Estudios sobre la Economía Española - 2020/39

La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2018

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

Noviembre 2020

fedea

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

La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2018

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

Octubre de 2020

Resumen

En este trabajo se construyen series homogeneizadas de financiación regional a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal desde 2002 hasta 2018, así como series complementarias de financiación por caja, financiación destinada a competencias singulares y ayudas implícitas en los mecanismos extraordinarios de liquidez para comunidades autónomas. También se recopilan otros agregados de interés que pueden servir para relativizar la financiación autonómica, incluyendo la población ajustada regional. Estas series se utilizan para ilustrar algunos rasgos de interés de la evolución de la financiación agregada regional y de la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en términos de financiación por unidad de necesidad. Con el trabajo se incluyen dos hojas de Excel con los datos, una organizada por regiones y la otra por variables.

Palabras clave: financiación autonómica

Clasificación JEL/JEL Classification: H71, H77

[*] El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación financiado en parte por BBVA Research. Agradezco también la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a través del proyecto ECO2017-87862-P y la ayuda e información que me han proporcionado los servicios del Ministerio de Hacienda.

Índice

1. Introducción 2
2. Construcción de las series de financiación homogénea y de otras variables 2
- Subvenciones a los intereses a través de los mecanismos adicionales de financiación 7
- Financiación por caja y financiación para competencias singulares 8
- Recaudación real y normativa por ciertos tributos cedidos 10
- Población ajustada, PIB y deflactor del PIB 12
- Algunos ratios de interés 15
- Entregas a cuenta e ingresos por caja por recursos sujetos a liquidación 16
3. La evolución de la financiación agregada 16
4. La financiación relativa por habitante ajustado 20
- Impacto de los mecanismos adicionales de financiación y aplazamientos 22
- Un tratamiento alternativo del REF canario 23
5. Conclusión 24

Anexo
1. Estimación de la recaudación homogénea de ciertos tributos cedidos 26
1.1. Impuesto de Sucesiones y Donaciones 26
1.2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados 30
1.3. Tasas sobre el juego 33
1.4. Tasas afectas a los servicios traspasados 37
2. Los Recursos REF de Canarias 39
- El REF antes de 2009 43
- Compensación al Estado por la supresión del IGTE 44
3. Cálculo del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas bajo el sistema 2002 44
4. Tratamiento de las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009 46
- Subvención implícita a las CCAA 49
5. Los mecanismos adicionales de financiación 50

Referencias 56

1. Introducción

En este trabajo se analiza la evolución de la financiación definitiva de las comunidades autónomas de régimen común desde 2002 hasta 2018. Con este fin, se construyen series de *financiación efectiva a competencias homogéneas* que intentan aproximar, mejor que los datos oficiales de financiación normativa, los recursos que el sistema ordinario de financiación autonómica (SFA) habría proporcionado a los gobiernos regionales durante el período analizado para financiar las competencias comunes a todas las comunidades autónomas si éstas hubiesen aplicado una escala tributaria común en los impuestos sobre los que tienen capacidad normativa.[1] También se construyen series complementarias de financiación por caja y financiación destinada a competencias singulares y se recopilan otros agregados de interés que pueden servir para relativizar la financiación autonómica, incluyendo la población ajustada regional, que hasta 2009 se calcula tanto con los criterios del sistema actual como con los de su antecesor. Estas series se utilizan en la segunda parte del trabajo para ilustrar algunos rasgos de interés de la evolución de la financiación agregada regional y de la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en términos de financiación por unidad de necesidad.

2. Construcción de las series de financiación homogénea y de otras variables

El Cuadro 1 resume el cálculo de la financiación efectiva total a competencias homogéneas en el primer y dos últimos años del período analizado. Los datos completos para cada comunidad autónoma de régimen común y para el conjunto de las mismas durante cada ejercicio del período de interés se recogen en el archivo de Excel que acompaña a este trabajo siguiendo la estructura de los cuadros 1-5. Para el año 2009, en el archivo se incluyen tanto los recursos que habría recibido cada región con el anterior sistema de financiación (sistema 2001) como los realmente percibidos con el nuevo modelo que comenzó a aplicarse en dicho año (sistema 2009).

Con el fin de facilitar las comparaciones entre regiones, la financiación autonómica se calcula "a competencias homogéneas" --esto es, incluyendo sólo los recursos destinados a financiar un conjunto de competencias común a todas las comunidades autónomas y uniforme en el tiempo que incluye la gestión de la sanidad y de la educación pero no algunas competencias singulares (como las instituciones penitenciarias, la policía o la administración de justicia) que sólo han sido asumidas hasta el momento por determinadas comunidades.[2] Por la misma razón, los ingresos tributarios de las comunidades autónomas se contabilizan de una forma que intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido de haberse aplicado una normativa común en todas ellas (esto es, *a igual esfuerzo fiscal*). En el caso de Canarias, se incluyen los recursos adicionales que esta región obtiene fuera del sistema ordinario de financiación regional gracias

[1] El trabajo presupone una cierta familiaridad con el funcionamiento del actual sistema de financiación regional y el de su antecesor. Para un análisis detallado de tales sistemas véanse entre otros Monasterio (2002), López Laborda (2006 y 2010), de la Fuente y Gundín (2008 a y b), Bosch (2010) y de la Fuente (2010 y 2020). La última referencia citada discute en detalle la última liquidación disponible del SFA.

[2] La financiación efectiva que aquí se calcula tampoco incluye los recursos complementarios que proporcionan el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Estructurales europeos para promover el desarrollo de las regiones más atrasadas, ni las aportaciones extraordinarias de la Administración Central para fines específicos a través de convenios y mecanismos similares.

Cuadro 1: Cálculo de la financiación efectiva a competencias homogéneas conjunto de las comunidades de régimen común, millones de euros corrientes

	2002	*2017*	*2018*
1. Ingresos homog. por tributos cedidos con capacidad normativa	***30.140***	***56.395***	***61.016***
1.1. Ingresos homogeneizados por tributos cedidos tradicionales	*13.651*	*15.770*	*16.981*
1.1.1. Tasas afectas a los servicios traspasados (rec. homogénea)	1.375	2.960	3.341
1.1.2. Impuesto sobre el Patrimonio (recaudación real) hasta 2008	991	0	0
1.1.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (rec. homogénea.)	1.409	3.810	3.862
1.1.4. I. sobre Transm. Patrim. y Act. Jur. Doc. (rec. homogénea)	7.819	7.286	7.967
1.1.5. Tasas sobre el juego (recaudación homogénea)	1.613	1.003	1.018
1.1.6. REF Canarias, (recaudación normativa desde 2009, real antes)	445	712	794
1.2. Ingresos homog. por otros tributos cedidos con capacidad normativa	*16.489*	*40.626*	*44.036*
1.2.1. IRPF (sin ejercicio capacidad normativa)	14.547	40.081	43.356
1.2.2. Impuesto de matriculación (sin ejercicio cap. normativa)	1.189	426	549
1.2.3. Imp. sobre la venta minorista de hidrocarb. (sin ej. cap. norm)	753		
1.2.4. Impuesto sobre actividades de juego (recaudación real)	0	119	130
2. Ingresos por tributos cedidos sin capacidad normativa	***19.794***	***44.865***	***48.333***
2.1. IVA	12.920	31.824	35.088
2.2. Impuestos Especiales (excepto el de electricidad)	6.184	11.168	11.283
2.3. Impuesto sobre el consumo de electricidad	690	1.304	1.349
2.4. Impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito		569	612
3. Transferencias del Estado a competencias homogéneas	***20.684***	***8.867***	***9.837***
3.1. Fdo. de Suficiencia a competencias homogéneas	20.475	-4.712	-5.257
3.2. Garantía sanitaria	209	0	0
3.3. Dotación adicional sanidad II Conf. de Presidentes		0	0
3.4. Compensación supresión Impuesto de Patrimonio		0	0
3.5. Transferencia del Fondo de Garantía		7.885	8.792
3.6. Fondo de Cooperación		2.004	2.234
3.7. Fondo de Competitividad		3.295	3.627
3.8. Compensación Disposición Adicional Tercera		0	0
3.9. Ajuste a 3.1. por valoración de las políticas lingüísticas		395	441
4. Total = financiación efectiva a competencias homogéneas	**70.618**	**110.127**	**119.186**
+ subvención estimada, MAF y aplazamientos liqs. 2008 y 2009	0	2.675	2.437
4.b. Financiación efectiva + subvenciones a intereses	***70.618***	***112.802***	***121.624***

Notas:

- Sobre el cálculo de los recursos REF, véase la sección 2 del Anexo. Se utiliza la recaudación normativa por este concepto desde 2009 y la recaudación real para el período anterior.
- El Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas para el año base del sistema 2002 se calcula a partir de los datos se ofrecen en MEH (2006) sobre la dotación total de este Fondo en el año base y de la valoración de las competencias no homogéneas a 1 de enero de 2002 suministrados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MHAP. El valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas en el año base de 1999 se hace evolucionar con el *ITE* correspondiente. (Véase la sección 3 del Anexo para más detalles). Para el nuevo sistema, se dispone de datos sobre la valoración de las competencias no homogéneas en las sucesivas liquidaciones del SFA (MH, 2020a). Estas cifras se restan de la dotación total del Fondo de Suficiencia para obtener su valoración a competencias homogéneas.
- La compensación por la supresión del impuesto de Patrimonio sólo aparece como partida independiente en los datos de 2009 bajo el anterior sistema de financiación. Esta partida se integra en *el statu quo* del nuevo sistema en el mismo año, aunque de una forma un tanto peculiar pues la ley introduce una serie de ajustes con el fin de mantener constante su valor hasta 2011.
- *Fuentes:* Liquidaciones del SFA desde 2002 (MH, 2020a); REF Canarias: liquidaciones del SFA desde 2009, en otros años, IGCAC (varios años), liquidación de los PGE (IGAE, varios años) y consulta directa a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (véase la sección 2 del Anexo). Recaudación homogeneizada por ITP y AJD, sucesiones y tasas sobre el juego: sección 1 del Anexo. Dotación adicional para sanidad: MH (2020d). Recaudación real tributos cedidos tradicionales: MH (2020d) hasta 2004 para evitar las lagunas que presenta en esos años la serie de la Inspección General de Servicios (IGS); para años posteriores, datos de la IGS proporcionados por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAyL), disponibles también en los últimos años en MH (2020b). Impuesto sobre Actividades del Juego: SGFAyL. IDEC e IAJ: SGFAyL. Resto de variables: liquidaciones del sistema de financiación (MH, 2020a).

al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta la comunidad (los llamados Recursos REF).[3] Desde 2009 hasta 2016, el dato que se utiliza proviene de la liquidación del SFA y corresponde a la recaudación normativa por Recursos REF, calculada como la recaudación que se habría obtenido con la normativa en vigor en 2009. Antes de esta fecha, no se calculaba una recaudación normativa así que se utiliza la recaudación real. En 2017 y años posteriores la recaudación normativa del REF ha dejado de utilizarse a efectos del reparto del Fondo de Competitividad y por lo tanto ha dejado de calcularse y no se incluye en los anexos a la liquidación del SFA. El dato de ingresos REF que se utiliza en el presente informe para estos últimos años se calcula actualizando el último valor disponible de esta variable, el correspondiente a 2016, con el ITE, que es el procedimiento que se utiliza para actualizar la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales.

La financiación efectiva se construye como la suma de tres grandes partidas: los rendimientos homogeneizados de los tributos cedidos a las comunidades autónomas con capacidad normativa,[4,,5] los rendimientos reales de los tributos cedidos sin capacidad normativa y las transferencias del Estado y de otras comunidades. Con la excepción del Fondo de Suficiencia,[6]

---

[3] En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre combustibles, labores de tabaco y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten en algunos casos entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, los rendimientos de estos tributos que corresponden a la comunidad autónoma no se deducen de sus necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia. De hecho, hasta 2008, los recursos REF se mantenían completamente al margen del sistema ordinario de financiación. Esto ha cambiado de 2009 en adelante con la actual ley de financiación regional, pero sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad. Comenzando con la liquidación de 2015, sin embargo, el REF deja de tenerse en cuenta a estos efectos, aunque el cambio se realizará de una forma gradual. Finalmente, en 2016 se suprime la compensación de Canarias al Estado por la supresión del IGTE, que hasta el momento minoraba los recursos REF. Para más detalles, véase la sección 2 del Anexo.

[4] En este grupo se incluye el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) pero sólo hasta 2008, cuando en principio desaparece y la compensación del Estado a las comunidades autónomas por su supresión se integra en el sistema de financiación. A partir de 2012, algunas comunidades recuperan el impuesto pero éste ya no está integrado en el sistema ordinario de financiación regional. A nuestros efectos, de 2012 en adelante el IP se trata como un impuesto propio autonómico en sentido estricto. En consecuencia, no se calcula una recaudación homogénea y sus rendimientos no se incluyen en la financiación efectiva (como tampoco se incluyen en la financiación normativa del sistema).

