,2	103,1
Galicia	- 516.766,8	2.946.024	-175,4	101,0
Andalucía	- 1.388.023,5	8.142.796	-170,5	98,1
Principado	- 200.350,1	1.120.395	-178,8	103,0
Cantabria	- 99.653,5	593.120	-168,0	96,7
La Rioja	- 57.312,2	328.593	-174,4	100,4
Región	- 238.833,1	1.434.243	-166,5	95,9
C. Valenciana	- 844.204,8	4.842.451	-174,3	100,4
Aragón	- 248.070,9	1.417.418	-175,0	100,8
Castilla-La	- 370.804,2	2.181.579	-170,0	97,9
Canarias	- 308.310,0	2.137.483	-144,2	83,0
Extremadura	- 197.386,8	1.161.888	-169,9	97,8
Illes	- 203.296,0	1.101.811	-184,5	106,2
Madrid	- 1.120.051,7	6.224.778	-179,9	103,6
Castilla	- 477.510,7	2.703.497	-176,6	101,7
Total	- 7.602.814,7	43.772.094	-173,7	100,0
Rango				23,2

Hay que tener en cuenta no obstante que la revisión del FSG se corresponde con un incremento de la capacidad tributaria, al incrementarse la recaudación de IVA¹⁸. Si calculamos el saldo para cada comunidad entre el incremento del IVA atribuido por su índice de consumo y la corrección del FSG que experimenta, vemos que la revisión del art. 21 de la Ley 22/2009 no es neutral por comunidades, como muestra el cuadro 15¹⁹. Canarias es quien pierde más, dado que no recauda IVA y por tanto solo se beneficia de los incrementos de tipos por la vía del FGSE. Tras ella, las perdedoras por las revisiones serían Extremadura, Galicia, Asturias y Castilla y León.

¹⁸ También se incrementa en consecuencia el FGSE, pero éste se distribuye por igual en términos de habitantes ajustados, por lo que no da origen a diferencias entre las CCAA.

¹⁹ Comparamos el 25% del IVA adicional atribuido con la revisión del FSG, actualizada por el ITE a valores de 2014.

Cuadro 15: Diferencias por revisiones IVA

	Total revisiones (0,25 IVA - FSG)	Población ajustada 2014	Rev.IVA-FSG por hab. (euros)	Indice por hab. 2014
Cataluña	-942.429,0	7.436.018	-126,7	99,2
Galicia	-389.119,5	2.946.024	-132,1	103,4
Andalucía	-1.032.958,4	8.142.796	-126,9	99,3
Principado	-147.847,1	1.120.395	-132,0	103,3
Cantabria	-68.883,9	593.120	-116,1	90,9
La Rioja	-41.540,2	328.593	-126,4	98,9
Región	-178.614,2	1.434.243	-124,5	97,4
C. Valenciana	-611.200,7	4.842.451	-126,2	98,8
Aragón	-181.751,9	1.417.418	-128,2	100,3
Castilla-La	-280.944,8	2.181.579	-128,8	100,8
Canarias	-308.309,8	2.137.483	-144,2	112,9
Extremadura	-153.776,3	1.161.888	-132,4	103,6
Illes	-128.416,5	1.101.811	-116,6	91,2
Madrid	-771.652,4	6.224.778	-124,0	97,0
Castilla	-356.662,5	2.703.497	-131,9	103,2
Total	-5.594.107,2	43.772.094	-127,8	100,0

La segunda causa de revisión del FSG es la que tiene su origen en la supresión del impuesto sobre el patrimonio, que se calculaba de modo que la compensación estatal fuera constante en 2009, 2010 y 2011²⁰. Esto obligó a restar 1.034,9 millones de euros del FSG en 2011 (23,4 euros por habitante) con efectos diferentes entre las CCAA. Por citar solo los casos extremos, en Madrid se restaron 50,8 euros por habitante y en Cataluña 35,5. En cambio, en Extremadura se restaron 4,7 euros por habitante y en Castilla La Mancha 9,4. A partir de 2012, la compensación integrada inicialmente en 2009 evoluciona con arreglo al ITE.

Finalmente, en los años 2011, 2012 y 2013, a la Comunidad autónoma de Cataluña se le restó el importe necesario para que la financiación del Estado para la policía autonómica de Cataluña no se beneficiara de la evolución del ITE. Los datos de todo el período aparecen en el cuadro 15.

