BBVA | RESEARCH

Documentos de Trabajo
Número 13/03

El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma

Análisis Económico
Madrid, enero de 2013

El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma*

Angel de la Fuente[a]

Enero de 2013

Resumen

El pasado mes de julio el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hizo pública la liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común correspondiente a 2010, que marca la madurez del nuevo modelo acordado en 2009. En el presente trabajo se describe la distribución de recursos que se fija en este documento, se analizan las fuentes próximas de los cambios observados en la financiación de las distintas comunidades autónomas entre 2009 y 2010 y se realiza una valoración de los efectos de la reciente reforma sobre la equidad del reparto territorial de los recursos del sistema.

Palabras clave: financiación autonómica, liquidación de 2010.

JEL: H71, H77.

*: El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación financiado por BBVA Research. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348.
a: Instituto de Análisis Económico, CSIC.

1. Introducción

El pasado mes de julio el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hizo pública la liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común correspondiente a 2010 (MHAP, 2012). Aunque su lectura no es fácil, el documento tiene considerable interés porque el reparto de recursos que en él se fija marca la madurez del nuevo sistema de financiación regional tras la plena incorporación de los recursos adicionales aportados por el Estado con motivo de su reforma, la introducción de ciertos ajustes al Fondo de Suficiencia exigidos por la nueva ley, la aplicación del procedimiento ordinario de reparto del Fondo de Competitividad y la normalización, tras su desplome en 2009, del valor del agregado de ingresos tributarios estatales (el llamado *ITEn*) al que están ligadas algunas magnitudes importantes del sistema.[1] Todos estos factores han tenido un impacto significativo sobre la distribución de los recursos del sistema, generando variaciones importantes en la financiación relativa de algunas regiones en relación con el año anterior que no siempre han ido en la dirección que parecería más lógica.

En la primera parte de este trabajo se describe la distribución de recursos que fija la liquidación de 2010. Seguidamente, se analizan las fuentes próximas de los cambios observados en la financiación de las distintas comunidades entre 2009 y 2010 y se realiza una valoración de los efectos de la reciente reforma del sistema sobre su equidad.

2. La financiación en 2010

El Cuadro 1 muestra las principales partidas de ingresos regionales y los resultados finales del sistema de financiación calculados a competencias homogéneas --esto es, incluyendo sólo los recursos destinados a financiar las competencias comunes a todas las comunidades autónomas, incluyendo la gestión de la sanidad y de la educación pero no algunas competencias singulares (como las instituciones penitenciarias o la policía) que sólo han sido asumidas por algunas regiones hasta el momento.[2]

Los ingresos tributarios regionales que se contabilizan a efectos del sistema de financiación (columna [1] del Cuadro 1) no coinciden necesariamente con la recaudación real de los tributos cedidos a las autonomías sino que intentan aproximar (de una forma muy mejorable en algunos casos) los ingresos que las distintas regiones habrían obtenido de haberse aplicado en toda España una escala tributaria común para cada impuesto. A esta partida han de

[1] El *ITEn* se calcula en términos de caja, restando de los ingresos totales por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación en el año *t* las entregas a cuenta de tales recursos que las comunidades autónomas perciben en el mismo año y la liquidación de su participación en los mismos en el *año t*-2. En el año 2009, las entregas a cuenta fueron muy elevadas en relación con los ingresos tributarios reales (porque se partió de una previsión de ingresos enormemente optimista), lo que dejó al *ITEn* con un valor artificialmente bajo. Al normalizarse las cosas en 2010, el *ITEn* experimentó un crecimiento atípico de más del 60% que se trasladó a diversas magnitudes del sistema. Obsérvese que este crecimiento no se debe al aumento real de la recaudación sino a la caída de las entregas a cuenta hasta niveles más acordes con los ingresos tributarios reales.

[2] Para una discusión detallada del funcionamiento del actual sistema de financiación regional y de cómo se llega al reparto que se muestra en el Cuadro 1, véase de la Fuente (2012a).

añadirse las transferencias de los distintos Fondos que conforman el sistema de financiación. Aquí se incluyen la llamada Transferencia de Garantía, calculada como la diferencia entre la participación de cada región en el Fondo del mismo nombre y su aportación al mismo, y las participaciones regionales en los Fondos de Suficiencia (calculada a competencias homogéneas), Cooperación y Competitividad, así como, en su caso, la compensación prevista en la Disposición Adicional Tercera de la nueva ley de financiación, para la que ninguna región ha resultado elegible en 2010. La suma de todas estas partidas es lo que se conoce como la *financiación normativa* y se muestra en la columna [6] del Cuadro 1.

Cuadro 1: Financiación normativa a competencias homogéneas, 2010
millones de euros

	[1] Ingresos tributarios normativos	*[2] Trans-ferencia de Garantía*	*[3] Fdo. de Suficiencia a competencias homogéneas*	*[4] Fondo de Cooperación*	*[5] Fondo de Competi-tividad + comp. DA3*	*[6] total = Financiación normativa a competencias homogéneas*
Cataluña	17.629	-911	-152	0	863	17.428
Galicia	5.015	1.153	770	380	0	7.318
Andalucía	13.428	3.541	1.081	500	0	18.549
Asturias	2.259	168	299	145	0	2.870
Cantabria	1.337	-24	393	0	0	1.705
La Rioja	653	52	171	12	0	889
Murcia	2.433	543	75	80	62	3.193
Valencia	9.511	1.179	-597	0	1.115	11.209
Aragón	3.062	49	418	51	0	3.581
C.-La Mancha	3.599	958	459	119	0	5.135
Canarias	1.767	2.306	140	115	72	4.401
Extremadura	1.675	680	580	164	0	3.099
Baleares	2.692	-190	-472	0	559	2.589
Madrid	17.057	-2.700	-436	0	367	14.289
Cast. y León	5.133	694	863	338	0	7.028
total 2010	*87.250*	*7.498*	*3.593*	*1.905*	*3.038*	*103.284*
total 2009	*76.997*	*3.316*	*3.843*	*1.200*	*2.761*	*88.117*
var %	*+13,.3%*	*+126,.1%*	*-6,.5%*	*+58,.8%*	*+10,.0%*	*17,.2%*

- *Fuente:* Liquidación de 2010 del sistema de financiación regional (MHAP, 2012).

