

Una historia interminable. Déficits, disfunciones y carencias del sistema de financiación autonómica

GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS

*Catedrático de Economía Pública
Universitat Pompeu Fabra*

JOAN ROSELLÓ VILLALONGA

*Profesor titular de Economía Aplicada
Universitat de les Illes Balears*

RESUMEN

El presente artículo se escribe desde la óptica de un «confieso que he vivido». Resume un estado de cosas que ha llevado a la desafección de parte de ciudadanos de una Comunidad Autónoma (CC.AA.), Cataluña; pero también la Valenciana y la Balear tienen razones para ello. Comienza por fijar en la primera parte un terreno de juego interjurisdiccional, «razonable» según los autores, mientras que en la segunda parte se adentra en la aplicación de los «modelos» de 2001 y 2009, para destacar un conjunto de disfunciones que se agravan por la implementación llevada a cabo de los acuerdos en la práctica. Ciertamente, el enlace (y el desenlace) del problema de la relación fiscal de las Comunidades con el Estado es político, pero conviene examinar de modo objetivo y realista las razones de unos y de otros para encontrar los justos términos del acuerdo.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se limita a fijar la atención en aquellos déficits y carencias del sistema de financiación autonómica que han alimentado durante bastantes años una insatisfacción que ha llevado a la actual desafección catalana, y de los que sin atajar las causas difícilmente se solucionarán sus consecuencias.

Aunque algunas de las observaciones aquí efectuadas pueden permitir más de una valoración desde el prisma político, el artículo prefiere exponerlas en la consideración concreta que ha causado mayor contribución al desengaño. En breve, que las nacionalidades históricas no pueden ser tratadas fiscalmente por el Estado como el común de las Comunidades de nueva creación, al menos como se configuran en la arquitectura construida por el artículo octavo de la Constitución española. Y ello no tanto por la Constitución en sí misma, como por las Leyes de desarrollo y como se han interpretado éstas a efectos de armonizar situaciones tan diferenciadas.

El análisis de las relaciones financieras entre el Estado y las CC.AA. se puede abordar desde dos perspectivas, que serán desarrolladas en la sección II.

En primer lugar, analizamos hasta qué punto las relaciones financieras Administración Central-CC.AA. se basan en unos principios comúnmente aceptados en el ámbito de economías de estructura federal. Principios como los de equidad horizontal y vertical y los principios de autonomía y suficiencia financiera —estática y dinámica— son los cimientos sobre los cuales debe basarse un modelo de financiación que permita a las CC.AA. desarrollar las competencias que le han sido transferidas desde la Administración Central.

En la sección II.1 analizamos aquellos aspectos del actual modelo de financiación, que también se han dado en los anteriores, que van en contra de los principios anteriormente señalados y que explican, en parte, el rechazo casi generalizado al modelo de financiación actual y el rechazo al modelo de descentralización seguido en España por parte de algunas CC.AA.

En segundo lugar, analizamos las disfunciones generadas por la aplicación del modelo de financiación hoy vigente. Preten-

demos analizar si los instrumentos están correctamente diseñados para cumplir con los fines que se les atribuyen. En este sentido, es importante señalar que a pesar de que un modelo de financiación destaque particularmente por la aplicación del principio de solidaridad interterritorial, esto no comporta que el mecanismo de nivelación aplicado esté correctamente diseñado para cumplir con la equidad horizontal desde una perspectiva federal. En este sentido, en la sección II.2 analizamos algunos de los problemas que han generado a las CC.AA. el diseño y la aplicación de los modelos de financiación de 2001 y 2009 desde el punto de vista de la asignación de los recursos a las CC.AA. y sus consecuencias en el bienestar comunitario.

II. LA EMERGENCIA DE UN PROBLEMA IRRESUELTO (EL DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA) Y LAS RAÍCES DE SUS EFECTOS (EN LA DESAFECCIÓN POLÍTICA CATALANA)

Estos son, a nuestro entender, los equívocos de la financiación autonómica de Régimen Común y que mantenidos en el tiempo han acabado erosionando determinadas bases de la convivencia ciudadana.

1. Principio de equidad horizontal

La ignorancia o maledicencia de lo que ha de ser la solidaridad «entre los hombres y las tierras de España» ha acabado contaminando equívocamente los diferentes mecanismos de financiación central. Estos mecanismos de nivelación, solidaridad, ayuda al desarrollo regional y bajo fondos y subfondos de nomenclatura eufemística impiden establecer la básica relación de un objetivo, un instrumento. Ello ha permitido a sus beneficiarios evitar reconocer que una nivelación redistribuidora en la que la asignación de recursos otorga igual capacidad de gasto (para hacer frente, pongamos por caso, a las prestaciones

fundamentales del Estado del Bienestar), cuando las contribuciones fiscales de los habitantes de los distintos territorios son bastante diferentes, ya incorpora suficientes elementos significativos de solidaridad. Al contrario, reiteradamente, se han querido penalizar las asignaciones a las CC.AA. que más aportan. Ello tiene mala justificación, y en todo caso difícil exigencia de cumplimiento posterior.

La pretensión redistributiva anterior (trasiego mayúsculo de recursos, no monitorizado, no evaluado en su destino, incorporado a la financiación general) que ha impedido capacidades similares de gasto agregado per cápita sobre el territorio español al servicio del bienestar de sus ciudadanos, es por lo demás incompatible con garantizar después los derechos de dichos ciudadanos al nivel *micro*, esto es, de la prestación individualizada concreta. Y ello respecto a un derecho universal ¡incluso protegido por una ley estatal! En estas circunstancias, que un gestor del gasto público autonómico haya de forzar que el usuario complemente con peajes, tasas y copagos los recursos que no se reciben en razón de aquella sobre-nivelación, es de difícil argumentación. En este sentido, cada vez que se ha intentado introducir una limitación a la nivelación, abogando por unas prestaciones mínimas básicas garantizadas, se ha entendido que lo que se debía sufragar eran valores medios, con la cláusula añadida de que ello no supusiera una disminución de los valores absolutos anteriores que se entendían consolidados.

