

Estudios sobre la Economía Española - 2017/19

Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la
revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de
régimen común

Ángel de la Fuente
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC))

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común

Angel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Agosto de 2017

Resumen

En el presente trabajo se simulan los resultados a competencias homogéneas del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de régimen común. Los cálculos se realizan en primer lugar bajo un escenario de corte continuista con el modelo actual para analizar seguidamente la sensibilidad de los resultados a posibles cambios en los valores de los parámetros que el informe de la Comisión no concreta y remite a la negociación política. Se incluye una hoja de Excel que permite simular el sistema bajo cualquier valor de estos parámetros.

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto ECO2014-59196-P.

Índice

1. Introducción	2
2. Las necesidades de gasto	3
3. El punto de partida: resultados ajustados del sistema actual en 2015	6
3.1. La financiación normativa en 2015 bajo el sistema actual	7
3.2. Ajustes a la financiación normativa del sistema actual	8
3.3. La recaudación normativa de los Recursos REF canarios	10
4. La financiación bajo la propuesta de la CE: un escenario base continuista	12
4.1. Aplicación del núcleo del modelo: el FBF y el FNV	13
4.2. Los efectos de la restricción de <i>statu quo</i>	21
4.3. Simulación de la eliminación gradual del <i>statu quo</i>	23
5. Análisis de sensibilidad	25
5.1. A los parámetros de nivelación	25
5.2. Al tratamiento del REF canario	29
5.3. A la aportación adicional del Estado	30
5.4. A las variables correctoras de la fórmula de necesidades de gasto	31
6. Hoja de Excel para calcula los resultados del sistema	33
Anexos	
1. Composición del gasto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común	35
2. Detalle de la financiación condicionada de las Comunidades Autónomas, 2014	38
3. Desglose por niveles del gasto público educativo	39
4. Desglose de la recaudación normativa por tributos cedidos	40
5. La propuesta de López Casasnovas	42
6. Extracto del informe de la Comisión de Expertos.	49
Referencias	60

1. Introducción

El informe de la Comisión de Expertos (CE) para la revisión del sistema de financiación autonómica (CE, 2017), publicado el pasado mes de julio, constituye el primer paso de un proceso de reflexión y negociación que se prevé complicado y laborioso. El documento ofrece una propuesta bastante detallada sobre la estructura del nuevo sistema, pero deja abiertas una serie de cuestiones de gran importancia que se remiten a una etapa posterior de negociación (aún más) política. Entre estas cuestiones están el grado de nivelación del sistema, el volumen de recursos que habrán de aportar al nuevo modelo cada una de las administraciones implicadas, las ponderaciones de las variables correctoras por factores geográficos y costes fijos en la fórmula de población ajustada y el tratamiento de los recursos REF de Canarias. El resultado de las negociaciones sobre estas cuestiones determinarán los valores de una serie de parámetros del modelo propuesto por la CE y, en última instancia, la financiación de cada una de las comunidades de régimen común.

El objetivo del presente trabajo y de la hoja Excel que lo acompaña es el de ayudar a las administraciones interesadas y a la opinión pública a ponerle números al informe de la CE, esto es, a cuantificar las implicaciones para los resultados financieros del sistema de financiación autonómica (SFA) de distintas opciones sobre las cuestiones la CE ha dejado abiertas. El trabajo se organiza en seis secciones y una serie de anexos. La sección 2 se centra en el cálculo de las necesidades de gasto o población ajustada y la sección 3 describe el punto de partida del nuevo sistema, introduciendo algunas correcciones técnicas a los resultados observados del sistema todavía vigente en el ejercicio de 2015, que tomaré como año base para el nuevo modelo. En la sección 4 se calcula la financiación a competencias homogéneas de las CCAA en el año base bajo el nuevo sistema. Los cálculos se realizan bajo un escenario base de carácter continuista en el que los valores de los parámetros se fijan de la forma más cercana posible a la situación actual. Seguidamente, en la sección 5 se analiza la sensibilidad de los resultados a cambios en los valores de los parámetros que la CE ha dejado abiertos y en la sección 6 se describe brevemente el contenido y funcionamiento de la hoja Excel que acompaña al trabajo y permite simular los resultados del sistema bajo cualquier valor de los parámetros de interés. Finalmente, en los anexos se recogen algunos detalles sobre los datos y cálculos necesarios, así como un extracto de las partes del informe de la CE que son más directamente relevantes para el cálculo de sus resultados financieros y un intento de cuantificar las implicaciones del modelo alternativo esbozado por el experto propuesto por el Gobierno de Baleares.

2. Las necesidades de gasto

Las propuestas de la CE sobre el cálculo de la población ajustada se recogen en el capítulo 4 de su informe, y especialmente en sus apartados 2 y 3. La CE apuesta por mantener las líneas esenciales del sistema actual de cálculo de las necesidades de gasto, basado en una fórmula relativamente sencilla que incorpora las variables con un mayor impacto sobre la demanda de los principales servicios gestionados por las CCAA y sobre sus costes unitarios de provisión. Dentro de este marco, considera necesario elaborar anualmente un indicador de población ajustada que recoja explícitamente las necesidades relativas de gasto ligadas a todas las competencias asumidas por el conjunto de las CCAA, terminando así con la ambigüedad de la situación actual, en la que es discutible si el indicador existente de población ajustada se refiere a todas las competencias “homogéneas” o sólo a los llamados servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales).

La CE propone un esquema modular de cálculo estructurado en torno a cuatro grandes bloques de competencias: sanidad, educación, protección social y resto de servicios. Para cada bloque se construiría un indicador de necesidad relativa a partir de uno o varios indicadores de población que aproximarían la demanda de los servicios relevantes a través del número de usuarios reales o potenciales de los mismos, posiblemente ponderados por la intensidad de uso, y de una serie de variables correctoras adicionales que recogerían el impacto de aquellos factores que puedan incidir significativamente sobre los costes medios por usuario de los servicios relevantes en los distintos territorios.

El Cuadro 1 resume las recomendaciones de la CE sobre las variables a utilizar en la fórmula de población ajustada y las compara con las utilizadas en el modelo todavía vigente. Comparando las dos columnas del cuadro vemos que las principales novedades son la introducción de una partida de costes fijos y de la población en riesgo de pobreza o exclusión, el desdoblamiento de la variable de necesidades educativas, con el número de estudiantes universitarios y la población 0-18 (más la matrícula de los ciclos formativos de grado superior) sustituyendo a la población 0-16 y la introducción de ponderaciones por tramos de edad en la población 65+. La CE también propone comenzar los trabajos técnicos necesarios para incorporar en un plazo razonable a la fórmula de necesidades de gasto las diferencias en niveles de precios y de renta per cápita que existen entre CCAA así como estudiar la posible conveniencia de introducir factores adicionales como la población flotante y la orografía y buscar la forma de mejorar el actual indicador de dispersión de la población.

El indicador global de necesidades se construiría como una media ponderada de los indicadores de necesidad para cada bloque de competencias. Siguiendo las recomendaciones de la literatura técnica y la práctica habitual en otros países, la CE propone que las ponderaciones de los bloques reflejen el peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común en el pasado reciente, utilizando una media móvil de varios ejercicios con el fin de suavizar los ajustes de escala en los servicios. A efectos de los cálculos necesarios, habría que deducir de los gastos observados los intereses y la parte del gasto que se financia con transferencias condicionadas, como pueden ser las ayudas de los Fondos Estructurales europeos o la financiación específica del Gobierno

central para competencias singulares, con el fin de aislar aquellas partidas de gasto que han de financiarse con los recursos que proporciona el sistema de financiación general. Los cálculos necesarios para obtener las ponderaciones de los bloques de competencias se describen en más detalle en los Anexos 1 y 2 y los resultados se resumen en el Cuadro 2.

**Cuadro 1: Variables utilizadas en el cálculo de la población ajustada.
sistema actual vs. propuesta de la CE**

<i>Indicadores básicos de demanda:</i>	
<i>Sistema 2009</i>	<i>Propuesta CE</i>
- población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario.	- población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario.
- población en edad escolar (0-16)	- población en edad escolar (0-18) + matrícula en ciclos formativos superiores*
	- universitarios matriculados en centros públicos (grado y master)*
- población mayor de 65 años	- población mayor de 65 años ponderada por tramos de edad
	- población en riesgo de pobreza o exclusión
- población total	- población total
<i>VARIABLES CORRECTORA:</i>	
<i>Sistema 2009</i>	<i>Propuesta CE</i>
- superficie	- superficie
- dispersión	- dispersión
- insularidad	- insularidad
	- costes fijos
<i>Nuevas variables a incorporar o al menos a estudiar:</i>	
<i>Sistema 2009</i>	<i>Propuesta CE</i>
	- nivel de precios
	- renta per cápita
	- población flotante y vinculada
	- orografía
	- mejorar indicador de dispersión
	- deseconomías de escala en sanidad

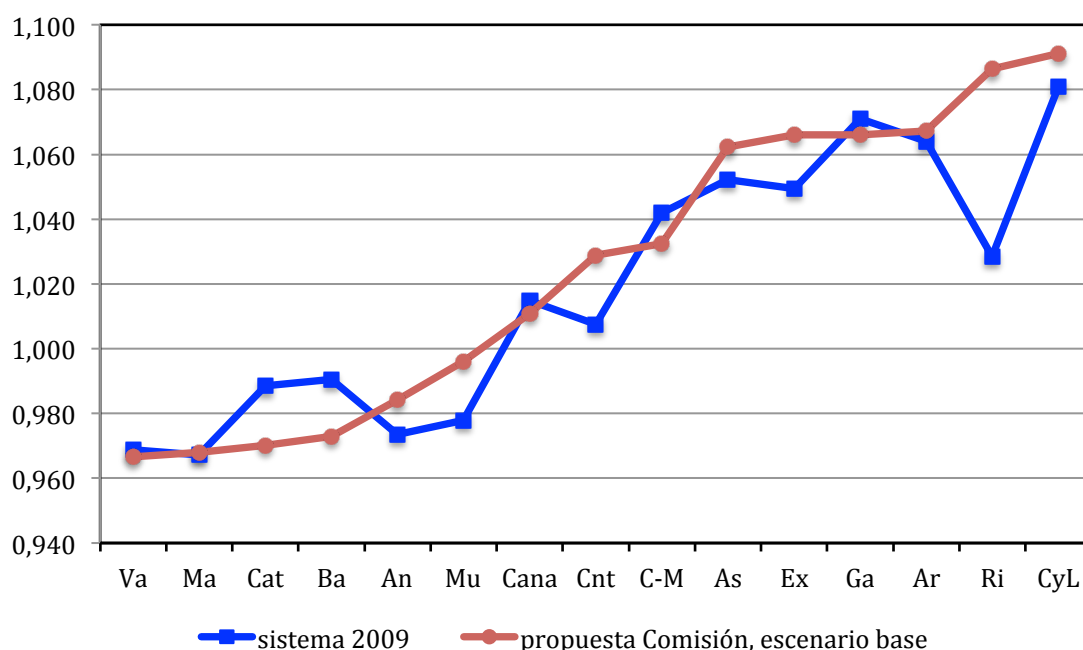
(*) La CE deja abiertas también otras posibilidades para el alumnado de 0 a 3 años de edad y los universitarios. En ambos casos se podría considerar tanto la población total empadronada como la efectivamente matriculada. En el caso universitario, si se optase por la primera opción habría que buscar mecanismos para compensar a las comunidades receptoras netas de estudiantes por los gastos generados por los no residentes.

Cuadro 2: Pesos observados de los distintos bloques de competencias en el gasto operativo de las CCAA de régimen común neto de financiación condicionada

	2014	2013	2012	<i>media ponderada</i>
<i>sanidad</i>	47,76%	46,60%	49,27%	47,71%
<i>educación</i>	28,87%	28,95%	26,63%	28,45%
<i>servicios sociales</i>	7,60%	7,65%	7,28%	7,55%
<i>resto servicios</i>	15,76%	16,81%	16,82%	16,29%
<i>total</i>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<i>ponderación</i>	0,50	0,30	0,20	

Para calcular la población ajustada, es necesario asignar ponderaciones concretas a las variables correctoras, cosa que la CE no ha hecho con la idea de dejar un cierto espacio a la negociación en un ámbito en el que tampoco se dispone de evidencia empírica lo suficientemente precisa como para fijar valores concretos. En lo que sigue, adoptaré como punto de partida la solución más continuista, manteniendo las ponderaciones actuales de las variables geográficas (0,6% para la dispersión y la insularidad y 1,8% para la superficie) y asignando a los costes fijos una ponderación del 1%, que viene a ser la que tuvo esta partida en el antecesor del sistema actual. Más adelante, se analizará la sensibilidad de los resultados a cambios en estos valores.

Gráfico 1: Necesidades de gasto por habitante en 2015: sistema 2009 vs. escenario base de la propuesta de la Comisión



Nota: Fuentes de las variables que entran en la fórmula de población ajustada

- Población total, población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario, insularidad, superficie y dispersión se toman de la liquidación del SFA correspondiente a 2015 (MHFP, 2017a).
- Población por tramos de edad (0-18, 65-74 y 75+) se toma de INE (2017a).
- Los estudiantes matriculados en grado o master en universidades públicas presenciales y en ciclos formativos de grado superior en centros públicos provienen de MECyD (2017a y b).
- Las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social se toman de INE (2017b) y se multiplican por la población total del padrón a 1 de enero para estimar la población en riesgo.
- La ponderación de la población estudiantil universitaria y no universitaria se basa en datos de gasto educativo por niveles tomados de MECyD (2017c). Para más detalles véase el Anexo 3.
- La ponderación de los tramos en los que se divide la población 65+ se basa en datos sobre la tasa de dependencia por grupos de edad proporcionados por el SAAD a la CE y recogidos en la primera hoja del libro de Excel de simulaciones.

Trabajando con esta *parametrización* o *escenario de base*, en el Gráfico 1 se compara la propuesta de la Comisión con la fórmula actual en términos de sus implicaciones para las necesidades relativas de gasto por habitante, un indicador que se obtiene dividiendo la población ajustada por la población real. Como se aprecia en el Gráfico 1, los efectos de los cambios propuestos por la CE en la fórmula de población ajustada son generalmente modestos. La principal excepción tiene que ver con la introducción de la partida de costes fijos, que tiene un efecto muy significativo sobre las necesidades relativas de gasto por habitante de las regiones más

pequeñas. Este efecto llega a ser de casi 6 puntos porcentuales en el caso de la Rioja. Los datos utilizados para calcular la población ajustada de 2015 con los criterios actuales y con los propuestos por la CE se describen en la nota al Gráfico 1 y se incluyen en la hoja de Excel adjunta.

Cuadro 3: Efectos sobre la población ajustada de un incremento del 50% en la ponderación de algunas variables de reparto en relación al escenario base

	<i>costes fijos</i>	<i>superficie</i>	<i>dispersión</i>	<i>insularidad</i>
<i>Cataluña</i>	-0,31%	-0,57%	-0,19%	-0,31%
<i>Galicia</i>	+0,02%	-0,05%	+2,00%	-0,29%
<i>Andalucía</i>	-0,33%	-0,06%	-0,23%	-0,31%
<i>Asturias</i>	+0,82%	-0,11%	+1,08%	-0,29%
<i>Cantabria</i>	+1,93%	-0,16%	+0,05%	-0,29%
<i>La Rioja</i>	+3,76%	+0,34%	-0,11%	-0,28%
<i>Murcia</i>	+0,49%	-0,28%	-0,16%	-0,30%
<i>Valencia</i>	-0,21%	-0,54%	-0,26%	-0,31%
<i>Aragón</i>	+0,55%	+1,87%	-0,04%	-0,29%
<i>C-La Mancha</i>	+0,20%	+2,14%	-0,11%	-0,29%
<i>Canarias</i>	+0,23%	-0,54%	-0,16%	+4,65%
<i>Extremadura</i>	+0,77%	+2,02%	-0,17%	-0,29%
<i>Baleares</i>	+0,88%	-0,48%	-0,22%	+2,16%
<i>Madrid</i>	-0,28%	-0,83%	-0,28%	-0,31%
<i>Cast. y León</i>	+0,06%	+1,94%	+0,22%	-0,29%
<i>total</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Para cuantificar la sensibilidad de los resultados a cambios en las ponderaciones asignadas a las variables correctoras, he calculado la variación porcentual de la población ajustada que resultaría de un incremento del 50% en la ponderación de cada una de estas variables, partiendo siempre del escenario base. Los valores más elevados en cada caso se destacan en negrita en el Cuadro 3.

3. El punto de partida: los resultados ajustados del sistema actual en 2015

La práctica habitual en las sucesivas reformas del modelo de financiación ha sido la de tomar como punto de partida para cada nuevo modelo los resultados reales del modelo anterior en algún año, generalmente ya liquidado, tras introducir algunas correcciones para incorporar formalmente al SFA ciertos recursos ya cedidos en la práctica y para adaptar el cálculo de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales a las normas acordadas para el nuevo sistema, generalmente con el objetivo de acercar su valor a la recaudación real de estas figuras impositivas a igual esfuerzo fiscal. El ejercicio permite cuantificar el *statu quo* inicial de cada comunidad de cara al nuevo sistema, así como identificar el volumen total de recursos disponibles de entrada para el nuevo modelo, antes de posibles nuevas aportaciones.

Suponiendo que se consiguiera alcanzar un acuerdo para poner en marcha el nuevo modelo en 2018, el punto de partida natural para su arranque sería la liquidación del SFA correspondiente a 2015, publicada hace pocas semanas por el MHFP (2017a). Siguiendo las recomendaciones de la CE, a los recursos recogidos en este documento habría que añadirles los ingresos percibidos

durante el mismo ejercicio por las CCAA que proceden de la cesión de una parte de la recaudación del nuevo impuesto sobre actividades de juego (IAJ) y de los rendimientos íntegros del nuevo impuesto sobre depósitos en entidades de crédito (IDEC) --o de la compensación establecida por la supresión de los tributos autonómicos sobre la misma base imponible que existían antes de la implantación del tributo estatal.

Por otra parte, habría que adaptar también el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales a las normas previstas en la propuesta de la CE. En este sentido, el punto 7 del cap. 3 del informe prevé que el cálculo de esta magnitud lo realice de oficio la AEAT con el objetivo de cuantificar lo más directamente posible los rendimientos que se habrían obtenido en cada territorio sin ejercicio de la capacidad normativa autonómica. La Comisión es consciente de que ésta es una tarea complicada bajo la normativa actual y con el reparto existente de competencias recaudatorias, pero considera que las cosas se simplificarían mucho en el futuro si se implementase su recomendación de armonizar las bases liquidables de todos los tributos cedidos tradicionales (cap. 1, párrafo 44), lo que permitiría calcular con facilidad tipos medios de gravamen sobre bases homogéneas. Mientras se solventan los problemas técnicos que existen en la actualidad, la CE recomienda trabajar con aproximaciones estadísticas razonadas construidas a partir de la información disponible. Este será el enfoque que utilizaré en este documento, apoyándome en estimaciones previas de los rendimientos homogeneizados de los tributos cedidos tradicionales que se recogen en de la Fuente (2017b).

La sección está organizada como sigue. En el primer apartado se ofrecen datos de financiación normativa calculados con los criterios del sistema todavía vigente (BOE, 2009) tomados de la liquidación del sistema correspondiente a 2015 (MHFP, 2017a). Seguidamente, en el apartado segundo se realizan los ajustes necesarios para aproximar la recaudación normativa a lo indicado en el informe de la CE y se incorporan los rendimientos cedidos del IAJ y el IDEC para llegar a cifras revisadas de financiación normativa que se tomarán como indicadores del *statu quo*, esto es, de la posición de cada región antes del cambio de sistema. Finalmente, en el apartado 3 se recoge una propuesta de actualización de la recaudación normativa de los recursos REF canarios en el año base.

Tanto en esta sección como en el resto del trabajo, todos los cálculos se realizan a competencias homogéneas, esto es, excluyendo la parte del Fondo de Suficiencia que se destina a financiar ciertas competencias “singulares” que sólo han sido asumidas por determinadas regiones. Sólo se volverá a insistir sobre este hecho cuando resulte especialmente relevante.

3.1. La financiación normativa en 2015 bajo el sistema actual

El Cuadro 4 resume la financiación normativa asignada en 2015 a las distintas comunidades autónomas bajo el sistema actualmente vigente (sistema 2009). La financiación total se calcula como la suma de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las transferencias de los distintos Fondos que integran el actual SFA (Garantía, Suficiencia, Cooperación y Competitividad), con el Fondo de Suficiencia valorado a competencias homogéneas. En la última columna se recoge la recaudación normativa que se asigna en la liquidación del sistema

a los Recursos REF de Canarias. Un desglose detallado del agregado de ingresos tributarios se ofrece en el Cuadro A4.1 del Anexo 4.

**Cuadro 4: Financiación normativa de las comunidades autónomas en 2015
a competencias homogéneas bajo el sistema 2009
millones de euros**

	[1] recaudación normativa tributos cedidos sin REF*	+ [2] Transf. Fondo de Garantía	+ [3] Fondo de Suficiencia a comps. homog.	+ [4] Fondo de Coopera- ción	+ [5] Fondo de Competi- tividad	= [6] Financiación normativa a comps. homog. sin REF	[7] REF recaud. normativa sist. 2009
Cataluña	19.533	-978	-1.773	0	873	17.656	0
Galicia	5.411	1.332	249	237	0	7.230	0
Andalucía	14.339	4.307	-380	474	33	18.773	0
Asturias	2.385	249	99	92	0	2.824	0
Cantabria	1.420	21	329	50	0	1.820	0
La Rioja	718	63	127	24	0	931	0
Murcia	2.645	659	-208	76	85	3.257	0
Valencia	10.432	1.064	-1.707	435	725	10.949	0
Aragón	3.290	115	176	97	0	3.678	0
C-La Mancha	3.717	1.164	68	192	0	5.141	0
Canarias	1.894	2.505	-216	187	220	4.591	541
Extremadura	1.765	789	418	108	0	3.080	0
Baleares	2.949	-197	-784	0	634	2.602	0
Madrid	19.862	-3.429	-1.817	0	133	14.748	0
Cast. y León	5.357	904	402	207	0	6.870	0
total	95.717	8.570	-5.016	2.178	2.702	104.150	541

- Fuente: MHFP (2017a).

(*) Para un desglose de esta partida, véase el Anexo 4.

3.2. Ajustes a la financiación normativa del sistema actual

El Cuadro 5 muestra los ajustes que se introducen a las cifras oficiales del sistema vigente para llegar al *statu quo* del nuevo sistema propuesto. El primero de ellos corrige la recaudación normativa oficial de los tributos cedidos tradicionales del modelo 2009 en línea con las recomendaciones de la CE para intentar aproximar mejor la magnitud que en principio se pretende medir, esto es la recaudación potencial de los mismos aplicando una escala común de gravamen en todas las comunidades.