[5] En 2013 el Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) desaparece como tal y pasa a integrarse en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IH) una vez la Comisión Europea ha permitido la existencia de suplementos regionales al tipo nacional de este tributo. Dentro de esta última figura se crea un nuevo tipo estatal especial igual para todas las comunidades autónomas (excepto Canarias), cuyos rendimientos se ceden íntegramente a éstas, así como un tipo específico autonómico fijado por las comunidades autónomas, que puede variar de una región a otra. Los datos que se ofrecen sobre el IVMDH de 2013 en la base de datos corresponden a la recaudación del impuesto devengada durante 2012 e ingresada en 2013. Los ingresos devengados e ingresados durante 2013 por el tramo estatal especial del IH se incluyen en la recaudación de este tributo, que forma parte de los ingresos autonómicos por impuestos especiales en el Cuadro 1. Los ingresos del tramo autonómico del IH se recogen aparte en el Cuadro 3. Sobre este tema véase http://blog.efl.es/actualidad-juridica/derogacion-del-impuesto-sobre-las-ventas-minoristas-de-determinados-hidrocarburos.

[6] En años recientes, la cuantía del Fondo de Suficiencia se ha reducido apreciablemente como resultado de los ajustes a este Fondo que se introducen en la ley de financiación regional de 2009 para neutralizar los efectos de posibles variaciones en los tipos del IVA e Impuestos Especiales sobre los ingresos autonómicos. Cada vez que el Estado aumenta los tipos de gravamen de estos impuestos, se estima el incremento de la recaudación que corresponde a las comunidades autónomas y el Fondo de Suficiencia se reduce en la misma cantidad, de forma que los ingresos autonómicos totales no se vean afectados (excepto indirectamente, a través del ITE).

las partidas incluidas dentro de esta última rúbrica varían con el tiempo. Con el cambio al nuevo modelo de financiación que se introduce en 2009, desaparecen ciertas transferencias menores ligadas en teoría a la financiación de la sanidad[7] y aparecen nuevas transferencias estatales y entre regiones que se vehiculan a través de los Fondos de Convergencia Autonómica y del Fondo de Garantía. Para el caso del nuevo sistema de financiación, en la fila 3.9 del Cuadro 1 se introduce un ajuste que deshace la muy discutible revisión al alza en la valoración oficial de las políticas de "normalización" lingüística incluida en el Acuerdo de financiación de 2009, lo que se traduce en una corrección al alza del valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas y a la baja en la financiación destinada a las competencias singulares que se recoge en el Cuadro 2.[8]

Los ingresos tributarios de las comunidades autónomas se calculan de una forma que intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido en cada una de ellas aplicando una escala de gravamen común. En el caso de los tributos cedidos o compartidos que son gestionados por la Agencia Tributaria estatal (como por ejemplo el IRPF), esto es precisamente lo que captura la llamada recaudación normativa o teórica que se utiliza para realizar los cálculos del sistema, que se identifica con la recaudación que se habría obtenido en cada comunidad si ésta no hubiese hecho uso de sus facultades normativas para modificar la escala de gravamen de referencia fijada por el Estado. Sin embargo, en el caso de los tributos gestionados por las comunidades autónomas (los llamado *tributos cedidos tradicionales*), la magnitud deseada no se calcula y el procedimiento utilizado para fijar la recaudación normativa[9] prácticamente asegura que con el tiempo ésta no será una buena aproximación a la variable que nos gustaría medir, por lo que resulta necesario buscar una alternativa que aproxime mejor la capacidad recaudatoria de los impuestos cedidos. Esta alternativa, que se construye de forma diferente dependiendo de la información disponible en cada caso, es lo que se denomina en este trabajo la *recaudación homogénea* del impuesto para distinguirla de la recaudación normativa oficial.

Una posibilidad es la de utilizar la recaudación real de estas figuras en vez de su recaudación normativa. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio antes de su supresión, por ejemplo, la recaudación real seguramente proporcionaba una mejor aproximación de la magnitud deseada que la recaudación normativa porque las comunidades autónomas hicieron en esos años un uso

[7] Se trata de la aportación adicional del Estado acordada en la II Conferencia de Presidentes (que se pagó entre 2006 y 2009) y la garantía sanitaria del viejo sistema 2002.

[8] Como parte del nuevo acuerdo de financiación, la valoración oficial de las competencias de política lingüística se ha multiplicado por 3,5, lo que implica una transferencia de 237 millones adicionales en 2009 a las cuatro comunidades con una segunda lengua cooficial. Si respetásemos la valoración oficial de tales competencias, esta partida se integraría en la financiación de las competencias singulares y no sería visible en la financiación a competencias homogéneas que se calcula en el Cuadro 1, que es el agregado que habitualmente se utiliza para realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, esto no parece razonable. Suponiendo que las competencias de política lingüística hubiesen sido medianamente bien valoradas en su momento, un incremento de tal magnitud en su valoración resulta difícil de justificar. Puesto que además nada obliga a las comunidades beneficiarias a dedicar estos recursos a la promoción de sus respectivas lenguas cooficiales, parece más razonable tratar este incremento de recursos como un aumento de la financiación a competencias homogéneas, lo que se consigue con la corrección realizada en los cuadros 1 y 2.

[9] Básicamente, la recaudación real de cada tributo en el momento de su cesión se actualiza con un índice de evolución que (para la mayor parte de los tributos y el grueso del período considerado) es el mismo para todas las comunidades autónomas y refleja la evolución de la recaudación del Estado por una cesta diferente de impuestos. Para más detalles, véase de la Fuente (2010).

muy limitado de sus competencias normativas para modificar este tributo, con lo que se estaba aplicando prácticamente la misma norma en todas partes. Para otras figuras impositivas, sin embargo, la situación es muy diferente. El caso más claro es quizás el del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), en el que numerosas regiones han ido introduciendo cambios normativos con el paso del tiempo, generalmente para establecer rebajas y bonificaciones en beneficio de los parientes más cercanos del fallecido o donante. Puesto que la escala del impuesto varía muy significativamente de una región a otra en años recientes, se ha optado por homogeneizar la recaudación del ISD utilizando un indicador directo del coste recaudatorio de los principales beneficios fiscales introducidos por las comunidades autónomas, aproximándose así la recaudación que se obtendría en cada región si todas ellas aplicasen la escala estatal de gravamen.

De la misma forma, se ha realizado un ajuste directo para intentar aproximar la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) que se habría obtenido en cada región con los tipos que se aplican en la mayoría de ellas a la compraventa de vivienda libre. En el caso de las tasas sobre el juego, se calcula en primer lugar el tipo impositivo medio del impuesto en el conjunto del territorio de régimen común en cada año dividiendo la recaudación total del tributo por la cantidad total jugada en los juegos de gestión privada autorizados por las comunidades autónomas que son gravados por dicho tributo (casinos, bingos y máquinas recreativas).[10] La recaudación homogeneizada se estima aplicando dicho tipo impositivo medio a la cantidad total jugada en cada región. Desde 2013 en adelante, el cálculo se realiza de manera separada para cada uno de los principales canales de juego para adaptarlo a cambios en la disponibilidad de datos. En el caso del Impuesto sobre Patrimonio, hasta 2008 he identificado la recaudación homogénea con la real por la razón apuntada más arriba**.** De 2009 en adelante, este impuesto se ignora a efectos del cálculo de la recaudación efectiva (véase la nota 4), aunque su recaudación real se incluye en la base de datos (línea 13.1)**.** Finalmente, para las tasas afectas a los servicios traspasados, la recaudación homogénea se aproxima repartiendo la recaudación total observada por este concepto en el conjunto de comunidades de régimen común en proporción a la población.[11]

También se incluye en la sección 2 del Cuadro 1 la participación regional en los nuevos impuestos sobre actividades de juego (IAJ) y sobre depósitos en entidades de crédito (IDEC). Los datos de ingresos por estos tributos son un tanto erráticos durante sus primeros años de aplicación en parte por motivos técnicos y de periodificación. El IAJ está regulado en la Ley 13/2011 de 27 de mayo, de regulación del juego, modificada en 2015. La ley regula esencialmente los juegos y apuestas *online* de ámbito nacional y establece un gravamen sobre los mismos cuyos rendimientos se reparten entre el Estado y las comunidades autónomas. El Estado se reserva la parte correspondiente a los jugadores no residentes en España y los rendimientos de las apuestas mutuas deportivas e hípicas estatales. El resto de la recaudación se

[10] No se incluyen aquí los juegos gestionados por la ONCE y por la empresa pública estatal Loterías y Apuestas del Estado, que no están sujetos a impuestos autonómicos.

[11] Los detalles del cálculo de la recaudación homogénea de cada uno de los tributos cedidos tradicionales se discuten en la sección 1 del Anexo. Sobre el uso que las comunidades autónomas han hecho de sus competencias normativas en materia tributaria, véase MH (**2020f y g**).

reparte entre las comunidades autónomas en base a la residencia de los jugadores. Las comunidades tienen un cierto margen para regular los tipos de gravamen en las figuras que les corresponden, pudiendo establecer recargos de hasta un 20% sobre los tipos fijados en la ley estatal. Tales recargos, sin embargo, se aplicarán únicamente a juegos gestionados por operadores con residencia fiscal en su territorio y sólo en la parte que corresponda a jugadores que también tienen residencia fiscal en el mismo. Hasta el momento, sólo Canarias ha ejercido su capacidad normativa, fijando un pequeño recargo de entre el 1% y el 4% sobre los tipos estatales. Puesto que su efecto es muy limitado, la recaudación modesta y no disponemos de información suficientemente detallada para intentarlo, no se introduce ninguna corrección a los datos disponibles para homogeneizar la recaudación canaria por este tributo.

El IDEC, por su parte, se introdujo con un tipo de gravamen cero en la Ley 16/2012 con efectos desde el 1 de enero de 2013, lo que obligó a suprimir los impuestos autonómicos de la misma naturaleza que ya estaban en vigor en Andalucía, Canarias y Extremadura y a compensar a estas comunidades por la correspondiente pérdida de ingresos. Posteriormente, el tipo de gravamen se eleva al 0,03% desde el 1 de enero de 2014 en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio y los rendimientos del impuesto se ceden en su integridad a las comunidades autónomas de régimen común en base a la localización de los depósitos.[12] Los datos que aquí se recogen sobre ingresos autonómicos ligados a este impuesto son, por tanto de dos tipos distintos. Para las tres comunidades citadas, que contaban con un impuesto autonómico previo a la instauración del estatal, lo que se recoge es la compensación por su supresión, que se calcula inicialmente en base a los rendimientos del tributo autonómico suprimido y se actualiza con un índice que recoge la evolución de los depósitos sujetos a gravamen en cada territorio. En el resto de los casos, los datos corresponden a la recaudación del tributo estatal que se cede a las CCAA. La información disponible proviene de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAyL) y sus antecesoras, y responde a un criterio de caja.

Subvenciones a través de los mecanismos adicionales de financiación y el aplazamiento de la devolución de las liquidaciones de 2008 y 2009

Durante la reciente crisis, las comunidades autónomas se han encontrado con dificultades para acceder a los mercados de crédito con el fin de financiar sus vencimientos de deuda o sus déficits presupuestarios y han recurrido a aplazar los pagos a sus proveedores, trasladando así sus problemas de liquidez a numerosas empresas. Ante esta situación, el Gobierno central ha actuado como prestamista de última instancia, facilitando a las comunidades autónomas liquidez en condiciones muy ventajosas a través de distintos fondos de nueva creación y otros mecanismos, entre los que se incluyen los sucesivos alargamientos del período de devolución de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009 y otras medidas *ad hoc*. En la penúltima línea del Cuadro 1, se recoge el valor estimado de la subvención a los intereses de la deuda autonómica canalizada a través del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y del resto de los llamados *mecanismos adicionales de financiación* (MAF), así como la subvención implícita en

[12] El impuesto está concertado o convenido con las Comunidades Forales, que lo recaudan directamente en su territorio.

los sucesivos aplazamientos sin intereses de la devolución de las liquidaciones de 2008 y 2009. Los detalles de la estimación se recogen en las secciones 4 y 5 del Anexo (Cuadros A.16 y A.20) y en de la Fuente (2019).

La financiación por caja y la financiación para competencias singulares

Es importante distinguir entre la financiación definitiva que corresponde a cada comunidad autónoma en un año determinado con un criterio de devengo y los ingresos reales que ésta percibe "por caja" con cargo al sistema durante dicho ejercicio. En el caso de los tributos gestionados directamente por las comunidades autónomas, ambos conceptos coinciden al menos aproximadamente. En el caso de las transferencias estatales (ligadas por ejemplo al Fondo de Suficiencia) y de los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria estatal (incluyendo el IRPF y el IVA), sin embargo, existe una diferencia que puede llegar a ser importante entre ambos conceptos. En lo que concierne a estas partidas, lo que las comunidades ingresan realmente a lo largo del año *t* son una serie de entregas a cuenta basadas en las previsiones recogidas en los Presupuestos Generales del Estado que se ingresan por doceavas partes mensuales así como, en algunos años, ciertos anticipos a cuenta de la financiación definitiva. La diferencia entre los ingresos definitivos que corresponden a cada región en el año *t* y las entregas a cuenta y anticipos percibidos por ésta a lo largo del ejercicio *t* se paga (o al menos se calcula) dos años más tarde, una vez se dispone de todos los datos necesarios para realizar la liquidación del sistema. En ese momento es también cuando se abonan los Fondos de Convergencia, para los que la ley no prevé la existencia de entregas a cuenta. Por lo tanto, en el año *t* las regiones ingresan las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio en curso y, en principio, la liquidación de *t-2*, mientras que la liquidación de *t* se realiza en *t+2*.