²⁰ Dado que se había incorporado al FSG del año base el importe recaudado en 2008, en la reforma de 2009 se acordó que dicha cantidad no evolucionaría con el ITE hasta 2011 inclusive.

Cuadro 16: Financiación de la policía autonómica de Cataluña

(Miles de euros)	Financiación de la policía autonómica	Corrección FSG
2009	1.084.000,0	-
2010	1.075.656,2	- 645.284,0
2011	1.065.879,8	- 553.002,0
2012	1.033.521,3	- 518.985,6
2013	1.069.125,7	- 693.784,1
2014	1.902.685,3	-

En definitiva, las revisiones y correcciones del FSG han introducido diferencias por habitante ajustado que dan lugar a la amplitud de las diferencias que se aprecian en el cuadro 12.

V.3- Fondos de Convergencia

El fondo de competitividad, por definición, favorece a las CCAA que obtienen menor financiación por habitante de modo que en su ausencia, la divergencia sería mayor que la que observamos (en 2014 se beneficiaron Cataluña, Murcia, C. Valenciana, Canarias, I. Baleares y Madrid). Solo dos CCAA que reciben menos recursos que la media no son beneficiarias del Fondo de competitividad en 2014, se trata de Andalucía y Castilla La Mancha. El papel de este fondo es evitar que las CCAA de mayor renta se encuentren con menor financiación que la media. Por su parte, el fondo de cooperación alcanza a todas las CCAA excepto Cataluña, Cantabria, I. Baleares y Madrid, efectuando una corrección de los resultados del sistema independiente de su propia lógica.

Los fondos de convergencia –que aquí consideramos de forma agregada- contribuyen a la evolución de la financiación por habitante ajustado del modo que vimos en el cuadro 9. Han tenido una aportación positiva en el período para seis comunidades: Andalucía, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha e I. Baleares. Su distribución por habitante varía considerablemente, como puede verse en el cuadro 17.

Cuadro 17. Fondos de convergencia por habitante 2010-2014

	Indice FCONV por hab. 2010	Indice FCONV por hab. 2014
Cataluña	103,4	101,4
Galicia	114,1	66,1
Andalucía	54,2	80,8
Principado	114,7	66,8
Cantabria	0,0	0,0
La Rioja	33,6	57,5
Murcia	88,3	99,5
C. Valenciana	197,8	217,7
Aragón	32,2	54,8
Castilla-La Mancha	48,1	72,3
Canarias	76,4	73,3
Extremadura	125,4	77,1
Illes Balears	451,1	548,1
Madrid	53,7	36,4
Castilla	109,7	62,2
Total CCAA	100,0	100,0

Las diferencias son importantes aunque se trata de cuantías pequeñas (en media 104,2 euros por habitante en 2014). Las más favorecidas en esta distribución -I. Baleares y C. Valenciana- apenas han variado su posición relativa en la financiación total, aunque han perdido algo de peso entre 2010 y 2014 (cuadro 5). En cambio, Cantabria no recibe nada en estos fondos, lo que no le impide ser la comunidad mejor financiada en el total, tanto en 2010 como en 2014. En suma, el problema de la divergencia no reside en los fondos de convergencia, bien al contrario, en su ausencia, las diferencias en financiación por habitante serían incluso superiores. Ciertamente, el fondo de cooperación no aporta nada al sistema y su desaparición, o integración en el Fondo de Compensación Interterritorial, sería de por sí una mejora.

V.4- Competencias no homogéneas

Con el fin de efectuar comparaciones entre las CCAA, al calcular la financiación por habitante ajustado restamos las competencias no homogéneas, aquellas que no han sido asumidas por todas las comunidades²¹. Esto es lo correcto en las comparaciones estáticas, pero a la hora de estudiar la evolución temporal de la financiación por habitante, este proceder puede llevarnos a equívocos. Cuando el importe de la financiación no homogénea crece, la financiación homogénea refleja un decrecimiento que no es tal. Dado

²¹ Se trata de las Confederaciones Hidrográficas, Formación Profesional Continua, Hospitales provinciales, Infraestructuras del REF, Instituciones Penitenciarias, ISM, Medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, Normalización Lingüística, Obras Hidráulicas, Parques Nacionales, Financiación de las CC.AA. uniprovinciales de sus competencias como Diputaciones Provinciales a través del sistema de financiación, Policía Autonómica, Profesores de religión, Tráfico, Transporte Interinsular, Autorizaciones iniciales trabajo y Función Inspectora de Trabajo y Seguridad Social.

que la evolución de este concepto no es igual para todas las CCAA, tenemos aquí otra fuente de divergencia. Sin embargo, la cuantía total es relativamente reducida, lo que suavizará sus efectos.