La corrección está basada en las estimaciones recogidas en de la Fuente (2017b). El procedimiento utilizado depende de la información disponible para cada impuesto. En la mayor parte de los casos, no resulta posible calcular explícitamente un tipo medio de gravamen aplicable a una base homogénea, por lo que se recurre a un método indirecto basado en la estimación de regresiones de la recaudación observada de cada figura sobre indicadores de renta, riqueza y población que permitan aproximar la recaudación esperable de cada comunidad bajo una escala común de gravamen en función de características objetivas y difícilmente manipulables. Para un desglose más detallado de la recaudación normativa oficial y de la nueva propuesta, véase el Cuadro A4.2 en el Anexo 4. Como allí se detalla, la recaudación normativa del Impuesto sobre Patrimonio se iguala a cero, al igual que en el

sistema actual. Esto es consistente con dos de las posibilidades que se contemplan en el informe de la CE sobre este tributo, su supresión o su mantenimiento con carácter voluntario. Si se optase por la tercera posibilidad de mantener el impuesto con carácter preceptivo, imponiendo un nivel mínimo de tributación, habría que calcular también una recaudación normativa para este tributo que debería incorporarse a la primera columna del Cuadro 4.

Seguidamente, a la financiación normativa ajustada se le añade la recaudación líquida del tramo autonómico del impuesto sobre actividades de juego (IAJ) y la del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito² (IDEC) (columnas [3] y [4]). Estos tributos no están integrados formalmente en el actual SFA por haberse creado después del último acuerdo de financiación, pero su recaudación está cedida a las comunidades autónomas, parcialmente en el caso del IAJ y totalmente en el del IDEC.

**Cuadro 5: Cálculo del *statu quo* 2015 sin REF
millones de euros**

	[1]	+ [2]	+ [3]	+ [4]	= [5]
	<i>Financiación normativa a competencias homogéneas sin REF</i>	<i>ajuste por homogeneización tributos cedidos tradicionales</i>	<i>Impuesto sobre actividades de Juego</i>	<i>Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito</i>	<i>statu quo sin REF</i>
<i>Cataluña</i>	17.656	-768	3,85	91,01	16.982
<i>Galicia</i>	7.230	-135	1,41	25,96	7.122
<i>Andalucía</i>	18.773	-369	3,29	170,91	18.578
<i>Asturias</i>	2.824	-109	0,55	13,38	2.729
<i>Cantabria</i>	1.820	-113	0,31	5,90	1.713
<i>La Rioja</i>	931	-7	0,18	3,72	927
<i>Murcia</i>	3.257	-61	0,66	10,94	3.208
<i>Valencia</i>	10.949	-598	2,44	44,62	10.398
<i>Aragón</i>	3.678	-215	0,63	14,46	3.478
<i>C.-La Mancha</i>	5.141	-92	0,81	17,22	5.068
<i>Canarias</i>	4.591	-43	0,74	71,20	4.620
<i>Extremadura</i>	3.080	-25	0,50	34,18	3.090
<i>Baleares</i>	2.602	125	0,56	8,79	2.736
<i>Madrid</i>	14.748	-574	3,76	192,08	14.370
<i>Cast. y León</i>	6.870	-181	1,28	28,45	6.719
<i>total CCAA</i>	<i>104.150</i>	<i>-3.165</i>	<i>21</i>	<i>733</i>	<i>101.739</i>

- Fuentes: Cuadro 4, de la Fuente (2017b) y Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAyL).

² Los datos de recaudación del IDEC han sido proporcionados por la SGFAyL. Para las comunidades de Andalucía, Canarias y Extremadura, que habían establecido un impuesto sobre los depósitos antes que el Estado, los datos corresponden al importe de la compensación fijada al suprimirse el impuesto autonómico en base a la recaudación de éste. Para el resto de las comunidades, sus ingresos por esta vía corresponden a la cesión de los rendimientos territorializados del nuevo impuesto estatal y se recogen con un criterio de caja.

3.3. La recaudación normativa de los Recursos REF canarios

Por último, resulta necesario actualizar también la recaudación normativa de los Recursos REF canarios que se fija en la liquidación del SFA correspondiente a 2015 para incorporar dos desarrollos recientes: la creación de un nuevo impuesto canario sobre las labores de tabaco y la supresión de la compensación de Canarias al Estado por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (IGTE). Por el momento se trata únicamente de asignar una valoración normativa al conjunto de recursos que la Comunidad de Canarias percibe por esta vía. Más adelante, se analizarán las implicaciones de integrar una parte mayor o menor de tales recursos en el saco común del FBF mientras que el resto permanece íntegramente en las arcas canarias.

Cuadro 6: Los recursos REF en 2005, información disponible y propuesta de recaudación normativa para el nuevo sistema

	<i>recaudación normativa sistema 2009</i>	<i>recaudación real</i>	<i>propuesta de rec. norm.</i>	
			<i>para statu quo</i>	<i>para nuevo sistema</i>
IGIC sin tabaco rubio	395,64	595,30	395,64	395,64
AIEM	54,36	61,81	54,36	54,36
matriculación (IEDMT)	5,05	5,29	5,05	5,05
IGIC tabaco rubio	29,69	0,00	0,00	0,00
Imp. sobre combustibles der. petróleo	211,09	294,14	211,09	211,09
Intereses de demora y recargo apremio	1,73	1,73	1,73	1,73
Imp. sobre las labores de tabaco*		123,53	98,82	98,82
<i>total ingresos tributarios</i>	<i>697,55</i>	<i>1.081,81</i>	<i>766,69</i>	<i>766,69</i>
compensación por supresión IGTE	-156,26	-156,26	-156,26	0,00
total neto	541,29	925,55	610,43	766,69

- Fuentes: Liquidación del SFA de 2015 (MHFP, 2017a), Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias (IGCAC, 2017) y SGFAyL.

Las dos primeras columnas del Cuadro 6 recogen la información disponible sobre la recaudación real en 2015 de los distintos tributos integrados en los Recursos REF entendidos en sentido amplio y sobre su valoración normativa de acuerdo con los criterios del modelo de 2009. Pese a haber recaudado más de 100 millones de euros, el impuesto canario sobre las labores de tabaco no tiene asignada una recaudación normativa por haberse creado con posterioridad al último acuerdo de financiación. Por otra parte, la recaudación normativa de los recursos REF en 2015 se minora por el importe de la compensación al Estado por la supresión del IGTE, que sin embargo desaparece a partir de ese ejercicio como resultado de un acuerdo adoptado en la Comisión Mixta de Transferencias Administración Estado-Comunidad Autónoma de Canarias el 16 de noviembre de 2015.³

³ Véase

<http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2015/S.E.%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS/16-11-15%20Acuerdo%20de%20Comisi%C3%B3n%20Mixta%20de%20Transferencias%20Estado.pdf>

Aunque el impuesto sobre las labores de tabaco es formalmente un impuesto propio de la Comunidad Canaria, se trata de un tributo que en el resto de España tiene carácter estatal, tipos de gravamen más elevados y está cedido sólo parcialmente a las comunidades autónomas. En consecuencia, no parece razonable excluir sus rendimientos a priori y por completo de los cálculos del sistema de financiación y convendría por tanto darle un tratamiento similar al de otros tributos canarios de similares características, fijando una recaudación normativa para él e incluyéndolo en el bloque de Recursos REF en sentido amplio. Puesto que la CE no ha descendido a este nivel de detalle, resulta necesario hacer una propuesta para seguir adelante y la mía sería la de fijar la recaudación normativa por este tributo en 2015 en un 80% de su recaudación observada, eliminando por otro lado la recaudación normativa de unos 30 millones de euros que se asigna al IGIC sobre el tabaco rubio pese a haber desaparecido esta figura al crearse el nuevo tributo sobre las labores de tabaco.

Así pues, la recaudación normativa de los Recursos REF quedaría fijada en 610,43 millones a efectos del cálculo del *statu quo* de Canarias en 2015, manteniendo la minoración de 156,3 millones por la compensación por la supresión del IGTE que realmente se pagó en ese ejercicio.

**Cuadro 7: Cálculo del *statu quo* 2015 con REF
millones de euros**

	[5]	+ [6]	= [7]	[8]
	<i>statu quo sin REF</i>	<i>Recaudación normativa REF para statu quo</i>	<i>Statu quo con REF</i>	<i>nota: rec. norm. REF para nuevo sistema</i>
<i>Cataluña</i>	16.982		16.982	
<i>Galicia</i>	7.122		7.122	
<i>Andalucía</i>	18.578		18.578	
<i>Asturias</i>	2.729		2.729	
<i>Cantabria</i>	1.713		1.713	
<i>La Rioja</i>	927		927	
<i>Murcia</i>	3.208		3.208	
<i>Valencia</i>	10.398		10.398	
<i>Aragón</i>	3.478		3.478	
<i>C.-La Mancha</i>	5.068		5.068	
<i>Canarias</i>	4.620	610,43	5.230	766,69
<i>Extremadura</i>	3.090		3.090	
<i>Baleares</i>	2.736		2.736	
<i>Madrid</i>	14.370		14.370	
<i>Cast. y León</i>	6.719		6.719	
<i>total CCAA</i>	101.739	610	102.349	767

Mirando hacia delante, sin embargo, ha de tenerse en cuenta que esa compensación desaparece con efectos ya en 2016 y por lo tanto no se aplicará durante el período de vigencia del nuevo sistema, que comenzaría en 2018 en el mejor de los casos. Con el fin de que los cálculos del año base sean comparables a los de ejercicios posteriores, por tanto, habría que introducir una segunda recaudación normativa de los Recursos REF sin la minoración ligada al IGTE, con lo que su importe aumentaría hasta los 766,69 millones de euros. Esta cantidad es la que se utilizará para calcular la financiación de Canarias bajo el nuevo sistema en el año base. En línea

con las recomendaciones de la CE (véase el párrafo 11 del cap. 5), en lo que sigue supondré que una fracción de esta cantidad (el *REF integrado*) se trata de la misma forma que los ingresos autonómicos por tributos cedidos, integrándose en parte en el FBF y computándose a efectos del reparto del FNV, mientras que el resto (el *REF no integrado*) se mantiene íntegramente en manos de Canarias y no se considera a efectos del reparto del FNV. Esta última partida, sin embargo, se incluirá también en las distintas cifras de financiación total que se calculan más abajo.

Cuadro 8: Recursos normativos ajustados del sistema 2009 + REF en el año base a competencias homogéneas

<i>Recaudación normativa por tributos cedidos</i>	93.305
Tramo autonómico del IVA y Especiales*	42.345
Resto impuestos cedidos, incluyendo IAJ e IDEC	50.960
<i>Recaudación normativa REF (para nuevo sistema)</i>	767
<i>Aportación del Estado al sistema actual ("primer tramo")</i>	8.434
Fondo de Garantía	8.570
Fondo de Suficiencia (a competencias homogéneas)	-5.016
Fondo de Cooperación	2.178
Fondo de Competitividad	2.702
<i>total recursos que hereda el nuevo sistema</i>	102.505

(*) Se incluye el impuesto sobre la electricidad.

El Cuadro 8 resume los recursos a competencias homogéneas que el nuevo sistema heredaría del antiguo en el año base, calculados con (mi aproximación a) los criterios de valoración normativa del nuevo modelo e incluyendo el REF en su integridad. El grueso de los recursos proviene de los tributos cedidos a las CCAA, que aportan algo más de 93.000 millones. La aportación del Estado a los Fondos del sistema todavía vigente asciende a unos 8.400 millones, que es lo que denominaré "primer tramo" de la aportación del Estado al nuevo sistema, anticipando que esta aportación podría incrementarse para cubrir la compensación por *statu quo* ("segundo tramo") y para inyectar más recursos adicionales si así se acordase ("tercer tramo"). Finalmente, se incluye también la (propuesta de) recaudación normativa total de los Recursos REF tras la desaparición de la compensación al Estado por la supresión del IGTE.

4. La financiación bajo la propuesta de la CE: un escenario base continuista

En este apartado se calcula la financiación que correspondería a cada comunidad autónoma en el año base con el nuevo sistema propuesto en la sección 5 del capítulo 4 del informe de la CE bajo un escenario base de carácter continuista que se toma como punto de partida por conveniencia pero no a instancias de la CE que ha optado por dejar la cuestión abierta. Como en la sección 2, en este escenario se mantendrán los pesos actuales de las variables geográficas en la fórmula de población ajustada, se introducirá una partida de costes fijos con una ponderación similar a la que tenía en el sistema anterior al actual y se supondrá que el volumen de recursos del sistema se mantiene constante, excepto por una partida adicional que reflejará el coste de respetar el *statu quo* en el año base. El escenario base supone también un grado de nivelación en torno al límite inferior que marca el informe de la CE y un tratamiento de los Recursos REF que

mantendría a Canarias en una situación similar a la actual. Los valores de los parámetros relevantes se resumen en el Cuadro 9. En secciones posteriores se analizarán los efectos de modificar este escenario en distintas direcciones.

Cuadro 9: Parámetros del escenario base

<i>pesos variables correctoras en población ajustada</i>	
superficie	1,80%
dispersión	0,60%
insularidad	0,60%
costes fijos	1,00%
<i>parámetros de nivelación</i>	
CAFB_CA, % de contribución de las CCAA al FBF	68%
CAFB_E, % del 1er tramo de la aportación total del Estado (y/o forales) que se integra en el FBF (el resto va al FNV)	50%
<i>recursos adicionales</i>	
aportación adicional del Estado (y/o forales) por encima de la compensación inicial por <i>statu quo</i>	0
<i>aportación Canarias</i>	
% del REF normativo que se incluye en el sistema (y se trata como los ingresos por tributos cedidos)	50%

La presente sección se divide en tres apartados. En el primero se calcula la financiación que correspondería “por fórmula” a cada comunidad autónoma en el año base con el nuevo sistema bajo los supuestos resumidos en el Cuadro 8 antes de la compensación por *statu quo*. En el segundo se cuantifican las implicaciones de la restricción de *statu quo* para la financiación definitiva de cada comunidad. Finalmente, en el tercero se simula la evolución del sistema durante un período de cinco años a partir de su puesta en marcha, manteniendo constante la población ajustada y suponiendo una tasa constante de crecimiento del 2% anual para todas las partidas de ingreso. Durante este período, la compensación por *statu quo* se va reduciendo gradualmente hasta desaparecer y los recursos así liberados se van trasladando al Fondo Básico de Financiación. De esta forma, se intenta aproximar los resultados que el sistema tendría una vez alcanzada su madurez con la eliminación de la compensación por *statu quo*.

4.1. Aplicación del núcleo del modelo: el FBF y el FNV

El núcleo del nuevo modelo propuesto por la CE está integrado por dos Fondos, el Fondo Básico de Financiación (FBF) y el Fondo de Nivelación Vertical (FNV). El FBF funcionaría como el actual Fondo de Garantía, absorbiendo una parte sustancial de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas, calculados con criterio normativo, y se distribuiría en proporción a la población ajustada. El FNV se repartiría con el objetivo de reducir las diferencias de financiación que persistan tras la aplicación del FBF sin alterar la ordenación de las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado.

En relación al FBF, la principal diferencia con el Fondo de Garantía del sistema actual es que la recaudación íntegra a nivel nacional de los tramos autonómicos del IVA y de los Impuestos Especiales (incluyendo el que grava la electricidad y el nuevo tramo estatal especial del impuesto de hidrocarburos) se integrarían directamente en este Fondo sin pasar antes por las haciendas autonómicas. En el FBF se integrarían también un porcentaje (*CAFB_CA*) del resto de los ingresos tributarios normativos de las CCAA y de la parte del REF que se integre en el sistema así como una fracción (*CAFB_E*) del primer tramo de la aportación estatal al SFA. Los valores de los dos coeficientes de aportación al FBF conjuntamente determinarían el grado de nivelación del sistema. Puesto que ésta es una cuestión de índole política, la CE considera que ha de resolverse mediante una negociación entre las administraciones implicadas y no ofrece por tanto sugerencias concretas sobre los valores de estos coeficientes. Sí impone, sin embargo, una restricción que garantiza un nivel elevado de nivelación: el peso de los recursos sujetos a nivelación (esto es, integrados en el FBF o el FNV) en la financiación total no puede ser inferior al peso de los servicios considerados fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) en el gasto operativo total de las CCAA, que de acuerdo con el Cuadro 2 se sitúa en el 83,7%.⁴

Cuadro 9: Reparto de los recursos del sistema + REF entre Fondos e ingresos no nivelados año base y escenario base, antes de la compensación por *statu quo*

	<i>total disponible</i>	<i>% que se aporta al FBF</i>	<i>FBF</i>	<i>FNV</i>	<i>ingresos tributarios no nivelados</i>
<i>Recursos del sistema:</i>					
<i>Tramo autonómico del IVA e IIEE</i>	42.345	100%	42.345	0	0
<i>Resto impuestos cedidos</i>	50.960	68%	34.653	0	16.307
<i>Recaudación normativa REF</i>	767	50% \times 68%	261	0	506
<i>Aportación estatal, primer tramo</i>	8.434	50%	4.217	4.217	
<i>total</i>	102.505		81.475	4.217	16.813
<i>peso en el total</i>			79,5%	4,1%	16,4%
<i>peso FBF + FNV en el total</i>		83,6%			

El Cuadro 9 muestra el desglose en el escenario base de los recursos del modelo entre el FBF, el FNV y los ingresos tributarios no nivelados, que permanecen en manos de las CCAA. El valor de *CAFB_CA* ha sido elegido de forma que la restricción de nivelación mínima se cumpla casi exactamente. El Cuadro 10 muestra el valor normativo (con la aproximación aquí propuesta a los criterios del nuevo modelo) de los ingresos tributarios que las comunidades autónomas recibirían directamente, a los que denominaré *ingresos tributarios directos (ITD)*, así como un índice de ingresos tributarios directos por habitante ajustado. Obsérvese que los *ITD* incluyen la parte del REF que se integra en el SFA. En el Cuadro 11, los *ITD* se desglosan en dos partes: lo que cada comunidad aporta al FBF y lo que retiene en sus arcas. Sumando a esta segunda partida la parte del REF no integrada en el sistema, se obtienen los ingresos tributarios totales no sujetos a nivelación de las CCAA. Seguidamente en el Cuadro 12 los recursos totales del FBF,

⁴ La redacción de este punto del informe de la CE es un tanto imprecisa y podría interpretarse como una restricción sobre el peso conjunto del FBF y el FNV en la financiación total por fórmula o en los recursos totales del sistema, incluyendo la compensación de *statu quo*. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que cuando este párrafo se redactó originalmente no se preveía una compensación por *statu quo*, con lo que la primera interpretación sería más acorde con la intención original.

Cuadro 10: Ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas recaudación normativa ajustada 2015, millones de euros

	<i>Cedidos tradicio- nales ajustados</i>	<i>+ IRPF</i>	<i>+ Otros*</i>	<i>+ REF integrado en el SFA</i>	<i>= ingresos tributarios directos (ITD)</i>	<i>ITD por habit. ajustado</i>	<i>índice</i>
<i>Cataluña</i>	2.201	8.214	163		10.577	1.452	123,4
<i>Galicia</i>	638	1.926	42		2.605	894	76,0
<i>Andalucía</i>	2.139	4.552	211		6.903	835	71,0
<i>Asturias</i>	270	913	19		1.202	1.076	91,4
<i>Cantabria</i>	179	476	12		667	1.107	94,1
<i>La Rioja</i>	108	266	6		380	1.104	93,8
<i>Murcia</i>	368	835	20		1.224	837	71,2
<i>Valencia</i>	1.453	3.484	80		5.017	1.042	88,6
<i>Aragón</i>	375	1.195	22		1.593	1.132	96,2
<i>C-La Mancha</i>	516	1.125	26		1.666	784	66,6
<i>Canarias</i>	524	1.250	72	383	2.230	1.050	89,2
<i>Extremadura</i>	242	525	38		804	690	58,7
<i>Baleares</i>	591	966	22		1.579	1.469	124,8
<i>Madrid</i>	2.160	9.890	301		12.350	1.982	168,4
<i>Cast. y León</i>	641	1.865	41		2.547	944	80,2
<i>total</i>	12.404	37.483	1.074	383	51.344	1.177	100,0

(*) Otros = Matriculación, IAJ e IDEC

Cuadro 11: Cálculo de la aportación autonómica al FBF y de los ingresos no sujetos a nivelación, millones de euros

	<i>[1] ITD*</i>	<i>[2] = [1]*0,68 aportación al FBF</i>	<i>[3] = [1] - [2] resto de ITD</i>	<i>[4] REF que no se integra en el SFA</i>	<i>[5] = [3] + [4] ingresos no sujetos a nivelación + REF</i>
<i>Cataluña</i>	10.577	7.192	3.385		3.385
<i>Galicia</i>	2.605	1.771	834		834
<i>Andalucía</i>	6.903	4.694	2.209		2.209
<i>Asturias</i>	1.202	817	385		385
<i>Cantabria</i>	667	453	213		213
<i>La Rioja</i>	380	259	122		122
<i>Murcia</i>	1.224	832	392		392
<i>Valencia</i>	5.017	3.412	1.605		1.605
<i>Aragón</i>	1.593	1.083	510		510
<i>C-La Mancha</i>	1.666	1.133	533		533
<i>Canarias</i>	2.230	1.516	713	383	1.097
<i>Extremadura</i>	804	547	257		257
<i>Baleares</i>	1.579	1.073	505		505
<i>Madrid</i>	12.350	8.398	3.952		3.952
<i>Cast. y León</i>	2.547	1.732	815		815
<i>total</i>	51.344	34.914	16.430	383	16.813

- (*) Se incluye la parte del REF que se integra en el sistema.

**Cuadro 12: Cálculo de la dotación del FBF y de la financiación antes del FNV
millones de euros**

	<i>población ajustada</i>	<i>peso en población ajustada</i>	<i>dotación FBF</i>	<i>Resto de ITD</i>	<i>financ total antes del FNV*</i>	<i>fin por hab ajust antes de FNV</i>
<i>Cataluña</i>	7.284.122	16,70%	13.604	3.385	16.989	2.332
<i>Galicia</i>	2.912.860	6,68%	5.440	834	6.274	2.154
<i>Andalucía</i>	8.266.062	18,95%	15.438	2.209	17.647	2.135
<i>Asturias</i>	1.116.747	2,56%	2.086	385	2.470	2.212
<i>Cantabria</i>	602.048	1,38%	1.124	213	1.338	2.222
<i>La Rioja</i>	344.415	0,79%	643	122	765	2.221
<i>Murcia</i>	1.461.384	3,35%	2.729	392	3.121	2.136
<i>Valencia</i>	4.813.921	11,03%	8.991	1.605	10.596	2.201
<i>Aragón</i>	1.406.423	3,22%	2.627	510	3.136	2.230
<i>C-La Mancha</i>	2.126.109	4,87%	3.971	533	4.504	2.118
<i>Canarias</i>	2.123.141	4,87%	3.965	713	4.679	2.204
<i>Extremadura</i>	1.165.069	2,67%	2.176	257	2.433	2.089
<i>Baleares</i>	1.074.497	2,46%	2.007	505	2.512	2.338
<i>Madrid</i>	6.230.498	14,28%	11.636	3.952	15.588	2.502
<i>Cast. y León</i>	2.697.507	6,18%	5.038	815	5.853	2.170
<i>Total</i>	43.624.802	100,00%	81.475	16.430	97.905	2.244
<i>Max</i>						2.502
<i>total a repartir</i>	81.475					

- (*) no se incluye la parte del REF que no se integra en el sistema

incluyendo el tramo autonómico del IVA y Especiales y el 68% de los ITD, se reparten en proporción a la población ajustada para calcular la dotación de cada comunidad en este Fondo. Sumando a esta cantidad los ingresos tributarios retenidos por las CCAA se obtiene la financiación total antes de la aplicación del FNV, que se divide por la población ajustada en la última columna del Cuadro 12.