Los datos que se ofrecen en el Cuadro 1 corresponden a la *financiación definitiva* o con criterio de devengo de las comunidades autónomas. Para pasar de esta magnitud a la *financiación por caja*, basta con un sencillo ajuste. Como hemos visto, la financiación definitiva *(FINDEF)* de la región *i* en el año *t* es la suma de dos términos. El primero es lo que podemos llamar los ingresos a cuenta de los recursos del sistema en el año en curso, *IAC*, definidos como la suma de entregas y anticipos a cuenta de tales recursos y de la recaudación de los tributos gestionados directamente por la región. El segundo término es el saldo de la liquidación del mismo ejercicio, *LIQ*, incluyendo en su caso la dotación de los Fondos de Convergencia. Esto es,

$$(1)\quad FINDEF_{it} = IAC_{it} + LIQ_{it}$$

La financiación por caja *(FINCAJA)*, por otra parte, es la suma de IAC_{it} y de los ingresos netos de la comunidad por las liquidaciones realmente pagadas o ingresadas (mediante transferencia o compensación) en el año *t*, $INGLIQ_{it}$. En circunstancias normales tendremos $INGLIQ_{it} = LIQ_{it-2}$ dado que las liquidaciones se practican con un retardo de dos años. En el caso de los años 2008 y 2009, sin embargo, el pago de los saldos de la liquidación ha sido aplazado y estos se devolverán de forma fraccionada a lo largo de muchos ejercicios, que es cuando deberán incluirse en $INGLIQ_{it}$. En términos generales, por tanto, $INGLIQ_{it}$ deberá incluir todos los pagos realizados o recibidos en el año *t* con cargo a las liquidaciones de *t-2* y años anteriores,

incluyendo las retenciones con cargo a los saldos pendientes de devolución. Por lo tanto, la relación entre las dos magnitudes de interés vendrá dada por

$$(2)\quad \begin{aligned} FINCAJA_{it} &= IAC_{it} + INGLIQ_{it} = (IAC_{it} + LIQ_{it}) - LIQ_{it} + INGLIQ_{it} \\ &= FINDEF_{it} - LIQ_{it} + INGLIQ_{it} \end{aligned}$$

Puesto que lo que nos interesa es la financiación a competencias homogéneas (tanto definitiva como por caja), a la hora de aplicar esta expresión hay que tener cuidado de extraer tanto de LIQ_{it} como de $INGLIQ_{it}$ la parte de las liquidaciones y de sus pagos que corresponde a las competencias singulares. Esta cantidad se aproxima utilizando el peso de la financiación destinada a competencias singulares en el total de los ingresos autonómicos por los recursos sujetos a liquidación (participación en grandes impuestos compartidos y transferencias del Estado y de otras comunidades a través de los Fondos de Garantía y Suficiencia), calculada para cada año con datos de financiación definitiva o devengo.[13] El porcentaje correspondiente al año *t* se aplica a la liquidación del mismo año en el momento en el que ésta se realiza y en el de su pago, esto es, se utiliza para corregir a la baja tanto LIQ_{it} como la partida o partidas de *INGLIQ* que reflejen los pagos correspondientes a tal liquidación (generalmente $INGLIQ_{it+2}$).

El cálculo de la financiación por caja del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común en los años 2002, 2017 y 2018 se resume en el Cuadro 2. Para 2009, en el archivo adjunto se ofrece tanto el dato real con el sistema realmente aplicado como una estimación de los resultados que se habrían obtenido de haberse mantenido el sistema anterior sin cambios. Comenzando en 2011, *INGLIQ* incluye (con signo negativo) las retenciones practicadas a las comunidades autónomas para comenzar a devolver los saldos aplazados favorables al Estado de las liquidaciones de 2008 y 2009.[14]

La financiación de las competencias singulares se incluye en principio en el Fondo de Suficiencia.[15] Sin embargo, existe también una partida de transferencias por el coste de los servicios traspasados en la que se recoge la financiación destinada a competencias traspasadas recientemente que todavía no se han integrado en el Fondo de Suficiencia o a ciertas competencias de largo y complicado traspaso, como la policía autonómica catalana, cuyo coste

[13] La financiación para competencias singulares se integra en el Fondo de Suficiencia, por lo que en principio lo más lógico sería hacer los cálculos teniendo en cuenta las entregas a cuenta y la liquidación de ese Fondo y no la del conjunto de los recursos sometidos a liquidación. Sin embargo, la liquidación del Fondo de Suficiencia se ha convertido en ciertos años en un agregado muy volátil como consecuencia del cambio del sistema y de algunas de las peculiaridades del nuevo modelo, por lo que he optado por tomar una referencia más estable para repartir la financiación por competencias singulares de un ejercicio entre las entregas a cuenta y la liquidación.

[14] El plazo de devolución de los saldos pendientes de estas liquidaciones se ha modificado varias veces, pasando de los cinco años iniciales a diez (comenzando en 2012) y después a veinte (comenzando en 2015). Para más detalles, véase la sección 4 del Anexo.

[15] Para un listado (no exhaustivo) de las competencias singulares asumidas por sólo algunas regiones, véase la sección IV.2 de la liquidación de 2011 del SFA). Entre ellas están los medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia, las instituciones penitenciarias y la policía autonómica, la llamada "normalización lingüística" y la financiación de las competencias de las antiguas diputaciones provinciales en el caso de ciertas comunidades uniprovinciales en las que estos organismos han sido suprimidos. Para más detalle, véase la sección 2.1.b del Anexo 2 al Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (MHFP, 2017a).

Cuadro 2: Financiación por caja a competencias homogéneas y recursos para competencias singulares, conjunto de las comunidades autónomas de régimen común millones de euros corrientes

	2002	*2017*	*2018*
4. Financiación definitiva a competencias homogéneas (devengo)	**70.618**	**110.127**	**119.186**
- 5.1. saldo de la liquidación del ejercicio (LIQ_{it}) a comps. homog.	2.722	5.721	10.041
+ 5.2. ingresos por liquidaciones de años pasados percibidos durante el ejercicio ($INGLIQ_{it}$) a competencias homogéneas	1.285	7.112	7.375
+ 5.3. ajuste a caja de la compensación por las supresión del IGTE*	30	-3	
= 5. Financiación por caja a competencias homogéneas	***69.211***	***111.515***	***116.521***
6. Recursos para competencias singulares (devengo)	***2.528***	***5.169***	***5.763***
6.1. Fondo de Suficiencia para competencias singulares	2.141	5.564	6.204
6.2. = - 3.9, ajuste a 6.1 por valoración políticas lingüísticas		-395	-441
6.3. Transferencias por coste de los servicios traspasados**	387	0	0
6.4. Transferencias del ISM para competencias traspasadas	49		

Notas:
- (*) En el caso de Canarias hay que tener en cuenta las diferencias entre caja y devengo ligadas a la compensación al Estado por la supresión del IGTE. Véase la sección 2 del anexo.
- (**) El dato de 2018 todavía no está disponible.
- Un signo negativo en 5.1 o 5.2 indica saldos deudores de las comunidades autónomas (favorables al Estado).
- *Fuente:* liquidaciones del sistema de financiación regional (MH, 2020a) excepto cuando se indica lo contrario más abajo.
- Transferencias por el coste de los servicios traspasados: MH (2020d).
- Transferencias del ISM: MH (2020d).
- Ingresos por liquidaciones de ejercicios anteriores percibidos en 2002 y 2003. Se toman de las ediciones de 2002 y 2003 de *Las Haciendas Autonómicas en Cifras* (MH, 2019d), cuadro 11 en las pp. 58 y 61 respectivamente).
- Liquidación de 2009 con el sistema 2001 (no aparece en el cuadro pero sí en el archivo adjunto): la liquidación de 2009 (MH, 2020a) ofrece datos de la liquidación de los tributos sujetos a liquidación calculada con el sistema antiguo y permite reconstruir lo que habría sido la liquidación del Fondo de Suficiencia con ese sistema. Para calcular esta última magnitud, se cuenta con la dotación definitiva del Fondo de Suficiencia del sistema anterior. Las entregas a cuenta del mismo se obtienen por diferencia entre las entregas totales a cuenta de los recursos del sistema (Cuadro 2.1.2 de la liquidación, primera columna) y las ligadas a recursos tributarios, que se calculan por separado en otros cuadros. He comprobado que el importe así obtenido coincide con el recogido en los PGE, excepto en los casos de Madrid y Baleares, donde tal importe es negativo y no aparece en la sección de transferencias a entes territoriales sino que se incluye sin desglosar por regiones en una única partida de ingresos estatales por transferencias del Fondo de Suficiencia que podría incluir también la liquidación de 2007.

se ha financiado hasta años recientes a través de un convenio específico. Finalmente, en la financiación para competencias singulares se incluían (bajo el sistema 2002 pero no en el actual) una serie de transferencias anuales del Instituto Social de la Marina (ISM) que servían para financiar ciertas competencias de este organismo que habían sido transferidas a algunas comunidades autónomas.

Recaudación real y normativa por ciertos tributos cedidos

En el Cuadro 3 se ofrecen algunos datos adicionales sobre la recaudación de ciertos tributos cedidos. En su primer bloque se muestra la recaudación real de algunos impuestos, incluyendo el tramo autonómico del IRPF, teniendo en cuenta el uso que las comunidades han hecho de su

capacidad normativa para modificar las escalas de gravamen de dichos tributos.[16] En la fila 8 se muestra la recaudación normativa total del conjunto de los impuestos cedidos tradicionales y de las tasas afectas a los servicios traspasados. Este dato se necesita para calcular la transferencia del Fondo de Garantía y substituye a la recaudación homogeneizada de los tributos cedidos tradicionales (fila 1.1) en los cálculos realizados en el Cuadro 1 si se desea obtener la financiación teórica o normativa del SFA (que es la magnitud que aparece en sus liquidaciones oficiales) en vez de lo que he llamado aquí su financiación efectiva. A estos efectos, tampoco se realizaría el ajuste a la valoración de las competencias de política lingüística recogidas en la fila 3.9 del Cuadro 1.

Cuadro 3: Recaudación real y normativa por ciertos tributos cedidos conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, millones de euros

	2002	*2017*	*2018*
7. Recaudación real con uso de la capacidad normativa			
7.1. IRPF	14.498	40.109	43.308
7.2. Sucesiones y donaciones (ISD)	1.405	2.411	2.349
7.3. Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos doc. (ITP y AJD)	7.555	8.211	9.027
7.4. Venta minorista de determinados hidrocarburos (IVMDH)	753		
7.5. Tasas sobre el juego	1.613	1.034	1.061
7.6. Impuesto de matriculación	1.189	429	553
7.7. Tramo autonómico del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos*		965	970
7.8. Tasas afectas	1.375	2.960	3.341
7.9. Recursos REF canarios, recaudación real CCAA*	445	1.026	1.113
7.10. Impuesto canario sobre las labores del tabaco		138	136
8. Rec. normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas	***8.471***	***15.407***	***16.883***

- *Fuentes:* Recaudación real tributos cedidos tradicionales excepto tasas afectas: MH (**2020e**) hasta 2004 para evitar las lagunas que presenta en esos años la serie de la Inspección General de Servicios (IGS); para años posteriores, datos de la IGS proporcionados por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y MH (2020b). Tasas afectas: MH (2020h). Recaudación real del IRPF e IVMDH y recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas: liquidaciones del sistema de financiación (MH, 2020a). Recursos REF e impuesto canario sobre las labores de tabaco, SGCAyL e IGCAC (varios años).

La recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas en 2009 bajo el sistema 2002 se toma de la liquidación de 2009 del SFA (Cuadro 1.1.2.1). Con la introducción del sistema 2009, la recaudación normativa de algunos tributos tradicionales se revisa al alza. Por eso hay (en el archivo adjunto) dos datos distintos para este agregado en el año 2009, uno bajo el sistema 2002 y otro bajo el sistema 2009.

(*) Como se indica en el Anexo, no se trata exactamente de la recaudación líquida real sino del valor que habría tenido esta magnitud con los coeficientes de reparto entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales que estaban vigentes en 2009.

En relación con la imposición autonómica sobre los hidrocarburos (filas 7.4 y 7.7 del Cuadro 3), hay que observar que se produce una cierta discontinuidad en los datos que se recogen en el archivo en 2013, cuando el IVMDH desaparece y se integra en el IE sobre hidrocarburos (IEH). Mientras que para el IVMDH se recogía aquí la recaudación total con ejercicio de la capacidad

[16] La recaudación real de los tributes cedidos tradicionales se toma de MH (2020e), de BADESPE y de datos proporcionados por la SGFAyL. Las liquidaciones del sistema **(MH, 2020a**) generalmente no ofrecen un desglose completo de este agregado por figuras tributarias. Los datos de ambas fuentes, además, no siempre coinciden exactamente, aunque las discrepancias entre ellas son menores y parecen deberse fundamentalmente a diferencias de periodificación pues tienden a compensarse a lo largo del tiempo. Para años más recientes la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales está también disponible en MH (**2020b**).

normativa, que sería el equivalente de la suma del tramo estatal especial y el tramo autonómico del IEH, para el IEH se muestra en este apartado sólo la recaudación del tramo autonómico, mientras que el tramo estatal especial se incluye en la recaudación por Impuestos Especiales que aparece en la fila 2.2 del Cuadro 1. Finalmente, también se incluyen en esta sección la recaudación real de la comunidad autónoma de Canarias por los Recursos REF y por el impuesto canario sobre las labores de tabaco (véase la sección 2 del Anexo para más detalles). Ambas variables se utilizan más adelante para construir un segundo indicador de financiación efectiva para Canarias.