Cuadro 18: Variación de las competencias no homogéneas 2010-14

	Variación CNH 2014-10	índice 2010	índice 2014
Cataluña	9,8%	244,9	246,3
Galicia	10,6%	78,5	80,1
Andalucía	-6,3%	90,0	77,9
Principado	16,7%	48,9	52,5
Cantabria	12,4%	165,6	169,9
La Rioja	45,7%	125,8	167,1
Murcia	10,6%	9,9	10,0
C. Valenciana	10,6%	49,0	51,4
Aragón	11,8%	45,6	46,7
Castilla-La Mancha	10,6%	4,0	4,1
Canarias	23,8%	84,7	98,6
Extremadura	20,0%	4,8	5,3
Illes Balears	10,6%	78,3	79,5
Madrid	10,6%	130,6	129,5
Castilla	30,0%	3,7	4,5
TOTAL	8,5%	100,0	100,0

La valoración de las CNH se ha incrementado un 8,5% durante el período, con diferencias importantes entre las CCAA. La disminución que presenta Andalucía se debe a la devolución en 2011 de las competencias asumidas correspondientes a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir²². Todas las demás comunidades crecen dado que las CNH se calculan cada año aplicando el índice ITE a la valoración del traspaso correspondiente²³.

En números índice, las comunidades que cuentan con competencias no homogéneas por habitante superiores a la media en ambos años son Cataluña, Cantabria, La Rioja y Madrid. La primera básicamente porque dispone de algunas competencias que ninguna otra comunidad autónoma de régimen común tiene (Instituciones Penitenciarias, Policía Autonómica y Autorizaciones iniciales trabajo y Función Inspector de Trabajo y Seguridad Social) y las tres restantes porque reciben la financiación de sus competencias como Diputaciones Provinciales a través del SFA. El cuadro 18 nos muestra por tanto que el tratamiento de las CNH oculta parte de los recursos de los que disponen Madrid y

²² Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre.

²³ El ITE 2014 respecto de 2010 implícito es de 0,1056, de modo que las CCAA que no han incrementado sus competencias en el periodo ven crecer las CNH un 10,6% en el cuadro 18. Cataluña es la única que crece por debajo del ITE, debido a que cada año se calcula el importe que le corresponde para la financiación de la policía autonómica.

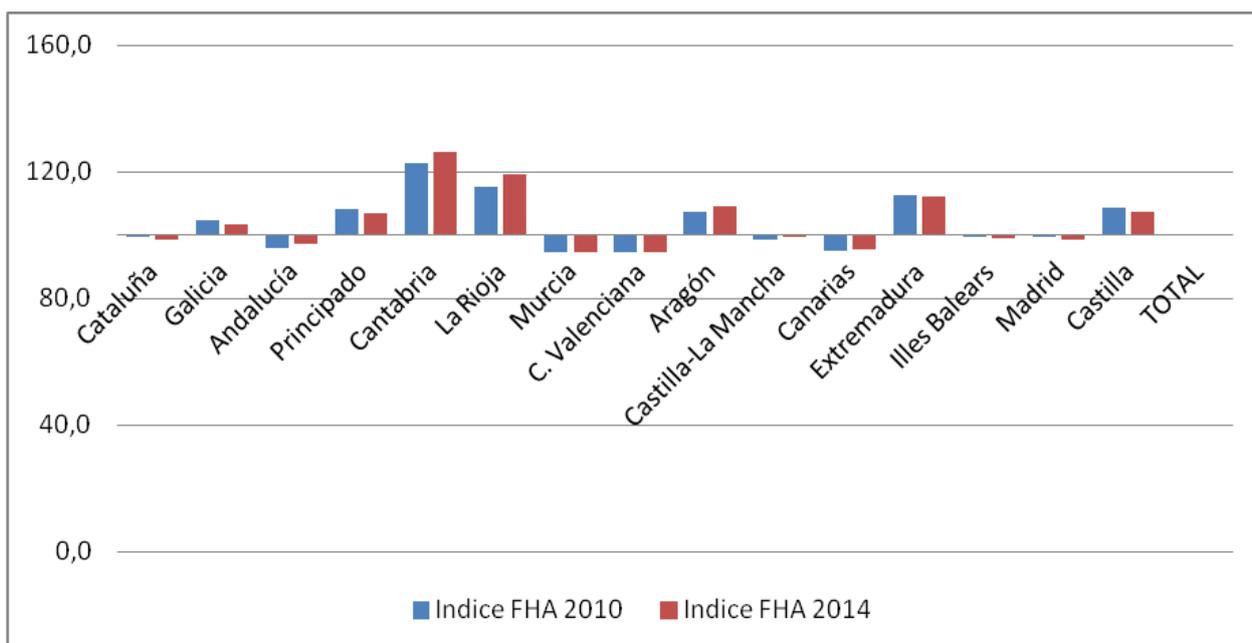
Cataluña, mientras que para los casos de Cantabria y La Rioja, si no se restaran, aparecerían aún más favorecidas en términos relativos.