Seguidamente la dotación total del Fondo de Nivelación Vertical (calculada en el Cuadro 9) ha de distribuirse entre las autonomías. En relación con esta cuestión, el informe de la CE plantea dos posibilidades alternativas. La primera consiste en distribuir el FNV de forma que se elimine una fracción, igual para todas las CCAA y tan alta como sea posible con los recursos disponibles, de la diferencia de financiación por habitante ajustado con la región mejor financiada tras la aplicación del FBF. Si los recursos disponibles fueran suficientes para alcanzar la nivelación total, el sobrante se repartiría por población ajustada entre todas las comunidades. La segunda opción es ir complementando sucesivamente la financiación de las regiones con menores recursos por habitante ajustado hasta agotar los recursos disponibles, elevando así todo lo posible el “suelo” del sistema.

En el Cuadro 13 se calcula la distribución del FNV bajo el primer criterio (FNV1). Para ello, se parte de la financiación por habitante ajustado tras el FBF (columna [1]), se busca la región mejor financiada (que resulta ser Madrid con 2.502 euros por habitante ajustado) y se calcula la brecha existente entre ella y cada una de las demás comunidades en términos de esta variable (columna [2]). Multiplicando esta cantidad por la población ajustada (columna [3]) y sumando sobre comunidades se obtiene la cantidad que sería necesaria para igualar al alza a todas las

autonomías, que asciende a algo más de 11 millardos de euros (columna [4], total). Puesto que la dotación total del FNV es inferior a esta cantidad, la nivelación total no es posible. Dividiendo los recursos disponibles por la cantidad citada, se obtiene el porcentaje de la brecha con el territorio mejor financiado que resulta posible eliminar, que en el presente caso asciende al 37,5% (columna [4], última fila). Finalmente, aplicando este porcentaje a la columna [4] se obtiene la transferencia de nivelación vertical que el sistema puede pagar bajo este criterio (FNV1).

Cuadro 13: Reparto del FNV, primera opción (FNV1)

	[1] <i>financiación por habitante ajustado tras FBF</i>	[2] <i>distancia al mejor financiado</i>	[3] <i>población ajustada</i>	[4] <i>cantidad necesaria para la nivelación total al alza, millones</i>	[5] <i>transf. de nivelación millones FNV1</i>
<i>Cataluña</i>	2.332	170	7.284.122	1.236	464
<i>Galicia</i>	2.154	348	2.912.860	1.014	380
<i>Andalucía</i>	2.135	367	8.266.062	3.034	1.138
<i>Asturias</i>	2.212	290	1.116.747	324	121
<i>Cantabria</i>	2.222	280	602.048	169	63
<i>La Rioja</i>	2.221	281	344.415	97	36
<i>Murcia</i>	2.136	366	1.461.384	535	201
<i>Valencia</i>	2.201	301	4.813.921	1.448	543
<i>Aragón</i>	2.230	272	1.406.423	382	143
<i>C-La Mancha</i>	2.118	384	2.126.109	816	306
<i>Canarias</i>	2.204	298	2.123.141	633	238
<i>Extremadura</i>	2.089	413	1.165.069	482	181
<i>Baleares</i>	2.338	164	1.074.497	176	66
Madrid	2.502	0	6.230.498	0	0
<i>Cast. y León</i>	2.170	332	2.697.507	896	336
<i>total/media</i>	2.244	258	43.624.802	11.242	4.217
<i>dotación a repartir</i>				4.217	
<i>% de la brecha con el mejor financiado que se puede eliminar</i>				37,51%	

El segundo reparto del FNV se calcula en el Cuadro 14. Las CCAA se ordenan por financiación por habitante ajustado tras el FBF (columna [1]) y se calcula la distancia en financiación por habitante ajustado entre cada una de ellas y la siguiente (columna [2]). Seguidamente se recoge la población ajustada de cada comunidad (columna [3]) y la población acumulada según vamos bajando en el Cuadro (columna [4]). En la columna [5] se calcula el coste de cada sucesivo escalón de mejora como el producto [2]*[4]. Así por ejemplo, para elevar la financiación por habitante ajustado de Extremadura al nivel de Castilla la Mancha se necesitan 30 euros por habitante ajustado, que multiplicados por una población ajustada de 1,16 millones suponen un gasto de 35 millones. En el escalón siguiente se trata de elevar la financiación media de Castilla la Mancha y Extremadura hasta el nivel de Andalucía, para lo que se necesitarían 16,5 euros por habitante ajustado que hay que multiplicar por una población ajustada acumulada de 3,3 millones, con un coste de 54 millones de euros.

Cuadro 14: Reparto del FNV, segunda opción (FNV2)

	[1] financ. por hab. ajust. tras FBF	[2] distancia al siguiente en fin. por hab aj	[3] población ajustada	[4] población ajustada acumulada	[5] coste de cada escalón de mejora	[6] coste acumula do de las mejoras	[7] distancia por hab aj hasta Aragón	[8] transf por hab ajustado	[9] transf total millone s FNV2
Extremadura	2.089	29,8	1.165.069	1.165.069	35	35	141	220	256
C-La Mancha	2.118	16,5	2.126.109	3.291.178	54	89	112	190	405
Andalucía	2.135	0,8	8.266.062	11.557.239	9	98	95	174	1.436
Murcia	2.136	18,2	1.461.384	13.018.624	237	335	94	173	253
Galicia	2.154	16,0	2.912.860	15.931.483	255	590	76	155	451
Cast. y León	2.170	31,3	2.697.507	18.628.990	583	1.173	60	139	374
Valencia	2.201	2,6	4.813.921	23.442.911	60	1.233	29	108	518
Canarias	2.204	8,3	2.123.141	25.566.052	213	1.446	26	105	223
Asturias	2.212	8,9	1.116.747	26.682.799	237	1.682	18	97	108
La Rioja	2.221	1,1	344.415	27.027.214	31	1.713	9	88	30
Cantabria	2.222	8,0	602.048	27.629.262	221	1.934	8	87	52
Aragón	2.230	102,3	1.406.423	29.035.685	2.970	4.904	0	79	111
Cataluña	2.332	5,5	7.284.122	36.319.807	198	5.102			
Baleares	2.338	164,2	1.074.497	37.394.304	6.140	11.242			
Madrid	2.502		6.230.498						
Total/media	2.331		43.624.802						4.217
cantidad total a repartir						4.217			
sobrante tras ultimo escalón completo						2.283			
población acumulada incluyendo Aragón						29.035.685			
sobrante por habitante						79			

El coste de los sucesivos escalones de mejora se va acumulando en la columna [6]. Como ya se ha visto en el cuadro anterior, para elevar a todas las comunidades al nivel de Madrid se necesitarían 11.242 millones. Puesto que sólo se dispone de 4.217, el último escalón completo que se puede financiar nos lleva a la igualación de Cantabria y todas las comunidades por debajo de ella con Aragón, con un coste total de 1.934 millones de euros. Esto nos deja con un sobrante de 2.283 millones que, repartido entre la población total de Aragón y las regiones que le preceden, permite una mejora adicional de 79 euros por habitante ajustado. La transferencia de nivelación vertical por habitante ajustado se obtiene sumando estos 79 euros a la diferencia en financiación por habitante ajustado entre Aragón y cada comunidad situada por encima de ella en la tabla (columnas [7] y [8]). La cifra resultante se multiplica por la población ajustada para obtener la dotación total del Fondo que se muestra en la columna [9] como FNV2.

En el Cuadro 15 se calcula la financiación total “por fórmula” del nuevo sistema (como siempre, a competencias homogéneas e incluyendo el REF en su integridad), esto es, la financiación que corresponde a cada autonomía antes de imponer la restricción de *statu quo*. También se calcula la financiación por habitante ajustado y el correspondiente índice con media 100 para el conjunto de las comunidades de régimen común.

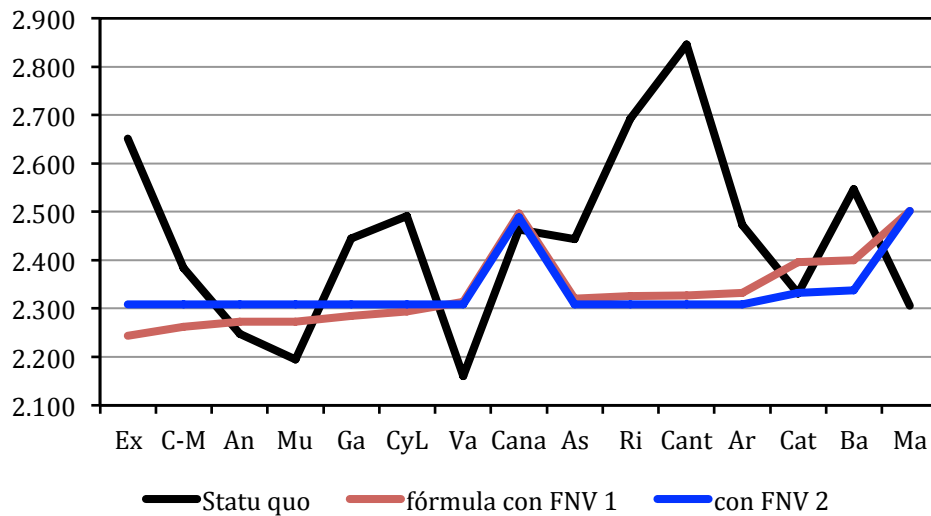
Cuadro 15: Financiación total por fórmula en el año base del nuevo sistema

<i>Alternativa 1: primer criterio de reparto del FNV, FNV1</i>								
	ITD retenidos por las CCAA			REF no integrado	fin total por formula 1	pob ajustada	fin por formula por hab aj 1	indice 1
	CCAA	FBF	FNV1					
Cataluña	3.385	13.604	464		17.452	7.284.122	2.396	102,0
Galicia	834	5.440	380		6.654	2.912.860	2.284	97,2
Andalucía	2.209	15.438	1.138		18.785	8.266.062	2.273	96,7
Asturias	385	2.086	121		2.592	1.116.747	2.321	98,8
Cantabria	213	1.124	63		1.401	602.048	2.327	99,0
La Rioja	122	643	36		801	344.415	2.326	99,0
Murcia	392	2.729	201		3.322	1.461.384	2.273	96,7
Valencia	1.605	8.991	543		11.139	4.813.921	2.314	98,5
Aragón	510	2.627	143		3.280	1.406.423	2.332	99,2
C-La Mancha	533	3.971	306		4.810	2.126.109	2.262	96,3
Canarias	713	3.965	238	383	5.300	2.123.141	2.496	106,2
Extremadura	257	2.176	181		2.614	1.165.069	2.244	95,5
Baleares	505	2.007	66		2.578	1.074.497	2.399	102,1
Madrid	3.952	11.636	0		15.588	6.230.498	2.502	106,5
Cast. y León	815	5.038	336		6.189	2.697.507	2.294	97,6
total	16.430	81.475	4.217	383	102.505	43.624.802	2.350	100,0

<i>Alternativa 2: segundo criterio de reparto del FNV, FNV2</i>								
	ITD retenidos por las CCAA			REF no integrado	fin total por formula 2	pob ajustada	fin por formula por hab aj 2	indice 2
	CCAA	FBF	FNV2					
Cataluña	3.385	13.604	0		16.989	7.284.122	2.332	99,3
Galicia	834	5.440	451		6.725	2.912.860	2.309	98,3
Andalucía	2.209	15.438	1.436		19.083	8.266.062	2.309	98,3
Asturias	385	2.086	108		2.578	1.116.747	2.309	98,3
Cantabria	213	1.124	52		1.390	602.048	2.309	98,3
La Rioja	122	643	30		795	344.415	2.309	98,3
Murcia	392	2.729	253		3.374	1.461.384	2.309	98,3
Valencia	1.605	8.991	518		11.114	4.813.921	2.309	98,3
Aragón	510	2.627	111		3.247	1.406.423	2.309	98,3
C-La Mancha	533	3.971	405		4.908	2.126.109	2.309	98,3
Canarias	713	3.965	223	383	5.285	2.123.141	2.489	105,9
Extremadura	257	2.176	256		2.690	1.165.069	2.309	98,3
Baleares	505	2.007	0		2.512	1.074.497	2.338	99,5
Madrid	3.952	11.636	0		15.588	6.230.498	2.502	106,5
Cast. y León	815	5.038	374		6.228	2.697.507	2.309	98,3
total	16.430	81.475	4.217	383	102.505	43.624.802	2.350	100,0

El Gráfico 2 compara gráficamente la financiación por fórmula bajo el nuevo sistema con el *statu quo*, esto es, con la financiación observada bajo el sistema todavía vigente con los ajustes discutidos en una sección anterior y el Cuadro 16 muestra algunos indicadores resumen del nivel de desigualdad existente en cada caso.

Gráfico 2: *Statu quo* y financiación por fórmula por habitante ajustado con las dos variantes del FNV



- Nota: CCAA ordenadas por ingresos tributarios directos por habitante ajustado

Cuadro 16: Indicadores de desigualdad en índices de financiación por habitante ajustado

	<i>statu quo</i>	<i>financ. por fórmula v1</i>	<i>financ. por fórmula v2</i>
<i>desv. estándar</i>	7,8	3,3	2,7
<i>máximo</i>	121,3	106,5	106,5
<i>mínimo</i>	92,1	95,5	98,3
<i>rango (max – min)</i>	29,2	11,0	8,2

Comparando la financiación por fórmula con el *statu quo*, vemos que si el sistema propuesto por la CE se aplicase sin más restricciones reduciría enormemente la dispersión de la financiación por habitante ajustado. La diferencia existente entre la primera y la última región se reduce de 29,2 a 11,0 puntos con el primer criterio de reparto del FNV y a 8,2 con el segundo, mientras que la desviación estándar de los correspondientes índices de financiación relativa cae de 7,8 a 3,3 o 2,7 puntos dependiendo también del criterio de reparto del FNV. La diferencia entre los resultados generados por las dos variantes del FNV es relativamente reducida.

Por otra parte, el sistema respeta la ordenación original de las comunidades autónomas en términos de sus recursos tributarios directos. La única excepción a esta norma proviene del tratamiento dado a los recursos REF canarios. Puesto que Canarias conserva una parte de tales recursos, manteniéndolos al margen de los mecanismos de reparto del sistema, su nivel de financiación se eleva en varios puntos, lo que le permite adelantar a muchas comunidades con mayores ingresos tributarios directos para situarse en segundo lugar en términos del índice de financiación, sólo por detrás de Madrid. Ha de tenerse en cuenta también que la presión tributaria indirecta es mucho menor en Canarias que en el resto del país y que sólo una pequeña parte de los ingresos obtenidos por esta vía se integran en la bolsa común del Fondo Básico. Así pues, el peculiar estatus canario implicaría una doble ventaja que sólo se aprecia en parte en el Gráfico 2: además de una financiación atípicamente elevada dados sus ingresos tributarios

directos, la región disfruta también de una tributación indirecta mucho más baja que la existente en el resto del país y que además no se mutualiza en el mismo grado que en otras comunidades.

4.2. Los efectos de la restricción de *statu quo*

Aunque la CE insiste en la necesidad de terminar con la cláusula de *statu quo*,⁵ es también consciente de la dificultad política de hacerlo de una forma inmediata. En consecuencia, su recomendación es la de proceder de una forma gradual, asegurando que ninguna comunidad pierda recursos en el año base del nuevo sistema pero retirando gradualmente las posibles compensaciones dentro del período de vigencia del mismo.

El Cuadro 17 resume el cálculo de la financiación definitiva del año base del nuevo sistema bajo la propuesta de la CE con los dos criterios alternativos de reparto del FNV, incluyendo el importe inicial de la compensación transitoria por *statu quo*, que se calcula en cada caso como la cantidad necesaria para evitar que la comunidad pierda recursos en el año base con el cambio de sistema.

El Gráfico 3 compara la financiación definitiva por habitante ajustado con el *statu quo*. Como se aprecia en el Gráfico, el impacto de la restricción de *statu quo* es dramático, pues ésta determina directamente la financiación de nueve de las quince comunidades de régimen común, aunque la mayor parte de ellas están entre las más pequeñas por población. Las otras seis son las regiones

Cuadro 17: Cálculo de la financiación definitiva del año base, incluyendo compensación por *statu quo* millones de euros

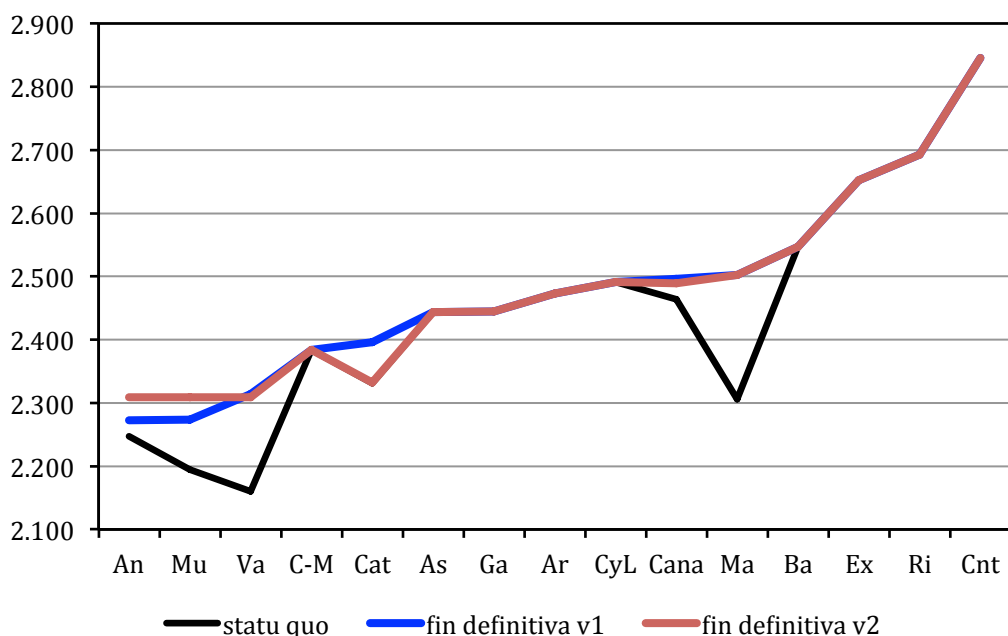
	<i>Alternativa 1: primer criterio de reparto del FNV, FNV1</i>							
	<i>financiación por formula v1</i>	<i>statu quo</i>	<i>nuevo - antiguo</i>	<i>como % del antiguo</i>	<i>compensación statu quo 1</i>	<i>financiación definitiva v1</i>	<i>fin def por habit ajust 1</i>	<i>indice 1</i>
<i>Cataluña</i>	17.452	16.982	470	2,77%	0	17.452	2.396	99,4
<i>Galicia</i>	6.654	7.122	-468	-6,57%	468	7.122	2.445	101,4
<i>Andalucía</i>	18.785	18.578	207	1,11%	0	18.785	2.273	94,3
<i>Asturias</i>	2.592	2.729	-138	-5,04%	138	2.729	2.444	101,4
<i>Cantabria</i>	1.401	1.713	-312	-18,23%	312	1.713	2.846	118,0
<i>La Rioja</i>	801	927	-126	-13,60%	126	927	2.693	111,7
<i>Murcia</i>	3.322	3.208	114	3,56%	0	3.322	2.273	94,3
<i>Valencia</i>	11.139	10.398	741	7,13%	0	11.139	2.314	96,0
<i>Aragón</i>	3.280	3.478	-198	-5,70%	198	3.478	2.473	102,6
<i>C-La Mancha</i>	4.810	5.068	-258	-5,09%	258	5.068	2.383	98,9
<i>Canarias</i>	5.300	5.230	69	1,33%	0	5.300	2.496	103,5
<i>Extremadura</i>	2.614	3.090	-476	-15,39%	476	3.090	2.652	110,0
<i>Baleares</i>	2.578	2.736	-158	-5,78%	158	2.736	2.547	105,6
<i>Madrid</i>	15.588	14.370	1.219	8,48%	0	15.588	2.502	103,8
<i>Cast. y León</i>	6.189	6.719	-530	-7,89%	530	6.719	2.491	103,3
<i>Total</i>	102.505	102.349	156	0,15%	2.664	105.169	2.411	100,0

⁵ Véanse los párrafos 4, 6 y 44 del capítulo 4 del informe.

Cuadro 17: continuación

<i>Alternativa 2: segundo criterio de reparto del FNV, FNV2</i>								
	<i>financia- ción por formula v2</i>	<i>statu quo</i>	<i>nuevo - antiguo</i>	<i>como % del antiguo</i>	<i>compen- sación statu quo 2</i>	<i>financia- ción definitiva v2</i>	<i>fin def por habit ajust 2</i>	<i>indice 2</i>
<i>Cataluña</i>	16.989	16.982	6	0,04%	0	16.989	2.332	96,9
<i>Galicia</i>	6.725	7.122	-397	-5,58%	397	7.122	2.445	101,6
<i>Andalucía</i>	19.083	18.578	505	2,72%	0	19.083	2.309	95,9
<i>Asturias</i>	2.578	2.729	-151	-5,54%	151	2.729	2.444	101,5
<i>Cantabria</i>	1.390	1.713	-323	-18,88%	323	1.713	2.846	118,2
<i>La Rioja</i>	795	927	-132	-14,26%	132	927	2.693	111,9
<i>Murcia</i>	3.374	3.208	166	5,18%	0	3.374	2.309	95,9
<i>Valencia</i>	11.114	10.398	715	6,88%	0	11.114	2.309	95,9
<i>Aragón</i>	3.247	3.478	-231	-6,64%	231	3.478	2.473	102,7
<i>C-La Mancha</i>	4.908	5.068	-159	-3,14%	159	5.068	2.383	99,0
<i>Canarias</i>	5.285	5.230	55	1,04%	0	5.285	2.489	103,4
<i>Extremadura</i>	2.690	3.090	-400	-12,94%	400	3.090	2.652	110,2
<i>Baleares</i>	2.512	2.736	-224	-8,20%	224	2.736	2.547	105,8
<i>Madrid</i>	15.588	14.370	1.219	8,48%	0	15.588	2.502	103,9
<i>Cast. y León</i>	6.228	6.719	-492	-7,32%	492	6.719	2.491	103,5
<i>Total</i>	102.505	102.349	156	0,15%	2.510	105.016	2.407	100,0

Gráfico 3: Financiación definitiva por habitante ajustado en el año base vs statu quo



peor financiadas bajo el sistema actual, que mejorarían sensiblemente con la aplicación de los nuevos criterios de reparto. Esto es especialmente cierto de Madrid y Valencia, que verían incrementados sus recursos en más de un 7%, seguidas de Murcia, con entre un 3,5% y un 5%. Puesto que las diferencias de financiación derivadas de los dos criterios de reparto del FNV son

menores, en lo que sigue trabajaré fundamentalmente con la primera alternativa, que resulta más sencilla de automatizar al 100% en Excel.