Los niveles de recursos asignados centralizadamente y el gasto realizado de manera descentralizada recogen realidades diferentes. No se puede leer como desigualdad «a corregir» que una Comunidad, desde su mayor capacidad fiscal, esfuerzo o priorización diferencial del gasto, dedique más recursos a los asignados inicialmente de manera centralizada. No se puede castigar a quien más contribución realiza.

No se debe predicar aquello que no se practica. Acusar de insolidarios a aquellos que más contribuyen al sistema al mismo tiempo que se permite y se perpetúa el sistema asimétrico que representa el concierto económico Foral con una aportación nula a la solidaridad, es inmoral. Criticar como privilegio desde la oposición (primero un partido, después otro) aquello que se

defiende y disfruta cuando se está en el Gobierno es sencillamente descrédito político.

2. Principios de Autonomía y de Suficiencia Financiera

Las instituciones del Estado lo son de todas las Administraciones que se supone lo integran. Un Estado plurinacional no confunde nunca Estado con Gobierno Central.

Descentralización y uniformidad son conceptos contradictorios. Precisamente, lo que hace la solución federal es evitar imponer una preferencia homogénea. Ni los impuestos ni las prestaciones son exactamente los mismos entre jurisdicciones de Estados compuestos. Como resultado de ello, en un contexto de responsabilidad fiscal efectiva, ni la envidia ni la ruptura de la cohesión son argumentos plausibles. Los análisis de diferencias no tiene lógica que se hagan por componentes aislados de gasto —y no agregados— cuando se han priorizado legítimamente partidas diferentes, ni en términos capitativos simples, cuando la propia financiación central acordada pondera de modo distinto las composiciones poblacionales.

Preservar la lengua, la cultura y la identidad de una Comunidad debe ser preocupación colectiva de todas las Comunidades que conviven. Si la Administración Central no gestiona la competencia directamente debe proveer de recursos suficientes a la Administración Autónoma para que pueda hacerlo, aunque esto representase un tratamiento asimétrico (en la forma de más recursos o de mayor déficit) con el resto de las regiones que no tengan esa especificidad.

Está ampliamente reconocido que un euro no compra idéntica cesta de bienes y servicios sobre la geografía. Asignar recursos basándose en un cálculo realizado obviando esta realidad condena a determinados ciudadanos a prestaciones reales inferiores a las del resto de conciudadanos, aun en el caso de haber realizado un mayor esfuerzo fiscal.

En un sistema basado en el principio de lealtad institucional, los impuestos que paguen los ciudadanos de un territorio son también, poco o mucho, de las jurisdicciones territoriales que

los representan en dicho territorio, y no sólo del Estado que los recauda. No son un regalo más o menos discrecional, más o menos políticamente arbitrario, de una de las partes.

Si los derechos a recibir recursos por parte de las diferentes jurisdicciones son suficientemente claros y los acuerdos se respetan fiduciariamente, quién tiene la llave de la caja no debería ser importante. ¡De hecho las partes podrían encargar la recaudación a un tercero! Contrariamente, en un contexto de desconfianza, aquella premisa resulta fundamental.

Quien ha de disponer de mayor facilidad para poder endeudarse es prioritariamente quien tiene los compromisos de gasto más importantes para el bienestar de la ciudadanía. Derivados éstos, además, de unas leyes que generan unas obligaciones que son, de otro modo, no financiables en la fase baja del ciclo económico, que es cuando son más importantes en el bienestar comunitario.

A efectos de valorar las razones por las que una jurisdicción tiene más déficit público en un momento dado, se ha de considerar tanto la asignación de recursos con los que cuenta como el gasto que las otras jurisdicciones (la Administración Central, por ejemplo, desde sus competencias) han estado realizando en el territorio de aquella. Financiar necesidades poblacionales por debajo de la media fuerza a que una jurisdicción se vea abocada al déficit para preservar derechos y obligaciones devengados, tanto en situación de crisis económica como en su ausencia.

Con el fin de valorar la deuda de una jurisdicción es necesario considerar durante cuánto tiempo la anterior insuficiencia se ha mantenido y cuán desigual ha sido históricamente el reparto de competencias (algo que han promovido los distintos modelos de financiación, siempre anclados en el método del coste efectivo). Madrid, en este sentido, nunca puede ser contrafactual: recibe las transferencias más tarde con relación a las Comunidades históricas, opera a través de concesiones administrativas que ocultan parte de su deuda, y los déficits propios están inextricablemente confundidos con los del Ayuntamiento de Madrid, que en gran parte coincide demográficamente con la Comunidad, y con los del Estado del que es la capital (ejemplo

paradigmático es el de las concesiones en las autopistas de pago en esta Comunidad, realizadas por el sector privado y avaladas y rescatadas por el Estado). No procede, pues, en esta situación considerar aisladamente su déficit, deuda o supuesta balanza fiscal.

La valoración de la calidad crediticia de una jurisdicción depende de la capacidad de recursos que pueda generar. Cuando una Comunidad debe argumentar que la capacidad de retorno depende del dinero que le transferirá, si es el caso (dadas las dificultades de todos los modelos de financiación a la hora de anticipar los recursos futuros) y cuando se produzca, un tercero (la Administración Central), no puede resultar después una sorpresa que su solvencia estimada sea nula. Una Comunidad desarrollada que pueda disfrutar de una financiación propia a partir de los recursos que genere, por su mayor capacidad de producir renta y riqueza, no puede sino mejorar sus calificaciones crediticias.

Vistos todos estos elementos que distorsionan la asignación de recursos entre las distintas jurisdicciones, para encontrar soluciones no ayuda la demagogia, por mucha que sea la parafernalia de la vestimenta económica con la que se argumente, tal como aparece y reaparece en el tema del déficit fiscal.