V.5- Las CCAA de Cantabria y La Rioja

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, las comunidades de Cantabria y La Rioja eran las mejor financiadas al inicio del nuevo modelo (tanto en 2009 como en 2010) y lo son también al final del periodo (en 2014). También vimos en el cuadro 5 que si no las consideráramos, el SFA de la ley 22/2009 mantendría estables las diferencias en financiación por habitante. Por ello nos detenemos en este punto para analizar ambas comunidades.

La distancia respecto a la media de financiación por habitante de Cantabria y La Rioja ha crecido de forma destacada, tal como ilustra el gráfico 2²⁴. Como puede verse, solo para ellas dos y Aragón la dinámica ha mejorado su posición relativa, mientras que las restantes CCAA que estaban por encima de la media en 2010 han perdido, es decir han convergido hacia la media en 2014.

Gráfico 2: Distancia a la media de las CCAA 2010 y 2014



Para comprender mejor los factores que explican la divergencia de La Rioja y Cantabria presentamos en el cuadro 19 la ponderación de los distintos fondos en el año 2010 utilizada al aplicar la ecuación (4). Ahí aparece que el tamaño relativo del FSG es claramente más elevado que para el resto de las CCAA y que el peso del FGSF es también singularmente más reducido. Esto refleja el efecto de la cláusula de statu quo en la reforma de 2009.

²⁴ El gráfico 2 representa los datos del cuadro 5 en torno a la media de las 15 CCAA =100.

Cuadro 19: Peso relativo de cada fondo en 2010

	FGSF	CT	FSG	FCONV	CNH
Cataluña	70,6%	25,3%	11,9%	4,9%	12,8%
Galicia	67,2%	17,1%	14,4%	5,2%	3,9%
Andalucía	73,4%	18,1%	10,7%	2,7%	4,9%
Principado	64,9%	19,7%	12,8%	5,0%	2,3%
Cantabria	57,4%	19,6%	30,0%	0,0%	7,0%
La Rioja	61,0%	18,4%	25,0%	1,4%	5,7%
Murcia	74,2%	19,1%	2,9%	4,4%	0,5%
C. Valencian	74,2%	21,2%	-2,6%	9,9%	2,7%
Aragón	65,5%	21,4%	13,9%	1,4%	2,2%
Castilla-La M	71,2%	17,5%	9,1%	2,3%	0,2%
Canarias	74,2%	19,1%	7,5%	3,8%	4,6%
Extremadura	62,5%	13,5%	18,9%	5,3%	0,2%
Illes Balears	70,6%	26,0%	-14,1%	21,6%	4,1%
Madrid	70,6%	29,8%	3,8%	2,6%	6,8%
Castilla	64,7%	18,3%	12,5%	4,8%	0,2%
Total	70,3%	21,5%	8,7%	4,8%	5,2%

Sin embargo, cabe preguntarse por qué la evolución del FSG ha beneficiado tanto a estas dos comunidades frente a las restantes. En el cuadro 20 presentamos el FSG durante nuestro periodo de referencia²⁵, constatando que la reducción del FSG ha sido de casi el 12% para ambas comunidades mientras, en media nacional, la caída ha sido del 89%. En el caso de La Rioja, la explicación reside en la asunción de nuevas competencias que se deducen del incremento de las CNH que vimos en el cuadro 18. Por otra parte, sabemos que las sucesivas revisiones y correcciones que hemos descrito más arriba no proporcionaron una especial ventaja a estas dos CCAA.