Cuadro 18: Indicadores de desigualdad en índices financiación por habitante ajustado

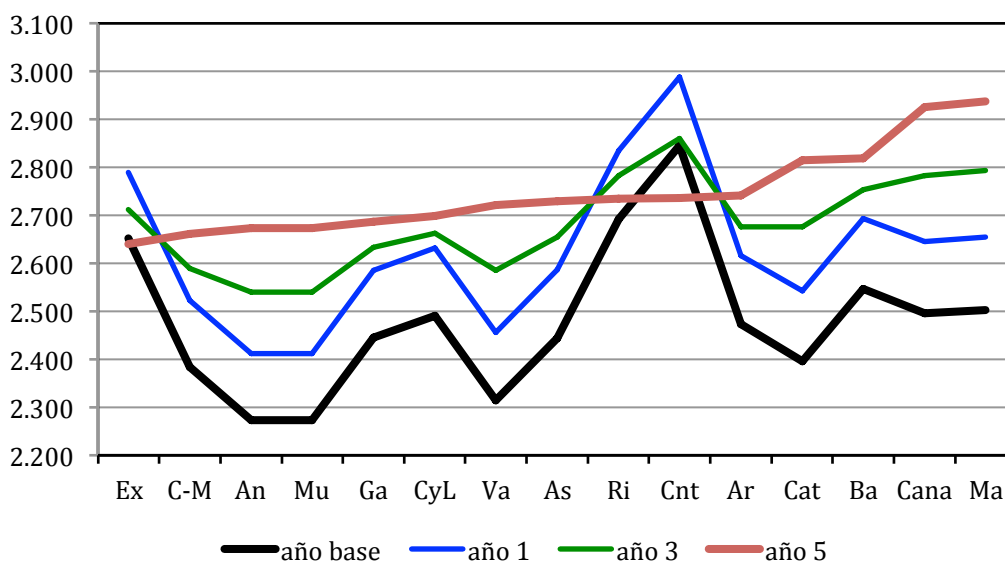
	<i>statu quo</i>	<i>financ. por formula v1</i>	<i>financ. por formula v2</i>	<i>financiación definitiva v1</i>	<i>financiación definitiva v2</i>
<i>desv. estándar</i>	7,8	3,3	2,7	6,3	6,2
<i>máximo</i>	121,3	106,5	106,5	118,0	118,2
<i>mínimo</i>	92,1	95,5	98,3	94,3	95,9
<i>max - min</i>	29,2	11,0	8,2	23,8	22,3

Es importante observar que la imposición de la restricción de *statu quo* deshace en buena parte los positivos efectos del cambio de sistema sobre la desigualdad del reparto y el respeto a la ordinalidad. Como se aprecia en el Cuadro 18, la dispersión de la financiación por habitante ajustado se duplica en relación al reparto por fórmula, dejándonos bastante cerca de la situación original, aunque con una ligera mejora.

4.3. Simulación de la eliminación gradual del *statu quo*

La CE no concreta los detalles de la eliminación de la compensación por *statu quo* más allá de especificar que ésta debe desaparecer gradualmente dentro del período de vigencia del modelo, que atendiendo a la experiencia previa podría fijarse en unos cinco años. A título ilustrativo, en esta sección se simula la evolución del sistema durante un período de esa duración a partir de la puesta en marcha efectiva del sistema, manteniendo la población ajustada constante y suponiendo que todas las partidas de ingresos crecen a una tasa anual del 2%. En cuanto al complemento de *statu quo*, supondré (como se propone en un voto particular al informe) que

Gráfico 4: Evolución simulada de la financiación por habitante ajustado hasta la desaparición del complemento de *statu quo*



Cuadro 19: Evolución simulada de la financiación definitiva por habitante ajustado hasta la desaparición del complemento de *statu quo* (primera variante del FNV)

<i>euros por habitante ajustado</i>							
	<i>statu quo</i>	<i>año base</i>	<i>año 1</i>	<i>año 2</i>	<i>año 3</i>	<i>año 4</i>	<i>año 5</i>
Cataluña	2.331	2.396	2.543	2.609	2.676	2.745	2.815
Galicia	2.445	2.445	2.585	2.608	2.633	2.659	2.687
Andalucía	2.248	2.273	2.412	2.475	2.540	2.606	2.673
Asturias	2.444	2.444	2.586	2.620	2.655	2.691	2.729
Cantabria	2.846	2.846	2.988	2.923	2.859	2.797	2.736
La Rioja	2.693	2.693	2.835	2.808	2.782	2.758	2.735
Murcia	2.195	2.273	2.412	2.476	2.540	2.607	2.674
Valencia	2.160	2.314	2.456	2.520	2.586	2.653	2.721
Aragón	2.473	2.473	2.616	2.645	2.676	2.708	2.742
C-La Mancha	2.383	2.383	2.522	2.555	2.589	2.625	2.662
Canarias	2.463	2.496	2.645	2.713	2.783	2.854	2.926
Extremadura	2.652	2.652	2.789	2.750	2.712	2.675	2.640
Baleares	2.547	2.547	2.693	2.723	2.754	2.786	2.819
Madrid	2.306	2.502	2.655	2.723	2.793	2.864	2.937
Cast. y León	2.491	2.491	2.631	2.646	2.662	2.680	2.698
Total	2.346	2.411	2.554	2.604	2.655	2.708	2.762

<i>Índice de financiación por habitante ajustado</i>							
	<i>statu quo</i>	<i>año base</i>	<i>año 1</i>	<i>año 2</i>	<i>año 3</i>	<i>año 4</i>	<i>año 5</i>
Cataluña	99,4	99,4	99,5	100,2	100,8	101,4	101,9
Galicia	104,2	101,4	101,2	100,2	99,2	98,2	97,3
Andalucía	95,8	94,3	94,4	95,0	95,6	96,2	96,8
Asturias	104,2	101,4	101,2	100,6	100,0	99,4	98,8
Cantabria	121,3	118,0	117,0	112,2	107,7	103,3	99,1
La Rioja	114,8	111,7	111,0	107,8	104,8	101,9	99,0
Murcia	93,6	94,3	94,4	95,1	95,7	96,3	96,8
Valencia	92,1	96,0	96,1	96,8	97,4	98,0	98,5
Aragón	105,4	102,6	102,4	101,6	100,8	100,0	99,3
C-La Mancha	101,6	98,9	98,7	98,1	97,5	96,9	96,4
Canarias	105,0	103,5	103,6	104,2	104,8	105,4	105,9
Extremadura	113,0	110,0	109,2	105,6	102,1	98,8	95,6
Baleares	108,5	105,6	105,4	104,6	103,7	102,9	102,1
Madrid	98,3	103,8	103,9	104,6	105,2	105,8	106,3
Cast. y León	106,2	103,3	103,0	101,6	100,3	99,0	97,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
desv est	7,8	6,3	6,0	4,6	3,5	3,0	3,2
max	121,3	118,0	117,0	112,2	107,7	105,8	106,3
min	92,1	94,3	94,4	95,0	95,6	96,2	95,6
max - min	29,2	23,8	22,6	17,2	12,0	9,5	10,7

- Nota: año 1 = año base +3 (2018)

éste se va reduciendo en una cuarta parte de su valor inicial en cada año de vigencia del nuevo sistema, hasta desaparecer por completo en el quinto año de aplicación del mismo. También supondré que los recursos que se van liberando de esta forma se integran en el FBF y en lo sucesivo evolucionan de acuerdo con el criterio fijado para ese Fondo.

El Gráfico 4 y el Cuadro 19 resumen los resultados de la simulación. Una vez eliminada la compensación por *statu quo*, bajo la hipótesis de que todas las partidas de ingreso crecen al mismo ritmo, la distribución de la financiación definitiva del sistema medida en términos

relativos coincidirá casi exactamente con la distribución por fórmula del año base, aunque lógicamente con niveles absolutos de financiación mayores. Así pues, podemos interpretar la financiación por fórmula del año base directamente como un indicador aproximado de la distribución de recursos que el modelo generará en su madurez, una vez eliminada la compensación de *statu quo*.

Un resultado interesante es que, a pesar de que estamos suponiendo una tasa relativamente modesta de crecimiento de los recursos del modelo, en la mayor parte de los casos los ingresos que éste proporciona a las comunidades afectadas por la restricción de *statu quo* crecen a un ritmo suficiente como para evitar que su financiación total caiga por debajo del nivel correspondiente al año base con la gradual retirada de la compensación transitoria. Las dos únicas excepciones a esta regla afectan a Cantabria en los años 4 y 5 de vigencia del nuevo sistema y a Extremadura en el año 5, con una pérdida total de 80 millones de euros en relación al *statu quo* en este último ejercicio. Este resultado sugiere que podría ofrecerse a las CCAA una cláusula de salvaguardia, limitando en caso de necesidad la reducción de la compensación de *statu quo* y alargando el período transitorio de forma que ninguna comunidad caiga en términos absolutos por debajo del *statu quo*.

5. Análisis de sensibilidad

A continuación se analiza la sensibilidad de los resultados del modelo en su año base a posibles cambios en aquellos parámetros cuyos valores la CE ha dejado abiertos para la negociación posterior. Para cada coeficiente de interés, calcularé el efecto de posibles cambios en su valor sobre la *financiación por fórmula* del sistema y sobre su *financiación definitiva*, esto es, antes y después de incluir la compensación *por statu quo*. En esta sección, todos los cálculos se realizarán utilizando el primer criterio de reparto del FNV.

5.1. A los parámetros de nivelación

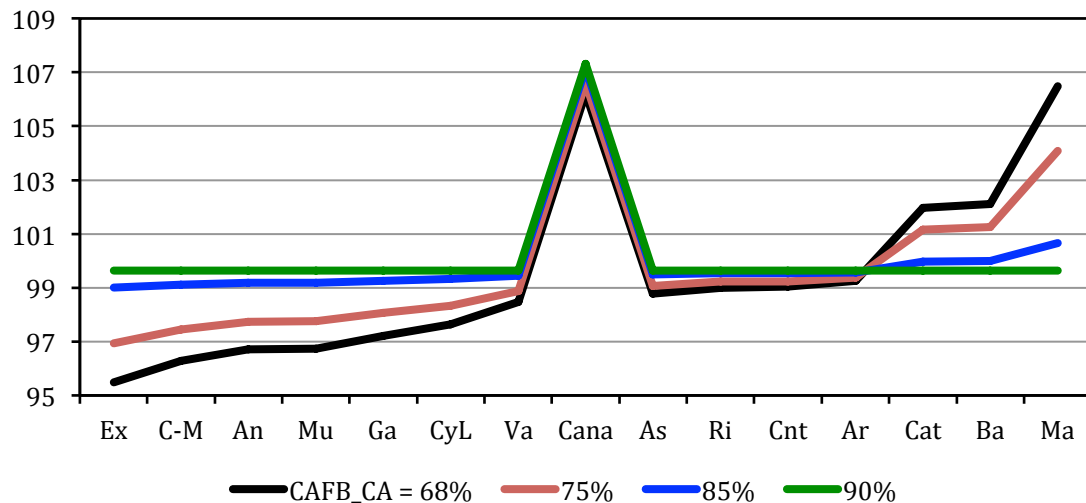
Se examina en primer lugar la sensibilidad de los resultados a los dos parámetros de nivelación, *CAFB_CA* y *CAFB_E*, que se incluyen en el modelo propuesto por la CE. El primero de ellos mide el porcentaje de los ingresos tributarios directos de las CCAA, incluyendo la parte integrada del REF, que éstas aportan al saco común del FBF. Cuánto mayor es esta aportación, menos ingresos quedan fuera del sistema de nivelación y más igualitaria es la distribución por fórmula de la financiación por habitante ajustado (esto es, la financiación antes del complemento de *statu quo*).

El Gráfico 5 ilustra el rango de posibilidades dada la restricción de nivelación mínima (punto 40 del cap. 4) que viene a decir que el peso de la suma del FBF y el FNV en la financiación total por fórmula no puede ser inferior al peso de los llamados servicios fundamentales en el gasto autonómico. Como se observa en el panel *a* del Gráfico 5, con valores de *CAFB_CA* en torno al 90% se alcanza la nivelación total de la financiación por fórmula por habitante ajustado, con la excepción de Canarias que, gracias a la no integración en el sistema de una parte del REF, se mantiene holgadamente por encima de las demás. Con el valor mínimo admisible de *CAFB_CA*, el abanico de la financiación por habitante ajustado sería de 11 puntos, entre 95,5 en

Extremadura y 106,5 en Madrid. En el panel *b* se repite el ejercicio trabajando con la financiación definitiva del año base. Puesto que ésta viene determinada directamente por la restricción de *statu quo* en muchos casos, los cambios en *CAFB_CA* afectan sólo a las regiones que aparecen en la parte inferior de la distribución y tienen por tanto un efecto mucho menor sobre ésta.

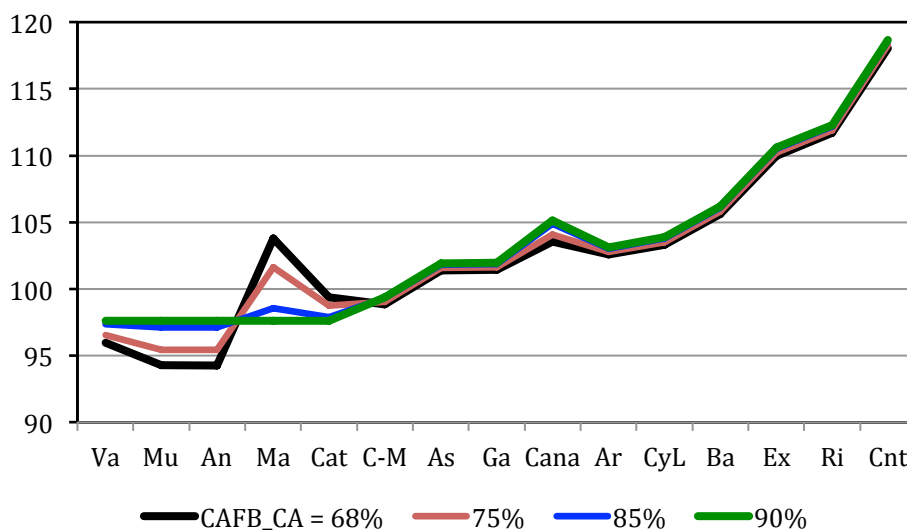
**Gráfico 5: Financiación por habitante ajustado
sensibilidad a *CAFB_CA* (base = 68%)**

a. Financiación por fórmula



- *Nota:* Las comunidades autónomas se ordenan de acuerdo con sus ingresos tributarios directos por habitante ajustado (incluyendo el REF integrado).

b. Financiación definitiva año base, incluyendo el complemento de *statu quo*



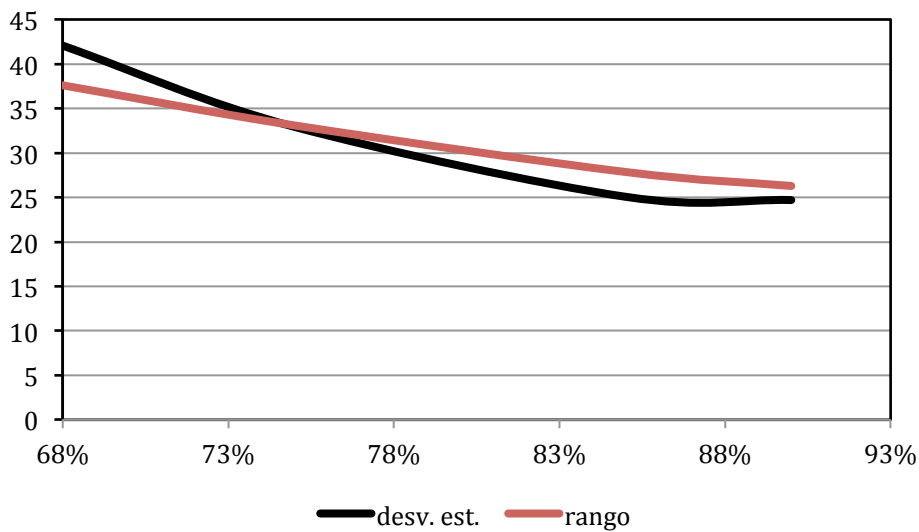
- *Nota:* Las comunidades autónomas se ordenan de acuerdo con su financiación de *statu quo*.

El Gráfico 6 muestra los efectos de *CAFB_CA* sobre dos indicadores de desigualdad en financiación por habitante ajustado: la desviación estándar de los índices normalizados de financiación relativa y el rango de tales índices, esto es, la diferencia entre sus valores máximo y

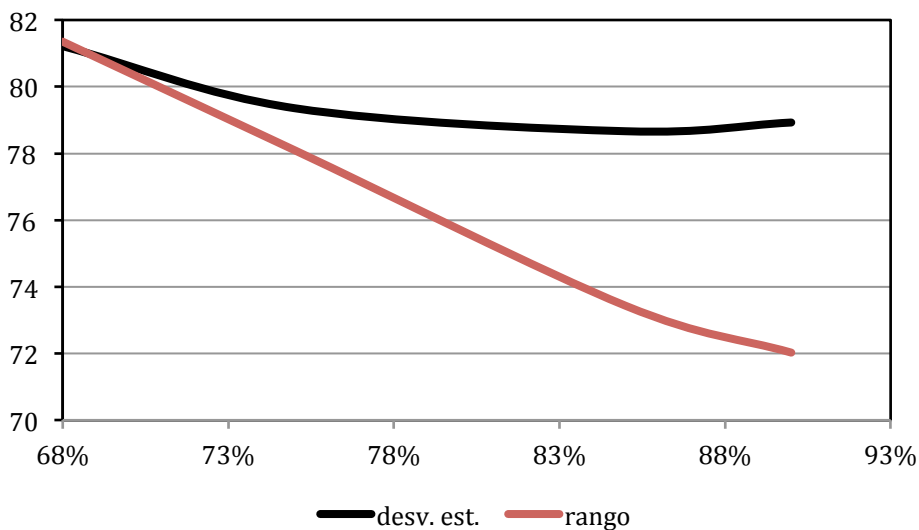
mínimo. Ambas variables se normalizan igualando a 100 sus valores bajo el sistema todavía vigente, esto es, en la distribución de *statu quo*. Es interesante observar que los valores de ambos índices se mantienen claramente por debajo de 100 en todas las posibilidades consideradas en esta sección. Esto es, bajo valores muy diferentes de los parámetros libres del modelo y a pesar de la severidad de la restricción de *statu quo*, el nuevo modelo propuesto por la CE generaría una distribución de la financiación por habitante ajustado significativamente más igualitaria que la que se observa bajo el sistema todavía vigente.

Gráfico 6: Indicadores de dispersión de la financiación por habitante ajustado sensibilidad a *CAFB_CA* (base = 68%)

a. Financiación por fórmula



b. Financiación definitiva año base, incluyendo el complemento de *statu quo*



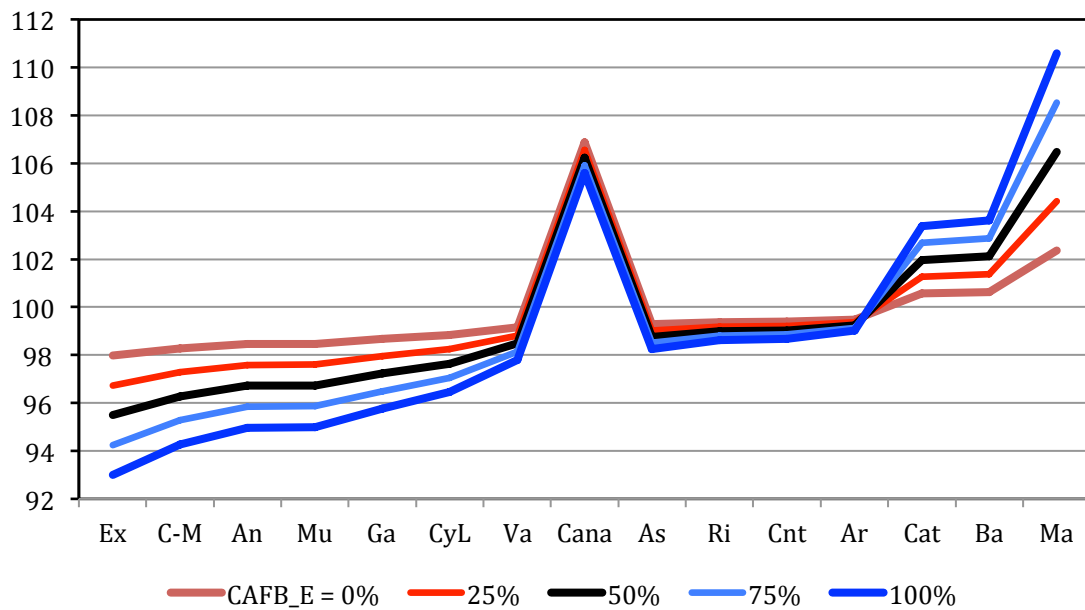
- Nota: se normalizan a 100 los valores de ambos indicadores de desigualdad bajo el *statu quo*.

El segundo parámetro de nivelación, *CAFB_E*, mide la parte de la aportación del Estado al sistema (antes de la compensación de *statu quo*) que se integra en el FBF en vez de en el FNV. Puesto que el FBF es menos redistributivo que el FNV, según aumenta su peso relativo en el

total, más desigual es la distribución de la financiación. En el límite superior, que implicaría la desaparición del FNV y un sistema de un solo fondo, el abanico de la financiación por habitante ajustado iría de 93 a 111 en el caso de la financiación por fórmula. (Véase el Gráfico 7a). En cuanto a la financiación definitiva, sucede lo mismo que con el parámetro anterior: posibles cambios en *CAFB_E* no afectan a aquellas regiones cuya financiación viene determinada directamente por la restricción de *statu quo* y por lo tanto tienen un efecto menos potente sobre la desigualdad en financiación por habitante ajustado, tal como se aprecia en el Gráfico 8.