En efecto, la cuestión de las balanzas fiscales se ha convertido en terreno abonado para los académicos frentistas. No es cierto que en su cómputo haya diversidad de metodologías, y por tanto resultados ambiguos, sino que a menudo con el cálculo de la balanza fiscal se dirigen respuestas a preguntas diferentes. ¿Qué pasaría si Cataluña, como suma de sus ciudadanos, pudiese financiarse a partir de sus propios recursos para hacer frente a sus (y no imputadas por terceros) necesidades de gasto, y comparar este resultado con la realidad? Ésta es una cuestión distinta a estimar cuál es la suma de residuos fiscales individuales entre la carga del gravamen tributario y los beneficios potenciales que pueden recibir a cambio los ciudadanos. Esta segunda pregunta, a diferencia de la primera, se puede responder obviando el territorio y sus instituciones representativas. Es como si, por ejemplo, aceptáramos que no hay catalanes sino «españoles que acontece viven en Cataluña». Ignora el sentido de pertenencia de los ciudadanos de la Comunidad que en democracia

se expresa en el Parlamento, que cuestiona los flujos fiscales interterritoriales externos pero no los internos entre sus partes o miembros.

Diferentes preguntas comportan, pues, diferentes metodologías. Lo que sucede es que en algunas CC.AA. (no en Baleares ni en la Comunidad Valenciana, pero sí en Cataluña, con un apoyo casi total todavía hoy de su Parlamento —y también en el español cuando a instancias de una minoría catalana se planteó esta pregunta y se pidió la respuesta desde el Instituto de Estudios Fiscales—), es la primera y no la segunda la pregunta que se pide se responda. Lo que no se puede hacer es contestar la primera pregunta con la metodología de la segunda. Mezclar metodologías y construir escenarios para debilitar la robustez de la respuesta con cifras dispares es lo que hacen aquellos analistas a quienes no les agrada la pregunta formulada en primer lugar. Y como no tienen legitimidad para negarla, la responden con un baile de cifras para diluirla.

Reconocido lo anterior, puede que además no sea ni tan sólo la economía aquí la cuestión más importante. Como decía un conocido cubano a veces «el problema no puede ser el dinero, porque no lo hay». La falta de sensatez en la reiteración de déficits, carencias y disfunciones, la imposición de mecanismos de financiación sin complicidades, construyendo escenarios de miedo y no buscar empatías, acaba afectando a lo más preciado que la ciudadanía puede entender atenta mayormente a su dignidad. Éste quizás sea hoy el problema principal.

RECUADRO

Doce criterios de prudencia que deberían regir las relaciones entre jurisdicciones fiscales, pero que están ausentes en el caso español:

- 1 - En el diferencial entre el ingreso primario y el ingreso disponible per cápita, como aproximación a la contribución de cada Comunidad al consumo colectivo, todas las partes deben participar con un saldo mínimo prefijado.

.../...

- 2 - No puede generarse un cambio en el rango de renta per cápita de una jurisdicción que sea contribuyente neto, como resultado del flujo de impuestos y subsidios implícitos en las balanzas fiscales. En tal situación debería actuar como salvaguarda una cláusula de *stop-loss*. Un beneficiario neto de los flujos redistributivos no debe tener permitido competir fiscalmente mediante la reducción de impuestos contra una Comunidad contribuyente neta.
- 3 - La redistribución debe tratar de aplicar una presión fiscal equivalente en las distintas jurisdicciones con el fin de nivelar el gasto sobre una base capitativa. Una vez definido el nivel «mínimo» o suelo de financiación, debemos «destopar» el «máximo» resultante de un mayor esfuerzo fiscal en contextos de una mayor capacidad fiscal, tomando como referencia la media de crecimiento de las restantes partes y no del Estado en su conjunto. El objetivo de la redistribución supone un compromiso de reducción de las diferencias mediante la nivelación de servicios públicos, no mediante la completa eliminación de diferencias en el ingreso privado per cápita. Esto último tiene que ver con políticas de desarrollo económico con un papel más decisivo de generación de ingresos de actividades del sector privado que de políticas de redistribución pública...
- 4 - La cuantificación de la carga fiscal relativa a través de la subida de impuestos debe considerar el nivel de las cargas públicas y privadas (peajes), copagos y costos relativos para una canasta de servicios similares.
- 5 - Es necesario establecer límites a la redistribución de fondos en áreas específicas de gasto, hoy no incluidos en transferencias globales no reguladas de financiación.
- 6 - El establecimiento de plazos y evaluaciones de los fondos de redistribución antes mencionados debe ser determinado y supervisado.
- 7 - Se podría requerir una cláusula de revisión del déficit fiscal de una jurisdicción en el caso de que una Comunidad en particular declinase en el ingreso per cápita con respecto a determinadas jurisdicciones de referencia.
- 8 - Ninguna jurisdicción debe tener un flujo positivo (balanza fiscal favorable) si su ingreso primario es superior a la media desde el momento inicial previo a la redistribución.

.../...

- 9 - La variación relativa en los ingresos de una Comunidad debe reflejarse en el crecimiento positivo de su balanza fiscal.
- 10 - La continuidad de la recepción de beneficios en saldos fiscales positivos debe ir acompañada de la constatación de mejoras en las medidas de desigualdad en la distribución de la renta personal interna en esa jurisdicción.
- 11 - En ningún caso la balanza fiscal debe exceder la diferencia entre la contribución relativa de ingresos (capacidad fiscal) y la contribución relativa de la población (peso demográfico).
- 12 - A efectos de estimar asignaciones redistributivas entre jurisdicciones, las necesidades de financiación deben estar relacionadas también con la diferencia entre los valores observados y predichos para cada una de las partes, y no solo a través de una comparación de los niveles medios.

III. DISFUNCIONES DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN 2001 Y 2009

Como hemos visto en la sección anterior, un análisis de las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde la perspectiva del cumplimiento de los principios básicos sobre los que se sustentan estas relaciones entre distintas jurisdicciones en economías federales (principio de equidad horizontal, principio de autonomía financiera y principio de suficiencia financiera, como los más destacables) pone de manifiesto el incumplimiento sistemático de estos principios.

Pero todavía más grave, en España, al incumplimiento de principios básicos, se añaden los problemas derivados de la aplicación de los distintos Acuerdos que regulan los modelos de financiación, que ha dado lugar a una distribución de recursos que es difícilmente justificable desde una perspectiva federalizante.