Población ajustada, PIB y deflactor del PIB

En el Cuadro 4 se recogen algunas magnitudes que pueden servir de referencia a la hora de analizar la evolución de la financiación regional. Además del PIB regional[17] y del deflactor del PIB nacional, que se utiliza para expresar el PIB y la financiación de todas las comunidades a precios constantes de 2015, el cuadro recoge tres indicadores de población (que coinciden entre sí en el agregado pero no región a región): la población observada a 1 de enero de acuerdo con el padrón y la población ajustada, calculada utilizando las variables de reparto y las ponderaciones que se fijan en el sistema 2001 y en el sistema 2009, actualizando en ambos casos los valores de tales variables año a año.

La población ajustada se calcula aplicando la fórmula de reparto del sistema de financiación (de hecho, la del Fondo de Garantía en el caso del sistema actual) a la población total del conjunto de las comunidades de régimen común en vez de a los recursos financieros del sistema. Lo que se consigue con esta operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge (la estimación que hace el sistema de) el coste relativo por habitante en cada región de prestar los servicios públicos de titularidad autonómica a un nivel uniforme de calidad.[18] De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos son mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes. Al dividir la financiación por la población ajustada en vez de por la población real, se obtiene un indicador de la tasa de cobertura de las necesidades de gasto de las distintas regiones. Este indicador de *financiación por habitante ajustado* o por unidad de necesidad es el que se utiliza más adelante para realizar comparaciones entre regiones.[19]

---

[17] La serie de PIB regional que se utiliza es la serie homogénea 2000-19 elaborada por el INE (2020a) tras la revisión estadística de 2019. Se trata por tanto de una serie nueva que substituye a la anterior, modificando, aunque ligeramente, los datos de todos los años incluidos en la presente base de datos. El deflactor del PIB nacional se obtiene a partir de las series de PIB nominal y del índice de volumen nacionales tomadas de INE (2020b). Aplicando este índice al PIB de 2015 a precios corrientes, se obtiene una serie aproximada de PIB a precios constantes de 2015. Dividendo la serie de PIB a precios corrientes por la serie aproximada de PIB a precios constantes de 2015 se obtiene un deflactor aproximado con base 2015.

[18] Véase el Anexo a de la Fuente y Gundín (2009).

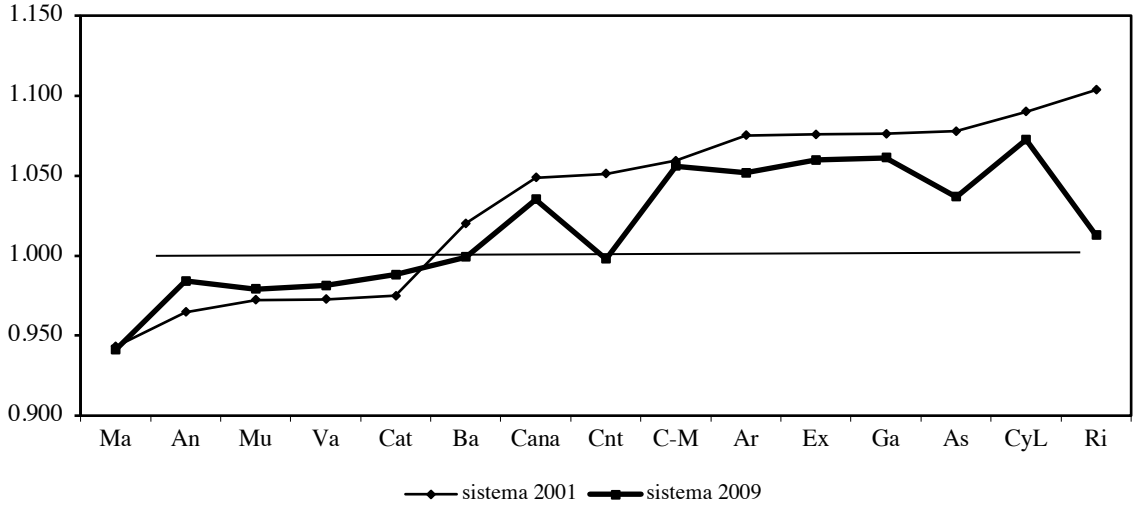
[19] No existe información fácilmente accesible sobre algunas de las variables que se utilizan para calcular la población ajustada en todos los años de vigencia del sistema 2002, por lo que en algunos casos ha sido necesario estimar su valor. En particular, sólo dispongo del número de entidades singulares de población correspondiente a los años 1999, 2007 y 2009. Puesto que esta variable varía muy despacio con el paso del tiempo, he optado por interpolarla linealmente entre los años disponibles. La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se toma de GTS (2007) para 2002-05, del nuevo acuerdo de financiación (CPFF, 2009) para 2007 y de la liquidación del SFA desde 2009 en adelante. Para estimar su

Cuadro 4: Otras magnitudes de interés
conjunto de las comunidades autónomas de régimen común

	2002	*2017*	*2018*
9. Otros agregados de interés			
9.1. PIB a precios corrientes (millones de euros)	688.125	1.068.341	1.105.360
9.2. Deflactor del PIB nacional	0,8021	1,0171	1,0282
9.3. PIB a precios constantes de 2010 (con deflactor nacional)	857.953	1.050.396	1.075.040
9.3. Población (padrón a 1 de enero)	39.014.649	43.563.661	43.704.810
9.4. Población ajustada con criterios del sistema 2001	39.014.649		
9.5. Población ajustada con criterios del sistema 2009	39.014.649	43.563.661	43.704.810

- *Fuentes:* PIB: INE (2020a). Población total y su composición por edades: INE (2020c). El desglose detallado por edades (año a año) del padrón del que se obtienen algunas de las variables de reparto del sistema se toma del apartado "principales series de población desde 1998" dentro de la sección de la web del INE dedicada a la explotación estadística del padrón**.** Población protegida por el Sistema Nacional de Salud: (MSPSI, 2011)**.** Población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario: GTS (2007), CPFF (2009) y la liquidación de 2009 del SFA. El resto de las variables de reparto se toman de MEH (2006), CPFF (2009), y de las liquidaciones del SFA (MH, 2020a).
- *Nota:* la población ajustada bajo los criterios del sistema 2001 se calcula sólo hasta 2009, que es el primer año de aplicación del nuevo sistema.

Gráfico 1: Indicadores de necesidades de gasto por habitante
implícitos en las fórmulas de reparto de los dos últimos sistemas de financiación
calculados con datos del año 2009



El Gráfico 1 muestra el efecto del último cambio de modelo sobre el indicador de necesidades de gasto por habitante que está implícito en las fórmulas de reparto del sistema de financiación. Trabajando con datos de 2009, el gráfico muestra el valor de este indicador calculado de acuerdo con los criterios teóricos de reparto del sistema actual y con los de su antecesor. En términos generales, ambos criterios generan una ordenación similar de las regiones de acuerdo con el coste unitario estimado de los servicios de titularidad autonómica y un abanico parecido de valores de este indicador. La principal excepción afecta a las regiones de menor tamaño,

valor en los años 2006 y 2008, se procede como sigue. En primer lugar, se calcula el ratio entre la población protegida equivalente y la población protegida total en todos los años en los que ambas variables están disponibles. Seguidamente, el valor de este ratio de costes unitarios en 2006 y 2008 se estima por interpolación entre los años adyacentes. Finalmente, el ratio así obtenido para esos dos años se aplica al valor observado de la población protegida total en cada uno de ellos para completar la serie de población protegida equivalente.

especialmente la Rioja y Cantabria. Debido a la eliminación del componente de costes fijos que se incluía en el sistema anterior, la estimación de las necesidades de gasto relativo de estas regiones que hace el sistema es significativamente menor con el nuevo modelo que con el anterior. Si los costes fijos son en efecto significativos, como parece sugerir la evidencia disponible (véase por ejemplo de la Fuente y Gundín, 2009), su omisión en el nuevo sistema sesgará a la baja las necesidades de gasto de las regiones más pequeñas – y al alza su financiación "aparente" por habitante ajustado.

En 2013 parece haberse producido un cambio en los criterios utilizados para calcular la población protegida equivalente, el indicador de necesidades de gasto sanitario que es uno de los principales componentes de la población ajustada. Según las correspondientes liquidaciones del SFA, entre 2012 y 2013 la población protegida equivalente del conjunto de las comunidades de régimen común experimenta una llamativa reducción de unos 870.000 efectivos ponderados, lo que se traduce en una reducción de la población protegida no ponderada de en torno a 1,5 millones de personas.[20] Comparando la población protegida con la población empadronada del mismo territorio, se observa que la población empadronada no cubierta por el SNS aumenta en un 75% entre 2012 y 2013, pasando de 1,86 a 3,26 millones de personas. El cambio registrado en la población protegida por el SNS parece ser consistente, al menos a primera vista, con el endurecimiento de las condiciones de acceso a la prestación sanitaria que se produjo en 2012 (Real Decreto Ley 16/2012). El colectivo más afectado por el cambio en la normativa han sido los inmigrantes irregulares inscritos en el padrón que, con ciertas excepciones (urgencias, maternidad y menores), han perdido la cobertura sanitaria de la que antes disfrutaban en igualdad de condiciones con los ciudadanos españoles.[21]

Aunque la liquidación del SFA no es muy explícita sobre el tema, lo poco que se dice sobre el cálculo de la población protegida equivalente es consistente con lo apuntado en el párrafo anterior. En el Anexo VI de las liquidaciones correspondientes a 2012 y 2013 se recogen las estimaciones de la población protegida equivalente elaboradas por el Ministerio de Sanidad junto con una carta de transmisión en la que se realizan algunos comentarios sobre la metodología y los datos utilizados. Mientras que en la carta de 2012 se indica que la población protegida se estima a partir de datos del padrón y de la población cubierta por las mutuas de funcionarios (presumiblemente, descontando a estos últimos de la población empadronada), en la correspondiente a 2013 se parte directamente de datos de población protegida por el SNS, esto es, presumiblemente de los titulares de tarjetas sanitarias.

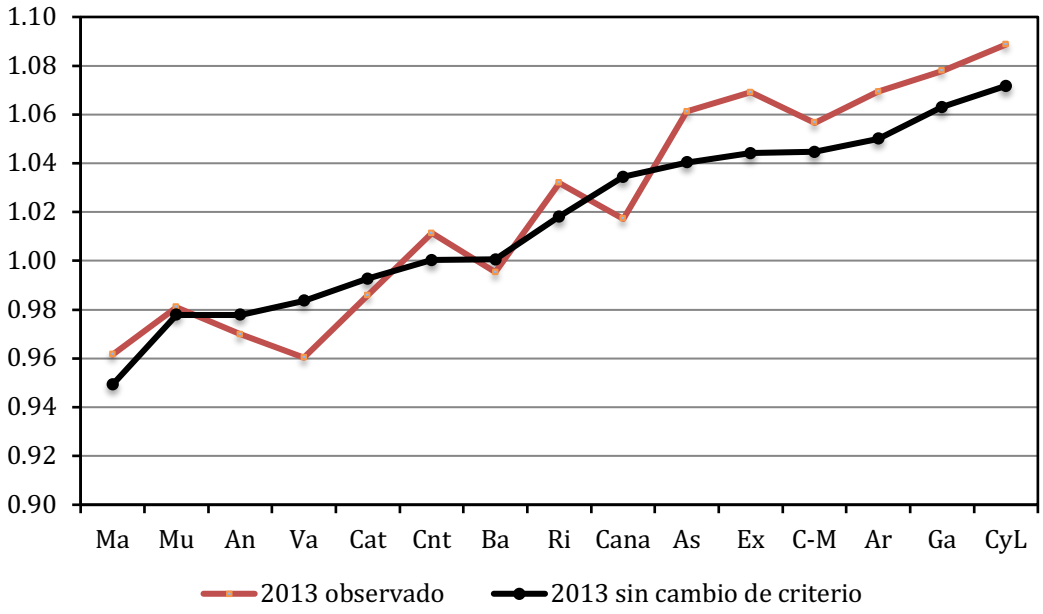
Para aproximar los efectos de este cambio de criterio, he partido del indicador de necesidades de gasto sanitario por persona empadronada que se obtiene dividiendo el peso de cada comunidad autónoma en la población protegida equivalente por su peso en la población empadronada. Puesto que cabe esperar que este indicador varíe muy lentamente de un año a

[20] En el Anexo VI de la liquidación del SFA se dan datos de población protegida equivalente desagregados por regiones y por grupos de edad. Utilizando las ponderaciones de los distintos grupos de edad, que se recogen en el artículo 9 de la ley de financiación regional, se puede recuperar la población protegida no ponderada.