²⁵ Los datos de 2010 y 2014 ya aparecían en el cuadro 12.

Cuadro 20: Evolución del FSG por habitante

	FSG por habitante ajustado					Variación 2010-14
	2010	2011	2012	2013	2014	
Cataluña	279,3	225,0	195,7	98,6	98,4	-64,8%
Galicia	355,5	288,2	257,0	180,2	188,9	-46,9%
Andalucía	241,6	176,9	144,9	60,4	57,8	-76,1%
Principado	326,0	260,1	232,2	149,9	155,5	-52,3%
Cantabria	867,1	772,6	722,5	708,4	764,0	-11,9%
La Rioja	677,8	591,8	590,2	554,9	597,7	-11,8%
Murcia	64,6	15,9	-4,2	-109,4	-126,7	-296,2%
C. Valenciana	-58,9	-100,0	-115,5	-241,5	-272,2	361,9%
Aragón	350,6	285,3	253,0	173,5	182,3	-48,0%
Castilla-La Man	212,6	153,8	128,1	39,6	35,7	-83,2%
Canarias	167,6	130,7	109,0	37,4	34,1	-79,7%
Extremadura	501,9	426,7	391,8	331,3	355,4	-29,2%
Illes Balears	-331,4	-358,2	-363,1	-529,6	-582,4	75,7%
Madrid	88,3	39,1	16,4	-93,6	-109,4	-223,9%
Castilla	319,0	254,0	225,2	144,3	149,9	-53,0%
TOTAL	203,9	147,7	121,3	28,0	22,5	-88,9%

La fuente del buen comportamiento de las dos comunidades autónomas no se debe a una mejor evolución de su CT, que ha sido similar a la media. Finalmente, el comportamiento de la población durante el periodo tampoco ofrece una explicación de la favorable evolución de ambas CCAA dado que han experimentado un incremento de los habitantes ajustados que, cuando la financiación se expresa en esos términos debería minorarla.

Cuadro 21: Evolución de la población ajustada 2010-2014

	Variación población 2010- 2014
Cataluña	0,02%
Galicia	-0,75%
Andalucía	-0,95%
Principado	-0,36%
Cantabria	0,36%
La Rioja	0,42%
Murcia	0,29%
C. Valenciana	-3,55%
Aragón	0,03%
Castilla-La Mancha	-1,24%
Canarias	-2,53%
Extremadura	-0,61%
Illes Balears	-0,23%
Madrid	2,12%
Castilla	-1,49%
TOTAL	-0,63%

VI.- Conclusiones

La equidad en el sistema de financiación autonómica ha sido una preocupación constante en sus más de 30 años de historia desde la instauración del primer sistema definitivo en 1986. Numerosos trabajos han constatado que existe un grave problema de desigualdad desde la perspectiva de los recursos que el SFA pone a disposición de los gobiernos regionales para la prestación de los servicios públicos²⁶. Podemos afirmar que hay un acuerdo generalizado en que una parte de dichas diferencias no está justificada y debe corregirse. Naturalmente, las discrepancias académicas (y políticas) sobre el tamaño de la desigualdad y sobre el mejor modo de evitarlas son amplias.

Para conocer el grado de desigualdad, se deberían determinar del mejor modo posible las necesidades de gasto y, en consecuencia, establecer un sistema que iguale los recursos disponibles por unidad de necesidad para la prestación de los servicios encomendados a las CCAA. Y ello considerando siempre un mismo esfuerzo fiscal. Para alcanzar un sistema igualitario en este sentido existen dos vías: corregir la distribución inicial de los recursos y/o diseñar un sistema cuya evolución permita una convergencia por unidad de necesidad. Este doble objetivo era el perseguido por la reforma operada por la Ley 22/2009. Con la incorporación de recursos adicionales se logró reducir las diferencias, que se convino en medir con un indicador de necesidad como la población ajustada. Sin embargo, se mantuvo el statu quo previo, de manera que las diferencias no desaparecieron y se confiaba en una evolución convergente de los recursos por habitante ajustado.