Para no entrar en el detalle de todos los modelos vigentes desde 1986 en esta sección nos referiremos exclusivamente a los modelos aplicados durante el período 2001-2008 y el modelo actual.

A pesar de que cada modelo ha sido distinto de sus precedentes, hay una serie de aspectos que los han caracterizado. Las características comunes de estos dos modelos son su complejidad

técnica y la discrecionalidad en cuanto a la asignación territorial de los recursos. Distribución que en muchos casos ha resultado fuera de toda lógica económica y que ha dependido del poder de negociación de cada una de las CC.AA. con el Gobierno Central y de las posiciones de partida de aquéllas en cuanto a las dotaciones de cada Comunidad recibidas en los respectivos procesos de transferencia de competencias. En este sentido, cabe mencionar que el punto de partida en la aplicación de cualquier nuevo modelo ha sido que ninguna región podría perder recursos con la aplicación del nuevo modelo y que la referencia inicial en el cálculo de necesidades era la valoración de los traspasos de competencias, basadas en el concepto de coste efectivo (sin tener en cuenta los déficits de dotaciones entre CC.AA. derivados de las decisiones previas de la Administración Central).

1. Modelo 2001

El modelo de financiación de 2001 permitió un tímido avance en relación al grado de aplicación de los principios de autonomía financiera.¹ El hecho de incrementar la participación de las CC.AA. en los tributos del Estado, junto con las posibilidades de incrementar la capacidad normativa en algunos tributos, y que esa financiación fuese incondicionada, permitía a las CC.AA. mejorar su autonomía financiera. Autonomía que por otro lado estaría estrechamente ligada a la evolución de la recaudación de los tributos cedidos y participados. Ello, junto a la implantación del Fondo de Suficiencia y la posibilidad de establecer mecanismos de nivelación, garantizaba que las CC.AA. con menos recursos dispusiesen de los recursos suficientes para financiar sus necesidades.

Desde una perspectiva dinámica, el propio modelo de financiación establecía la forma por la que la financiación evolucionaría en el tiempo, con lo que supuestamente se pretendía garantizar la suficiencia dinámica de la financiación de las CC.AA.

¹ MONASTERIO, C. (2002a), MONASTERIO, C. (2002b), RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO, O. (2002), SEVILLA, J.V. (2001), UTRILLA, A. (2002).

Este aspecto del modelo del 2001 era extremadamente importante puesto que determinaba la evolución de la financiación para cada Comunidad en niveles absolutos, establecía el posible desequilibrio vertical entre Estado y CC.AA. y finalmente determinaba la evolución de las posiciones relativas de las CC.AA. en términos de recursos.

Sin querer entrar en un detalle excesivo del modelo de financiación, podemos referirnos a dos de los problemas que caracterizaron la aplicación del modelo de financiación 2001.

En primer lugar, la insuficiencia dinámica del modelo. Si bien es cierto que el modelo de financiación recogía la posibilidad de introducir ajustes en las necesidades de financiación de las autonomías según variase la población de una Comunidad en relación al resto, las condiciones bajo las cuales se podrían llevar a cabo estos cambios eran de muy difícil cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas. Tal es el caso de lo que recogía el artículo 67 de la Ley 21/2001 que establecía² que se podrían activar estos mecanismos siempre y cuando la población³ de una determinada Comunidad Autónoma creciese como mínimo tres puntos porcentuales por encima del crecimiento medio de la población del territorio nacional. Durante el período de vigencia del actual modelo no se realizó ninguna actualización, a pesar de que algunas Autonomías, como por ejemplo Baleares y Murcia, vieron crecer su población durante el período 1999-2006 muy por encima de la media de las Comunidades de Régimen Común (21,8% Baleares y 21,1% Murcia, frente a 11,7% de media),⁴ y a pesar de que la revisión fue solicitada de forma reiterada por estas CC.AA.

Durante el período 2001-2008 tampoco se dio cumplimiento a lo contenido en el artículo 4.A.a) de la Ley 21/2001, de 27

² Este artículo desarrollaba el apartado 3 del artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, para determinar cuál era el «nivel medio» de prestación de los servicios fundamentales de Educación y Sanidad que debía garantizarse en cada Comunidad para cumplir con la garantía de mínimos fijada en el artículo 158.1 de la Carta Magna.

³ El concepto de población es distinto cuando se refiere a la competencia de Sanidad o a la de Educación.

⁴ Según datos de población del padrón del INE y elaboración propia.

de diciembre, referido a la actualización de la variable población en la especificación del modelo de financiación por el Bloque de Competencias Comunes, que establecía que: «(...) La distribución por esta variable (población) se efectúa proporcionalmente a la población contenida en el Padrón para cada Comunidad Autónoma, a 1 de enero de 1999, (...). Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes del año anterior (...)».

En conjunto, esta falta de revisión de las variables del modelo provocó desajustes significativos en el cálculo de recursos económicos de los cuales las CC.AA. deberían disponer para garantizar el cumplimiento del principio de suficiencia financiera. Las peticiones de revisión de las necesidades de financiación debido a la variación de la población fueron parcialmente atendidas por parte de la Administración Central sobre la base de los acuerdos surgidos de la II Conferencia de Presidentes de 2005, aunque solamente referidas al ámbito sanitario y por unas cantidades insignificantes.

El Cuadro 1⁵ recoge el coste o beneficio de la no actualización de la variable población en el modelo de 2001 durante el período 2001-2006 para cada CC.AA. A nivel agregado, los resultados indican que la no actualización de la variable población benefició al conjunto de las CC.AA. en unos cinco mil millones de euros, si bien la distribución territorial de esas ganancias es muy dispar.

Los datos agregados para el mismo período en términos per cápita muestran la enorme disparidad de resultados que han tenido sobre las CC.AA. la no actualización de esta variable. Así mientras que en Baleares se habrían dejado de percibir 844,5 euros por habitante (a mucha distancia de Canarias 234,6 y Galicia 35,8, que son las otras dos CC.AA. que presentan saldos negativos), La Rioja (799,7 euros), Cantabria (786,6 euros) y Castilla-La Mancha (336,3 euros), muy seguida por Madrid (325,5 euros) habrían salido claramente beneficiadas por no haberse

⁵ Ver BARCELÓ *et al.* (2008).