En la parte inferior del cuadro se muestran los valores totales de cada partida en el conjunto del territorio de régimen común en 2009 y 2010 y la variación porcentual registrada entre un año y otro. La financiación normativa total a competencias homogéneas se incrementó en algo más de un 17% durante el período[3] gracias fundamentalmente al aumento de los recursos que el Estado aportó al sistema, tanto a través de una partida específica de recursos

[3] Por otra parte, la financiación por caja efectivamente percibida por las regiones se redujo en casi un 16% entre 2009 y 2010. Una vez más, esto se debe al "exceso" de entregas a cuenta que se produjo en 2009. En ese año, las regiones recibieron en torno a 115.000 millones de euros sumando las entregas a cuenta del año en curso y la liquidación de 2007 (unos 6.000 millones). Sin embargo, una parte importante de estos ingresos (casi 19.000 millones), era fruto de un error de previsión y habrá de devolverse en el futuro, por lo que se sustrae a la hora de calcular la financiación definitiva de 2009, que estuvo en torno a 90.000 millones..

adicionales que se incorpora al mismo en 2010 como a través del fuerte incremento de las transferencias estatales cuyo importe va ligado al *ITEn*. Las partidas que más crecen son la aportación del Estado al Fondo de Garantía y la dotación del Fondo de Cooperación.[4]

Cuadro 2: Financiación efectiva a competencias homogéneas, 2010
millones de euros

	[1] Financiación normativa a competencias homogéneas	*[2] Recursos REF Canarias*	*[3] ajuste por homogeneización tributes cedidos tradicionales*	*[4] ajuste por valoración comps. norm. ling.*	*[5] total = financiación efectiva a comps homog*	*[6] población ajustada*	*[7] finan. efect a comps. homog. por hab aj.*
Cataluña	17.428	0	-466	156	17.117	7.434.588	2.302
Galicia	7.318	0	-131	73	7.260	2.968.169	2.446
Andalucía	18.549	0	-267	0	18.282	8.220.687	2.224
Asturias	2.870	0	-69	0	2.802	1.124.410	2.492
Cantabria	1.705	0	-89	0	1.616	590.968	2.735
La Rioja	889	0	-10	0	879	327.221	2.687
Murcia	3.193	0	-33	0	3.160	1.430.126	2.210
Valencia	11.209	0	-495	98	10.812	5.020.576	2.153
Aragón	3.581	0	-135	0	3.446	1.417.006	2.432
C.-La Mancha	5.135	0	-79	0	5.056	2.208.917	2.289
Canarias	4.401	495	-51	0	4.844	2.192.893	2.209
Extremadura	3.099	0	-36	0	3.062	1.169.068	2.620
Baleares	2.589	0	-15	50	2.624	1.104.358	2.376
Madrid	14.289	0	-56	0	14.233	6.095.755	2.335
Cast. y León	7.028	0	-62	0	6.966	2.744.412	2.538
total 2010	*103.284*	*495*	*-1.994*	*376*	*102.161*	*44.049.155*	*2.319*
total 2009	*88.117*	*510*	*1.589*	*237*	*90.452*	*43.790.920*	*2.066*
var %	*17,2%*	*-2,8%*	*-225,5%*	*58,8%*	*12,9%*	*0,6%*	*12,3%*

- *Fuentes:* Liquidación de 2010 del sistema de financiación regional (MHAP, 2012) y de la Fuente (2012a).

En el Cuadro 2 se introducen una serie de ajustes con el fin de obtener un agregado de financiación más comparable entre regiones que la financiación teórica o normativa que calcula el sistema. Este nuevo agregado es lo que llamaré la *financiación efectiva* (columna [5]). Para obtenerla, se añaden a los ingresos correspondientes a Canarias los recursos adicionales que esta región obtiene fuera del sistema ordinario de financiación gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta (los llamados Recursos REF)[5] y se corrige la

[4] Las dotaciones totales del Fondo de Suficiencia y del Fondo de Competitividad también crecen en principio en proporción al *ITEn*. En 2010, sin embargo, ambas muestran un crecimiento muy inferior al de este último agregado. En el caso del Fondo de Suficiencia esto se debe a la introducción en la nueva ley de una serie de ajustes a la baja, uno de los cuales neutraliza los efectos sobre los ingresos regionales de la subida de tipos del IVA aprobada durante el año. En el caso del Fondo de Competitividad (al que he añadido la compensación prevista en la Disposición Adicional tercera de la ley de financiación) esto se debe a que tal compensación no se pagó en 2010 por no cumplir ninguna región las condiciones exigidas y a que la dotación del Fondo de Competitividad no llegó a repartirse por completo en ese año por haberse alcanzado el objetivo de financiación de todas las regiones elegibles con una cantidad menor. (Para más detalles, véase de la Fuente, 2012a).

[5] En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre combustibles y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten

recaudación de ciertos tributos cedidos con el fin de mejorar la estimación que ofrece el sistema de los ingresos que se obtendrían con una normativa uniforme en todas las regiones (columnas [2] y [3]).[6] También se introduce aquí un ajuste que deshace el discutible aumento en la valoración oficial de las políticas de "normalización" lingüística incluido en el acuerdo de financiación de 2009, lo que se traduce en una corrección al alza del valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas (columna [4]).[7]

La columna [6] del Cuadro 2 muestra la población ajustada de cada comunidad autónoma. Esta magnitud se obtiene corrigiendo la población real por la estimación que hace el sistema de los costes unitarios de provisión de los servicios públicos de titularidad autonómica en base a variables demográficas y geográficas. Dividiendo la financiación a competencias homogéneas por la población ajustada, se obtiene una estimación de la financiación "por unidad de necesidad" de la que disfruta cada región (columna [7]), que es el indicador con el que trabajaré a la hora de realizar comparaciones entre territorios.

El Cuadro 3 muestra la financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado de cada comunidad autónoma, expresada ahora en forma de índice con media 100 para el conjunto del territorio de régimen común, así como la aportación a este índice de los distintos elementos del sistema de financiación. Con el fin de reducir el número de elementos y facilitar su interpretación, he combinado algunas de las partidas que aparecen separadas en los cuadros anteriores. Así, los ingresos tributarios homogéneos que aparecen en la columna [1] del Cuadro 3 se obtienen sumando a los ingresos normativos por tributos cedidos (columna [1] del Cuadro 1) los Recursos REF y el ajuste por homogeneización (columnas [2] y [3] del Cuadro 2), dividiendo el resultado por la población ajustada y normalizándolo después por la financiación efectiva media por habitante ajustado en 2010 (2.319 euros). De la misma forma, la corrección a la valoración de las competencias de "normalización"

---

entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, los rendimientos de estos tributos que corresponden a la comunidad autónoma no se deducen de sus necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia. De hecho, hasta el momento, los recursos REF se mantenían completamente al margen del sistema ordinario de financiación. Esto ha cambiado con la nueva ley de financiación regional, pero sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad.