En este marco, nuestro trabajo ha tratado de estudiar un solo aspecto: si ha habido o no convergencia en la dinámica del sistema entre 2009 y 2014. Hemos tomado como un dato el indicador de población ajustada definido por la Ley 22/2009. También hemos aceptado la medición de los recursos normativos que se establecieron en la citada ley. Una ampliación futura de esta investigación debería extender este último supuesto, comparando los resultados con estimaciones alternativas de los recursos normativos²⁷. Una vez delimitado cuál era nuestro objetivo, las principales conclusiones que hemos extraído en relación con la convergencia de la financiación por habitante son las siguientes.

En primer lugar, la evaluación del SFA vigente no debe partir de 2009, sino de 2010. El sistema no funcionó como tal en 2010, porque ese año también fue el resultado de lo pactado en el nuevo modelo. Como es notorio, la negociación de 2009 fue liderada por Cataluña, siendo esa comunidad una de las principales ganadoras en el reparto de recursos adicionales, junto con Madrid, Islas Baleares, Murcia y Comunidad Valenciana. Sin embargo tales ganancias desaparecieron en 2010 para Cataluña y Madrid, retornándose a la situación previa a la reforma en la que las dos CCAA se situaron por debajo de la media²⁸. Como hemos visto, este vuelco no se debe solo a lo negociado en la

²⁶ Por todos ellos, puede verse De La Fuente (2015). No hemos abordado aquí la principal desigualdad territorial que existe en España: la que ocasionan los sistemas forales de País Vasco y Navarra, que dan lugar a diferencias mucho más grandes que las que se producen entre las 15 CCAA de régimen común.

²⁷ Para formulaciones alternativas, véase López Laborda (2016).

²⁸ Murcia también salió perdiendo en 2010 respecto a 2009, pero partía ya de una posición por debajo de la media.

Ley 22/2009 sino que resulta principalmente de la evolución del índice ITE, que fue muy elevado en 2010 respecto de 2009.

La segunda conclusión es que si comparamos 2010 con 2014, el SFA ni converge, ni diverge. Esto último solo se aprecia cuando excluimos del análisis las comunidades autónomas de Cantabria y La Rioja. Esas dos CCAA se han beneficiado en la dinámica del sistema de varios factores singulares, entre los que destaca el elevado peso que en su financiación tenía en 2010 el Fondo de Suficiencia Global. De modo que merece la pena separarlas del análisis cuando se afirma que el SFA de 2009 acrecienta las diferencias por habitantes. No es correcto, con la excepción de las dos comunidades citadas que suponen solo el 2,1% de la población cubierta en términos de habitantes ajustados. Como es obvio, el hecho de que el SFA no presente apenas convergencia significa que las diferencias iniciales de financiación por habitante se están manteniendo (con las dos excepciones citadas), aunque no todas las CCAA hayan evolucionado por igual.

Una tercera conclusión es que un sistema hipotético que se compusiera exclusivamente de un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y de una Capacidad Tributaria idénticos a los definidos en la Ley 22/2009 presentaría una evolución temporal muy estable, de modo que no se alterarían apenas las diferencias iniciales de financiación por habitante. Por tanto, si se hubiera partido de una situación igualitaria para todas las CCAA en términos de recursos por habitante, un nuevo modelo más simple, cuyas reglas de evolución fueran las actuales para FGSF y CT no hubiera introducido diferencias sustanciales entre las CCAA.

Un cuarto resultado es que el origen principal de las diferencias por habitante está en el Fondo de Suficiencia Global, es decir en la regla del statu quo establecida en la Ley 22/2009, tal como también señalaba Fernández Leiceaga (2015). Esto sucede al inicio, obviamente, pero también en la evolución de dicho fondo. Además, como hemos visto, las sucesivas revisiones y correcciones del FSG afectan a la distribución de los recursos entre CCAA. Mientras el SFA no se reforme en profundidad, nuestro análisis sugiere que quizá sería conveniente considerar dos modificaciones parciales de la Ley 22/2009.

Una primera sería derogar el último inciso del art. 21.2 que señala: *“Las variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma”*. Hay dos motivos principales para ello. La revisión que se realiza no ha estimado bien el incremento de los impuestos indirectos, perjudicando así a las CCAA. En segundo lugar, esta revisión se pensó para el momento de la reforma, cuando la aportación de recursos adicionales por parte del Estado vino acompañada de una subida sustancial del IVA en 2010. Pero las sucesivas elevaciones de impuestos indirectos se han realizado para contribuir a reducir el déficit público, no solo el de la Administración central, sino de todas las administraciones.