**Gráfico 7: Financiación por habitante ajustado
sensibilidad a *CAFB_E* (base = 50%)**

a. Financiación por fórmula



b. Financiación definitiva año base, incluyendo el complemento de *statu quo*

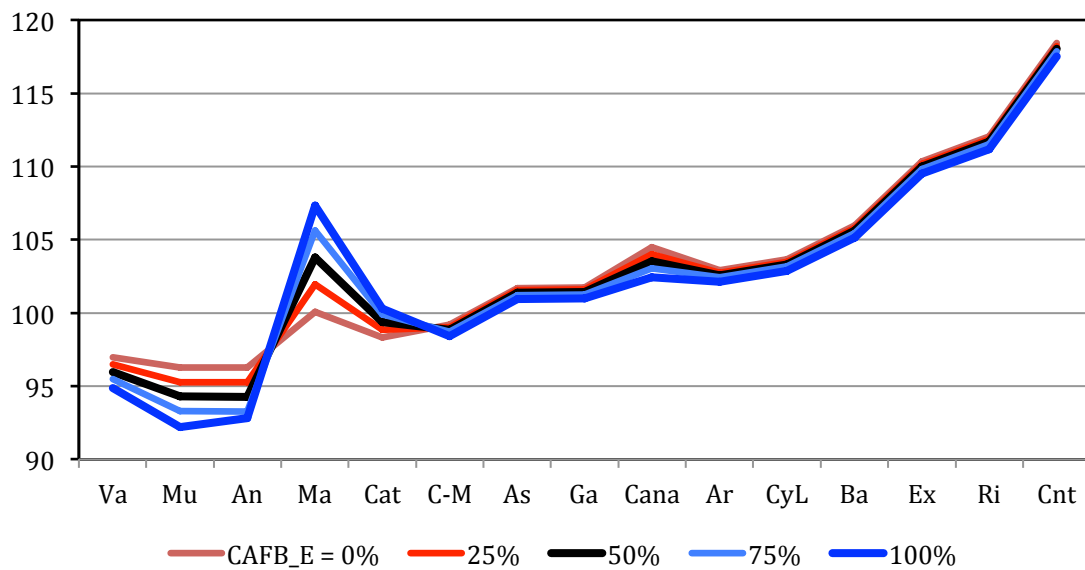
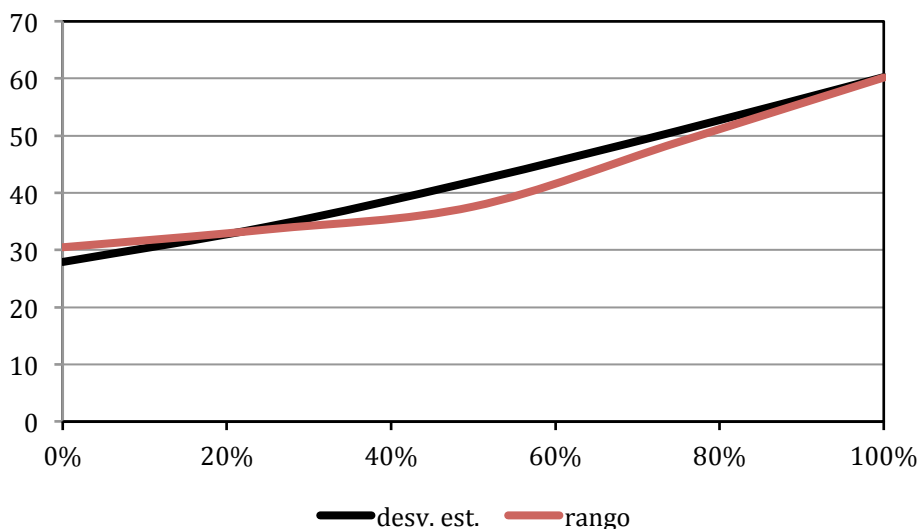
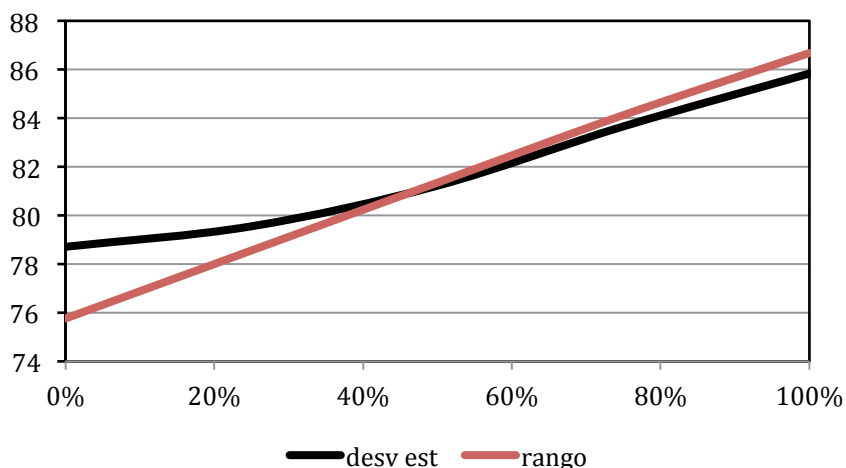


Gráfico 8: Indicadores de dispersión de la financiación por habitante ajustado sensibilidad a CAFB_E (base = 50%)

a. Financiación por fórmula



b. Financiación definitiva, incluyendo el complemento de *statu quo*



5.2. Al tratamiento del REF canario

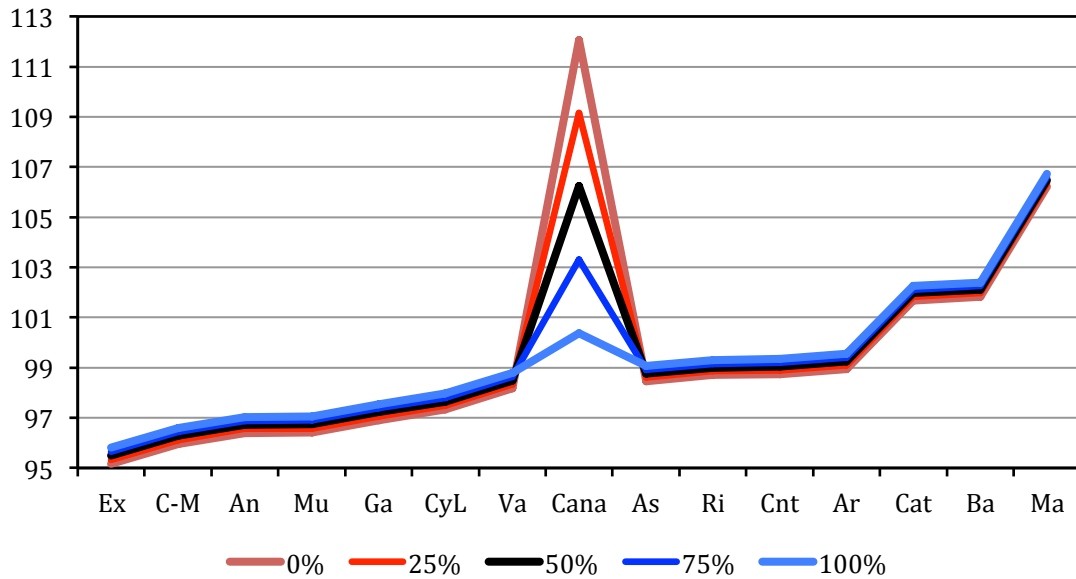
Pasamos seguidamente a analizar las implicaciones del tratamiento de los Recursos REF, parametrizado por la fracción de la recaudación normativa por este concepto que se integra en el SFA, recibiendo el mismo trato que el resto de los ingresos tributarios directos de las CCAA. Recuérdese que la parte “no integrada” del REF no se utiliza para los cálculos que exige el sistema para el reparto del FBF, el FNV o la compensación transitoria, pero se suma al final del proceso y se incluye en la financiación final (por fórmula o definitiva) que aparece en los cuadros y gráficos que siguen.

Los resultados se resumen en los dos paneles del Gráfico 9. Según se va reduciendo el peso de la parte integrada del REF, quedan en manos de la Comunidad de Canarias más recursos que no se comparten con las demás autonomías a través del FBF y aumenta por lo tanto la financiación por fórmula del archipiélago. Lo mismo es cierto en el caso de la financiación

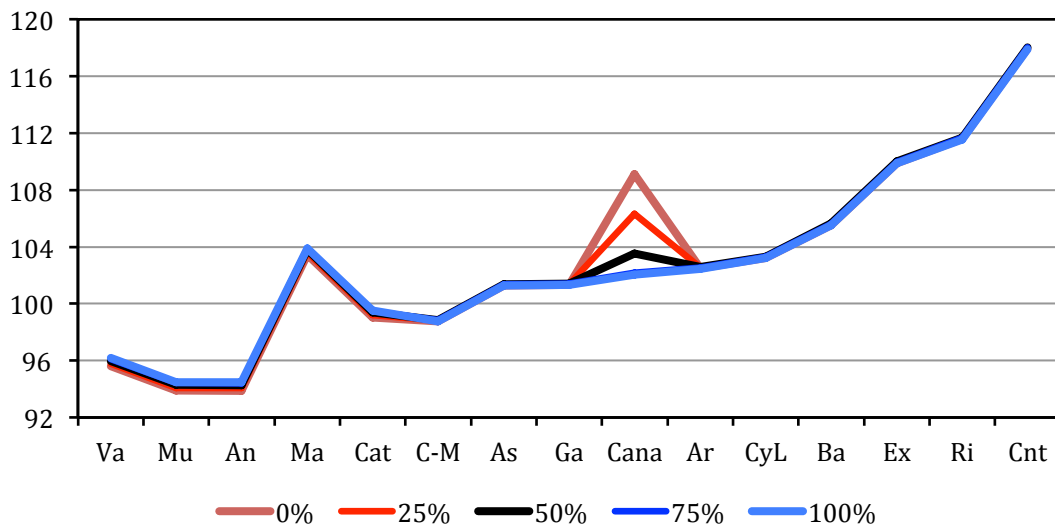
definitiva, aunque aquí hay que considerar también los efectos de la restricción de *statu quo*. Esta empieza a ser operativa con un coeficiente algo superior al 50% y congela la financiación de ahí hacia arriba. Cabe destacar que para valores del coeficiente de aportación del REF por debajo del 50%, Canarias sería la región con mejor financiación por fórmula pese a ser la que menos aporta al sistema.

Gráfico 9: Financiación por habitante ajustado en función de la fracción del REF canario que se integra en el SFA

a. Financiación por fórmula



b. Financiación definitiva año base, incluyendo el complemento de *statu quo*



5.3. A la aportación adicional del Estado

Los Gráficos 10 y 11 muestran los efectos de incrementar la aportación del Estado (y/o, en su caso, las comunidades forales) al SFA de régimen común por encima de la cantidad necesaria para financiar la compensación por *statu quo*. Puesto que los efectos sobre la distribución de la financiación por fórmula serían mínimos, nos centramos sólo en la financiación definitiva.

Según crece la aportación estatal, aumenta en términos absolutos la financiación de las comunidades no afectadas por la restricción de *statu quo*, mientras que la de las afectadas se mantiene constante en términos absolutos y se reduce cuando se mide en términos relativos con índices de media 100. Por tanto, el incremento de la aportación estatal reduce la desigualdad, aunque el ritmo de reducción es bastante lento. Sería necesaria una inyección de algo más de 10.000 millones de euros para reducir a la mitad la desviación estándar observada bajo el escenario base.

Gráfico 10: Índices de financiación definitiva por habitante ajustado en función de la aportación del Estado por encima de la compensación por *statu quo* (en millones de euros, base = 0)

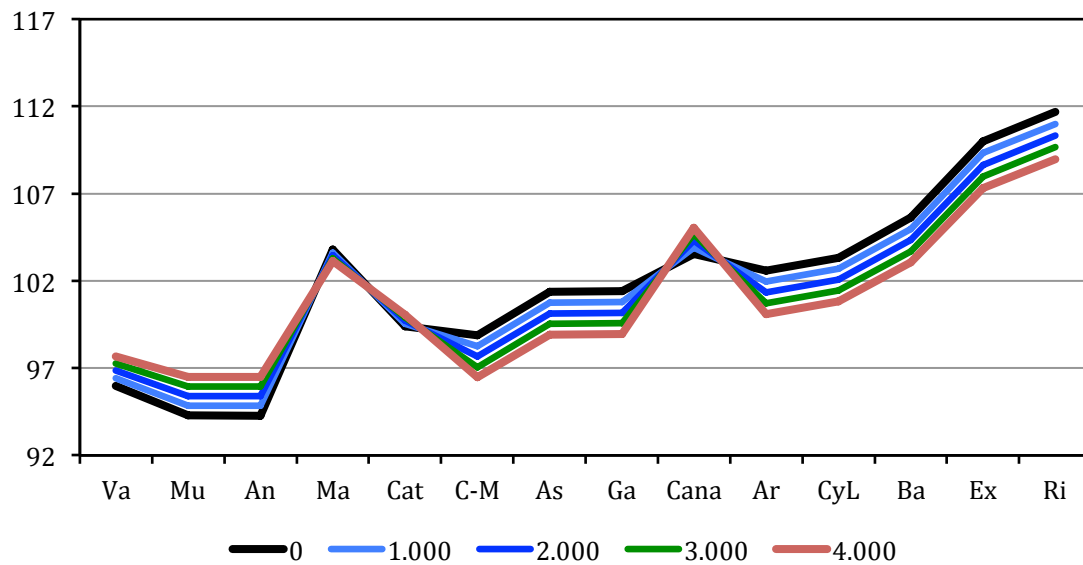
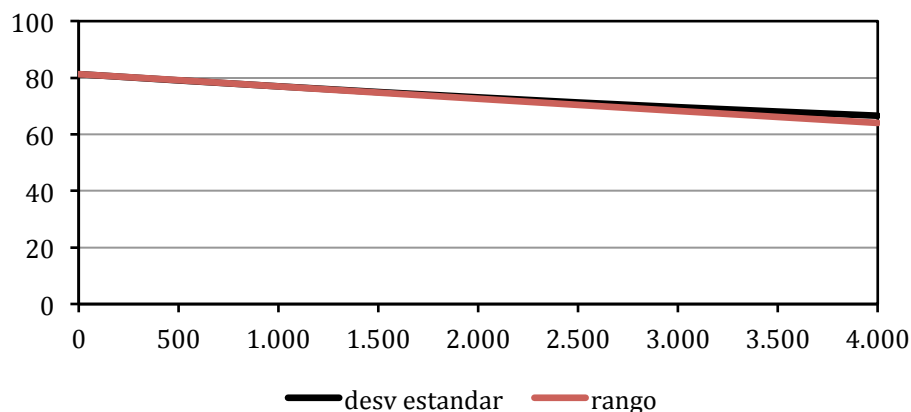


Gráfico 11: Indicadores de dispersión de la financiación definitiva por habitante ajustado sensibilidad a la aportación del Estado por encima del complemento de *statu quo* (base = 0)



5.4. A las variables correctoras de la fórmula de necesidades de gasto

Finalmente, consideramos las consecuencias de cambiar las ponderaciones de las variables correctoras en la fórmula de necesidades de gasto (las tres variables geográficas y el peso de la partida para costes fijos). Puesto que estos cambios alteran la población ajustada, no trabajaremos con la financiación por habitante ajustado sino con la financiación total.

**Cuadro 20: Efectos sobre la financiación total de un incremento del 50%
en la ponderación de algunas variables de reparto en relación al escenario base**

<i>a. Financiación por fórmula</i>					
	<i>escenario base</i>				
	<i>total millones</i>	<i>costes fijos</i>	<i>superficie</i>	<i>dispersión</i>	<i>insularidad</i>
<i>Cataluña</i>	17.452	-0,27%	-0,32%	-0,16%	-0,26%
<i>Galicia</i>	6.654	0,00%	-0,05%	+1,83%	-0,28%
<i>Andalucía</i>	18.785	-0,32%	-0,06%	-0,23%	-0,30%
<i>Asturias</i>	2.592	+0,74%	-0,07%	+0,97%	-0,27%
<i>Cantabria</i>	1.401	+1,74%	-0,10%	+0,04%	-0,27%
<i>La Rioja</i>	801	+3,40%	+0,20%	-0,10%	-0,25%
<i>Murcia</i>	3.322	+0,44%	-0,20%	-0,16%	-0,29%
<i>Valencia</i>	11.139	-0,20%	-0,33%	-0,24%	-0,29%
<i>Aragón</i>	3.280	+0,50%	+1,12%	-0,04%	-0,26%
<i>C-La Mancha</i>	4.810	+0,17%	+1,30%	-0,12%	-0,28%
<i>Canarias</i>	5.300	+0,19%	-0,31%	-0,14%	+3,92%
<i>Extremadura</i>	2.614	+0,71%	+1,22%	-0,18%	-0,29%
<i>Baleares</i>	2.578	+0,78%	-0,26%	-0,18%	+1,91%
<i>Madrid</i>	15.588	-0,21%	-0,41%	-0,21%	-0,23%
<i>Cast. y León</i>	6.189	+0,05%	+1,17%	+0,19%	-0,27%
<i>total</i>	102.505	0	0	0	0
<i>total afectadas por statu quo</i>	30.919	0,41%	0,57%	0,42%	-0,09%
<i>total resto</i>	71.586	-0,19%	-0,27%	-0,20%	0,04%
<i>b. Financiación definitiva</i>					
	<i>escenario base</i>				
	<i>total</i>	<i>costes fijos</i>	<i>superficie</i>	<i>dispersión</i>	<i>insularidad</i>
<i>Cataluña</i>	17.452	-0,27%	-0,32%	-0,16%	-0,26%
<i>Galicia</i>	7.122	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Andalucía</i>	18.785	-0,32%	-0,06%	-0,23%	-0,30%
<i>Asturias</i>	2.729	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Cantabria</i>	1.713	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>La Rioja</i>	927	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Murcia</i>	3.322	+0,44%	-0,20%	-0,16%	-0,29%
<i>Valencia</i>	11.139	-0,20%	-0,33%	-0,24%	-0,29%
<i>Aragón</i>	3.478	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>C-La Mancha</i>	5.068	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Canarias</i>	5.300	+0,19%	-0,31%	-0,14%	+3,92%
<i>Extremadura</i>	3.090	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Baleares</i>	2.736	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Madrid</i>	15.588	-0,21%	-0,41%	-0,21%	-0,23%
<i>Cast. y León</i>	6.719	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>total</i>	105.169	-0,13%	-0,18%	-0,14%	+0,03%
<i>total afectadas por statu quo</i>	33.583	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>total resto</i>	71.586	-0,19%	-0,27%	-0,20%	0,04%

El Cuadro 20 muestra los efectos de incrementar en un 50% la ponderación de cada una de las variables consideradas, manteniendo por lo demás el escenario base. En la primera columna se muestra la financiación total (por fórmula y definitiva) a competencias homogéneas en el escenario base en millones de euros. El resto de columnas muestran la variación porcentual de la financiación como resultado del cambio paramétrico considerado.

Las dos últimas filas muestran los resultados agregados para dos grupos de comunidades autónomas: las afectadas por la restricción de *statu quo* y las demás. Puesto que estamos repartiendo un volumen fijo de recursos, las ganancias absolutas han de sumar a cero, pero esto ya no es cierto cuando las cifras se expresan como porcentajes de la financiación inicial. Con la excepción de la insularidad, un incremento en la ponderación de las variables analizadas aumenta la financiación por fórmula de las comunidades sujetas a la restricción de *statu quo*, reduciendo por tanto su pérdida relativa a medio plazo. El cambio también reduce la financiación del resto de las CCAA pero en un porcentaje menor.

6. Hoja de Excel para calcula los resultados del sistema

El trabajo viene acompañado de un libro de Excel que calcula automáticamente los resultados del SFA en función de los valores que se asignen a una serie de parámetros. Estos parámetros se pueden cambiar en las casillas destacadas en gris dentro de la pestaña de “parámetros y resultados” (véase el Cuadro 21) y la hoja recalculará automáticamente los resultados del sistema.

Cuadro 21: Parámetros del modelo, en la pestaña de “parámetros y resultados”

1. Parámetros para el cálculo de la población ajustada					
<i>pesos de las variables correctoras</i>		<i>_san</i>	<i>_edu</i>	<i>_soc</i>	<i>_gen</i>
		<i>sanidad</i>	<i>educación</i>	<i>prot social</i>	<i>serv grales</i>
<i>wSUP</i>	peso superficie	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%
<i>wDISP</i>	peso dispersión	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%
<i>wINS</i>	peso insularidad	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%
<i>wCF</i>	peso costes fijos	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
2. Coeficientes de nivelación y otros parámetros del modelo					
<i>wREF_in</i>	% del REF normativo (incl. El imp. sobre labores de tabaco) que se incluye en el sistema				50%
<i>CAFB_CA</i>	% de contribución de las CCAA al Fondo Básico				68%
<i>CAFB_E</i>	% del 1er tramo de la aportación total del Estado que se integra en el FBF				50%
<i>AAE</i>	aportación adicional del Estado por encima de la compensación por <i>statu quo</i>				0
<i>REFsq</i>	recaudación normativa del REF para <i>statu quo</i>				610,43
<i>REFns</i>	rec. normativa del REF para nuevo sistema				766,70
<i>g</i>	tasa de crec. interanual de los ingresos para simulación a 5 años				2,0%

Los principales resultados se resumen más abajo en la misma pestaña. En primer lugar se muestra la población ajustada y las necesidades relativas de gasto por habitante. Seguidamente viene la financiación total y por habitante ajustado, distinguiendo entre el *statu quo*, la financiación por fórmula y la financiación definitiva, así como los correspondientes indicadores de desigualdad en financiación por habitante ajustado. Estas variables se calculan bajo la primera opción ofrecida por la Comisión para el reparto del FNV. Por último, se muestran los

resultados simulados del sistema al final de los cinco años durante los que se va eliminando gradualmente la compensación por *statu quo*, trasladando los recursos ahorrados por esta vía al Fondo Básico de Financiación. El resto de las pestañas del libro contiene los cálculos necesarios para determinar el reparto de la financiación bajo el sistema propuesto y los datos necesarios a estos efectos, incluyendo los recursos del sistema y los valores de las variables que entran en la fórmula de población ajustada.

Anexo 1: Composición del gasto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

De cara al cálculo de las necesidades de gasto, el informe de la Comisión recomienda fijar las ponderaciones de los distintos bloques de competencias en base a su peso observado en el gasto del conjunto de las comunidades de régimen común. A estos efectos hay que descontar los gastos pagados con financiación condicionada, los gastos financieros (capítulos 8 y 9) y los intereses (capítulo 3) para llegar a un agregado que podríamos llamar de gasto operativo que previsiblemente es el que mejor refleja los costes de los servicios autonómicos. En el presente anexo, los cálculos necesarios se realizan utilizando datos tomados de las liquidaciones anuales de los presupuestos de las comunidades autónomas que recopila, homogeneiza y publica el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017b). De aquí se toma el desglose por funciones y capítulos de los gastos y el detalle de ingresos correspondiente a los años 2012-14.

Cuadro A1.1: Composición del gasto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en 2014, millones de euros

	<i>gasto bruto</i>	<i>financiación específica</i>	<i>gasto neto</i>	<i>peso en total</i>
1. Servicios públicos básicos	4.273	2.767	1.506	1,40%
a. Justicia	2.042	1.207	835	0,78%
b. Seguridad ciudadana e inst. penitenc.	2.124	1.560	564	0,52%
c. Defensa y política exterior	107		107	0,10%
2. Protección y promoción social	13.530	3.326	10.204	9,50%
a. Servicios sociales y promoción social	9.585	1.419	8.166	7,60%
b. Fomento del empleo	2.606	1.628	978	0,91%
c. Vivienda y edificación	1.037	261	776	0,72%
d. otros	302	17	285	0,26%
3. Bienes públicos de carácter preferente	84.161	892	83.269	77,49%
a. Sanidad	51.876	554	51.322	47,76%
b. Educación	31.207	180	31.027	28,87%
c. Cultura	1.078	158	920	0,86%
4. Actuaciones de carácter económico	17.160	9.588	7.572	7,05%
5. Actuaciones de carácter general	10.989	6.087	4.902	4,56%
total	130.113	22.661	107.452	100,00%
resto de servicios				15,76%

- Fuente: MHFP (2017b) y MHFP y antecesores (varios años, a y b).