[6] Por construcción, la suma de los (valores agregados de los) ingresos tributarios normativos y de la corrección por homogeneización de la recaudación de los llamados tributos cedidos tradicionales se sitúa muy cerca de la recaudación real agregada por tributes cedidos. El cambio en el signo de la corrección por homogeneización indica que en 2010 la recaudación normativa se ha situado por encima de la recaudación real. Esto se debe a que la recaudación normativa de parte de los tributos cedidos tradicionales se revisa en proporción al crecimiento del *ITEn*, que ha sido muy superior al de los ingresos reales por tributos cedidos.

[7] Como parte del nuevo acuerdo de financiación, la valoración oficial de las competencias de política lingüística se ha multiplicado por 3,5, lo que implica una transferencia de 237 millones adicionales en 2009 a las cuatro comunidades con una segunda lengua cooficial. Si respetásemos la valoración oficial de tales competencias, esta partida se integraría en la financiación de las competencias singulares y no sería visible en la financiación a competencias homogéneas que aquí se ofrece y que es el agregado que habitualmente se utiliza para realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, esto no parece razonable. Suponiendo que las competencias de política lingüística hubiesen sido medianamente bien valoradas en su momento, un incremento de tal magnitud en su valoración resulta difícil de justificar. Puesto que además nada obliga a las comunidades beneficiarias a dedicar estos recursos a la promoción de sus respectivas lenguas cooficiales, parece más razonable tratar este incremento de recursos como un aumento de la financiación a competencias homogéneas, lo que se consigue con la corrección realizada en el Cuadro 2. El importe de la corrección se obtiene actualizando el correspondiente a 2009 con el *ITEn*, que es el indicador que se utiliza para actualizar el Fondo de Suficiencia, en el que se integra la financiación de las competencias singulares.

lingüística se añade al Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas antes de dividir éste por la población ajustada y de normalizarlo.

Cuadro 3: Componentes del índice de financiación efectiva a competencias homogéneas, por habitante ajustado, 2010

	*[1] ingresos tributarios homogéneos**	*[2] transferencia de garantía*	*[3] Fdo de Suficiencia a comps homog ajustado***	*[4] Fdo de Cooperación*	*[5] Fondo de Competi-tividad*	*[6] Total = índice de financiación efectiva*
Cataluña	99,5	-5,3	0,0	0,0	5,0	99,3
Galicia	70,9	16,8	12,2	5,5	0,0	105,5
Andalucía	69,0	18,6	5,7	2,6	0,0	95,9
Asturias	84,0	6,4	11,5	5,5	0,0	107,4
Cantabria	91,1	-1,8	28,6	0,0	0,0	117,9
La Rioja	84,8	6,8	22,6	1,6	0,0	115,9
Murcia	72,4	16,4	2,3	2,4	1,9	95,3
Valencia	77,4	10,1	-4,3	0,0	9,6	92,9
Aragón	89,1	1,5	12,7	1,6	0,0	104,9
C.-La Mancha	68,7	18,7	9,0	2,3	0,0	98,7
Canarias	43,5	45,3	2,8	2,3	1,4	95,3
Extremadura	60,4	25,1	21,4	6,1	0,0	113,0
Baleares	104,5	-7,4	-16,5	0,0	21,8	102,4
Madrid	120,3	-19,1	-3,1	0,0	2,6	100,7
Cast. y León	79,7	10,9	13,6	5,3	0,0	109,4
promedio	*83,9*	*7,3*	*3,9*	*1,9*	*3,0*	*100,0*

- *Notas:*
(*) se incluyen los Recursos REF y el ajuste por homogeneización de los tributos cedidos tradicionales
(**) ajustado por la valoración de las competencias de normalización lingüística

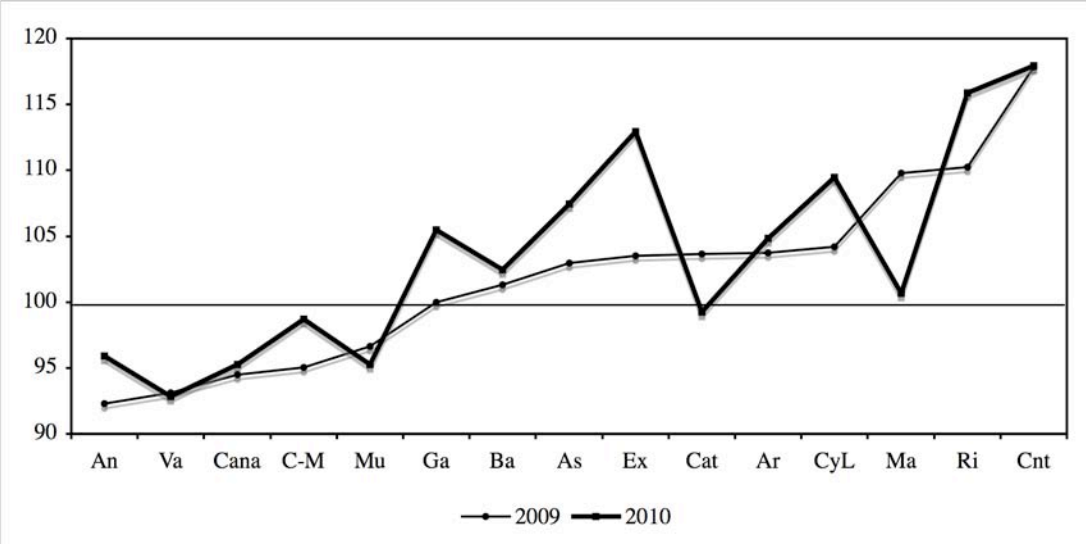
La partida más importante es la que recoge los ingresos tributarios regionales, que suponen el 84% de la financiación efectiva a competencias homogéneas. El peso de este componente de la financiación, sin embargo, varía muy significativamente de unas regiones a otras, oscilando entre 120 en Madrid y 43 en Canarias. El resto de partidas tienen un tamaño muy inferior en promedio pero pueden ser extremadamente importantes en determinadas regiones. La transferencia de garantía, por ejemplo, reduce la financiación relativa de Madrid, Baleares y Cataluña entre 5 y 20 puntos y aumenta la de Canarias y Extremadura en más de 25 puntos. El Fondo de Suficiencia es muy importante en Cantabria, Rioja y Extremadura con un valor positivo y en Baleares con uno negativo. El Fondo de Cooperación añade más de 5 puntos a la financiación relativa de Galicia, Asturias, Extremadura y Castilla y León y el de Competitividad aporta casi 10 puntos al índice de financiación de Valencia y más de 21 al de Baleares.