CUADRO 1

EFFECTOS DE LA NO ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LA APLICACIÓN DE REGLAS DE MODULACIÓN, POR C.C.A.A., 2001-2006

Comunidad Autónoma	Efecto población			Efecto reglas modulación			Efecto total		
	Total (miles euros)	Ranking	Total pc (euros)	Total (miles euros)	Ranking	Total pc (euros)	Total (miles euros)	Ranking	Total pc (euros)
Andalucía	-1.418.558	14	-179,76	-772.042	15	-99,7	-2.190.600	15	-279,46
Aragón	-367.496	10	-290,53	-110.184	12	-88,28	-477.680	12	-378,81
Asturias	-128.163	5	-119,05	7.004	9	6,51	-121.159	7	-112,54
C. Valenciana	-382.466	11	-78,69	2.164.108	2	470,7	1.781.642	2	392,01
Canarias	450.128	2	234,57	608.863	6	315,72	1.058.991	4	550,29
Cantabria	-439.237	12	-786,56	17.563	7	31,54	-421.674	11	-755,02
Castilla-La Mancha	-635.689	13	-336,31	-30.969	10	-16,6	-666.658	13	-352,91
Castilla y León	-216.939	6	-86,24	-32.657	11	-13,07	-249.596	10	-99,31
Cataluña	-264.280	8	-37,74	1.100.047	3	162,91	835.767	5	125,17
Extremadura	-12.618	4	-11,39	-739.389	14	-685,04	-752.007	14	-696,43
Galicia	97.698	3	35,78	-230.205	13	-83,67	-132.507	8	-47,89
Islas Baleares	814.478	1	844,49	817.983	4	849,98	1.632.461	3	1.694,47
Madrid	-1.919.255	15	-325,52	4.244.570	1	729,04	2.325.315	1	403,52
Murcia	-298.557	9	-222,28	709.391	5	542,26	410.834	6	319,98
La Rioja	-237.321	7	-799,68	10.218	8	34,65	-227.103	9	-765,03
Total	-4.958.275		-119,15	7.764.301		190,94	2.806.026		71,79

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Sanidad y Consumo y del INE.

re-estimado el modelo de financiación para cada uno de los años del período 2002-2006.

Un resultado que también merece destacarse es la diferencia de posiciones a las que llegan Baleares y Madrid. Siendo las únicas Comunidades con Fondo de Suficiencia negativo, los resultados indican que Baleares hubiese tenido que mejorar su situación durante el periodo objeto de estudio, mientras que Madrid presentaría una situación de superávit, en términos absolutos y per cápita.

En segundo lugar, la aplicación de unas reglas de modulación, que distorsionaban una distribución inicial de recursos basadas en un cálculo objetivo de necesidades y que condicionaban el alejamiento respecto al llamado coste efectivo. El modelo 2001 se basaba en un cálculo de necesidades de recursos para financiar competencias comunes (entre las cuales se encontraba la Educación), Servicios Sociales y la Sanidad. Este cálculo de necesidades se realizaba de forma objetiva y después se comparaba con los nuevos recursos y con la situación de partida en el año base. Las Reglas de Modulación se fijaron para evitar un crecimiento excesivo de las necesidades objetivas de financiación que hubieran correspondido a algunas Comunidades Autónomas en relación a lo que recibían en el anterior quinquenio 1997-2001, desvirtuando los resultados que se hubieran obtenido para cada región como consecuencia de la simple aplicación del valor de las variables explicativas iniciales.

En el Cuadro 1 recogemos las pérdidas de recursos ocasionadas por la aplicación de las reglas de modulación. En contraposición a las ganancias teóricas a nivel agregado derivadas de la no actualización de la población, las consecuencias de la aplicación de reglas de modulación arrojarían un saldo favorable para el Estado de 7.700 millones de euros. Es decir, sin las reglas de modulación el Estado debería haber aportado al sistema esa cantidad adicional. La estimación parte del supuesto de que las CC.AA. recibiesen aquello que les correspondería en el año base y que el cálculo de necesidades se realizase cada ejercicio. Los resultados sugieren, de nuevo, una distribución muy desigual de los efectos de las reglas de modulación.

Otra vez, el impacto de las reglas de modulación es muy dispar a escala territorial. Las Comunidades que deberían haber visto incrementados sus recursos durante el período 2001-2006 en términos per cápita serían Baleares (850 euros), Madrid (729 euros), Murcia (542 euros) y Valencia (470 euros), Canarias (316 euros), Cataluña (163), y a mucha mayor distancia La Rioja (35 euros), Cantabria (32), Asturias (6 euros). El resto de las CC.AA. salieron beneficiadas por la aplicación de las reglas de modulación, en particular Extremadura (685 euros per cápita).

Considerando los dos efectos, los datos por habitante reflejan también, en este caso, que las Islas Baleares es la Comunidad Autónoma que debería haber recibido más recursos (1.694 euros per cápita) durante todo el período estudiado seguida por Canarias (550 euros), Madrid (403 euros), Valencia (392 euros) y Murcia (319), en contraposición con La Rioja (765 euros), Cantabria (755 euros) y Extremadura (696 euros), que lideran el grupo de las Comunidades Autónomas que habrían recibido recursos por encima de sus necesidades teóricas.

Como puede observarse, las CC.AA. más perjudicadas fueron, precisamente, aquellas que más vieron incrementada su población entre el 1999 y 2006. Concretamente, Baleares lo hizo en un 21,8%, Murcia en un 21,2%, Canarias en un 19,3%, Valencia en un 18,2% y Madrid en un 16,8%.

2. Modelo 2009

Desde el punto de vista de las CC.AA. la principal virtud del modelo 2009 era que se incorporaban gradualmente al modelo once mil millones de euros de recursos adicionales, con lo que todas las regiones, como venía siendo habitual en el primer ejercicio de aplicación de un nuevo modelo, salían ganando con la revisión del modelo.