- Notas: Se excluyen las operaciones financieras y los intereses (caps. 3, 8 y 9). Entre la financiación específica no se incluyen las matrículas universitarias pagadas por las familias porque en la fuente que aquí se utiliza las universidades no se consolidan con las cuentas regionales.

Trabajando con datos de 2014, la primera columna del Cuadro A1.1 (*gasto bruto*) muestra el desglose por funciones del gasto operativo bruto del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común. La segunda columna muestra el importe estimado de la financiación específica de origen estatal y europeo asignada a las distintas funciones. Substrayendo esta partida del gasto bruto, se obtiene el *gasto neto* que aparece en la tercera columna. Finalmente, la cuarta columna muestra el peso de cada función en el gasto neto total. El gasto neto total se desglosa a nuestros efectos en cuatro partidas: sanidad, educación, servicios sociales y promoción social y resto de servicios (última fila).

Cuadro A1.2: Composición del gasto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en 2012, millones de euros

	<i>gasto bruto</i>	<i>financiación específica</i>	<i>gasto neto</i>	<i>peso en total</i>
1. Servicios públicos básicos	4.532	2.517	2.015	1,69%
a. Justicia	2.179	1.051	1.128	0,95%
b. Seguridad ciudadana e inst. penitenc.	2.195	1.466	729	0,61%
c. Defensa y política exterior	158		158	0,13%
2. Protección y promoción social	14.906	3.729	11.176	9,38%
a. Servicios sociales y promoción social	10.393	1.719	8.674	7,28%
b. Fomento del empleo	3.390	1.798	1.591	1,33%
c. Vivienda y edificación	947	196	751	0,63%
d. otros	175	15	160	0,13%
3. Bienes públicos de carácter preferente	92.809	1.219	91.590	76,83%
a. Sanidad	59.511	775	58.736	49,27%
b. Educación	32.023	273	31.750	26,63%
c. Cultura	1.275	171	1.104	0,93%
4. Actuaciones de carácter económico	13.578	4.989	8.589	7,21%
5. Actuaciones de carácter general	5.867	24	5.842	4,90%
<i>total</i>	131.691	12.478	119.213	100,00%

Cuadro A2.3: Composición del gasto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en 2013, millones de euros

	<i>gasto bruto</i>	<i>financiación específica</i>	<i>gasto neto</i>	<i>peso en total</i>
1. Servicios públicos básicos	4.234	2.797	1.437	1,33%
a. Justicia	1.991	1.207	785	0,73%
b. Seguridad ciudadana e inst. penitenc.	2.118	1.591	527	0,49%
c. Defensa y política exterior	125		125	0,12%
2. Protección y promoción social	13.362	3.173	10.190	9,46%
a. Servicios sociales y promoción social	9.712	1.475	8.237	7,65%
b. Fomento del empleo	2.423	1.631	793	0,74%
c. Vivienda y edificación	907	49	857	0,80%
d. otros	321	18	303	0,28%
3. Bienes públicos de carácter preferente	83.357	971	82.386	76,47%
a. Sanidad	50.833	632	50.201	46,60%
b. Educación	31.366	180	31.185	28,95%
c. Cultura	1.158	159	999	0,93%
4. Actuaciones de carácter económico	17.963	9.527	8.436	7,83%
5. Actuaciones de carácter general	11.362	6.080	5.283	4,90%
<i>total</i>	130.278	22.547	107.731	100,00%

La financiación específica se estima como la suma de tres partidas de transferencias estatales y de la UE. La primera son las transferencias que el Estado realiza a las comunidades autónomas a través del Fondo de Suficiencia para financiar las competencias que han sido asumidas por algunas de ellas pero no por todas, como el personal al servicio de la administración de justicia y la policía autonómica catalana. Esta información se toma del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de 2014 (MHFP y antecesores, varios años, a). La segunda partida recoge las

subvenciones y convenios estatales gestionados por las comunidades autónomas y se toma de MHFP y antecesores (varios años, b).

Finalmente, se utiliza también el detalle de transferencias de la liquidación de ingresos de las comunidades autónomas de régimen común, que también publica MHFP (2017b), para identificar ciertas transferencias que proporcionan financiación condicionada para inversiones y otros gastos. Aquí se incluyen diversas ayudas de la UE, incluyendo las ligadas a la política agraria común y a los Fondos estructurales, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las transferencias del Estado a las Corporaciones Locales en aquellos casos en los que las comunidades autónomas actúan como intermediarias. El listado detallado de las partidas que he asignado a cada grupo de funciones en 2014 se recoge en el Anexo 2. Los Cuadros A1.2 y A1.3 muestran los cálculos correspondientes a 2012 y 2013.

Anexo 2: Detalle de la financiación condicionada de las Comunidades Autónomas, 2014

a) Competencias singulares financiadas a través del Fdo. de Suficiencia

<i>partida</i>	<i>gasto en millones</i>	<i>clasificada como</i>
CS01: Profesores de religión	153	3b. educación
CS02: Hospitales provinciales asumidos por ccaa	414	3a. sanidad
CS03: ISM sanidad	35	3a. sanidad
CS04: Administración de Justicia	1.207	1a justicia
CS05: Instituciones Penitenciarias, Cataluña	408	1a justicia
CS06: "Normalización" lingüística	158	3d. cultura
CS07: Obras hidráulicas	184	4. actuaciones económicas
CS08: Policía autonómica catalana y tráfico	1.153	1a justicia
CS09 / 1: ISM 2007 por PGE, sanidad	78	3a. sanidad
CS09 / 2: ISM 2007 por PGE, serv. sociales	10	2a. servicios y promoción social
CS10: Infraestructuras REF Canarias	121	4. actuaciones económicas
CS11: Transporte interinsular Canarias	31	4. actuaciones económicas
CS12: Participación provincial en ingresos del Estado		No es financiación condicionada
CS13: Confederaciones hidrográficas, Andalucía	185	4. actuaciones económicas
CS14: ISM educación y servicios sociales	31	2a. servicios y promoción social
CS15: Formación continua	12	2b. fomento del empleo
CS16: Parques Nacionales	73	4. actuaciones económicas
CS17: Autorizaciones iniciales trabajo	4	2d. otros
CS18: Inspección de trabajo	14	2d. otros
total	4.269	

b) Detalle de ingresos de la liquidación de ingresos de las CCAA

Participación de las EELL en los ingresos del Estado	5.959	5. actuaciones de carácter general
Transferencias corrientes de la UE		
- Del Fondo Social Europeo	225	2b. fomento del empleo
- Del FEDER	1	4. actuaciones económicas
Fondos de la PAC	4.483	4. actuaciones económicas
de otros fondos	3	4. actuaciones económicas
subtotal	4.711	
Transferencias de capital de otras administraciones		
FCI	331	4. actuaciones económicas
Fondo complementario del FSE	98	4. actuaciones económicas
del FEDER	153	2b. fomento del empleo
del Feoga orientación	1.257	4. actuaciones económicas
del F de Cohesión	4	4. actuaciones económicas
del IFEP	62	4. actuaciones económicas
de otros fondos	87	4. actuaciones económicas
fondos de la PAC	55	4. actuaciones económicas
subtotal	1.452	4. actuaciones económicas
	3.497	

c) Convenios y subvenciones gestionadas

servicios sociales y promoción social	1.137	2a. servicios y promoción social
fomento del empleo	1.239	2b. fomento del empleo
vivienda	261	2c. vivienda
gestión y administración de la seguridad social	242	2a. servicios y promoción social
sanidad	27	3a. sanidad
educación	27	3b. educación
cultura		3c. cultura
agricultura, pesca y alimentación	281	4. actuaciones económicas
subvenciones al transporte	262	4. actuaciones económicas
infraestructuras	230	4. actuaciones económicas
I+D	379	4. actuaciones económicas
otras actuaciones de carácter económico	10	4. actuaciones económicas
servicios de carácter general	24	5. actuaciones de car. gral.
transf a otras aapp	98	5. actuaciones de car. gral.
total	4.224	

Nota: Desglose por niveles de la financiación específica para la educación

De acuerdo con MHFP el grueso de la financiación condicionada asignada a educación corresponde a la educación no universitaria. Las únicas excepciones son una partida de 8,7 millones asignada a enseñanzas universitarias y otra de 1,2 millones de varios. En este último caso, he supuesto que un 25% corresponde a las universidades.

Anexo 3: Desglose por niveles del gasto público educativo

Cuadro A3.1: Desglose por niveles del gasto público educativo (no financiero) en 2014

	<i>Educación no universitaria</i>	<i>Educación universitaria</i>
Ministerio + CCAA	28.820	8.622
- ministerio neto de transf. a ccaa	472	232
- Navarra	509	74
- País Vasco	2.057	432
= comunidades de régimen común y universidades	25.783	7.883
- financiación específica	171	8,8
- matrículas pagadas por familias		1.695
= <i>total neto</i>	25.611	6.179
pesos en total	80,56%	19,44%

- Fuente: Estadística de gasto público en educación, año 2014 (MECyD, 2017c) y Anexo 2.

- Nota: Se excluyen los capítulos 8 y 9.

Las ponderaciones relativas de los indicadores de población estudiantil que entran en la fórmula de población ajustada han de ser proporcionales a los pesos relativos de las enseñanzas universitarias y no universitarias en el gasto autonómico en educación, del que hay que deducir las operaciones financieras y los intereses, las matrículas pagadas por las familias y la financiación específica del Estado y la UE. La información y los cálculos necesarios para obtener estas ponderaciones se recogen en el Cuadro A4.1 utilizando datos de MECyD (2017c) correspondientes al año 2014.

Anexo 4: Desglose de la recaudación normativa por tributos cedidos

Cuadro A4.1: Detalle de la recaudación normativa autonómica por tributos cedidos, 2015
Datos oficiales del sistema vigente, millones de euros

	<i>cedidos tradicionales</i>	<i>IRPF</i>	<i>IVA y especiales*</i>	<i>otros cedidos totalmente**</i>	<i>total</i>	<i>REF rec normativa</i>
<i>Cataluña</i>	2.969	8.214	8.012	339	19.533	0
<i>Galicia</i>	773	1.926	2.585	128	5.411	0
<i>Andalucía</i>	2.508	4.552	7.024	255	14.339	0
<i>Asturias</i>	379	913	1.026	67	2.385	0
<i>Cantabria</i>	292	476	621	31	1.420	0
<i>La Rioja</i>	116	266	324	12	718	0
<i>Murcia</i>	429	835	1.320	60	2.645	0
<i>Valencia</i>	2.051	3.484	4.715	182	10.432	0
<i>Aragón</i>	590	1.195	1.438	67	3.290	0
<i>C-La Mancha</i>	607	1.125	1.911	74	3.717	0
<i>Canarias</i>	567	1.250	25	52	1.894	541
<i>Extremadura</i>	267	525	942	31	1.765	0
<i>Baleares</i>	466	966	1.471	47	2.949	0
<i>Madrid</i>	2.734	9.890	6.970	268	19.862	0
<i>Cast. y León</i>	822	1.865	2.579	91	5.357	0
<i>total</i>	15.569	37.483	40.963	1.702	95.717	541

(*) IVA e impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, labores de tabaco e hidrocarburos (incluyendo el nuevo tramo estatal especial del Impuesto de Hidrocarburos, pero no el tramo autonómico, cuya recaudación normativa es cero).

(**) Incluye el 100% del Impuesto sobre Electricidad y del impuesto de matriculación sin ejercicio de las competencias normativas.

- *Cedidos tradicionales* = tasas afectas a los servicios traspasados, tasas sobre el juego, sucesiones y donaciones e ITP y AJD. La recaudación normativa asignada al Impuesto sobre el Patrimonio es cero.

Cuadro A4.2: Recaudación normativa por los llamados tributos cedidos tradicionales, año 2015, millones de euros

a. Datos oficiales bajo el sistema actual

	<i>tasas afectas</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	154	883	516	1.416	0	2.969
<i>Galicia</i>	81	219	144	329	0	773
<i>Andalucía</i>	292	562	331	1.324	0	2.508
<i>Asturias</i>	44	109	99	127	0	379
<i>Cantabria</i>	16	31	67	179	0	292
<i>La Rioja</i>	6	25	24	61	0	116
<i>Murcia</i>	19	80	38	292	0	429
<i>Valencia</i>	77	646	320	1.007	0	2.051
<i>Aragón</i>	36	183	120	251	0	590
<i>C-Mancha</i>	53	91	112	351	0	607
<i>Canarias</i>	43	199	100	225	0	567
<i>Extremadura</i>	32	49	61	124	0	267
<i>Baleares</i>	22	83	70	291	0	466
<i>Madrid</i>	187	474	542	1.531	0	2.734
<i>Cast. y León</i>	100	210	177	335	0	822
<i>Total</i>	1.162	3.843	2.722	7.843	0	15.569

b. Nueva propuesta

	<i>tasas afectas</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	445	141	479	1.135	0	2.201
<i>Galicia</i>	181	58	183	215	0	638
<i>Andalucía</i>	511	142	345	1.141	0	2.139
<i>Asturias</i>	84	20	77	89	0	270
<i>Cantabria</i>	58	13	36	72	0	179
<i>La Rioja</i>	42	5	21	41	0	108
<i>Murcia</i>	109	21	58	181	0	368
<i>Valencia</i>	308	140	250	755	0	1.453
<i>Aragón</i>	100	28	98	150	0	375
<i>C-Mancha</i>	143	43	99	231	0	516
<i>Canarias</i>	147	37	82	258	0	524
<i>Extremadura</i>	87	17	53	85	0	242
<i>Baleares</i>	89	37	54	411	0	591
<i>Madrid</i>	386	250	385	1.139	0	2.160
<i>Cast. y León</i>	166	59	175	241	0	641
<i>Total</i>	2.855	1.011	2.396	6.142	0	12.404

- Fuente: Véase de la Fuente (2017b).

Anexo 5: La propuesta de Lopez Casanovas

En un voto particular al informe de la CE, el experto designado a propuesta de la CA de Baleares, Guillem Lopez Casanovas (L-C), esboza una alternativa al modelo que se recoge en el texto del informe. En este anexo se intenta aproximar los resultados financieros del modelo propuesto por L-C y compararlos con los de la propuesta de la CE bajo el escenario base descrito en el texto del presente trabajo.⁶

L-C propone una modificación significativa de la cesta de tributos cedidos a las CCAA para incrementar el peso en la misma del IRPF, reduciendo a cambio los del IVA y los Impuestos Especiales. Su propuesta contempla

- i) un mecanismo de nivelación horizontal, con una aportación que esencialmente refleja la progresividad del IRPF,
- ii) la imposición de un límite máximo y otro mínimo a la financiación por habitante (no ajustado) corregida por diferencias en niveles de precios,
- iii) un mecanismo de nivelación vertical financiado y diseñado por la AGE con criterios de necesidad o población ajustada,
- iv) todo ello limitado por el respeto a la ordenación inicial de las comunidades autónomas en términos de capacidad fiscal per cápita corregida por diferencias en niveles de precios.

L-C también defiende que cada comunidad pueda elegir entre el modelo que él propone y un sistema como el que se recoge en el informe de la CE.

Cuadro A5.1: Modificación de la cesta de tributos cedidos

	<i>Sistema actual</i>		<i>Propuesta Lopez Casanovas</i>	
	<i>% cesión</i>	<i>millones</i>	<i>% cesión</i>	<i>millones</i>
<i>IRPF</i>	50%	37.483	75%	56.224
<i>IVA</i>	50%	30.152	27,12%	16.357
<i>IIEE</i>	58%	10.810	31,46%	5.864
<i>total</i>		78.445		78.445
<i>IVA + IIEE</i>		40.963		22.221

López Casanovas propone aumentar el porcentaje de cesión del IRPF hasta el 75%, reduciendo los porcentajes de cesión del IVA y Especiales de forma que se mantenga constante el volumen total de recursos cedidos. Como se muestra en el Cuadro A5.1, esto supondría reducir en casi un 50% los porcentajes de cesión del IVA e Impuestos Especiales. Seguidamente se calcularía la capacidad fiscal de cada región, imputando los tributos indirectos en base al consumo interior como se hace actualmente. El Cuadro A5.2 muestra los cálculos pertinentes y la capacidad fiscal total de cada comunidad autónoma, utilizando las mismas recaudaciones normativas corregidas que en el texto e incluyendo en la cesta de tributos cedidos los nuevos impuestos sobre actividades de juego y sobre depósitos en entidades de crédito. En el caso de Canarias procederemos de la misma forma que en el escenario base del texto, incluyendo un 50% de los

⁶ El propio L-C (2017) ofrece algunos cálculos ilustrativos de las implicaciones de ciertos elementos de su propuesta. Entre ellos no se incluye el ajuste por precios relativos por dudas sobre los índices existentes.

Recursos REF en el sistema a efectos del cálculo de la capacidad fiscal y sumando el otro 50% al final del proceso.

Cuadro A5.2: Capacidad fiscal bajo las propuesta de L-C

	IRPF	IVA	IIEE	resto tributos cedidos*	Capacidad fiscal total	REF no integrado	total con REF no integrado
Cataluña	12.321	3.246	1.100	2.634	19.301	0	19.301
Galicia	2.888	1.010	392	793	5.084	0	5.084
Andalucía	6.829	2.802	1.008	2.568	13.207	0	13.207
Asturias	1.369	411	145	351	2.277	0	2.277
Cantabria	714	244	92	217	1.267	0	1.267
La Rioja	399	126	50	124	699	0	699
Murcia	1.253	485	231	440	2.409	0	2.409
Valencia	5.226	1.859	699	1.683	9.466	0	9.466
Aragón	1.793	537	243	457	3.030	0	3.030
C.-La Mancha	1.687	702	335	608	3.331	0	3.331
Canarias	1.876	0	14	1.031	2.920	383	3.303
Extremadura	787	345	166	307	1.605	0	1.605
Baleares	1.450	600	198	646	2.894	0	2.894
Madrid	14.835	3.027	754	2.623	21.239	0	21.239
Cast. y León	2.797	963	436	762	4.958	0	4.958
Total	56.224	16.357	5.864	15.243	93.689	93.689	93.689

(*) Incluye los impuestos sobre electricidad, matriculación, cedidos tradicionales, actividades de juego y sobre depósitos en entidades de crédito, así como la parte del REF que se integra en el sistema, suponiendo que ésta es el 50%.

Cuadro A5.3: Diferenciales de precios relativos y capacidad fiscal deflactada por habitante

	diferen- cial de precios*	parte a com- pensar	deflactor corregido	capacidad fiscal millones	capacidad fiscal deflactada	población no ajustada	cap fiscal deflactada per capita	indice cap fiscal deflactada
Cataluña	11,28%	5,64%	1,056	19.301	18.271	7.508.106	2.434	114,5
Galicia	-5,24%	-2,62%	0,974	5.084	5.220	2.732.347	1.911	89,9
Andalucía	-4,93%	-2,46%	0,975	13.207	13.541	8.399.043	1.612	75,9
Asturias	-9,85%	-4,93%	0,951	2.277	2.395	1.051.229	2.278	107,2
Cantabria	1,63%	0,82%	1,008	1.267	1.257	585.179	2.148	101,1
La Rioja	-7,29%	-3,64%	0,964	699	725	317.053	2.287	107,7
Murcia	-2,78%	-1,39%	0,986	2.409	2.443	1.467.288	1.665	78,4
Valencia	-4,62%	-2,31%	0,977	9.466	9.690	4.980.689	1.946	91,6
Aragón	-1,13%	-0,57%	0,994	3.030	3.047	1.317.847	2.312	108,8
C.-La Mancha	-13,03%	-6,52%	0,935	3.331	3.564	2.059.191	1.731	81,5
Canarias	-14,77%	-7,39%	0,926	2.920	3.153	2.100.306	1.501	70,7
Extremadura	-17,65%	-8,82%	0,912	1.605	1.760	1.092.997	1.611	75,8
Baleares	1,43%	0,71%	1,007	2.894	2.873	1.104.479	2.601	122,4
Madrid	17,43%	8,71%	1,087	21.239	19.537	6.436.996	3.035	142,8
Cast. y León	-9,75%	-4,87%	0,951	4.958	5.212	2.472.052	2.108	99,2
total/media				93.689	92.690	43.624.80	2.125	100,0

(*) Construido a partir de los índices de precios estimados por Costa et al (propuesta "de síntesis"), renormalizándolos por el valor correspondiente al promedio del territorio de régimen común. Véase la sección 5.1 de de la Fuente (2017c).

L-C propone respetar la ordenación original por capacidad fiscal corregida por diferencias en precios relativos regionales. Como se discute en mayor detalle en de la Fuente (2017c), no se dispone actualmente en España de un índice de precios regionales relativos fiable o que pueda

ser directamente aplicable al gasto de las comunidades autónomas. A título ilustrativo, utilizaré la propuesta (“de síntesis”) de Costa et al (2015) para intentar aproximar las implicaciones de la propuesta de L-C. Supondré que sólo la mitad de los diferenciales de precios al consumo que estiman estos autores son relevantes a efectos de la financiación autonómica y utilizaré los deflatores resultantes para calcular una capacidad fiscal por habitante deflactada que determinará la ordenación de las comunidades autónomas que deberá respetar el sistema. Los cálculos se recogen en el Cuadro A5.3.

En el Cuadro A5.4 se calcula la aportación de cada comunidad a la nivelación horizontal como la diferencia entre sus ingresos normativos por IRPF y los que le habrían correspondido de acuerdo con su peso en el PIB. Un signo positivo indica que la comunidad ha de aportar a la nivelación y un signo negativo que le toca recibir. Por construcción, las aportaciones positivas y negativas suman a cero.

Cuadro A5.4: Cálculo de la aportación a la nivelación horizontal

	PIB	IRPF	peso en PIB	peso en IRPF	diferencia en pesos IRPF - PIB	aportación a la nivelación horizontal
Cataluña	204.189	12.321	20,69%	21,91%	1,22%	686
Galicia	55.821	2.888	5,66%	5,14%	-0,52%	-292
Andalucía	143.846	6.829	14,58%	12,15%	-2,43%	-1.368
Asturias	21.279	1.369	2,16%	2,44%	0,28%	157
Cantabria	12.226	714	1,24%	1,27%	0,03%	17
La Rioja	7.890	399	0,80%	0,71%	-0,09%	-50
Murcia	27.528	1.253	2,79%	2,23%	-0,56%	-315
Valencia	101.369	5.226	10,27%	9,29%	-0,98%	-550
Aragón	33.689	1.793	3,41%	3,19%	-0,23%	-127
C.-La Mancha	36.958	1.687	3,75%	3,00%	-0,74%	-419
Canarias	40.880	1.876	4,14%	3,34%	-0,81%	-454
Extremadura	17.273	787	1,75%	1,40%	-0,35%	-197
Baleares	27.229	1.450	2,76%	2,58%	-0,18%	-102
Madrid	202.965	14.835	20,57%	26,39%	5,82%	3.270
Cast. y León	53.563	2.797	5,43%	4,97%	-0,45%	-255
Total	986.706	56.224	100,00%	100,00%		0

Con estos datos, se inicia el cálculo de la financiación. Partiendo de la capacidad fiscal nominal, se resta la aportación a la nivelación horizontal para obtener un primer agregado de financiación total (*fintot 1*) que se deflacta con el índice de precios relativos construido más arriba, se divide por la población sin ajustar y se normaliza por el promedio para obtener un índice de financiación per cápita deflactada (*índice finpcdef 1*) al que se le impondrá un tope máximo y otro mínimo que L-C sugiere fijar, a título ilustrativo, en 110 y 95 respectivamente.