3. La evolución de la financiación por habitante ajustado entre 2009 y 2010

El Gráfico 1 compara el índice de financiación por habitante ajustado de 2010 con el observado en 2009. En él se observan cambios llamativos en la posición relativa de varias comunidades. Así, Madrid y Cataluña terminan prácticamente en la media nacional tras

perder 9,1 y 4,4 puntos respectivamente. Galicia, Asturias, Extremadura, Castilla y León y Rioja ganan terreno (entre 4,5 y 9,4 puntos) pese a estar ya por encima de la media en 2009. En la cola inferior de la distribución, Andalucía y Castilla la Mancha mejoran apreciablemente su posición, pero no así Valencia, Canarias o Murcia, que mantienen casi invariantes sus índices de financiación relativa y sus posiciones en los últimos puestos del *ranking* de financiación por unidad de necesidad.

Gráfico 1: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado 2009 vs. 2010



Resulta interesante analizar las causas próximas de los cambios registrados en el índice de financiación relativa entre 2009 y 2010. Con este fin, he calculado la financiación relativa que habría tenido cada región en dos escenarios hipotéticos auxiliares que se incluyen en el Cuadro 4 junto con los valores observados del índice de interés en 2009 y 2010. En el primero de estos escenarios (columna [2]), el Fondo de Competitividad de 2009 se reparte por el procedimiento general fijado para el nuevo modelo, en vez de con la peculiar metodología que la ley establece para ese año.[8,9] En el segundo escenario auxiliar (columna [3]), la financiación de 2010 se recalcula suponiendo un incremento del *ITEn* igual al crecimiento de la recaudación total por IRPF, IVA e Impuestos Especiales e ignorando los recursos

[8] La ley de financiación regional establece que en el año 2009 el reparto del Fondo de Competitividad no se basará en la financiación definitiva de cada región antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia sino en un agregado peculiar de financiación que se calcula en términos de caja. Este procedimiento resulta muy ventajoso para Madrid y Cataluña porque ambos presentan en ese año una financiación por caja inferior a la definitiva y porque la norma los exime en la práctica del tope de financiación para beneficiarios del Fondo que la ley fija en el 105% de la financiación media por habitante ajustado antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia—una cantidad que no anda muy lejos del 100% de la financiación media por habitante ajustado una vez se incluyen todos los recursos del sistema.

[9] Todas aquellas regiones que no participan en el reparto del Fondo de Competitividad de 2009 con ninguno de los dos criterios contemplados tienen exactamente la misma financiación en los escenarios descritos en las columnas [1] y [2] del Cuadro 4. Sus índices de financiación, sin embargo, varían ligeramente porque en la columna [2] hay una parte de la dotación del Fondo que sobra y no se distribuye, lo que afecta a la financiación media del conjunto de las comunidades y por tanto al valor del índice para todas ellas. El mismo efecto tiene la compensación prevista en la Disposición Adicional tercera de la ley de financiación, que sólo se reparte en uno de los casos. Esto explica por qué el valor que corresponde a estas regiones en la segunda columna del Cuadro 5 no es exactamente igual a cero.

adicionales que se incorporan al sistema en 2010 así como los ajustes *ad-hoc* que la ley introduce en ese año.

Cuadro 4: Índice de financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado, 2009 y 2010

	[1] 2009 observado	*[2] 2009 con reparto F. Comp. por proced. general*	*[3] 2010 sin ajustes ni efecto ITEn*	*[4] 2010 observado*
Cataluña	103,7	101,1	100,5	99,3
Galicia	100,0	101,0	102,7	105,5
Andalucía	92,3	95,2	95,8	95,9
Asturias	103,0	104,0	105,7	107,4
Cantabria	117,8	119,1	113,7	117,9
La Rioja	110,3	111,4	112,2	115,9
Murcia	96,6	97,1	95,7	95,3
Valencia	93,1	94,7	94,1	92,9
Aragón	103,7	104,8	103,9	104,9
C-La Mancha	95,0	96,0	96,7	98,7
Canarias	94,5	95,5	96,3	95,3
Extremadura	103,5	104,6	107,2	113,0
Baleares	101,3	102,1	103,1	102,4
Madrid	109,8	104,7	103,1	100,7
Cast. y León	104,2	105,3	106,9	109,4
media	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
desv est	*6,86*	*6,42*	*5,84*	*7,59*

Cuadro 5: Variación total del índice de financiación efectiva por habitante ajustado y sus componentes

	[4]-[1] variación total	*[2]-[1] eliminación reparto atípico Fdo. Comp.*	*[3]-[2] variacion natural 09 a 10*	*[4]-[3] efecto ITEn y ajustes 2010*
Madrid	-9,1	-5,0	-1,6	-2,5
Cataluña	-4,4	-2,5	-0,6	-1,3
Murcia	-1,4	0,5	-1,5	-0,4
Valencia	-0,2	1,6	-0,6	-1,2
Cantabria	0,1	1,2	-5,4	4,3
Canarias	0,8	1,0	0,8	-1,0
Aragón	1,1	1,1	-0,9	0,9
Baleares	1,2	0,8	0,9	-0,6
Andalucía	3,6	2,9	0,6	0,1
C-La Mancha	3,7	1,0	0,7	2,0
Asturias	4,5	1,1	1,6	1,8
Cast. y León	5,2	1,1	1,6	2,5
Galicia	5,5	1,1	1,7	2,8
La Rioja	5,6	1,2	0,8	3,7
Extremadura	9,4	1,1	2,6	5,8
media	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

En la última fila del Cuadro 4 se muestra la desviación estándar del índice de financiación por habitante ajustado. De acuerdo con este indicador, el grado de desigualdad en financiación por unidad de necesidad aumentó en torno a un 10% entre 2009 y 2010, debido fundamentalmente a los ajustes *ad-hoc* que se introducen al pasar de la tercera a la cuarta columna y al efecto *ITEn* – esto es, al impacto del artificial incremento de este agregado que se produce entre 2009 y 2010 como resultado de la desaparición de la anomalía que supuso el exceso de entregas a cuenta de 2009.