Sin embargo, la mayor aportación de recursos no resolvía los problemas de autonomía y suficiencia financiera ni despejaba las dudas sobre el principio de solidaridad. A parte de esto, el modelo aumentó en su complejidad, incrementando la dificultad

para que las CC.AA. pudiesen hacer previsiones sobre la evolución de los recursos que recibirían.

Sin entrar en el detalle sobre las variables que determinan el cálculo de necesidades, el cálculo de los recursos del Fondo de Garantía o el cálculo del Fondo de Suficiencia, hay tres aspectos del modelo que son particularmente destacables.

En primer lugar, el modelo continúa con una distribución territorial de recursos que es muy discrecional y realizada a la medida de las CC.AA. que tenían más poder de negociación (si bien es cierto que algunas de ellas eran las que resultaban más perjudicadas en la aplicación del anterior modelo). La distribución de las ganancias no tiene ninguna relación con la capacidad fiscal, con criterios de riqueza regional, etc. Esto es así porque la distribución inicial de recursos vía Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia quedaba totalmente distorsionada con la creación de unos nuevos fondos que afectaban exclusivamente a algunas regiones.

De hecho, esta distorsión respecto de la distribución inicial sin la aplicación de los fondos correctores es fruto del mecanismo de negociación que se siguió. Desde la Administración Central jamás se discutieron (al menos con todas las CC.AA.) los aspectos técnicos del modelo, solamente se comunicaron las posibles ganancias del mismo. Esto comportó que el modelo inicial tuviese que ser ajustado posteriormente de acuerdo con la evolución de las negociaciones bilaterales. Los fondos claramente perseguían contentar a cada Comunidad Autónoma.

Los datos de la liquidación para 2009 que mostramos en el Cuadro 2 permiten comparar el funcionamiento de los dos modelos de financiación. Estos datos ponen de manifiesto que todas las regiones han mejorado en términos de financiación per cápita, si bien los resultados han sido muy dispares entre las distintas Comunidades Autónomas.

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

CUADRO 2

COMPARACIÓN DE LOS RECURSOS MODELO DE FINANCIACIÓN ACUERDO 2009 Y ACUERDO 2001
(STATU QUO) SOBRE RECAUDACIÓN 2009 (Miles de euros)

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

(1) Nivel competencial homogéneo Acuerdo 2001. (2) Teniendo en cuenta todos los componentes del nuevo modelo, incluidos el F. de Convergencia y la DA 3ª.
Fuente: Elaboración propia a partir datos del Ministerio de Economía y Hacienda sobre liquidaciones modelos de financiación 2009.

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

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

De forma tal vez sorprendente, hay varias regiones que, estando por debajo de la media, ven empeorar su situación. Así pues, Andalucía aumenta la distancia en un 160%, Castilla-La Mancha en un 298% y Canarias en un 14%. Sin duda, a pesar de que en valores absolutos salen beneficiadas por el nuevo Acuerdo 2009, no puede decirse lo mismo a su posición en términos relativos. Cabe señalar primero que estos datos se refieren a cálculos realizados con la población ajustada y competencias específicas (por esto puede sorprender la situación de Andalucía y Castilla-La Mancha), y segundo, que el efecto de la caída de ingresos tributarios al 2009 ha provocado un efecto muy diverso entre las CC.AA. porque no todas se han visto afectadas de la misma forma.

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

De entre las Comunidades que salen más favorecidas por el Acuerdo 2009 sobresale especialmente Baleares, que con un incremento de la financiación per cápita del 32% dobla el de las CC.AA. mejor tratadas con el Acuerdo de 2009.

En segundo lugar, ha surgido un problema evidente con el mecanismo de entregas a cuenta. Los datos del Cuadro 3 muestran la absoluta discrecionalidad con la que funciona este mecanismo. Por mucho que esté regulado en el modelo de financiación, al final la distribución de las entregas a cuenta es decidida exclusivamente por el Gobierno Central. Como indican los datos, la distribución de las entregas a cuenta en relación a la distribución real de los recursos es muy dispar entre CC.AA.

El importe de las entregas a cuenta se calcula sobre la base de previsiones de recaudación en el ejercicio t para el conjunto del Estado, pero la distribución efectiva entre CC.AA. se cuantifica con datos históricos (generalmente los del ejercicio $t-2$), produciéndose importantes errores de cálculo, debido a la diferente evolución de la actividad económica entre regiones en relación con la del Estado.

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

La liquidación del 2008 cambia radicalmente presentando un valor agregado negativo de -5.499 millones de euros, un -0,55% del PIB de ese año. Extremadura (-1,39%), Galicia (-1,02%) y Andalucía (-0,99%) presentaban las liquidaciones más negativas en relación a su PIB (indicando esto que en 2008 las entregas a cuenta se habían basado en unas previsiones de ingresos demasiado optimistas y que las regiones habían recibido un exceso de recursos). Solamente Madrid presentaba una liquidación positiva, equivalente al 0,01% de su PIB.

La liquidación del 2009 sigue siendo favorable para el Gobierno Central, más que triplicando el resultado del 2008, pasando a tener un saldo favorable de 18.736 millones de euros para