[21] El cambio de criterio se ha revertido, al menos en parte, en 2018 con el Real Decreto 7/2018, de 27 de julio, en el que se reconoce el derecho de los inmigrantes irregulares a la atención sanitaria pública. El cambio afectará, previsiblemente, a la liquidación de 2019.

otro en ausencia de cambios metodológicos, para aislar el efecto de tales cambios he calculado la población ajustada regional que se habría observado en 2013 con la población efectivamente empadronada en ese año de haberse mantenido invariable el valor de 2012 del indicador ya comentado de necesidades de gasto sanitario por persona empadronada. Los resultados se resumen en el Gráfico 2, donde se comparan las necesidades relativas de gasto total (y no sólo sanitario) por habitante en 2013 (esto es el ratio entre la población ajustada y la población empadronada) que genera el sistema con el nuevo criterio (*2013 observado*) con las que se habrían obtenido sin el cambio de criterio (*2013 sin cambio de criterio*). Como cabría esperar, los cambios tienden a favorecer a las regiones que menos inmigrantes han recibido, incrementando sus necesidades de gasto por habitante y por lo tanto su financiación real a través del Fondo de Garantía.[22]

Gráfico 2: Indicadores de necesidades de gasto por habitante en 2013
situación observada vs. valor aproximado estimado sin cambio de criterio



Algunos ratios de interés

El Cuadro 5 muestra algunos ratios de interés que se calculan a partir de las variables recogidas en los cuadros anteriores. La financiación total definitiva y la financiación por caja se muestran como fracción del PIB y medidas a precios constantes de 2015 (utilizando el deflactor del PIB nacional). También se muestra la financiación por habitante ajustado (con la población ajustada calculada de acuerdo con los criterios del sistema actual y de su antecesor[23]) a precios corrientes y constantes de 2015.

[22] Sin embargo, la relación entre el peso de los extranjeros en la población empadronada y el descenso estimado en la población protegida equivalente es algo menos estrecha de lo que quizás cabría esperar. La correlación entre ambas variables es de 0,61.

[23] Recuérdese que la población ajustada agregada siempre coincide por construcción con la población real. Por tanto, las medias por habitante ajustado que se calculan con las poblaciones ajustadas de ambos sistemas siempre coinciden a nivel agregado pero difieren región a región.

Cuadro 5: Algunos ratios de interés
conjunto de las comunidades autónomas de régimen común

10. Algunos ratios de interés	*2002*	*2017*	*2018*
10.1. Financiación efectiva/PIB	10,26%	10,31%	10,78%
10.2. Financiación por caja/PIB	10,06%	10,44%	10,54%
10.3. Fin. efectiva a precios constantes de 2015 (Meuros)	88.046	108.277	115.917
10.4. Financiación efectiva por habitante ajustado (euros)			
con los criterios del sistema 2001	1.810		
con los criterios del sistema 2009	1.810	2.528	2.727
10.5. Fin. efectiva por habitante ajustado a precios de 2015			
con los criterios del sistema 2001	2.257		
con los criterios del sistema 2009	2.257	2.485	2.652
10.6. Fin. por caja total a precios constantes de 2015	86.292	109.642	113.325
10.7. Fin. por caja por habitante ajustado a precios de 2015			
con los criterios del sistema 2001	2.212		
con los criterios del sistema 2009	2.212	2.517	2.593

- *Nota:* todas las variables se miden a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal

Entregas a cuenta e ingresos por caja por recursos sujetos a liquidación

El Ministerio de Hacienda (2020c) publica por adelantado el detalle por regiones de las entregas a cuenta del sistema de financiación regional así como sus previsiones para la liquidación de cada ejercicio (además de la liquidación misma). Utilizando esta información, que también se recoge en la base de datos, resulta posible calcular o estimar los ingresos que percibirán las comunidades autónomas con un criterio de caja por los recursos del sistema de financiación sujetos a liquidación durante los últimos ejercicios que todavía están pendientes de liquidar (excepto en aquellos años en los que no se han aprobado los PGE).

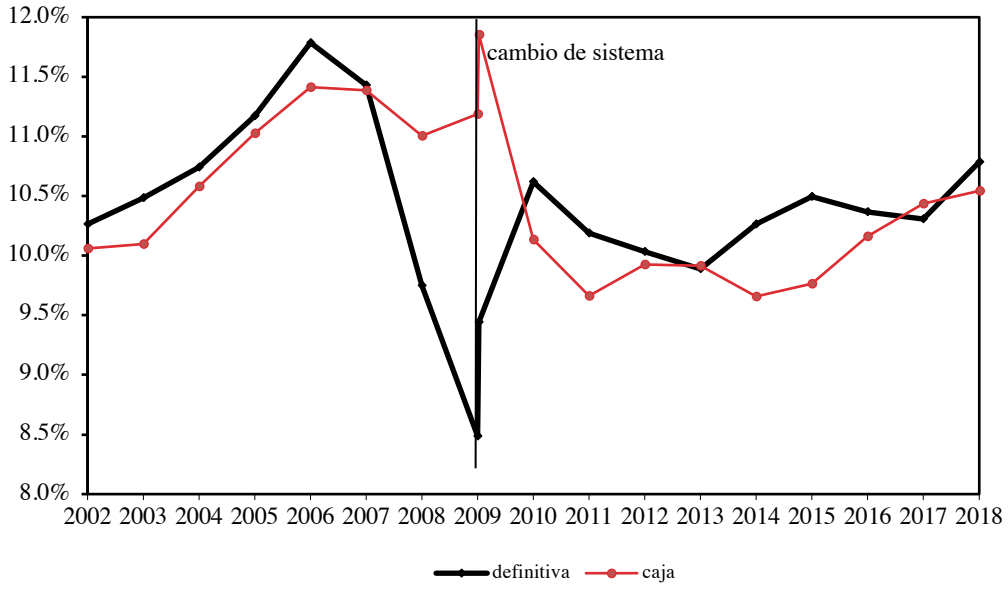
3. La evolución de la financiación agregada

El Gráfico 3 resume la evolución de la financiación efectiva agregada de las comunidades autónomas de régimen común entre 2002 y 2018. El gráfico ilustra dos hechos importantes. El primero es la gran sensibilidad de la financiación autonómica al ciclo económico. Y el segundo es que la mecánica del sistema, junto con los errores de previsión del Gobierno, retrasó durante dos años la caída de los ingresos autonómicos en términos de caja como resultado del inicio de la crisis de 2008, que sólo comienza a observarse en 2010. Esto permitió a los gobiernos regionales posponer el inicio de los necesarios ajustes más de lo que habría sido prudente.

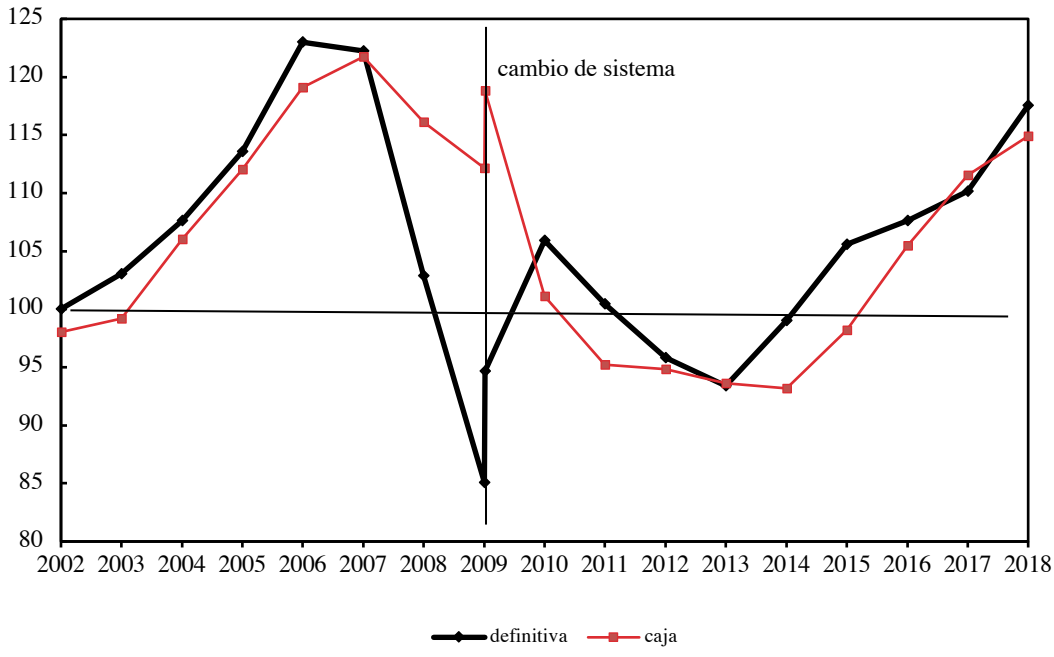
Durante el período de expansión comprendido entre 2002 y 2006, la financiación definitiva a competencias homogéneas de las comunidades autónomas de régimen común aumentó en 1,5 puntos del PIB, desde el 10,3% de este agregado hasta el 11,8%, lo que supuso un aumento de 23 puntos porcentuales en términos de financiación por habitante medida a precios constantes de 2015. Esto ha sido posible gracias a una especie de burbuja fiscal que ha tenido mucho que ver con el *boom* de la vivienda, pero no sólo con él. Durante el mismo período, los componentes más volátiles de la base tributaria (incluyendo no sólo las rentas gravadas sino también el gasto

Gráfico 3: Evolución de la financiación a competencias homogéneas conjunto de las comunidades de régimen común, 2002-17

a. Financiación total como porcentaje del PIB



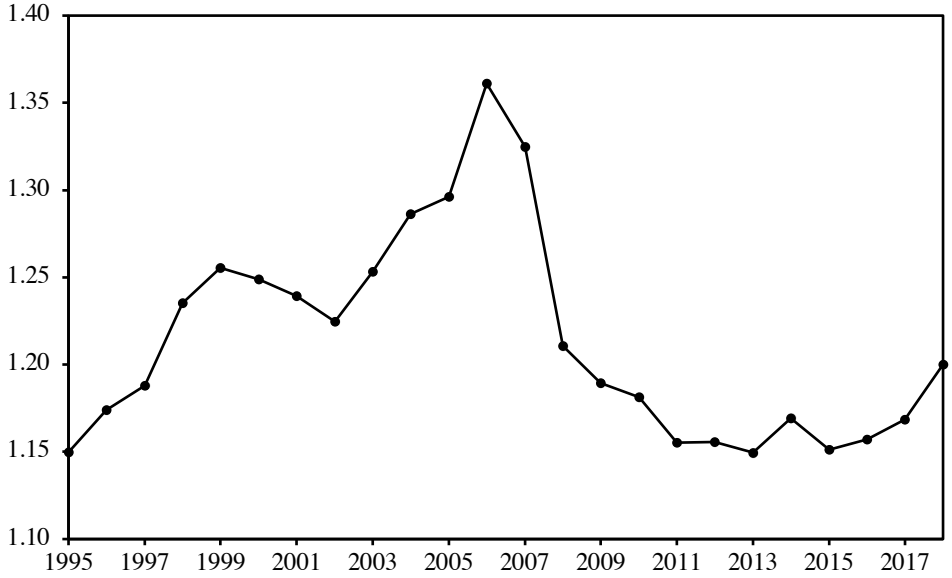
b. Índice de financiación por habitante a precios constantes financiación definitiva por habitante en 2002 = 100



- *Nota:* En 2009 se muestran dos observaciones: la primera corresponde a la financiación que se habría obtenido con el sistema anterior, mientras que la segunda es la realmente recibida o devengada con el nuevo sistema.

sujeto a tributación por IVA e Impuestos Espaciales, lo que incluye la compra de vivienda nueva) se dispararon al alza en más de 15 puntos del VAB, con el consiguiente aumento de los ingresos tributarios autonómicos y estatales (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución de la base tributaria agregada (renta y gasto) como fracción del VAB agregado español



- *Fuente:* AT (2020, cuadro 1.3) y CNE, serie homogénea 2000-19 (INE, 2020b).
Nota: Se incluye la renta bruta de los hogares, la base imponible consolidada del Impuesto de Sociedades y el gasto sujeto a IVA e Impuestos Especiales.

Tras 2007, sin embargo, cambian las tornas. La relación entre la base tributaria y el VAB vuelve de golpe a niveles más normales y la recaudación tributaria se desploma. También lo hace, lógicamente, la financiación autonómica, que está ligada a los ingresos tributarios estatales y regionales, aunque el desplome se aplaza en dos años cuando consideramos la financiación por caja porque el descenso de la recaudación tarda en trasladarse a las entregas a cuenta a las autonomías y porque el Gobierno ha sobreestimado en casi 35.000 millones los ingresos tributarios de 2009, con el consiguiente aumento de las entregas a cuenta. De no haber sido por los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en 2009 con motivo del cambio de sistema, la financiación definitiva se habría reducido en casi tres puntos de PIB entre 2007 y 2009, lo que habría supuesto una caída del 26% cuando esta variable se mide como fracción del PIB y del 30% en términos de financiación por habitante a precios constantes. La inyección de recursos que ha supuesto el último acuerdo de financiación reduce ambas caídas en unos ocho puntos porcentuales. Aún así, la pérdida de recursos por habitante se sitúa por encima del 20% en sólo dos años en términos de financiación definitiva – pero sólo en el 2,5% en términos de caja.

Tras el desplome de 2008-09, finalmente, la financiación definitiva se recupera apreciablemente en 2010 pero vuelve a experimentar un retroceso entre 2011 y 2013 seguido de una nueva recuperación de 2014 en adelante. El año 2010 es también el primero desde 2007 en el que la financiación por caja se sitúa por debajo de la financiación devengada, en parte por el comienzo de las retenciones practicadas a las comunidades autónomas para ir devolviendo gradualmente los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009.