La primera columna del Cuadro 5 muestra la variación total en el índice de financiación de cada comunidad entre 2009 y 2010. En el resto del cuadro, esta variable se descompone en tres componentes que se construyen como las diferencias entre cada columna del Cuadro 4 y la que le sigue. El primer componente captura los efectos de la eliminación del peculiar procedimiento de reparto que la ley establece para el Fondo de Competitividad en 2009. El segundo recoge lo que podríamos llamar la evolución natural de la financiación entre 2009 y 2010 en ausencia de ajustes al sistema y el tercero mide el impacto de la incorporación de la aportación adicional del Estado para 2010, de los otros ajustes *ad-hoc* que establece la ley en ese año y del efecto *ITEn*.

Las dos regiones que más terreno pierden entre 2009 y 2010 son Madrid y Cataluña, con descensos de 9,1 y 4,4 puntos respectivamente de financiación relativa. El grueso de estos descensos proviene de la eliminación del atípico procedimiento de reparto del Fondo de Competitividad utilizado en 2009. También resulta significativo y negativo el efecto *ITEn* dado que Madrid y Cataluña casi no se benefician del fuerte incremento del Fondo de Suficiencia y del Fondo de Cooperación. En el extremo opuesto, las regiones que presentan mayores ganancias de financiación relativa (entre 4,5 y 9,4 puntos) son las del Noroeste (Galicia, Asturias y Castilla y León) junto con la Rioja y Extremadura, a pesar de que todas ellas se situaban ya en 2009 por encima de la media. En este caso, el factor más importante es el efecto *ITEn*, que beneficia especialmente a estas regiones por ser receptoras del Fondo de Cooperación y por contar con Fondos de Suficiencia elevados. Como cabría esperar dados los efectos estabilizadores del Fondo de Garantía, las variaciones naturales de financiación son relativamente reducidas, excepto en el caso de Cantabria que pierde más de cinco puntos debido al desplome de sus ingresos por ciertos tributos cedidos y a su salida del Fondo de Cooperación.

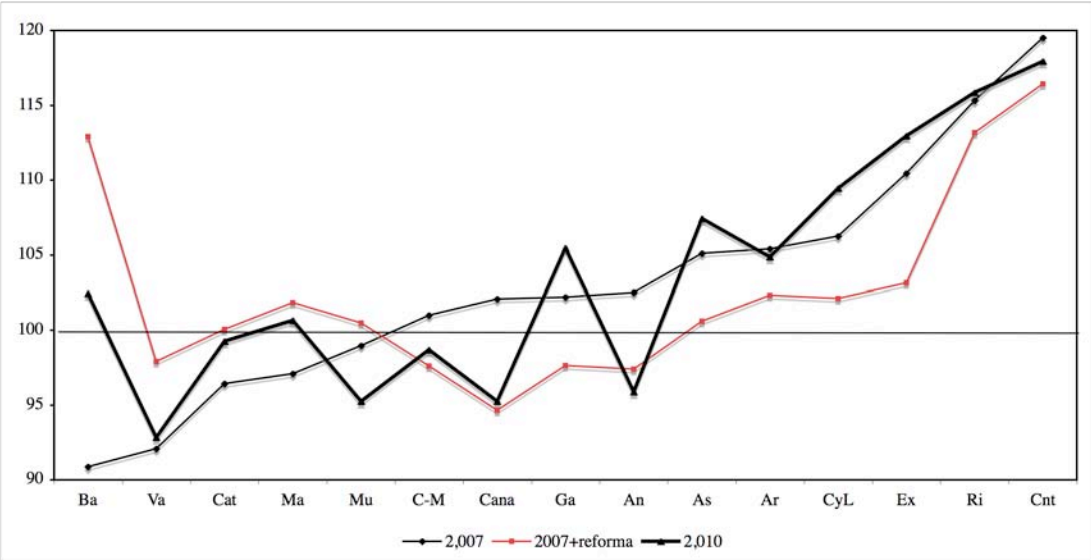
3. ¿Ha funcionado la reforma de 2009?

La nueva ley de financiación regional pactada en 2009 (BOE, 2009) estableció que la reforma del sistema anterior se realizaría de forma gradual durante un período de varios años durante los cuales se irían incorporando recursos adicionales al sistema y se irían realizando ciertos ajustes en su funcionamiento. Concluido en lo esencial este proceso con la liquidación de 2010, es hora de mirar hacia atrás y evaluar los resultados de la reforma sobre la equidad del sistema.

Una referencia imprescindible para este ejercicio es la situación definida por la liquidación de 2007, que era la última disponible en el momento en el que se negoció el modelo actual. El

Gráfico 2 muestra la distribución observada de la financiación por habitante ajustado en 2007 y en 2010 junto con una tercera distribución hipotética que sirve de referencia para descomponer la variación observada durante ese período en la financiación relativa de cada región en dos partes: la atribuible a la reforma del sistema per se (de *2007* a *2007+reforma*) y la variación "natural" ligada al desempeño económico de cada comunidad manteniendo el sistema constante (de *2007+reforma* a *2010*).[10]

Gráfico 2: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado distribución observada en 2007 y 2010 y estimada con 2007 + reforma del sistema



Si nos centramos en los efectos de la reforma per se vemos que ésta parece estar bien planteada en sus líneas generales pues las regiones mejor financiadas (de Castilla la Mancha hacia arriba) pierden terreno para que las peor financiadas (de Murcia hacia abajo) lo puedan ganar, lo que hace que el nivel de desigualdad se reduzca apreciablemente (un 17,8% en términos de la desviación estándar del índice de financiación relativa por habitante ajustado, que se reduciría de 7,6 a 6,3 al pasar de la distribución observada de 2007 a la distribución hipotética que aísla el efecto la reforma). Tal reducción del indicador de dispersión, sin embargo, parece bastante modesta dada la fuerte inyección de recursos que ha recibido el sistema y esconde además algunas cosas preocupantes. Si los 11.000 millones adicionales que el Estado ha aportado al sistema se hubiesen utilizado para cerrar la brecha existente con la región mejor financiada, las disparidades entre regiones se habrían reducido a la mínima expresión. Por otra parte, la reforma trata de forma muy distinta a regiones que parten de situaciones muy parecidas (compárese Baleares con Valencia o Extremadura con la Rioja) y tiene efectos perversos sobre las comunidades de la zona intermedia de la distribución de 2007 (desde Castilla la Mancha a Andalucía), que caen en masa por debajo de la media