Una segunda modificación posible de la Ley 22/2009 en la línea de favorecer su convergencia en recursos por habitante sería congelar la evolución del Fondo de

Suficiencia Global, por ejemplo en los resultados de 2014. Ello favorecería en el futuro a las CCAA que tras las sucesivas revisiones se han situado en un FSG negativo (Murcia, C. Valenciana, I. Baleares y Madrid) y perjudicaría en términos relativos a las restantes, pero en todo caso en cuantías moderadas. Dicha congelación supondría un ahorro para el Estado por el ITE no aplicado al Fondo de Suficiencia Global que podría compensarse elevando por el mismo importe la aportación estatal al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

Una quinta conclusión de nuestro trabajo, que nuevamente coincide con Fernández Leiceaga (2015), es que los Fondos de convergencia no han logrado corregir la desigualdad de partida. Sin embargo, han conseguido evitar que las CCAA de menor financiación por habitante se vieran perjudicadas por la dinámica del SFA. De este modo, han contribuido a la no divergencia. Es importante destacarlo porque una parte de las críticas al actual SFA se dirigen hacia tales fondos y recomiendan su supresión e integración en otro más general. Estamos de acuerdo con esa posición en el caso del fondo de cooperación, pero sería un error suprimir el fondo de competitividad.

Una sexta y última conclusión se refiere al tratamiento que debe darse en los estudios a las competencias no homogéneas. El análisis que hemos hecho pone de manifiesto que no son neutrales desde el punto de vista de las diferencias en financiación por habitante ajustado. Es necesario restarlas para efectuar comparaciones entre CCAA, pero no podemos olvidar que cuando restamos de la financiación por habitante ajustado el aumento de la financiación para competencias no homogéneas, los recursos de los que dispone la comunidad autónoma afectada en realidad están creciendo, no disminuyendo.

Quizá no sea ocioso recordar, al concluir este trabajo, que los recursos del SFA han disminuido cada año desde 2010 hasta 2013 y solo en 2014 han empezado a crecer. Es la primera vez que tal fenómeno sucede y no era previsible en 2009 que la doble recesión de la economía española condujera a una crisis fiscal tan larga y duradera. Por ello cabría confiar en que, a partir de 2015, los efectos de convergencia puedan manifestarse con mayor intensidad si la recuperación económica continúa.

Referencias

Bandrés, E. y Cuenca, A. (2016): “Las reformas de la financiación autonómica: Elementos para una aproximación desde la economía política”. *Revista de Estudios Regionales*, nº 105, págs. 165-194.

Cuenca, A. (2016): “Las entregas a cuenta en la financiación de las Comunidades Autónomas: algunas opciones de mejora”. *Mediterráneo Económico*, vol. 30, págs. 191-210.

De La Fuente, A. (2015): “La evolución de la financiación de las CCAA de régimen común, 2002-2013”. *Documentos Fedea*: eee 2015-19.

De La Fuente, A. (2015b): “El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión”. *Documentos Fedea*: fpp 2015-07.

De La Fuente, A. (2016): “La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. *Documentos Fedea*: eee 2016-28

Fernández Leiceaga, X. (2015): “La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las comunidades autónomas españolas de régimen común”. *Papeles de Economía Española*, nº 143, págs. 152-170.

Garcimartin, C., Diaz de Sarralde, S. Ruiz-Huerta, J. (2011). “La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia”. *Hacienda pública española*, (197), 67-85.

Garcimartin, C., Diaz de Sarralde, S. Ruiz-Huerta, J. (2016). “El actual modelo de financiación autonómica: efectos sobre la convergencia”. *XXII Encuentro de Economía Pública*, Ourense. ´

López Laborda, J. (2016): “La medición de la capacidad fiscal de las CCAA. Algunas alternativas”. *Mediterráneo Económico*, vol. 30, págs. 211-229

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016): *El Impuesto sobre el Valor Añadido en 2014. Análisis de los datos estadísticos del ejercicio*.

http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/IVA/2014/Analisis_estadistico_IVA_2014.pdf

Pérez, F. y Cucarella, V. (2015): “La comparación de las necesidades de gasto por habitante”. *Documentos Fedea*: fpp2015-09.