Otra cuestión de interés tiene que ver con la evolución de los distintos componentes de la financiación autonómica. El Cuadro 7 muestra las tasas medias de crecimiento en términos reales de los distintos componentes de la financiación efectiva a competencias homogéneas de las comunidades autónomas: las participaciones en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales, las transferencias de la Hacienda central, los rendimientos de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (*ITP y AJD*), las tasas afectas a los servicios traspasados y el resto de los tributos cedidos y compartidos (*otros trib.*). El cuadro distingue entre los subperíodos 2002-06, 2006-09 y 2009-18 y muestra como referencia las tasas de crecimiento de la población, el PIB y la financiación efectiva total durante los mismos períodos, con todas las variables monetarias medidas a precios constantes de 2015.

Cuadro 7: Evolución de los principales componentes de la financiación efectiva a competencias homogéneas y de algunas variables de referencia, 2002-2018 por subperíodos (tasas de crecimiento anuales a precios constantes de 2015)

	2002-06	*2006-09*	*2009-18*
IRPF	7,29%	1,45%	1,62%
IVA	5,91%	-18,16%	7,80%
ITP y AJD	17,22%	-30,98%	0,12%
IIEE+IVMH	-0,60%	-1,41%	0,86%
Tasas afectas	7,40%	-0,08%	3,84%
otros tributos	6,21%	-10,31%	-1,03%
transferencias	4,71%	-12,48%	-1,99%
financiación total	6,92%	-10,75%	2,38%
PIB	3,45%	0,20%	0,91%
población	1,74%	1,53%	-0,02%

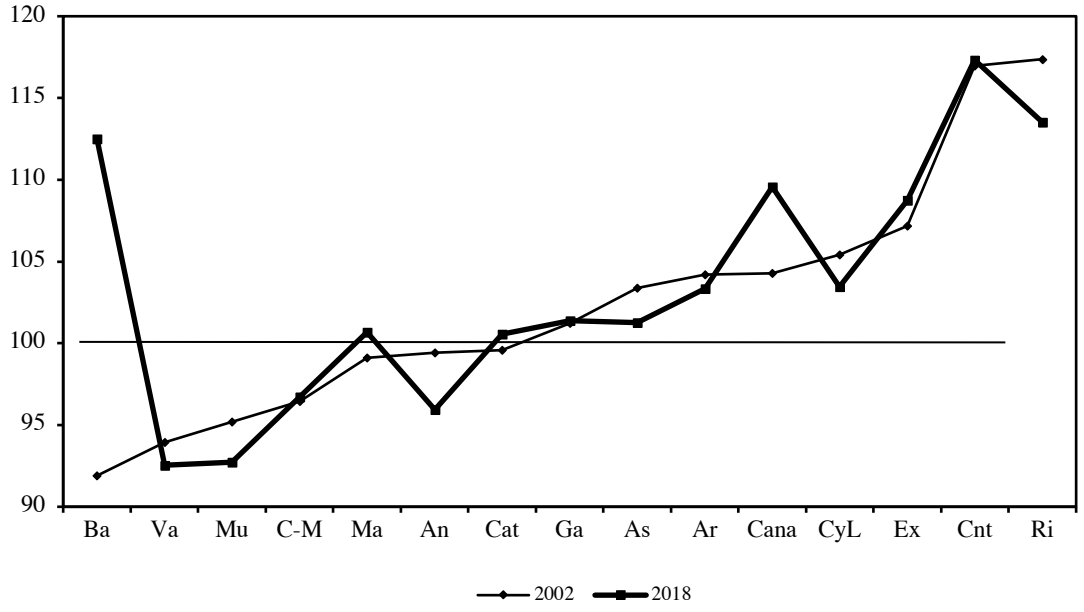
- *Notas:* Las magnitudes de 2009 que se utilizan para calcular las tasas de crecimiento de 2006-2009 corresponden al sistema 2001, mientras que las del sistema 2009 se utilizan para calcular la tasa de crecimiento de 2009-17. De esta forma se consigue que los porcentajes de cesión de los distintos impuestos sean homogéneos dentro de cada subperíodo. Los impuestos especiales (IIEE) incluyen el impuesto sobre el consumo de electricidad. También se incluye en esta partida el impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos, que se integra en el IE sobre hidrocarburos en 2013.

El cuadro muestra que el extraordinario crecimiento de los ingresos autonómicos que se registra durante el período 2002-06 se debe fundamentalmente al dinamismo de dos partidas tributarias: los rendimientos del IRPF y del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. La recaudación de este último impuesto, en particular, registra un incremento espectacular, con tasas de crecimiento real superiores al 17%, como resultado del *boom* experimentado por el sector de la vivienda durante este período. Tras 2006, la situación se invierte y tanto el ITP como el IVA se desploman, contribuyendo de forma muy significativa al descenso de la financiación efectiva en términos reales que, en ausencia del cambio de sistema, se habría reducido a una tasa media anual de casi el 11% entre 2006 y 2009. Entre 2009 y 2018, finalmente, la financiación efectiva se estabiliza y comienza después a crecer, con una variación media anual del 2,4% en términos reales. La estabilización de los ingresos se debe fundamentalmente a la positiva evolución del IVA, en buena parte debida al aumento de sus tipos de gravamen.

4. La financiación relativa por habitante ajustado

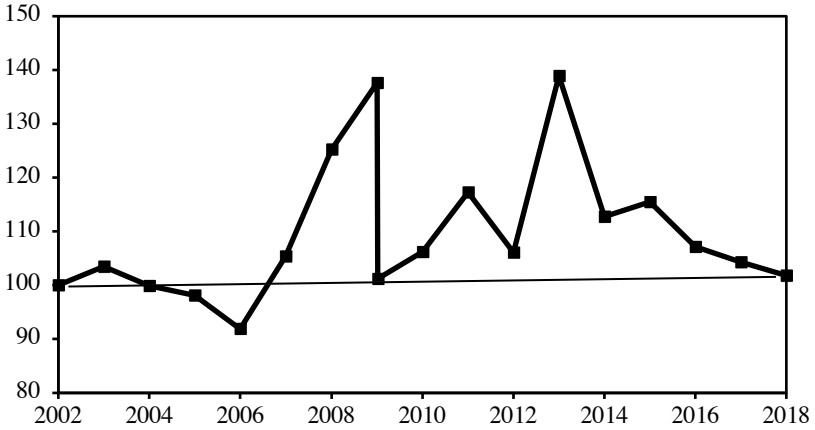
El Gráfico 5 muestra la distribución de la financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado en el primer y el último ejercicio del período analizado. En ambos años, encontramos diferencias difícilmente justificables en términos de financiación por unidad de necesidad. En el año 2002, algunas regiones disfrutaban de una financiación por habitante ajustado superior en casi veinte puntos al promedio, mientras que la comunidad peor tratada se situaba casi diez puntos por debajo de esta referencia. En 2018 la situación era muy similar. Comparando ambos años, resultan llamativos los cambios de posición relativa que han experimentado algunas regiones. Así, Baleares gana 21 puntos entre un año y otro y Canarias más de 5, mientras Andalucía y Rioja pierden casi 4 puntos.

Gráfico 5: Índice de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado 2002 vs. 2017



-*Nota:* La población ajustada se calcula en ambos años con los criterios del sistema 2009

Gráfico 6: Evolución de la desviación estándar del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas, 2002 = 100



El Cuadro 8 recoge la evolución año a año de los índices de financiación por habitante ajustado y el Gráfico 6 muestra la senda de un indicador de desigualdad en financiación por unidad de necesidad (la desviación estándar del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado, normalizando a 100 el valor correspondiente a 2002). Tras pequeñas oscilaciones iniciales, la desigualdad crece rápidamente con el inicio de la crisis, se reduce apreciablemente con el cambio de modelo, y muestra una cierta tendencia al alza, aunque con fuertes altibajos, desde 2009 hasta 2013, y a la baja desde ese año.

Cuadro 8: Evolución del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*sist 01 2009*	*sist 09 2009*
Cataluña	99,6	99,3	100,5	99,8	99,4	96,9	98,5	101,9	104,5
Galicia	101,2	100,7	99,0	99,9	99,3	102,2	105,0	102,1	99,9
Andalucía	99,4	100,8	101,2	100,2	101,4	101,9	99,6	95,3	91,9
Asturias	103,4	104,0	102,1	100,5	100,5	104,0	107,5	106,1	101,7
Cantabria	116,9	118,0	117,6	121,5	118,4	120,1	119,6	125,0	118,3
La Rioja	117,4	115,5	116,8	115,1	115,6	116,5	117,9	114,8	109,8
Murcia	95,2	95,3	95,9	99,7	99,2	99,5	96,2	93,7	96,6
Valencia	93,9	93,7	94,8	95,2	94,2	92,2	88,2	87,9	92,6
Aragón	104,2	104,9	103,1	104,5	105,2	105,0	107,5	108,9	104,0
C.- Mancha	96,5	96,6	96,2	98,8	99,5	101,0	100,8	98,6	96,1
Canarias	104,3	102,7	101,9	99,5	98,7	99,4	97,0	92,5	91,4
Extremadura	107,2	108,8	106,2	106,3	106,6	110,1	111,8	106,8	102,7
Baleares	91,9	89,2	90,1	93,6	94,5	92,4	88,1	87,8	102,0
Madrid	99,1	98,8	98,5	98,3	98,8	98,1	101,2	108,9	111,0
Cast. y León	105,4	104,7	104,3	104,2	103,4	106,1	108,4	107,4	103,5
promedio	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
desv. estándar	7,18	7,44	7,18	7,05	6,60	7,57	9,00	9,89	7,27

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*var 2002 a 2018*
Cataluña	99,9	99,7	99,2	97,8	97,8	99,7	100,1	100,9	100,6	+1,0
Galicia	105,2	106,1	106,5	105,4	105,7	103,8	101,9	99,8	101,4	+0,2
Andalucía	95,1	95,2	96,2	96,5	97,7	96,1	95,7	95,5	95,9	-3,5
Asturias	107,6	107,7	106,7	107,4	105,3	105,0	104,1	101,8	101,3	-2,1
Cantabria	118,7	119,3	119,2	130,7	120,3	122,7	119,9	117,5	117,3	+0,4
La Rioja	116,4	121,5	115,1	120,3	118,3	118,1	115,1	113,6	113,5	-3,9
Murcia	95,4	94,4	94,3	94,0	94,9	94,2	93,7	92,6	92,7	-2,5
Valencia	92,8	92,4	92,4	92,4	91,8	92,2	91,7	92,2	92,5	-1,4
Aragón	105,7	108,7	108,2	105,3	106,7	106,0	106,4	104,0	103,3	-0,9
C.- Mancha	99,1	98,2	99,0	101,7	99,9	99,3	98,3	96,8	96,7	+0,2
Canarias	95,1	95,2	96,3	97,5	97,3	101,9	107,3	108,9	109,6	+5,3
Extremadura	111,8	108,8	111,3	113,6	113,4	112,5	110,8	107,7	108,8	+1,6
Baleares	103,4	103,9	104,8	105,4	107,9	109,7	110,9	114,2	112,5	+20,6
Madrid	101,3	101,3	99,7	98,7	99,5	98,7	99,7	101,9	100,7	+1,6
Cast. y León	108,4	108,4	108,2	107,8	106,2	106,2	105,4	103,3	103,5	-1,9
promedio	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	100,0	0,0
desv. estándar	7,63	8,42	7,62	9,98	8,10	8,30	7,70	7,50	7,31	+0,3

- *Nota:* la población ajustada se calcula siempre con los criterios del sistema actual (sistema 2009).

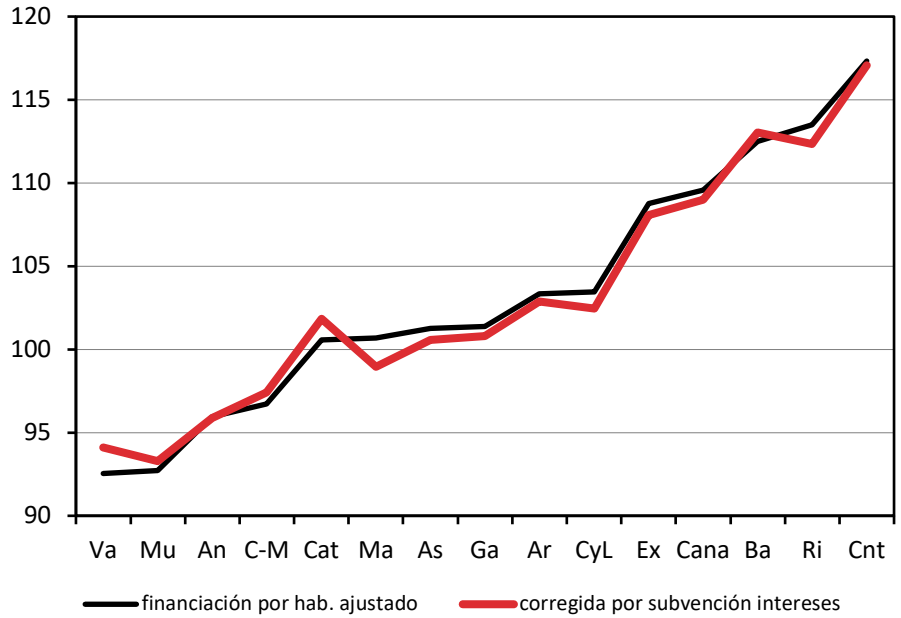
Impacto de los mecanismos adicionales de financiación y aplazamientos de las liquidaciones de 2008 y 2009

Sumando a la financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas (Cuadro 8) las subvenciones a las CCAA implícitas en los mecanismos adicionales de financiación y los aplazamientos de las liquidaciones de 2008 y 2009, normalizadas de la misma forma, se obtiene la financiación corregida por habitante ajustado que se muestra en el Cuadro 9 tras convertirla a índices con media 100.