[10] Los cálculos necesarios para construir esta descomposición se han realizado en la sección anterior (Cuadro 5) en lo que afecta al período 2009-10 y en de la Fuente (2012a) (Cuadro 5.20). Es importante destacar que la descomposición ha de verse sólo como una aproximación, entre otras cosas porque los dos efectos que estamos analizando no son completamente separables puesto que la evolución natural de la financiación depende del sistema en vigor en cada momento. En este sentido, hay que decir que la variación natural de la financiación se calcula con el sistema anterior para el período 2007-09 y con el nuevo en 2009-10.

nacional e incluso se alejan de esta referencia en vez de acercarse a ella como resultado de la reforma.

La dispar evolución económica de las comunidades autónomas ha terminado comiéndose los modestos beneficios de la reforma del sistema, de forma que el nivel de desigualdad ha recuperado en 2010 su nivel de 2007. El buen desempeño relativo de las regiones mejor financiadas ha hecho que, en la mayor parte de los casos, su financiación relativa haya aumentado entre 2007 y 2010, mientras que en la cola inferior se da en buena medida la situación contraria, lo que reduce y en algunos casos prácticamente anula las ganancias de las regiones inicialmente peor financiadas. Finalmente, el colapso de la zona intermedia de la distribución se mantiene cuando se incorpora este segundo efecto. La única excepción es Galicia, que vuelve a situarse con claridad por encima de la media nacional gracias a su buen desempeño relativo durante estos años de crisis.

Una puntualización importante es que buena parte de los adversos efectos de la evolución natural del sistema habrían de apuntarse también, como pecado de omisión, en la cuenta de la reforma por haber elegido como año base del nuevo modelo un ejercicio (el de 2009) cuyos resultados se desconocían en el momento de la negociación y que ha terminado siendo muy atípico.[11] Si se hubiese procedido como en ocasiones anteriores a tomar como año base el último ejercicio liquidado en el momento del acuerdo (el de 2007), el nuevo Fondo de Garantía habría absorbido buena parte del *shock* asimétrico que ha supuesto la desigual incidencia de la actual crisis, moderando enormemente sus efectos sobre la financiación relativa regional.

En conclusión, pese a su elevado coste presupuestario, la reforma de 2009 no ha comenzado siquiera a resolver los problemas de equidad del sistema de financiación regional que en buena medida la motivaron. Siguen existiendo diferencias muy importantes entre unas comunidades autónomas y otras en términos de financiación por unidad de necesidad así como cambios arbitrarios en la ordenación de las mismas tras la aplicación de los distintos fondos del sistema que resultan muy difíciles de explicar. A esto hay que añadir una serie de problemas adicionales (de los que no se ha hablado en esta nota) que hacen que el balance global de la reforma no sea en absoluto positivo. El nuevo sistema es bastante más complejo y opaco que su antecesor, introduce un mecanismo de nivelación parcial de dudoso encaje constitucional y tampoco resuelve satisfactoriamente el déficit de responsabilidad fiscal que ha caracterizado a todos sus predecesores.[12] Por todo ello, no hay más remedio que concluir que se ha desaprovechado una excelente oportunidad para dejar bien encauzado un problema que llevamos arrastrando desde la puesta en marcha del estado autonómico – lo que nos obligará a volver a intentarlo en un futuro muy próximo y en circunstancias mucho más desfavorables.

[11] Para más detalles, véase de la Fuente (2012a).
[12] Véase de la Fuente (2012a y b).

Referencias

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf

de la Fuente, A. (2012a). El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010. Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC).

de la Fuente, A. (2012b). "¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?" De próxima publicación en *Papeles de Economía Española.*

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2012). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009." Madrid.
http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

Working Papers

10/01 **Carlos Herrera:** Rentabilidad de largo plazo y tasas de reemplazo en el Sistema de Pensiones de México.

10/02 **Javier Alonso, Jasmina Bjeletic, Carlos Herrera, Soledad Hormazabal, Ivonne Ordóñez, Carolina Romero, David Tuesta and Alfonso Ugarte:** Projections of the Impact of Pension Funds on Investment in Infrastructure and Growth in Latin America.

10/03 **Javier Alonso, Jasmina Bjeletic, Carlos Herrera, Soledad Hormazabal, Ivonne Ordóñez, Carolina Romero, David Tuesta and Alfonso Ugarte:** A balance of Pension Fund Infrastructure Investments: The Experience in Latin America.

10/04 **Mónica Correa-López y Ana Cristina Mingorance-Arnáiz:** Demografía, Mercado de Trabajo y Tecnología: el Patrón de Crecimiento de Cataluña, 1978-2018.

10/05 **Soledad Hormazabal D.:** Gobierno Corporativo y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El caso chileno.

10/06 **Soledad Hormazabal D.:** Corporate Governance and Pension Fund Administrators: The Chilean Case.

10/07 **Rafael Doménech y Juan Ramón García:** ¿Cómo Conseguir que Crezcan la Productividad y el Empleo, y Disminuya el Desequilibrio Exterior?

10/08 **Markus Brückner and Antonio Ciccone:** International Commodity Prices, Growth, and the Outbreak of Civil War in Sub-Saharan Africa.

10/09 **Antonio Ciccone and Marek Jarocinski:** Determinants of Economic Growth: Will Data Tell?

10/10 **Antonio Ciccone and Markus Brückner:** Rain and the Democratic Window of Opportunity.

10/11 **Eduardo Fuentes:** Incentivando la cotización voluntaria de los trabajadores independientes a los fondos de pensiones: una aproximación a partir del caso de Chile.

10/12 **Eduardo Fuentes:** Creating incentives for voluntary contributions to pension funds by independent workers: A primer based on the case of Chile.

10/13 **J. Andrés, J.E. Boscá, R. Doménech and J. Ferri:** Job Creation in Spain: Productivity Growth, Labour Market Reforms or both.