El Cuadro A5.5 muestra la construcción del índice de financiación per cápita deflactada. Seguidamente, en el Cuadro A5.6 se imponen los topes máximo y mínimo. Las diferencias con los topes máximo y mínimo en puntos de índice se convierten a euros por habitante utilizando la financiación nominal (*fintot 1*) media per cápita, que son 2.148 euros. Multiplicando estas diferencias por la población y cambiando el signo se obtiene la cantidad total a añadir o a retirar

a cada comunidad. Como la suma de estas cantidades es positiva, se necesita una inyección neta de 1.453 millones (que supondré proviene del Estado y/o las comunidades forales) para llevar a todas las comunidades que se sitúan fuera del rango permisible de financiación al correspondiente límite inferior o superior.

Cuadro A5.5: Financiación tras nivelación horizontal y construcción de un índice de financiación deflactada por habitante

	capacidad fiscal total	- aportación a nivelación horizontal	= fintot 1	= /deflactor	= fintot 1 deflactada	/población no ajustada	= finpc def 1	índice finpc def 1
Cataluña	19.301	686	18.616	1,056	17.622	7.508.106	2.347	109,9
Galicia	5.084	-292	5.376	0,974	5.521	2.732.347	2.020	94,6
Andalucía	13.207	-1.368	14.575	0,975	14.943	8.399.043	1.779	83,3
Asturias	2.277	157	2.120	0,951	2.230	1.051.229	2.121	99,4
Cantabria	1.267	17	1.250	1,008	1.240	585.179	2.119	99,2
La Rioja	699	-50	749	0,964	778	317.053	2.452	114,9
Murcia	2.409	-315	2.725	0,986	2.763	1.467.288	1.883	88,2
Valencia	9.466	-550	10.016	0,977	10.253	4.980.689	2.059	96,4
Aragón	3.030	-127	3.156	0,994	3.174	1.317.847	2.409	112,8
C-La Mancha	3.331	-419	3.750	0,935	4.011	2.059.191	1.948	91,2
Canarias	2.920	-454	3.374	0,926	3.643	2.100.306	1.735	81,2
Extremadura	1.605	-197	1.802	0,912	1.977	1.092.997	1.809	84,7
Baleares	2.894	-102	2.996	1,007	2.975	1.104.479	2.693	126,1
Madrid	21.239	3.270	17.970	1,087	16.529	6.436.996	2.568	120,3
Cast. y León	4.958	-255	5.213	0,951	5.481	2.472.052	2.217	103,8
total	93.689	0	93.689		93.140	43.624.802	2.135	100,0

Cuadro A5.6: Imposición de topes máximo y mínimo en financiación real per cápita

	índice finpc def 1	puntos de índice	euros per capita	total a añadir o retirar, millones	+ fintot 1	= fintot 2
Cataluña	109,9			0	18.616	18.616
Galicia	94,6	-0,4	-8	21	5.376	5.397
Andalucía	83,3	-11,7	-251	2.105	14.575	16.680
Asturias	99,4			0	2.120	2.120
Cantabria	99,2			0	1.250	1.250
La Rioja	114,9	4,9	104	-33	749	716
Murcia	88,2	-6,8	-146	214	2.725	2.939
Valencia	96,4			0	10.016	10.016
Aragón	112,8	2,8	61	-80	3.156	3.077
C-La Mancha	91,2	-3,8	-81	166	3.750	3.916
Canarias	81,2	-13,8	-295	621	3.374	3.994
Extremadura	84,7	-10,3	-221	241	1.802	2.044
Baleares	126,1	16,1	347	-383	2.996	2.613
Madrid	120,3	10,3	221	-1.420	17.970	16.549
Cast. y León	103,8			0	5.213	5.213
total	100,0			1.453	93.689	95.141
media sin deflactar aportación estatal			2.148	1.453		

El paso siguiente consiste en aplicar una nivelación vertical basada en criterios de necesidad cuyos detalles L-C deja a la discreción de la Administración Central. A título ilustrativo, supondré que ésta se lleva a cabo en base a la población ajustada propuesta por la CE (bajo el mismo escenario base utilizado en el texto) y que las transferencias de nivelación vertical se calculan aplicando el primer criterio propuesto por la CE para el reparto del FNV. La cantidad de recursos a distribuir se calcula a partir de la contribución observada del Estado al sistema actual en 2015 (calculada a competencias homogéneas), descontando los 1.453 millones que ha tenido que aportar la AGE en el paso anterior. Los cálculos se resumen en el Cuadro A5.7. Partiendo de *fintot 2*, se calcula la financiación por habitante ajustado (*fin2 phabaj*) que se utiliza para distribuir las transferencias de nivelación vertical con los criterios del FNV (véase la sección 4.1 del texto, especialmente la discusión en torno al Cuadro 13) que determinan la financiación total de cada comunidad (*fintot 3*).

Cuadro A5.7: Nivelación vertical a cargo del Estado con criterios de necesidad

	<i>fintot 2</i>	/población ajustada	= <i>fin2</i> <i>phabaj</i>	<i>distancia a</i> <i>max en</i> euros <i>phabaj</i>	<i>cantidad</i> <i>necesaria</i> para llegar a <i>max millones</i>	<i>transf de</i> <i>nivelación</i> <i>vertical</i>	<i>fintot 3</i>
<i>Cataluña</i>	18.616	7.284.122	2.556	101	733	247	18.862
<i>Galicia</i>	5.397	2.912.860	1.853	803	2.340	788	6.185
<i>Andalucía</i>	16.680	8.266.062	2.018	638	5.277	1777	18.456
<i>Asturias</i>	2.120	1.116.747	1.898	758	846	285	2.405
<i>Cantabria</i>	1.250	602.048	2.076	580	349	118	1.368
<i>La Rioja</i>	716	344.415	2.079	577	199	67	783
<i>Murcia</i>	2.939	1.461.384	2.011	645	943	317	3.256
<i>Valencia</i>	10.016	4.813.921	2.081	575	2.770	933	10.949
<i>Aragón</i>	3.077	1.406.423	2.187	469	659	222	3.298
<i>C-La Mancha</i>	3.916	2.126.109	1.842	814	1.731	583	4.499
<i>Canarias</i>	3.994	2.123.141	1.881	775	1.645	554	4.548
<i>Extremadura</i>	2.044	1.165.069	1.754	902	1.051	354	2.398
<i>Baleares</i>	2.613	1.074.497	2.432	224	241	81	2.694
<i>Madrid</i>	16.549	6.230.498	2.656	0	0	0	16.549
<i>Cast. y León</i>	5.213	2.697.507	1.933	724	1.952	657	5.871
<i>total</i>	95.141	43.624.802	2.181	475	20.735	6.981	102.122
<i>max</i>			2.656				
<i>cantidad a distribuir</i>		6.981					
<i>% que se puede nivelar</i>		33,67%					

Puesto que la nivelación vertical no puede cambiar la ordenación original de las CCAA en términos de capacidad fiscal deflactada por habitante no ajustado, hay que eliminar las posibles violaciones de esta condición que hayan introducido en el paso anterior. Los cálculos se muestran en el Cuadro A5.8, donde las CCAA se han ordenado en base a su capacidad fiscal deflactada por habitante. Según nos movemos hacia abajo, hay que ir retirando recursos a cada CCAA de manera que su financiación per cápita no supere a la de las CCAA situadas por encima suyo en la tabla. Los recursos que se ahorran por esta vía se reparten después en proporción a la población sin ponderar para asegurar que se respeta la condición de ordinalidad. Se llega así a un nuevo reparto de la financiación (*fintot 4*) al que sólo falta añadir

el REF no integrado para llegar al resultado final del sistema. Esto se hace en el Cuadro A5.9, donde también se comparan los resultados finales de la propuesta de L-C con la financiación por fórmula de acuerdo con el escenario base de la propuesta de la CE a igualdad de recursos totales. Si se permitiese a cada comunidad elegir el modelo más favorable, como propone L-C, el coste adicional sería de unos 2.400 millones de euros.

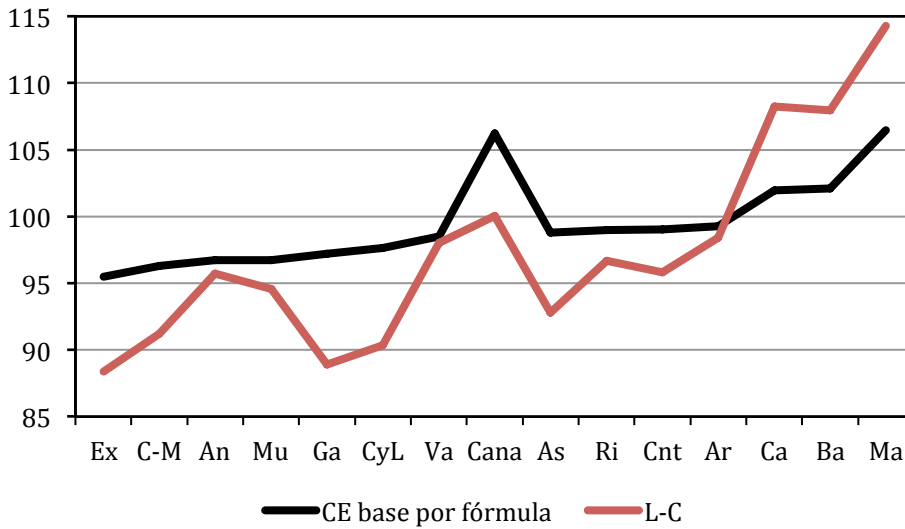
Cuadro A5.8: Ajustes para mantener la ordenación original

	<i>fintot 3</i>	<i>población sin ajustar</i>	<i>fin3 per capita</i>	<i>cantidad a retirar pc</i>	<i>cantidad a retirar total mill</i>	<i>reparto del sobrante</i>	<i>fintot 4</i>	<i>finpc 4</i>	<i>indice finpc 4</i>
<i>Madrid</i>	16.549	6.436.996	2.571	0	0	181	16.731	2.599	111,0
<i>Baleares</i>	2.694	1.104.479	2.439	0	0	31	2.725	2.467	105,4
<i>Cataluña</i>	18.862	7.508.106	2.512	73	548	212	18.526	2.467	105,4
<i>Aragón</i>	3.298	1.317.847	2.503	64	84	37	3.252	2.467	105,4
<i>La Rioja</i>	783	317.053	2.470	30	10	9	782	2.467	105,4
<i>Asturias</i>	2.405	1.051.229	2.288	0	0	30	2.435	2.316	98,9
<i>Cantabria</i>	1.368	585.179	2.337	49	29	16	1.355	2.316	98,9
<i>Cast. y León</i>	5.871	2.472.052	2.375	87	215	70	5.725	2.316	98,9
<i>Valencia</i>	10.949	4.980.689	2.198	0	0	140	11.089	2.226	95,1
<i>Galicia</i>	6.185	2.732.347	2.264	65	179	77	6.084	2.226	95,1
<i>C-La Mancha</i>	4.499	2.059.191	2.185	0	0	58	4.557	2.213	94,5
<i>Murcia</i>	3.256	1.467.288	2.219	34	51	41	3.247	2.213	94,5
<i>Andalucía</i>	18.456	8.399.043	2.197	13	105	237	18.587	2.213	94,5
<i>Extremadura</i>	2.398	1.092.997	2.194	9	10	31	2.419	2.213	94,5
<i>Canarias</i>	4.548	2.100.306	2.166	0	0	59	4.608	2.194	93,7
<i>total</i>	102.122	43.624.802			1.229	1.229	102.122	2.341	100,0

Cuadro A5.9: Resultado final y comparación con escenario base de la CE

	<i>fintot 4</i>	<i>REF no integrado</i>	<i>fintot L-C</i>	<i>fintot CE base</i>	<i>diferencia LC - CE</i>	<i>en % de CE</i>
<i>Cataluña</i>	18.526		18.526	17.452	1.073	+6,2%
<i>Galicia</i>	6.084		6.084	6.654	-571	-8,6%
<i>Andalucía</i>	18.587		18.587	18.785	-198	-1,1%
<i>Asturias</i>	2.435		2.435	2.592	-157	-6,1%
<i>Cantabria</i>	1.355		1.355	1.401	-46	-3,3%
<i>La Rioja</i>	782		782	801	-19	-2,4%
<i>Murcia</i>	3.247		3.247	3.322	-75	-2,2%
<i>Valencia</i>	11.089		11.089	11.139	-50	-0,4%
<i>Aragón</i>	3.252		3.252	3.280	-28	-0,9%
<i>C-La Mancha</i>	4.557		4.557	4.810	-253	-5,3%
<i>Canarias</i>	4.608	383	4.991	5.300	-309	-5,8%
<i>Extremadura</i>	2.419		2.419	2.614	-195	-7,5%
<i>Baleares</i>	2.725		2.725	2.578	147	+5,7%
<i>Madrid</i>	16.731		16.731	15.588	1.142	+7,3%
<i>Cast. y León</i>	5.725		5.725	6.189	-464	-7,5%
<i>total</i>	102.122	383	102.505	102.505	0	0,0%

Gráfico A5.1: Índice de financiación por habitante ajustado: L-C vs. CE



- Nota: CCAA ordenadas por ITD por habitante ajustado

El Gráfico A5.1 compara los resultados de ambos modelos en términos de financiación por habitante ajustado. En ambos casos, la financiación tiende a aumentar con la capacidad fiscal pero el ritmo al que lo hace es sensiblemente mayor en el caso de L-C. En consecuencia, el grado de desigualdad de la financiación por habitante ajustado es mucho mayor con el modelo de L-C que con el de la CE. Así el primero presenta una desviación estándar de esta variable de 7,3 y un abanico de valores del índice de 88,4 a 114,3 frente a la desviación estándar de 3,3 y el abanico de 95,5 a 106,5 del escenario base de la CE. La otra gran diferencia es que la propuesta de L-C, en la que juega un papel central la financiación por habitante sin ajustar, tiende a perjudicar a aquellas regiones que de acuerdo con la fórmula de la CE presentan unas mayores necesidades de gasto por habitante.

Anexo 6: Extracto del informe de la Comisión de Expertos

CAPÍTULO 3: TRIBUTOS CEDIDOS Y PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Introducción y algunas cuestiones generales

5. La Comisión no recomienda realizar cambios significativos en la composición de la cesta de tributos cedidos, aunque sí incluye entre las opciones a considerar algunas que podrían afectar al estatus del Impuesto sobre el Patrimonio. Por otra parte, habría que incorporar formalmente a la cesta del nuevo sistema dos impuestos de reciente creación que ya se han cedido al menos parcialmente a las CCAA al margen del sistema de financiación autonómica (SFA). Uno es el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, cuyos rendimientos se ceden en su integridad a las CCAA pero sin capacidad normativa; y el otro es el Impuesto sobre Actividades de Juego, parte de cuyos hechos imposables se ceden a las CCAA y para el que la ley ha previsto que estas puedan asumir cierta capacidad normativa. En este último caso, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) deberá calcular una recaudación normativa por el procedimiento habitual de cuantificar los ingresos que se habrían obtenido sin ejercicio de la capacidad normativa autonómica.

7. Siempre que sea posible, el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos, lo realizará de oficio la AEAT calculando los rendimientos que se habrían obtenido en cada territorio sin ejercicio de la capacidad normativa autonómica. Cuando no sea posible realizar un cálculo directo de esta magnitud, se construirá una aproximación estadística razonada de la misma a partir de la información disponible sobre los rendimientos reales del tributo y de la normativa aplicable. Esta tarea se verá considerablemente simplificada en algunos casos con la propuesta armonización de las bases liquidables de los tributos cedidos.

CAPÍTULO 4: NECESIDADES RELATIVAS DE GASTO, NIVELACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. Introducción y cuestiones generales

4. El funcionamiento del SFA vigente origina diferencias de financiación por habitante y por habitante ajustado entre las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía que no solo responden a las variables y ponderaciones que en el modelo persiguen captar las diferencias en las necesidades de gasto o a las capacidades fiscales. El motivo es que reflejan también la sedimentación del criterio de *statu quo* y del criterio de coste efectivo aplicado en el momento del traspaso de cada competencia, elementos que se deberían superar en una fase madura de la descentralización. No existen ejemplos en el panorama internacional ni justificaciones en la literatura comparada de que este criterio tenga un peso relevante. El nuevo sistema debería ser capaz de justificar por sí mismo y de forma más

transparente y objetiva las diferencias en la financiación entre CCAA para evitar los sentimientos de agravio comparativo.

6. En el modelo vigente de financiación de las CCAA de régimen común, los flujos niveladores son el resultado final de una multiplicidad de fondos y ajustes que complica y hace opaco el sistema. La Comisión entiende que debe simplificarse, reduciendo unos y otros. Además, una vez establecidos los criterios y fórmulas de nivelación, se deben respetar y asumir los resultados, sin caer en la tentación de corregir o compensar mediante fórmulas que complican y desnaturalizan sobremanera el modelo y producen resultados incomprensibles en términos económicos.

7. El alcance de la nivelación depende fundamentalmente de cuánto se nivela, es decir del porcentaje de la financiación sujeta a nivelación. En el actual modelo ese porcentaje sería del 75% y se justifica por el peso de los servicios públicos fundamentales en el gasto autonómico. Nada impide alterar ese porcentaje, a la baja o al alza, llegando incluso al 100% si se desea una nivelación plena de todos los servicios, pero esta es una decisión política que va más allá de la discusión técnica. En el terreno de la eficiencia económica existen argumentos a favor y en contra de una nivelación plena, pero la decisión final con respecto al grado de nivelación tendría que sopesar el objetivo de eficiencia junto al de equidad, lo que nos lleva de nuevo a la dimensión eminentemente política del grado de nivelación.

10. El procedimiento que se utiliza en España para cuantificar las necesidades relativas de gasto de las CCAA ocupa una posición intermedia en cuanto a su grado de complejidad en relación con los métodos utilizados en otros países descentralizados. En algunos de ellos, la población es el único criterio utilizado para la fijación de las necesidades de gasto, mientras que en otros esta variable se corrige utilizando estimaciones muy complejas y detalladas de los costes relativos de provisión de cada servicio en distintos territorios. En opinión de la Comisión, ambos modelos extremos presentan problemas, por lo que se recomienda mantener el enfoque actual, basado en una fórmula relativamente sencilla, pero que incorpora alguna de las variables con un mayor impacto sobre la demanda de los principales servicios gestionados por las CCAA y sobre sus costes unitarios de provisión. Se recomienda también mantener la práctica actual de utilizar esta fórmula para calcular una población ajustada por diferenciales de coste que sirva de base para los cálculos que exige el SFA. Dentro de este marco, la Comisión considera que existe un margen apreciable para afinar el cálculo de las necesidades relativas, de acuerdo con las recomendaciones que se recogen en el presente capítulo.

12. La Comisión considera necesario elaborar uno o varios indicadores de población ajustada que recojan explícitamente las necesidades relativas de gasto ligadas a todas las competencias descentralizadas que han sido asumidas por las CCAA de régimen común (las llamadas competencias homogéneas). Este indicador debería recalcularse cada año con información actualizada. A efectos de los cálculos del sistema, podría utilizarse una media móvil de los indicadores correspondientes a varios ejercicios, con el fin de suavizar los ajustes de escala en los servicios.

13. La financiación total a competencias homogéneas de cada Comunidad Autónoma debería determinarse a partir de sus necesidades de gasto y de su capacidad fiscal (ingresos normativos por tributos cedidos), de acuerdo con el grado de nivelación que se acuerde y se canalizaría a través de la estructura de fondos que se describe en la sección 5 del presente capítulo. La financiación de las competencias singulares o no homogéneas se realizaría mediante transferencias específicas no condicionadas.

2. Estructura general del indicador de población ajustada

14. La Comisión recomienda mantener la estructura básica de la actual fórmula de necesidades de gasto/población ajustada. Así pues, la población ajustada de las CCAA de régimen común en un año dado se calcularía repartiendo entre ellas una cantidad total de unidades igual a la población total del territorio de régimen común contenida en el Padrón, a 1 de enero del mismo año, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Para realizar este reparto se procedería, en primer lugar, a dividir el total de unidades disponible en una serie de bloques que corresponderían a los principales grupos de competencias autonómicas. El volumen total de unidades asignado a cada bloque se repartiría después entre las CCAA en proporción a sus pesos respectivos en las variables de reparto relevantes en cada caso. Si hubiera varias variables de reparto asociadas con un grupo competencial, su distribución entre Comunidades se haría asignando ponderaciones que habrán de sumar a la unidad.

15. La Comisión recomienda que, exclusivamente a efectos del cálculo de las necesidades, se establezcan cuatro bloques, que corresponderían a la sanidad, la educación, los programas de protección social y el resto de los servicios autonómicos, a los que por brevedad se denominará otros servicios. Siguiendo las recomendaciones de la literatura técnica y la práctica habitual en otros países, se recomienda que las ponderaciones de estos cuatro bloques reflejen el peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común en el pasado reciente, posiblemente utilizando una media móvil de varios ejercicios. A estos efectos, habría que deducir de los gastos observados los intereses y la parte que se financia con transferencias condicionadas, como pueden ser las ayudas de los Fondos Estructurales europeos o la financiación específica del Gobierno central para competencias singulares, con el fin de aislar aquellas partidas de gasto que han de financiarse con los recursos que proporciona el sistema de financiación general.

16. Los bloques que se describen en el párrafo anterior son sólo una construcción útil para el cálculo de las necesidades de gasto y no implicarían restricción alguna sobre la autonomía de los Gobiernos autonómicos para decidir la composición de su gasto.

17. Para cada uno de los bloques deberán establecerse una o varias variables de reparto. Al menos una de estas variables sería un indicador de población que aproximaría la demanda de los servicios relevantes a través del número de usuarios reales o potenciales de los mismos, posiblemente ponderados por la intensidad de uso. Aquí se engloban factores hoy ya relevantes a la hora de computar los habitantes ajustados, como la estructura demográfica y otros que podrían incorporarse si se considera conveniente. A este indicador básico de demanda se le añadirían variables correctoras adicionales con el fin de recoger el impacto de aquellos factores

que puedan incidir significativamente sobre los costes medios por usuario de los servicios relevantes en los distintos territorios. Las variables correctoras deberían contemplar al menos factores territoriales como la insularidad, la extensión del territorio y la dispersión de la población, así como la existencia de costes fijos. La ponderación de las variables correctoras debería fijarse teniendo en cuenta la evidencia empírica sobre el impacto de los factores considerados sobre los costes de provisión de los servicios.