CUADRO 3

LIQUIDACIONES MODELO DE FINANCIACIÓN 2007-2011

	Liquidación 2007	% PIB 2007	Liquidación 2008	% PIB 2008	Liquidación 2009	% PIB 2009	Liquidación 2010	% PIB 2009	Liquidación 2011 (P)	% PIB 2009
CC.AA	816.575	0,41%	-690.717	-0,34%	-2.478.108	-1,27%	916.507	0,47%	847.000	0,43%
Cataluña	393.029	0,73%	-573.758	-1,02%	-1.600.592	-2,92%	361.682	0,66%	301.000	0,55%
Galicia	1.426.172	0,98%	-1.475.978	-0,99%	-4.637.439	-3,24%	289.592	0,20%	442.000	0,31%
Andalucía	117.325	0,51%	-171.162	-0,72%	-588.064	-2,59%	143.751	0,63%	116.000	0,51%
Asturias	114.656	0,86%	-125.021	-0,90%	-364.226	-2,73%	105.210	0,79%	35.600	0,27%
Cantabria	55.022	0,71%	-46.314	-0,58%	-202.974	-2,59%	61.698	0,79%	14.000	0,18%
La Rioja	197.101	0,73%	-160.515	-0,57%	-581.974	-2,14%	104.398	0,38%	133.000	0,49%
Murcia	515.569	0,50%	-635.685	-0,60%	-1.707.219	-1,68%	727.551	0,71%	923.000	0,91%
C. Valenciana	201.589	0,61%	-171.838	-0,50%	-721.646	-2,22%	156.201	0,48%	119.000	0,37%
Aragón	366.870	1,03%	-265.153	-0,72%	-1.033.694	-2,89%	170.543	0,48%	120.000	0,34%
Castilla-La Mancha	471.193	1,13%	-340.039	-0,79%	-1.102.358	-2,67%	-46.609	-0,11%	75.000	0,18%
Canarias	184.287	1,05%	-252.350	-1,39%	-764.378	-4,27%	92.742	0,52%	35.800	0,20%
Extremadura	34.643	0,13%	-162.051	-0,60%	-178.377	-0,68%	429.057	1,62%	520.000	1,97%
Islas Baleares	819.831	0,44%	15.069	0,01%	-1.336.223	-0,70%	1.272.225	0,67%	330.000	0,17%
Madrid	362.226	0,64%	-443.607	-0,76%	-1.439.181	-2,55%	317.551	0,56%	266.000	0,47%
Castilla y León										
Total	6.076.088	0,63%	-5.499.120	-0,55%	-18.736.453	-1,94%	5.102.099	0,53%	4.277.400	0,44%

La liquidación para 2011, recogida de la información contenida en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de liquidaciones del modelo de financiación del Ministerio de Economía y Hacienda 2007-2010.

el Estado, el equivalente al 1,94% del PIB. A pesar de que la explicación a este resultado pueda encontrarse en el hecho de que la recaudación seguía cayendo por encima de las previsiones del Gobierno, o de que éste no había repercutido esa potencial caída sobre las CC.AA., o de que las entregas a cuenta de los recursos adicionales incorporados al modelo de financiación de 2009 fueron excesivamente generosas, los resultados por CC.AA. ponen en duda esta interpretación e inducen a pensar en una cierta discrecionalidad en el cálculo de las entregas a cuenta.

Los resultados de la liquidación 2009 son extraordinariamente dispares entre CC.AA. Así por ejemplo, mientras que Extremadura presenta una liquidación negativa equivalente al 4,27% del PIB, duplicando el resultado agregado (1,94%), y Andalucía el 3,24%, para otras CC.AA. la liquidación no supera el 1% del PIB (0,68% para Baleares y 0,70% para Madrid, y más lejos, Valencia y Cataluña con un 1,68% y un 1,27%, respectivamente). El resto de las regiones superan el 2%.

La disparidad de resultados se repitió en 2010 y en 2011. En particular, vemos que para el ejercicio 2011 la liquidación del modelo de financiación para Baleares representó casi el 2% de su PIB, mientras que para otras no alcanzó el 0,17%.

No podemos olvidar el efecto que estas liquidaciones generan sobre la consecución de los objetivos de déficit por parte del Estado y de las CC.AA. En este sentido, las liquidaciones negativas, a favor del Estado, de 2008 y 2009, explican parte del déficit del Estado esos ejercicios por haber transferido recursos en exceso a las CC.AA. Sin embargo, eso también explica la rápida y aparente mejora del déficit del Estado en 2010 y 2011, por dos motivos. En primer lugar, porque las liquidaciones negativas generaban un derecho de cobro por parte del Estado de esas liquidaciones (aunque los pagos efectivos se realizasen en un período de 10 ejercicios), a costa de incrementar el déficit de las CC.AA. (dada la obligación de generar una obligación de pago a favor del Estado). En segundo lugar, porque el ajuste de las entregas a cuenta, incorporando la caída de ingresos, comportaba un menor flujo de transferencias a las CC.AA. (un decremento de gastos). A eso cabe añadir el hecho de que las liquidaciones positivas, a favor de las CC.AA., de 2010 y 2011, indican que el

Estado no transfirió la totalidad de recursos a las CC.AA. Esto es, en 2010 y 2011 el Estado volvió a mejorar su déficit a costa de recortar en exceso las transferencias a las CC.AA. y, por lo tanto, incrementar su déficit. Esta situación volvería a ser corregida en 2012 y 2013, que es cuando el Estado transferiría a las CC.AA. los importes de esa liquidación positiva.

Estos datos corroboran lo que hemos señalado anteriormente en relación a la discrecionalidad y escasa transparencia del Gobierno Central a la hora de justificar las entregas a cuenta de los recursos del modelo de financiación. En suma, las liquidaciones del modelo de financiación 2008-2011 indican la falta de un correcto mecanismo de coordinación entre las distintas CC.AA. y entre éstas y la Administración Central en relación a la aplicación del modelo de financiación.

En tercer lugar, hay un problema con el mecanismo de revisión del Fondo de Suficiencia Global (FSG). El FSG se calcula anualmente según la evolución del ITE (aplicado sobre el año base). Sin embargo, en el caso de nuevos traspasos de competencias (prácticamente inexistentes en 2012 y 2013) y en el caso del incremento de la presión fiscal en los impuestos participados (IVA, IRPF, II.EE.), también se recalcula el nivel de los fondos del año base. El resultado de esa modificación es muy claro y nocivo para las CC.AA.: éstas no participan de la ganancia derivada de una mayor tributación. Así pues, los incrementos en los tipos de gravamen y las modificaciones en las bases imponibles no han beneficiado a las CC.AA. Los incrementos en los ingresos a recibir derivados de una mayor recaudación quedan compensados con el ajuste del Fondo de Suficiencia.