10/14 **Alicia García-Herrero: Dynamic Provisioning:** Some lessons from existing experiences.

10/15 **Arnoldo López Marmolejo and Fabrizio López-Gallo Dey:** Public and Private Liquidity Providers.

10/16 **Soledad Zignago:** Determinantes del comercio internacional en tiempos de crisis.

10/17 **Angel de la Fuente and José Emilio Boscá:** EU cohesion aid to Spain: a data set Part I: 2000-06 planning period.

10/18 **Angel de la Fuente:** Infrastructures and productivity: an updated survey.

10/19 **Jasmina Bjeletic, Carlos Herrera, David Tuesta y Javier Alonso:** Simulaciones de rentabilidades en la industria de pensiones privadas en el Perú.

10/20 **Jasmina Bjeletic, Carlos Herrera, David Tuesta and Javier Alonso:** Return Simulations in the Private Pensions Industry in Peru.

10/21 **Máximo Camacho and Rafael Doménech:** MICA-BBVA: A Factor Model of Economic and Financial Indicators for Short-term GDP Forecasting.

10/22 **Enestor Dos Santos and Soledad Zignago:** The impact of the emergence of China on Brazilian international trade.

10/23 **Javier Alonso, Jasmina Bjeletic y David Tuesta:** Elementos que justifican una comisión por saldo administrado en la industria de pensiones privadas en el Perú.

10/24 **Javier Alonso, Jasmina Bjeletic y David Tuesta:** Reasons to justify fees on assets in the Peruvian private pension sector.

10/25 **Mónica Correa-López, Agustín García Serrador and Cristina Mingorance-Arnáiz:** Product Market Competition and Inflation Dynamics: Evidence from a Panel of OECD Countries.

10/26 **Carlos A. Herrera:** Long-term returns and replacement rates in Mexico's pension system.

10/27 **Soledad Hormazábal:** Multifondos en el Sistema de Pensiones en Chile.

10/28 **Soledad Hormazábal:** Multi-funds in the Chilean Pension System.

10/29 **Javier Alonso, Carlos Herrera, María Claudia Llanes y David Tuesta:** Simulations of long-term returns and replacement rates in the Colombian pension system.

10/30 **Javier Alonso, Carlos Herrera, María Claudia Llanes y David Tuesta:** Simulaciones de rentabilidades de largo plazo y tasas de reemplazo en el sistema de pensiones de Colombia.

11/01 **Alicia García Herrero:** Hong Kong as international banking center: present and future.

11/02 **Arnoldo López-Marmolejo:** Effects of a Free Trade Agreement on the Exchange Rate Pass-Through to Import Prices.

11/03 **Angel de la Fuente:** Human capital and productivity

11/04 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** Los determinantes de la migración y factores de la expulsión de la migración mexicana hacia el exterior, evidencia municipal.

11/05 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** La Migración Mexicana hacia los Estados Unidos: Una breve radiografía.

11/06 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** El Impacto de las Redes Sociales en los Ingresos de los Mexicanos en EEUU.

11/07 **María Abascal, Luis Carranza, Mayte Ledo y Arnoldo López Marmolejo:** Impacto de la Regulación Financiera sobre Países Emergentes.

11/08 **María Abascal, Luis Carranza, Mayte Ledo and Arnoldo López Marmolejo:** Impact of Financial Regulation on Emerging Countries.

11/09 **Angel de la Fuente y Rafael Doménech:** El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación.

11/10 **Juan Yermo:** El papel ineludible de las pensiones privadas en los sistemas de ingresos de jubilación.

11/11 **Juan Yermo:** The unavoidable role of private pensions in retirement income systems.

11/12 **Angel de la Fuente and Rafael Doménech:** The impact of Spanish pension reform on expenditure: A quick estimate.

11/13 **Jaime Martínez-Martín:** General Equilibrium Long-Run Determinants for Spanish FDI: A Spatial Panel Data Approach.

11/14 **David Tuesta:** Una revisión de los sistemas de pensiones en Latinoamérica.

11/15 **David Tuesta:** A review of the pension systems in Latin America.

11/16 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** La Migración en Arizona y los efectos de la Nueva Ley "SB-1070".

11/17 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** Los efectos económicos de la Migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos.

11/18 **Angel de la Fuente:** A simple model of aggregate pension expenditure.

11/19 **Angel de la Fuente y José E. Boscá:** Gasto educativo por regiones y niveles en 2005.

11/20 **Máximo Camacho and Agustín García Serrador:** The Euro-Sting revisited: PMI versus ESI to obtain euro area GDP forecasts.

11/21 **Eduardo Fuentes Corripio:** Longevity Risk in Latin America.

11/22 **Eduardo Fuentes Corripio:** El riesgo de longevidad en Latinoamérica.

11/23 **Javier Alonso, Rafael Doménech y David Tuesta:** Sistemas Públicos de Pensiones y la Crisis Fiscal en la Zona Euro. Enseñanzas para América Latina.

11/24 **Javier Alonso, Rafael Doménech y David Tuesta:** Public Pension Systems and the Fiscal Crisis in the Euro Zone. Lessons for Latin America.

11/25 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** Migración mexicana altamente calificadaen EEUU y Transferencia de México a Estados Unidos a través del gasto en la educación de los migrantes.

11/26 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** Highly qualified Mexican immigrants in the U.S. and transfer of resources to the U.S. through the education costs of Mexican migrants.

11/27 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** Migración y Cambio Climático. El caso mexicano.

11/28 **Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz:** Migration and Climate Change: The Mexican Case.

11/29 **Ángel de la Fuente y María Gundín:** Indicadores de desempeño educativo regional: metodología y resultados para los cursos 2005-06 a 2007-08.

11/30 **Juan Ramón García:** Desempleo juvenil en España: causas y soluciones.

11/31 **Juan Ramón García:** Youth unemployment in Spain: causes and solutions.

11/32 **Mónica Correa-López and Beatriz de Blas:** International transmission of medium-term technology cycles: Evidence from Spain as a recipient country.

11/33 **Javier Alonso, Miguel Angel Caballero, Li Hui, María Claudia Llanes, David Tuesta, Yuwei Hu and Yun Cao:** Potential outcomes of private pension developments in China.

11/34 **Javier Alonso, Miguel Angel Caballero, Li Hui, María Claudia Llanes, David Tuesta, Yuwei Hu and Yun Cao:** Posibles consecuencias de la evolución de las pensiones privadas en China.