3. Recomendaciones sobre los indicadores de necesidad

18. La Comisión considera que sería aconsejable introducir algunas variables nuevas en la fórmula de necesidades de gasto o sustituir algunos de los indicadores actuales por otros que aproximen mejor la demanda de determinados servicios o los diferenciales relevantes de costes unitarios. En esta sección se ofrecen algunas recomendaciones en este sentido, comenzando por los indicadores básicos de demanda para los distintos tramos de financiación, para continuar con las correcciones por costes fijos y factores geográficos.

3.1. Sanidad

19. El indicador básico de necesidades de gasto sanitario que se utiliza en el modelo actual es una variable de población protegida por el Sistema Nacional de Salud ponderada por el nivel relativo de gasto sanitario que se observa en cada tramo de edad. La Comisión recomienda mantener este indicador, pero considera que sería aconsejable actualizarlo periódicamente, revisando las ponderaciones asignadas a los distintos tramos de edad y posiblemente sus definiciones para recoger posibles cambios en el perfil de gasto con la edad.

3.2. Educación

21. El indicador básico de necesidades de gasto educativo que se utiliza en el sistema actual es la población de 0 a 16 años de edad de acuerdo con el Padrón. La Comisión considera que esta variable no es la más adecuada para esta función porque no coincide ni con el tramo de edad en el que la enseñanza es obligatoria (de 6 a 15 años) ni con aquel en el que las tasas de escolarización son más elevadas (3 a 17 o 18) y porque no recoge en absoluto al alumnado universitario.

22. En relación con la población entre los 0 y los 3 años, se podría plantear considerar bien población empadronada o bien niños efectivamente matriculados en centros públicos. En cuanto a la educación universitaria, podrían plantearse diferentes fórmulas para garantizar una adecuada asignación de recursos entre CCAA teniendo en cuenta la movilidad de estos alumnos. Una opción sería computar los matriculados reales en las universidades públicas de cada Comunidad independientemente de la Comunidad de origen. Otra posibilidad sería computar la población potencial en edad universitaria residente en cada Comunidad y articular algún mecanismo entre CCAA para compensar los gastos generados en cada una de ellas por los residentes de otras. Este mecanismo compensatorio no sería necesario si la financiación de la universidad pública siguiera al alumno, mediante becas de matrícula, siempre que en todas las universidades los precios públicos reflejaran el coste de provisión.

23. Una posible alternativa sería la de repartir el tramo educativo de financiación en base a una combinación de dos variables: i) la población empadronada con edades comprendidas entre los 0 y los 18 años, a la que habría que añadir el alumnado que cursa en centros públicos algún ciclo formativo de grado superior, que en su inmensa mayoría tiene más de 18 años y ii) el alumnado universitario matriculado en centros públicos presenciales en cursos de grado o equivalente y máster. La primera variable mantendría básicamente el enfoque del actual indicador, recogiendo la población en edad escolar en vez de la escolarizada (excepto en el caso de los ciclos formativos de grado superior), aunque afinando el intervalo de edades relevante. La segunda variable, por su parte, recogería las necesidades específicas de gasto universitario. Puesto que las tasas de escolarización a este nivel varían considerablemente entre Comunidades, gracias en parte a la movilidad estudiantil, y están en cualquier caso lejos de la unidad, parece razonable fijarse directamente en el número de estudiantes antes que en la población total del grupo de edad relevante, algo que también es cierto en el caso de los ciclos de grado superior. Las ponderaciones relativas de estos dos indicadores deberían ser proporcionales a los pesos relativos de las enseñanzas universitarias y no universitarias en el gasto total de las CCAA en educación, del que habría que deducir las matrículas pagadas por las familias y la financiación específica del Estado y la UE.

3.3. Servicios sociales y otros programas de protección social

24. Para aproximar las necesidades de gasto en materia de servicios sociales en la fórmula actual se utiliza la población mayor de 64 años (65+). La Comisión considera que la medición de las necesidades de financiación de este bloque de servicios públicos fundamentales puede mejorarse siguiendo las siguientes recomendaciones: i) Para las prestaciones vinculadas con los mayores, dividir la población mayor de 65 años en dos tramos (de 65 a 79 años y a partir de 80 años) y ponderar estos de acuerdo con la probabilidad relativa media para el conjunto nacional de sufrir alguna discapacidad reconocida de acuerdo con los datos del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; ii) En el caso de otras políticas de protección social dirigidas a la lucha contra la pobreza y a la inclusión social, la ausencia de estadísticas homogéneas por CCAA y con un nivel suficiente de representatividad hace deseable mejorar la fiabilidad de la Encuesta de Condiciones de Vida a nivel regional en relación con la población en riesgo de exclusión y pobreza en cada Comunidad, incluyendo la pobreza infantil. No obstante, mientras se dispone de esa nueva fuente, debería emplearse la mejor información disponible para aproximarse a la población relevante (como puede ser la Encuesta de Población Activa o las Encuestas de Condiciones de Vida con un tratamiento de medias móviles para mitigar los problemas de homogeneidad apuntados); iii) Ambos tipos de prestaciones deben ponderarse según el peso relativo del gasto en mayores y de los programas de lucha contra la pobreza y exclusión social dentro del gasto total en esta área, no financiado con transferencias específicas.

3.4. Otros servicios

25. En relación con el resto de los servicios autonómicos la Comisión considera que debe utilizarse la población total de acuerdo con el Padrón, así como aquellas otras variables no directamente relacionadas con la población total que, de acuerdo con la evidencia empírica, se consideren oportunas.

3.5. Correcciones por factores geográficos y costes fijos

26. El sistema actual incluye correcciones globales, y no tramo a tramo, por tres variables geográficas: la extensión territorial, la insularidad y la dispersión de la población, con una ponderación global conjunta del 3%. La partida asignada a la insularidad se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares, lo que implica asignar a Canarias un 79,9% de su importe total y el indicador de dispersión es el número de entidades singulares existente en cada Comunidad en el año corriente. La Comisión recomienda mantener las correcciones existentes por estos tres factores, aunque posiblemente revisando algunos de los indicadores utilizados y/o sus ponderaciones y permitiendo que éstas puedan ser diferentes para los distintos bloques de financiación. Los posibles cambios en la construcción y ponderación de estos indicadores, así como la posible introducción de otros nuevos deberían ser consistentes con la evidencia empírica existente sobre su impacto en los costes de provisión de los principales servicios de titularidad autonómica.

27. En lo que atañe a la dispersión de la población, la Comisión considera que el indicador actual, basado en el número de entidades singulares de población, podría ser mejorable y recomienda que se consideren las ventajas e inconvenientes de otras posibles alternativas que tuviesen en cuenta las distancias entre núcleos urbanos y la distribución geográfica de la población.

28. También se propone recuperar una partida de costes fijos que ya existía en anteriores modelos de financiación autonómica. Esta partida se repartiría a partes iguales entre todas las CCAA con el fin de ayudar a sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las Comunidades con menor número de habitantes.

29. Los indicadores propuestos podrían incorporar una corrección por población flotante y vinculada, en la medida en que el turismo y otros movimientos afecten a la prestación y la dimensión de los servicios públicos, de forma no recogida en otros indicadores de necesidad.

4. Factores adicionales a considerar

31. Se recomienda que la comisión prevista en el párrafo 11 y los organismos competentes emprendan los trabajos técnicos que puedan ser necesarios para introducir en un plazo razonable algunos cambios adicionales en la fórmula de población ajustada.

32. Dos factores importantes de costes diferenciales que la fórmula actual de necesidades de gasto no recoge son los ligados a las diferencias en niveles de precios y de renta per cápita que

existen entre CCAA. El nivel general de precios puede afectar de forma directa a diversos componentes del gasto autonómico. Por su parte, el nivel de renta per cápita puede tener también un efecto apreciable sobre esta variable a través de la demanda y del coste de los servicios públicos, debido a factores como el estado de salud de la población y el grado de utilización de los mismos.

33. Puesto que el diseño de ambas correcciones plantea complejos problemas técnicos y conceptuales, la propuesta de la Comisión en este punto no sería la de introducirlas inmediatamente en la fórmula de población ajustada, sino la de analizar en detalle esta posibilidad para ir desarrollando las herramientas necesarias de cara a su implementación a medio plazo, incluyendo un índice de precios relativos regionales (para el gasto de las Administraciones Públicas o al menos para el consumo) y una estimación cuidadosa de cómo varía la demanda de los principales servicios públicos con el nivel de renta.

34. Finalmente, se recomienda estudiar también la incidencia de otros factores en la demanda y los costes de los servicios, tales como las deseconomías de escala, particularmente en el gasto sanitario o la orografía.

5. Nivelación y estructura del sistema de financiación

35. En esta sección se ofrece una propuesta sobre la estructura del nuevo modelo de financiación. De acuerdo con el diagnóstico recogido en el capítulo 1 del presente Informe, una vez acordado un determinado equilibrio vertical de partida se pretende simplificar la estructura del sistema de financiación, hacerlo más transparente y dotarlo de un criterio explícito de reparto entre CCAA que se aplicaría sin excepciones, una vez desaparezca la cláusula de *statu quo*. El grado de nivelación horizontal del modelo vendría determinado por dos parámetros que deberían fijarse en una negociación política que no corresponde a esta Comisión.

36. El núcleo del modelo estaría integrado por dos Fondos, los llamados Fondo Básico de Financiación (FBF) y Fondo de Nivelación Vertical (FNV). Conjuntamente con los recursos tributarios autonómicos no aportados al FBF, estos dos fondos determinarían la financiación a competencias homogéneas de las Comunidades Autónomas antes del ejercicio de su capacidad normativa en materia tributaria. Un tercer Fondo Complementario de Financiación (FCF) aportaría recursos para la financiación de las competencias singulares que hayan sido asumidas sólo por algunas Comunidades.

37. El FBF se formaría con la recaudación total de los tramos autonómicos del IVA e Impuestos Especiales (IEE) que corresponda a las CCAA de régimen común y con un porcentaje de los ingresos normativos de éstas por las demás figuras que se integran en la cesta de tributos cedidos, incluyendo los ya recogidos en el modelo actual, los Impuestos sobre Actividades de Juego y sobre Depósitos en Entidades de Crédito y, en su caso, el Impuesto sobre el Patrimonio si se decidiese mantenerlo en el sistema con una recaudación normativa distinta de cero. En el caso de que así se acuerde, se incluiría también en este fondo una aportación de las Comunidades Forales. El FBF se distribuiría en proporción a la población ajustada regional, calculada como se propone en secciones anteriores del presente capítulo.

38. El FNV se nutriría con recursos aportados por el Estado y se repartiría entre CCAA con el objetivo de reducir la desigualdad en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas que pudiera persistir tras la aplicación del FBF como resultado de las diferencias existentes entre CCAA en términos de los recursos tributarios normativos que no se aporten a dicho fondo. Los recursos aportados por el FNV no deberían alterar la ordenación de las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado.

39. Respetando esta condición, una posibilidad sería la de repartir el FNV de forma que se elimine una fracción, igual para todas las CCAA y tan grande como sea posible, del diferencial de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas que exista entre cada Comunidad y la Comunidad con mayor financiación por habitante ajustado tras la aplicación del FBF. Otra posibilidad sería repartir el FNV de forma que corrija más las desventajas de las Comunidades con menor financiación por habitante ajustado, aplicándose primero a corregir la diferencia entre los recursos por habitante ajustado de la última Comunidad en financiación con la penúltima, de ambas con la antepenúltima y así sucesivamente. Si la dotación del FNV fuese suficiente para conseguir la nivelación total de la financiación por habitante ajustado, cualquier remanente se repartiría en proporción a la población ajustada. La dotación del FNV evolucionaría con el índice de evolución que se describe en la sección 7 del presente capítulo.

40. El porcentaje de los ingresos normativos autonómicos distintos del IVA e IIEE que se integra en el FBF, al que se denominará Coeficiente de Aportación al Fondo Básico (CAFB), determina de forma directa el grado de nivelación que este Fondo genera y, junto con el peso del FNV en los recursos totales, la del conjunto del sistema en ausencia del *statu quo*. El valor del CAFB se negociaría por todas las administraciones implicadas y debería fijarse de tal forma que, en el año base del sistema, la suma de las dotaciones totales del FBF y el FNV permita, al menos, la nivelación total del gasto en SPF que se acuerde, sin que esta restricción de mínimos al grado de nivelación del sistema condicione en modo alguno la composición del gasto de cada Comunidad. Por otro lado, el sistema sería compatible con la nivelación plena de todos los recursos, que marcaría el tope superior al grado de nivelación permitido. El peso relativo del FNV también será objeto de negociación en las condiciones que se fijan más adelante.

5.1. Puesta en marcha del sistema

44. La Comisión considera necesario eliminar la cláusula de *statu quo* que se ha incluido en anteriores modelos de financiación autonómica, pero reconoce que pueden existir dificultades políticas para suprimirla de forma inmediata. Por ese motivo, se recomienda que en el año base del nuevo modelo ninguna Comunidad pierda recursos en términos absolutos respecto a lo obtenido con el modelo anterior. La Comisión aconseja también que la absorción de las diferencias de financiación derivadas del *statu quo* se haga de forma progresiva y dentro del periodo de vigencia del nuevo SFA, dejando su concreción para la negociación política en el seno del CPFF.

45. El volumen total de recursos a integrar en el nuevo sistema de financiación en su año base se pactará entre todas las administraciones implicadas e incluirá, si así se acuerda, una aportación de las Comunidades Forales a la nivelación interregional. Si como parte del acuerdo sobre la

reforma del SFA se decidiese que es necesario incrementar los recursos del mismo para garantizar su suficiencia, los recursos adicionales que se considerasen necesarios por encima de la aportación foral provendría en parte de un incremento en los tributos de las CCAA de régimen común, que podría vehicularse a través de una subida de los tipos autonómicos del IVA e IIEE y/o mediante un incremento, a petición expresa de las CCAA, de las escalas autonómicas de referencia de otros tributos cedidos, que serían las que se aplicasen para el cálculo de su recaudación normativa. Los recursos adicionales resultantes de la subida de los impuestos autonómicos se integrarían en parte en el FBF de acuerdo con lo previsto en el párrafo 37.

46. La aportación total del Estado al SFA correspondiente al año base del nuevo sistema se repartiría entre el FBF y el FNV de la forma que se acuerde con las CCAA. La parte a integrar en el FBF podría tomar la forma de un incremento en el valor inicial del tramo autonómico del IVA o los IIEE.

7. El índice de evolución de la aportación estatal al sistema de financiación autonómica

52. La evolución de la aportación estatal al SFA se ha ligado tradicionalmente a la de un agregado de ingresos estatales conocido como ITE (por ingresos tributarios del Estado). En el modelo actual este agregado se define como la parte de los ingresos tributarios por IRPF, IVA e Impuestos Especiales que corresponde al Estado tras descontar la participación de las CCAA calculada con un criterio de caja. Esto es, el ITE se obtiene restando de los ingresos totales por las figuras tributarias citadas la parte de los mismos que corresponde a las CCAA de régimen común, pero esta última cifra no se calcula utilizando los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de los impuestos relevantes, sino como la suma de las entregas a cuenta del año en curso más las liquidaciones practicadas y pagadas en el mismo, que generalmente corresponderán a dos años atrás.

53. El ITE es una referencia natural a la hora de determinar la evolución de la aportación del Estado al SFA porque recoge los ingresos netos de la AGE que proceden de sus tributos más importantes y estables. Sin embargo, este indicador también presenta varios problemas que hacen aconsejable considerar una posible modificación en su procedimiento de cálculo y suplementarlo con un segundo indicador que también se tendría en cuenta para calcular el índice de evolución de la aportación estatal al SFA.

54. El procedimiento actual de cálculo del ITE con un criterio de caja hace que el indicador sea sensible a los errores de previsión que el Gobierno central pueda cometer a la hora de elaborar los PGE. Teniendo en cuenta esta circunstancia, la Comisión considera que sería deseable estudiar las ventajas e inconvenientes de introducir un criterio de devengo en el cálculo del ITE. Bajo este criterio, el ITE se calcularía substrayendo de los ingresos totales por IRPF, IVA e Impuestos Especiales (calculados con un criterio de caja) la participación definitiva de las CCAA en tales impuestos de acuerdo con la correspondiente liquidación del SFA.

55. Por otro lado, el ITE es más volátil que la actividad económica y genera un desbordamiento indeseable entre administraciones, pues cualquier cambio en la política tributaria del Estado

que afecte a la cesta de impuestos que le sirve de base afectará a los ingresos de las CCAA. Con el fin de mitigar estos problemas convendría analizar la posibilidad de introducir un nuevo Índice de Evolución de la Aportación Estatal al SFA (IEAE) que se calcularía como el promedio de los índices de evolución del ITE y del PIB nominal del conjunto del territorio de régimen común. Este índice determinaría la evolución de las aportaciones estatales al FBF, en su caso, al FNV y al FCF, con la posible excepción de una parte de la dotación de este último fondo que corresponda a Ceuta y Melilla, tal como se recoge en el párrafo 18 del capítulo 5.

CAPÍTULO 5: ESPECIALIDADES TERRITORIALES, ASPECTOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS FUERA DEL SISTEMA

1. Regímenes especiales de financiación: regímenes forales y especialidades en el sistema común

1.1. Introducción y cuestiones generales

1. Dentro del sistema español de financiación autonómica (SFA) existen varios regímenes especiales. Las Comunidades Forales tienen un sistema propio, conocido como de concierto en el País Vasco y de convenio en Navarra, completamente distinto del que se aplica en el resto de España. Por otro lado, Canarias y Ceuta y Melilla presentan particularidades importantes dentro del llamado régimen común. Todos estos regímenes tienen una larga tradición y cuentan con reconocimiento legal e incluso constitucional. En los casos de Canarias y Ceuta y Melilla, su objetivo básico ha sido el de compensar las desventajas derivadas de la peculiar situación geográfica de estos territorios extrapeninsulares.

2. La Comisión considera que las particularidades citadas son perfectamente admisibles siempre y cuando no impliquen privilegios económicos, tal y como exige la Constitución. En aquellos casos en los que los regímenes especiales tengan un objetivo compensatorio de posibles desventajas geográficas, deberá procurarse que el conjunto de las ventajas y ayudas ofrecidas a los territorios implicados a través del SFA y por otras vías guarden una razonable proporcionalidad con las desventajas que se pretende compensar.

3. La regulación de los regímenes especiales habrá de ser completamente transparente, incluyéndose todos los detalles relevantes en la ley correspondiente y no en acuerdos bilaterales de difícil acceso para terceros.

1.3. Especialidades en el sistema de financiación común

1.3.1. Sobre el régimen especial de Canarias

8. Determinadas características estructurales de Canarias, inherentes a su condición de región ultraperiférica, han dado lugar a lo largo de la historia a un régimen específico tanto en la legislación española como europea. El Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), reconocido constitucionalmente, tiene como fin primordial promover el desarrollo económico y social de Canarias, de acuerdo con el principio constitucional de solidaridad.

9. El régimen específico de Canarias se caracteriza por una tributación indirecta muy inferior a la existente en la Península y Baleares, que se instrumenta a través de figuras específicas de la Comunidad. Adicionalmente, el REF comprende otras medidas de naturaleza diversa, entre las que se encuentra un conjunto de incentivos fiscales en la imposición de las rentas empresariales –dirigidos a fomentar la inversión productiva, la creación de empleo, la diversificación económica y el apoyo a la producción industrial-, así como otras medidas que tratan de compensar los sobrecostos de la ultraperifericidad en ámbitos como el transporte de personas y mercancías, la generación de energía y la producción de agua. Así mismo, Canarias tiene acceso a dotaciones específicas por su condición de región ultraperiférica en determinados fondos europeos y en los Fondos de Compensación Interterritorial. Por otra parte, el SFA siempre ha incluido la insularidad entre los determinantes de las necesidades de gasto, con una ponderación que en el modelo actual supone reconocer a Canarias un diferencial de necesidades de gasto apreciable y muy superior al reconocido a Baleares.

10. Tradicionalmente, los recursos tributarios derivados del REF no tenían ningún papel en el SFA, aunque sí en el sistema de financiación local. Con la aprobación de la Ley 22/2009 la situación cambió parcialmente y los ingresos por tales tributos han pasado a tenerse en cuenta a efectos de la distribución del Fondo de Competitividad. También ha existido desde la creación del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) una compensación al Estado por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE) que fue absorbido por esta figura integrada en el REF.

11. A la vista de todo lo anterior, la Comisión recomienda que el grado de integración en el SFA de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma de Canarias ligados al REF se pacte atendiendo al principio de proporcionalidad recogido en el párrafo 2 del presente capítulo y teniendo en cuenta el peso de la compensación por la supresión del IGTE en relación con los recursos REF en ejercicios recientes. La parte de los recursos derivados del REF que, en su caso, se integre en el SFA recibiría el mismo trato que los tributos cedidos distintos del IVA e Impuestos Especiales. Esto es, la fracción de tales recursos determinada por el Coeficiente de Aportación al Fondo Básico (CAFB) se integraría en el FBF y el resto de los mismos se contabilizaría como ingresos de Canarias a efectos del reparto del Fondo de Nivelación Vertical (FNV).

12. Si atendiendo a lo recogido en el párrafo 11 los recursos tributarios derivados del REF deben ser considerados en el SFA, su cuantificación debería hacerse de forma coherente con las competencias normativas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias y con su espacio fiscal propio, de forma que no resulte penalizada su autonomía financiera.

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>
- Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (CE, 2017). Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Madrid.
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf
- Costa, A., J. García, X. López y J. L. Raymond (2015). "Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles." Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia y Coneixement, Monografies, no. 17/2015.
- de la Fuente, A. (2017a). "La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2017-17. Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-17.pdf>
- de la Fuente, A. (2017b). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2015." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2017-18. Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-18.pdf>
- de la Fuente, A. (2017c). "El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión." FEDEA Policy Papers no. 2017-06, Madrid. De próxima publicación en *Hacienda Pública Española*.
<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/03/FPP2017-06.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017a). Estadística del padrón continuo.
<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t20/e245/p08/&file=pcaxis&dh=0&capsel=1>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017b). Estadística de condiciones de vida. Riesgo de pobreza o exclusión social.
<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1928&capsel=1933>
- Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (IGCAC, 2017). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ejercicio 2015.
<http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/intervencion/index.jsp>
- Lopez Casasnovas, G. (2017). "Reflexión al hilo de los trabajos de elaboración del informe de expertos para la reforma de la financiación autonómica." Mimeo, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECyD, 2017a). Estadísticas Universitarias. Estadística de Estudiantes. Curso 2014/2015.
http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/universitaria/estadisticas/alumnado/2014-2015_Rend.html
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECyD, 2017b). Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2014-2015.
<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria.html>
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECyD, 2017c). Estadística del gasto público en educación. Año 2014.
<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico.html>

- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017a). "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 2015." Madrid.
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017b). Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid. Años 2012 a 2014
<http://serviciostelematicosex.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública y antecesores (MHFP, varios años a). Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. Años 2012 a 2014.
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública y antecesores (MHFP, varios años b). *Las Haciendas Autonómicas en Cifras*, Años 2012 a 2014
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/haciendas%202005.aspx>