Cuadro 9: Financiación efectiva por habitante ajustado corregida por subvenciones a los intereses

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	99,8	99,4	99,2	98,9	97,8	100,9	102,6	102,5	101,9
Galicia	105,3	106,4	106,8	105,1	105,8	102,2	100,0	98,9	100,8
Andalucía	95,2	95,7	96,7	96,9	98,1	96,1	95,6	95,4	95,9
Asturias	107,6	107,9	107,0	107,5	105,3	104,4	102,8	100,8	100,6
Cantabria	118,8	119,7	119,5	130,7	120,9	122,4	119,4	117,2	117,1
La Rioja	116,4	121,7	115,3	119,4	118,4	116,4	112,8	111,9	112,3
Murcia	95,4	94,4	94,2	94,0	94,9	95,2	94,6	93,2	93,3
Valencia	92,8	92,3	92,3	92,5	91,8	94,5	94,4	94,1	94,1
Aragón	105,7	108,8	108,2	104,7	106,6	104,7	104,8	103,3	102,9
C.-La Mancha	99,1	98,3	98,9	101,3	99,8	100,9	99,4	97,7	97,4
Canarias	95,2	95,5	96,7	97,7	97,5	101,3	106,3	108,1	109,0
Extremadura	112,0	109,4	111,9	113,3	113,6	111,3	109,1	106,9	108,1
Baleares	103,4	103,2	104,0	105,3	108,2	110,4	111,9	115,1	113,0
Madrid	101,0	100,5	98,8	97,4	98,8	96,8	97,2	99,8	98,9
Cast. y León	108,4	108,6	108,3	107,2	106,1	104,7	103,4	101,9	102,4
total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Gráfico 7: Financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en 2018 sin y con subvenciones a los intereses ligadas a los mecanismos extraordinarios de financiación



El Gráfico 7 muestra el índice de financiación ajustada a competencias homogéneas en 2018 antes y después de corregirlo por las subvenciones estatales a los intereses de la deuda autonómica. Como se aprecia en el Gráfico, el impacto de las subvenciones a los intereses es reducido pero apreciable en algunos casos. Su importe total supone en torno al 2% de la financiación efectiva a competencias homogéneas. Con datos de 2018, Valencia y Cataluña ganan en torno a 1,5 puntos de financiación relativa con las bonificaciones a los intereses mientras que Madrid y la Rioja presentan pérdidas relativas de la misma magnitud.

Un tratamiento alternativo del REF canario

El indicador básico de de financiación efectiva para Canarias que se construye en la sección 2 se calcula utilizando la recaudación normativa de los Recursos REF y corresponde por tanto a la financiación total que la comunidad habría obtenido de haberse mantenido constante la normativa sobre los tributos canarios incluidos en el REF. En este apartado se calcula un segundo indicador en el que se utilizan los rendimientos reales del REF, incluyendo la recaudación del nuevo impuesto canario sobre las labores del tabaco. Esta variable corresponde a la financiación realmente obtenida por la comunidad tras haber hecho uso de su capacidad normativa para modificar algunos de los tributos incluidos en el REF y establecer el impuesto sobre labores de tabaco.

El primero de estos agregados es en principio el más consistente con el criterio de que se utiliza para calcular la financiación efectiva del resto de las comunidades autónomas, en la que se incluye un agregado de recaudación tributaria homogénea que, en buena parte de los casos, elimina los efectos de posibles cambios en los tipos de gravamen de los impuestos cedidos.[24] Puesto que el esfuerzo fiscal de las demás comunidades se mantiene aproximadamente constante en el tiempo para calcular su financiación efectiva, parece razonable hacer lo mismo con Canarias a la hora de hacer comparaciones. Pero ha de tenerse en cuenta también que dicho esfuerzo fiscal es mucho más bajo en el caso canario que en el resto del país en lo que respecta a la tributación indirecta, incluso tras las recientes subidas de tipos de los tributos incluidos en el REF y la creación del impuesto canario sobre las labores de tabaco. Así pues, el segundo agregado de financiación efectiva canaria también tiene su interés a la hora de comparar la situación financiera del archipiélago con la del resto de las comunidades autónomas.

El Cuadro 10 recalcula los índices de financiación relativa por habitante ajustado de Canarias y las demás comunidades con este segundo tratamiento del REF canario y el Gráfico 8 muestra la evolución de ambos indicadores para el caso de Canarias.

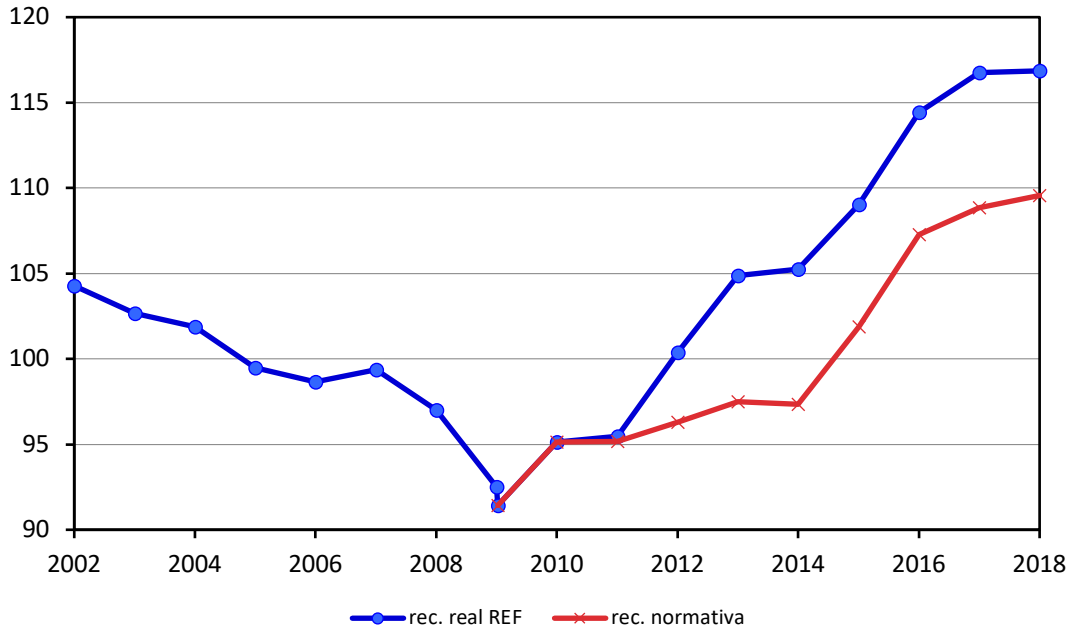
[24] Esto no es del todo cierto en los casos de las tasas sobre el juego y tasas afectas. En estos casos, la recaudación normativa se calcula tomando como referencia algo así como la escala tributaria media en el conjunto de las comunidades de régimen común, que puede variar con el tiempo.

Cuadro 10: Evolución del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado, 2ª versión
para Canarias se incluye la recaudación real del REF, incluyendo labores tabaco

	sist 01 2009	*sist 09 2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	101,9	104,5	99,9	99,7	99,0	97,5	97,4	99,4	99,7	100,4	100,2
Galicia	102,1	99,9	105,2	106,1	106,3	105,0	105,3	103,4	101,5	99,4	101,0
Andalucía	95,3	91,9	95,1	95,2	96,0	96,1	97,3	95,7	95,3	95,1	95,6
Asturias	106,1	101,7	107,6	107,6	106,5	107,0	104,8	104,6	103,7	101,3	100,9
Cantabria	125,0	118,3	118,7	119,3	119,0	130,2	119,8	122,3	119,5	117,1	116,9
La Rioja	114,8	109,8	116,4	121,5	114,8	119,8	117,9	117,7	114,7	113,1	113,1
Murcia	93,7	96,6	95,4	94,4	94,1	93,6	94,5	93,8	93,3	92,2	92,4
Valencia	87,9	92,6	92,8	92,4	92,2	92,0	91,4	91,8	91,3	91,8	92,2
Aragón	108,9	104,0	105,7	108,7	108,0	104,9	106,3	105,6	106,0	103,6	102,9
C.- Mancha	98,6	96,1	99,1	98,2	98,8	101,3	99,5	98,9	97,9	96,4	96,3
Canarias	*92,5*	*91,4*	*95,1*	*95,5*	*100,4*	*104,9*	*105,2*	*109,0*	*114,4*	*116,7*	*116,9*
Extremadura	106,8	102,7	111,8	108,8	111,1	113,1	112,9	112,1	110,3	107,3	108,3
Baleares	87,8	102,0	103,4	103,8	104,6	105,0	107,5	109,3	110,5	113,8	112,1
Madrid	108,9	111,0	101,3	101,3	99,5	98,3	99,0	98,3	99,3	101,5	100,3
Cast. y León	107,4	103,5	108,4	108,4	108,0	107,4	105,8	105,8	105,0	102,9	103,1
promedio	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

- *Nota:* la población ajustada se calcula con los criterios del sistema actual (sistema 2009).

Gráfico 8: Evolución del índice de financiación efectiva por habitante ajustado
Canarias, con distintos tratamientos del REF



5. Conclusión

En el presente trabajo se ofrecen algunos datos de utilidad para el análisis del sistema de financiación autonómica y para el debate sobre su necesaria reforma. En particular, se cuantifican los resultados definitivos del sistema durante el período 2002-18, calculados a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal, introduciendo también algunas correcciones adicionales con el fin de hacer posibles comparaciones válidas entre comunidades. Las series resultantes se han utilizado para analizar la evolución de la financiación del conjunto de las

CCAA y la de la posición relativa de cada una de ellas en términos de financiación por habitante ajustado.

ANEXO

1. Estimación de la recaudación homogénea de ciertos tributos cedidos

En esta sección se calcula la recaudación homogénea de los llamados tributos cedidos tradicionales. Esta variable intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido en cada región si todas ellas hubiesen aplicado una normativa común que, dependiendo de la información disponible, se identifica con el promedio de las CCAA o con la escala de referencia establecida por el Estado.

1.1. Impuesto de Sucesiones y Donaciones

La recaudación homogénea del ISD se calcula utilizando el procedimiento desarrollado en de la Fuente (2018a).[25] El procedimiento parte de la construcción de un indicador que intenta aproximar la rebaja fiscal que supone la normativa de cada comunidad autónoma en relación con la norma estatal.[26] Tras validarlo estadísticamente, este indicador, al que me referiré como el *coeficiente de bonificación equivalente*, se utiliza para corregir la recaudación observada del impuesto en cada territorio.

El Cuadro A.1 resume los principales beneficios fiscales autonómicos ligados a los grupos I y II de parentesco y a la introducción de escalas tributarias propias que estaban vigentes durante 2018 y muestra los coeficientes de bonificación equivalentes correspondientes a cada comunidad durante el promedio del año. Esta variable mide el porcentaje de la recaudación potencial del impuesto (la que se habría obtenido aplicando la norma estatal sin modificaciones) que se sacrifica como resultado de la introducción de los beneficios fiscales recogidos en el Cuadro.

Los principales beneficios fiscales autonómicos toman la forma de bonificaciones y deducciones de la cuota (*bc*) o reducciones de la base (*rb*) ligados a los distintos grupos de parentesco. Cuando las reducciones de la base coexisten con coeficientes elevados de bonificación (del 95% o más) los cálculos se realizan sólo con estos coeficientes, ignorando las reducciones de la base que en tales casos tienen un efecto muy pequeño sobre la cuota. En otros casos, se consideran ambos beneficios. Cuando estos son incompatibles entre sí, se elige el más favorable para cada intervalo de base imponible. Los cálculos que siguen se realizan utilizando exclusivamente la normativa sobre sucesiones, ignorando el hecho de que la aplicable a donaciones es en ocasiones diferente. Puesto que las sucesiones generan el grueso de la recaudación del impuesto, el error introducido por esta vía no debería ser muy elevado.[27]

---

[25] Véase también la edición de 2018 del presente informe (de la Fuente, 2018b) para una breve discusión de la metodología utilizada anteriormente y los cambios introducidos en la misma en ese año.

[26] La normativa autonómica sobre impuestos cedidos se resume en los libros electrónicos de tributación autonómica y de normativa tributaria autonómica que publica cada año el Ministerio de Hacienda (MH 2019f y g).