11/35 **Enestor Dos Santos:** Brazil on the global finance map: an analysis of the development of the Brazilian capital market

11/36 **Enestor Dos Santos, Diego Torres y David Tuesta:** Una revisión de los avances en la inversión en infraestructura en Latinoamerica y el papel de los fondos de pensiones privados.

11/37 **Enestor Dos Santos, Diego Torres and David Tuesta:** A review of recent infrastructure investment in Latin America and the role of private pension funds.

11/ 38 **Zhigang Li and Minqin Wu:** Estimating the Incidences of the Recent Pension Reform in China: Evidence from 100,000 Manufacturers.

12/01 **Marcos Dal Bianco, Máximo Camacho andGabriel Pérez-Quiros:** Short-run forecasting of the euro-dollar exchange rate with economic fundamentals.

12/02 **Guoying Deng, Zhigang Li and Guangliang Ye:** Mortgage Rate and the Choice of Mortgage Length: Quasi-experimental Evidence from Chinese Transaction-level Data.

12/03 **George Chouliarakis and Mónica Correa-López:** A Fair Wage Model of Unemployment with Inertia in Fairness Perceptions.

2/04 **Nathalie Aminian, K.C. Fung, Alicia García-Herrero, Francis NG:** Trade in services: East Asian and Latin American Experiences.

12/05 **Javier Alonso, Miguel Angel Caballero, Li Hui, María Claudia Llanes, David Tuesta, Yuwei Hu and Yun Cao:** Potential outcomes of private pension developments in China (Chinese Version).

12/06 **Alicia Garcia-Herrero, Yingyi Tsai and Xia Le:** RMB Internationalization: What is in for Taiwan?

12/07 **K.C. Fung, Alicia Garcia-Herrero, Mario Nigrinis Ospina:** Latin American Commodity Export Concentration: Is There a China Effect?

12/08 **Matt Ferchen, Alicia Garcia-Herrero and Mario Nigrinis:** Evaluating Latin America's Commodity Dependence on China.

12/09 **Zhigang Li, Xiaohua Yu, Yinchu Zeng and Rainer Holst:** Estimating transport costs and trade barriers in China: Direct evidence from Chinese agricultural traders.

12/10 **Maximo Camacho and Jaime Martinez-Martin:** Real-time forecasting US GDP from small-scale factor models.

12/11 **J.E. Boscá, R. Doménech and J. Ferri:** Fiscal Devaluations in EMU.

12/12 **Ángel de la Fuente and Rafael Doménech:** The financial impact of Spanish pension reform: A quick estimate.

12/13 **Biliana Alexandrova-Kabadjova, Sara G. Castellanos Pascacio, Alma L. García-Almanza:** The Adoption Process of Payment Cards -An Agent- Based Approach:

12/14 **Biliana Alexandrova-Kabadjova, Sara G. Castellanos Pascacio, Alma L. García-Almanza:** El proceso de adopción de tarjetas de pago: un enfoque basado en agentes.

12/15 **Sara G. Castellanos, F. Javier Morales y Mariana A. Torán:** Análisis del Uso de Servicios Financieros por Parte de las Empresas en México: ¿Qué nos dice el Censo Económico 2009?

12/16 **Sara G. Castellanos, F. Javier Morales y Mariana A. Torán:** Analysis of the Use of Financial Services by Companies in Mexico: What does the 2009 Economic Census tell us?

12/17 **R. Doménech:** Las Perspectivas de la Economía Española en 2012.

12/18 **Chen Shiyuan, Zhou Yinggang:** Revelation of the bond market (Chinese version).

12/19 **Zhouying Gang, Chen Shiyuan:** On the development strategy of the government bond market in China (Chinese version).

12/20 **Ángel de la Fuente and Rafael Doménech:** Educational Attainment in the OECD, 1960-2010.

12/21 **Ángel de la Fuente**: Series enlazadas de los principales agregados nacionales de la EPA, 1964-2009.

12/22 **Santiago Fernández de Lis and Alicia Garcia-Herrero:** Dynamic provisioning: a buffer rather than a countercyclical tool?.

12/23 **Ángel de la Fuente:** El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010.

12/24 **Beatriz Irene Balmaseda Pérez y Lizbeth Necoechea Hasfield:** Metodología de estimación del número de clientes del Sistema Bancario en México.

12/25 **Ángel de la Fuente:** Series enlazadas de empleo y VAB para España, 1955-2010.

12/26 **Oscar Arce, José Manuel Campa y Ángel Gavilán:** Macroeconomic Adjustment under Loose Financing Conditions in the Construction Sector.

12/27 **Ángel de la Fuente:** Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

12/28 **Amparo Castelló-Climent, Rafael Doménech:** Human Capital and Income Inequality: Some Facts and Some Puzzles.

12/29 **Mónica Correa-López y Rafael Doménech:** La Internacionalización de las Empresas Españolas.

12/30 **Mónica Correa-López y Rafael Doménech:** The Internationalisation of Spanish Firms.

12/31 **Robert Holzmann, Richard Hinz and David Tuesta:** Early Lessons from Country Experience with Matching Contribution Schemes for Pensions.

12/32 **Luis Carranza, Ángel Melguizo and David Tuesta:** Matching Contributions for Pensions in Colombia, Mexico, and Peru: Experiences and Prospects.

12/34 **Luis Carranza, Ángel Melguizo y David Tuesta:** Aportaciones compartidas para pensiones en Colombia, México y Perú: Experiencias y perspectivas.

13/01 **Hugo Perea, David Tuesta y Alfonso Ugarte:** Lineamientos para impulsar el Crédito y el Ahorro. Perú.

13/02 **Ángel de la Fuente:** A mixed splicing procedure for economic time series.

13/03 **Ángel de la Fuente:** El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma.

Los análisis, las opiniones y las conclusiones contenidas en este informe corresponden a los autores del mismo y no necesariamente al Grupo BBVA.

Podrá acceder a las publicaciones de BBVA Research a través de la siguiente web: http://www.bbvaresearch.com

Interesados dirigirse a:

BBVA Research
Paseo Castellana, 81 - 7ª planta
28046 Madrid (España)
Tel.: +34 91 374 60 00 y 91 537 70 00
Fax: +34 91 374 30 25
bbvaresearch@bbva.com
www.bbvaresearch.com