El Cuadro 4 recoge las entregas a cuenta de 2012 y 2013, por partidas. Como puede verse, el incremento en la presión fiscal en impuestos especiales y en el IVA aumenta la transferencia del Estado hacia las CC.AA. por estos conceptos, y por el Fondo de Garantía (porque aumenta el volumen de recursos que son objeto de nivelación). En particular aumentan un 15% los recursos por IVA, un 11% por II.EE. y un 25% por Fondo de Garantía. Sin embargo, también disminuye la aportación del Estado al Fondo de Suficiencia Global. Así pues, puede observarse claramente cómo el incremento de presión fiscal, no redund

CUADRO 4
ENTREGAS A CUENTA 2012-2013, CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN

	2012	2013	Var.	Var. %
IRPF	33.588,80	33.161,29	-427,51	-1%
IVA	23.368,59	26.781,93	3.413,34	15%
II.EE.	11.048,28	12.245,76	1.197,48	11%
F. Suficiencia G.	6.928,38	1.966,30	-4.962,08	-72%
F. Garantía	6.801,64	8.534,27	1.732,63	25%
Total	81.735,69	82.689,55	953,86	1%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2013.

en unos mayores incrementos de recursos para las CC.AA. (el aumento es escasamente del 1%).

Como hemos indicado, el FSG se calcula anualmente por el ITE. Pero el FSG también se recalcula en caso de modificación en el año base. El actual modelo de financiación recoge que el FSG se modificará en el año base en el caso de variaciones de la presión tributaria en la imposición indirecta. Así pues, la norma recoge claramente que los incrementos en la presión fiscal, decididos por la Administración Central, solamente redundarán en esa Administración.

El Cuadro 5 recoge este efecto con mayor detalle en cuanto al Fondo de Suficiencia Global. Como era de esperar, la variación más importante del FSG se da en 2013, que es el ejercicio en el que se introdujo la modificación más importante en el IVA. Así pues, el FSG del año base pasó de 13.028 millones de euros en 2009 a 1.894 millones tras las modificaciones en 2012, que se extendieron en 2013. Esto significa una reducción del 85%. Sin embargo, a escala de Comunidades Autónomas vuelve a surgir la disparidad porque en algunas CC.AA. la revisión a la baja no alcanza el 25% (La Rioja y Cantabria). La mayor variación se da sin embargo en aquellas CC.AA. que partían de un Fondo de Suficiencia Global positivo que en 2013 se torna negativo. El caso más destacable es el de Valencia, que con un fondo positivo de 33 millones en 2009 pasa a los -1.172. Igual sucede con Madrid que pasa de los 1.279 a los -497 millones.

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL

Comunidades	Año Base Mod. 2010	Año Base Mod. 2011*	Año Base Mod. 2012*	Año Base Mod. 2013*	Año Base Definitivo**	2010 Definitivo**	2011 E.C.***	2012 E.C.***	2013 E.C.***
Cataluña	3.491	2.041	2.119	779,33	2.047	2.995	1.878	1.789	826
Galicia	1.278	1.002	1.041	615,68	749	1.091	922	879	652
Andalucía	2.352	1.746	1.795	642,77	1.379	1.924	1.606	1.516	681
Principado de Asturias	453	343	362	198,40	265	383	315	305	210
Cantabria	588	442	533	453,65	345	528	407	450	481
La Rioja	256	237	245	199,41	150	227	218	207	211
Región de Murcia	158	35	55	-142,39	93	102	32	47	-151
Comunidad Valenciana	33	-390	-473	-1.172,34	19	-119	-359	-400	-1.242
Aragón	611	483	490	287,63	358	522	444	414	305
Castilla-La Mancha	579	370	437	128,91	340	469	340	369	137
Canarias	518	367	367	111,14	304	423	338	310	118
Extremadura	668	566	594	430,56	391	584	520	501	456
Islas Baleares	-321	-416	-432	-601,41	-188	-331	-382	-365	-637
Madrid	1.279	528	383	-497,15	750	980	486	324	-527
Castilla y León	1.084	808	857	459,57	636	918	743	723	487
Total	13.028	11.490	8.373	1.894	7.638	10.695	7.506	7.070	2.006

* Estos datos se refieren al Fondo de Suficiencia del año base (2007) corregidos por las modificaciones tributarias (IVA, IRPF, II.EE.) en los respectivos ejercicios.

** Fondo de Suficiencia del año corriente, según Liquidación del Modelo de Financiación.

*** El dato corresponde al 100% estimado para ese ejercicio (las Entregas a Cuenta solamente son del 98% del total).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

La verdad es que es difícil explicar estas variaciones tan dispares. No puede deberse a la transferencia de nuevas competencias, puesto que de 2011 a 2013 no ha habido ningún traspaso significativo en casi ninguna CC.AA., en particular en la Comunidad Valenciana, en Madrid o en Baleares.

El anterior es, por lo tanto, uno de los problemas que exigirán una modificación del modelo de financiación porque resulta obvio que la Administración Central interpreta la norma de forma que le permite reducir sus problemas de déficit, mientras que las CC.AA., a pesar de que sus ciudadanos realicen mayores contribuciones, no gozan de mayores recursos y se ven abocadas a aplicar mayores recortes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARCELÓ MAIMÓ, C., MARQUÈS CALDENTY, M. y ROSSELLÓ VILLALONGA, J. (2008): «La suficiencia dinámica del modelo de financiación autonómica en España, 2002-2006», *Documento de Trabajo*, UIB.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G., I.J. COSTA-FONT e I. PLANAS (2005): «Diversity and regional inequalities in the Spanish' system of health care services», *Health Economics* 14 s221-235.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. y MARC SAEZ (2006): «A multilevel analysis on the determinants of regional health care expenditure: A note», *European Journal of Health Economics*, diciembre 2006, pp. 198-207.
- MONASTERIO, C. (2002a): «El laberinto de la financiación autonómica», *Hacienda Pública Española* 163 - (4/2002), 157-187, IEF, Madrid.
- (2002b): «El sistema de financiación autonómica 2002», en: SALINAS, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 15-60, *Estudios de Hacienda Pública*, IEF, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO, O. (2002): «La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal», *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- SEVILLA, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica, Barcelona.

UTRILLA, A. (2002): «Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad», en SALINAS, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 61-110, *Estudios de Hacienda Pública*, IEF, Madrid.