[27] No he encontrado un desglose de la recaudación agregada del ISD en el conjunto del país. En años recientes, sin embargo, las donaciones suponían menos del 25% de la recaudación del impuesto en Cataluña y menos del 10% en Andalucía. Véase:

Cuadro A.1: Principales beneficios fiscales ligados al grado de parentesco, ejercicio 2018

	Grupo I	*Grupo II*	*Notas*	*bonif equiv.*
Cataluña	rb mejora hasta 100-196k + bc de 20% a 99% s bi, 99% para conyuge + TE	rb mejora hasta 50-100k + bc de 20% a 99% sbi, 99% para conyuge + TE	La tarifa propia se aplica también a GIII y GIV.	63,11%
Galicia	bc 99% + TE	rb mejora a 400k + TE	Tarifa propia solo para Grupos I y II	54,68%
Andalucía	rb 100% con max = 1 millón	rb 100% con max = 1 millón	Se exige también pat <1millón pero se ignora en los cálculos.	55,50%
Asturias	cm 0.00 a 0.04 s pat + TE	rb mejora hasta 300k + TE		37,47%
Cantabria	rb mejora a 50-150k + bc 100% para bi < 100k y 90% para bi > 100k	rb mejora a 50k + bc 100% para bi < 100k y 90% para bi > 100k		56,78%
La Rioja	bc 99% o 98% s bl	bc 99% o 98% s bl		60,53%
Murcia	bc 99%	bc 99%		60,80%
Valencia	rb mejora a 100-156k + bc 75%	rb mejora a 100k **y** bc 50%		43,86%
Aragón	rb 100% con max = 3M	rb 100% con max tot de 150k, luego max tot de 500k v 1/11		35,21%
C-La Mancha	bc 80% a 100% s bl	bc 80% a 100% s bl		50,52%
Canarias	bc 99.9%	bc 99.9%		61,36%
Extremadura	bc 99%	bc 99%		60,80%
Baleares	bc 99% + TE	rb mejora a 25k + TE	Tarifa propia solo para Grupos I y II	55,18%
Madrid	bc 99%	bc 99%		60,80%
Cast. y León	rb mejora a 400k	rb mejora a 400k		44,77%

- *Clave:*
bc = bonificación o deducción de la cuota
rb = reducción de la base
cm = coeficientes multiplicadores
tq = tal que
s = según
bi = base imponible
bl = base liquidable
pat = patrimonio preexistente del beneficiario
v DD/MM = entra en vigor en el día/mes
+ TE = tiene tarifa específica, significativamente distinta de la estatal
edad = edad (generalmente de los hijos menores de 21 años)
ch = caudal hereditario (valor total de la herencia, a dividir entre los herederos)

El caso más sencillo es aquel en el que los beneficios fiscales para ambos grupos de parentesco se reducen a bonificaciones o deducciones de la cuota que se aplican sin límites ligados a la base imponible o al patrimonio preexistente. En tal caso, el coeficiente agregado de bonificación equivalente para la región *r* se calcula como

$$(1)\ cbe(r) = w_{GI}\, cbe_{GI}(r) + w_{GII}\, cbe_{GII}(r)$$

donde w_{GI} y w_{GII} son los pesos de los grupos I y II de parentesco en la cuota agregada a pagar aplicando la normativa nacional (según los datos que proporciona CMCGT, 2007, para el

http://economia.gencat.cat/ca/70_ambits_actuacio/tributs/estadistiques_i_estudis_tributaris/series_i_estadistiques/series/
https://www.juntadeandalucia.es/agenciatributariadeandalucia/info_trib/estadisticas/estadisticas_plan.htm

conjunto de las comunidades para las que existen datos en 2014) y cbe_{Gi}(r) el coeficiente de bonificación del grupo *G* en la región *r* en el año de interés según la normativa relevante. Si los coeficientes cambian durante el año, el calculo se realiza utilizando una media de los valores pertinentes, ponderando cada uno de ellos por la fracción del año durante la que estuvo vigente.

En algunos casos, los coeficientes de bonificación (o deducción) de los grupos de parentesco dependen de la base imponible o del patrimonio preexistente del beneficiario y pueden instrumentarse a través de coeficientes multiplicadores menores que la unidad. En estos casos, antes de aplicar la ecuación (1) resulta necesario estimar los tipos medios de bonificación equivalente para cada grupo de parentesco. Cuando se trata de reducciones de la base, se calcula el ahorro inducido por las mismas se divide por la cuota agregada que se pagaría en su ausencia, obteniendo así el deseado coeficiente de bonificación equivalente.

Cuadro A.1b: Coeficientes agregados de bonificación equivalente, medias anuales

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	1,32%	1,64%	1,64%	1,64%	1,64%	1,64%	1,64%	1,64%	42,57%
Galicia	0,00%	0,00%	1,87%	1,87%	1,87%	1,87%	15,04%	41,40%	41,40%
Andalucía	0,00%	0,00%	13,44%	13,44%	13,44%	13,44%	18,34%	18,34%	18,34%
Asturias	0,00%	0,00%	1,87%	1,87%	1,87%	15,06%	15,06%	15,06%	17,65%
Cantabria	0,00%	60,64%	60,64%	60,64%	60,64%	60,64%	60,64%	60,64%	26,58%
La Rioja	0,00%	0,00%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%
Murcia	0,00%	0,00%	1,87%	8,27%	14,66%	33,11%	60,32%	60,32%	60,32%
Valencia	0,00%	0,00%	1,87%	6,89%	13,09%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%
Aragón	0,00%	0,00%	1,87%	1,87%	1,87%	1,87%	32,31%	32,31%	32,31%
C-La Mancha	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,79%	1,79%	58,35%	58,35%	58,35%
Canarias	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,20%	61,36%	61,36%	61,36%
Extremadura	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%
Baleares	0,00%	0,04%	1,87%	6,89%	6,89%	57,19%	57,19%	57,19%	57,19%
Madrid	0,00%	0,00%	1,87%	16,28%	26,86%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%
Cast. y León	0,00%	0,59%	1,87%	9,21%	19,01%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%
media	*0,09%*	*4,19%*	*10,10%*	*12,64%*	*14,97%*	*28,88%*	*41,58%*	*43,33%*	*43,96%*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Cataluña	69,13%	69,13%	69,13%	63,61%	63,11%	63,11%	63,11%	63,11%	
Galicia	41,40%	41,40%	41,40%	41,40%	41,40%	54,68%	54,68%	54,68%	
Andalucía	18,34%	18,34%	18,34%	18,34%	18,34%	18,34%	28,32%	55,50%	
Asturias	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	33,95%	37,47%	
Cantabria	26,58%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	56,87%	
La Rioja	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,53%	60,53%	60,53%	
Murcia	60,32%	41,00%	14,53%	1,87%	14,27%	31,64%	37,59%	60,80%	
Valencia	60,80%	60,80%	57,24%	52,50%	52,50%	52,50%	43,86%	43,86%	
Aragón	32,31%	33,04%	35,95%	41,97%	47,49%	32,62%	32,62%	35,21%	
C-La Mancha	58,35%	58,35%	58,35%	58,35%	58,35%	53,78%	50,52%	50,52%	
Canarias	61,36%	34,00%	6,63%	6,63%	6,63%	61,36%	61,36%	61,36%	
Extremadura	21,67%	21,67%	21,67%	21,67%	35,80%	35,80%	35,80%	60,80%	
Baleares	57,19%	57,19%	57,19%	57,19%	57,19%	55,18%	55,18%	55,18%	
Madrid	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	60,80%	
Cast. y León	60,80%	60,80%	33,81%	33,81%	33,81%	36,25%	39,96%	44,77%	
media	*47,17%*	*46,39%*	*40,95%*	*39,83%*	*41,93%*	*46,34%*	*47,94%*	*53,43%*	

En ambos casos, los cálculos se realizan utilizando una aproximación discreta a la distribución de declarantes por tramos de base imponible basada en los datos de la CMCGT (2007) para una muestra de siete comunidades autónomas en el año 2004, que es la mejor información que he encontrado. Trabajando con los Grupos I y II de manera separada, se introducen en primer lugar las reducciones de la base previstas en la norma estatal para obtener la base liquidable. Para cada tramo de base imponible se trabaja con un hipotético declarante representativo al que se le atribuye el valor medio del intervalo. Tras calcular la base imponible, se aplica la escala estatal de gravamen en cada tramo para obtener la cuota del impuesto y, ponderando cada tramo por su peso en el total de declarantes, se calcula la cuota media que pagaría cada grupo de parentesco bajo la norma estatal. Seguidamente, el cálculo se repite tras incorporar el beneficio de interés (o/y utilizando la escala de gravamen establecida por la comunidad cuando esta es diferente de la estatal) y se calcula el ahorro generado por el ejercicio de la capacidad normativa autonómica. El Cuadro A1.b muestra la evolución de los coeficientes de bonificación equivalentes regionales trabajando con sus valores medios durante cada ejercicio.

Tras comprobar que los coeficientes de bonificación equivalente estimados contienen información que ayuda a explicar la recaudación observada del impuesto, estos se utilizan para calcular la recaudación homogénea ajustando al alza la recaudación observada del impuesto.[28] (Véase de la Fuente (2018a) para los detalles del cálculo).

Cuadro A.2: Ajuste a la recaudación real del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (rebaja atribuible al ejercicio de la capacidad normativa autonómica) millones de euros

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*
Cataluña	3	4	6	7	8	10	12	10	106	255
Galicia	0	0	1	2	3	3	3	54	70	77
Andalucía	0	0	10	23	28	31	43	45	49	51
Asturias	0	0	0	1	1	5	9	9	15	16
Cantabria	0	7	19	29	20	29	28	29	21	11
La Rioja	0	0	5	10	13	15	14	13	15	18
Murcia	0	0	0	2	5	12	24	26	27	21
Valencia	0	0	1	6	17	73	110	89	103	107
Aragón	0	0	1	2	2	2	20	38	40	40
C.-Mancha	0	0	0	0	0	1	23	64	61	51
Canarias	0	0	0	0	0	1	16	37	40	31
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Baleares	0	0	0	2	4	27	44	42	41	40
Madrid	0	0	3	38	103	255	337	373	282	292
Cast. y León	0	0	1	8	22	68	102	104	94	97
total	*3*	*11*	*49*	*129*	*226*	*532*	*786*	*933*	*965*	*1.112*

[28] A estos efectos, se supone un desfase medio de seis meses entre el fallecimiento y el ingreso de la cuota del tributo, de forma que para ajustar la recaudación del ejercicio *t* se utiliza la media aritmética de los valores de *los* coeficientes de bonificación equivalentes correspondientes al segundo semestre de *t-1* y al primer semestre de *t*. Estas medias móviles son ligeramente distintas de las medias de cada ejercicio que se recogen en el Cuadro A.2.

Cuadro A.2: continuación

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	357	314	306	404	393	382	408
Galicia	85	69	104	73	75	87	136
Andalucía	50	54	58	63	60	76	135
Asturias	16	18	16	17	17	22	30
Cantabria	20	63	29	30	28	31	27
La Rioja	13	15	14	14	12	17	13
Murcia	25	11	1	1	12	20	29
Valencia	101	118	118	124	114	138	124
Aragón	43	43	57	57	67	55	45
C.-Mancha	49	50	54	52	48	42	40
Canarias	29	3	3	4	17	30	37
Extremadura	8	10	9	11	15	13	19
Baleares	41	48	61	65	55	67	77
Madrid	330	349	355	296	345	338	308
Cast. y León	114	73	56	57	66	78	85
total	*1.283*	*1.238*	*1.239*	*1.270*	*1.325*	*1.398*	*1.513*

- *Nota:* ajuste = recaudación homogénea – recaudación real del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.
Se han introducido algunas correcciones menores a los ajustes estimados en la anterior edición del informe.

El Cuadro A.2 muestra el ajuste necesario para pasar de la recaudación observada del impuesto a su recaudación homogeneizada. El ajuste es positivo, indicando que la recaudación homogénea es superior a la observada, en aquellas comunidades que han introducido beneficios fiscales propios que reducen la recaudación por debajo de la que se obtendría aplicando la norma estatal.

1.2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

En el caso del ITP y AJD se realiza un ajuste a la recaudación real del impuesto que sirve para aproximar la recaudación que se habría obtenido si todas las regiones aplicasen los mismos tipos impositivos a las operaciones de compraventa inmobiliaria más comunes. Los tipos impositivos que he utilizado como referencia son los fijados por casi todas las comunidades en la mayor parte del período de interés como tipos generales de gravamen en las dos modalidades del impuesto: el 7% en el caso del ITP y el 1% en el del AJD. Entre 2005 y 2009, la única región que había fijado tipos distintos para tales operaciones era Canarias, donde el tipo de ITP aplicable a la compraventa de vivienda libre era el 6,5% y el tipo general del AJD el 0,75%. En años anteriores, sin embargo, ha habido algo más de variación, tal como se observa en el Cuadro A.3, y vuelve a haberla a partir de 2010 tras las subidas de tipos acordadas por ciertas comunidades.

Con el fin de que los datos de recaudación por ITP y AJD sean más comparables entre regiones, he corregido al alza (o la baja) la recaudación de aquellos territorios que aplicaban tipos inferiores (o superiores) a los de referencia, sumando a los rendimientos observados del impuesto en su territorio una estimación de la recaudación adicional que se habría obtenido con los tipos de referencia. Para ello, he utilizado los datos de ventas de vivienda libre nueva y usada que publica el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMA, 2020). En

el caso de la vivienda usada, el ajuste se calcula aplicando la suma de los diferenciales con respecto a los tipos de referencia en el ITP y AJD al importe observado de las transacciones. En el de la vivienda nueva, se toma dos veces el diferencial de tipos en el AJD y se multiplica por el importe de la transacción. El cálculo es consistente con el supuesto de que la compra de vivienda nueva y usada está sujeta al impuesto sobre AJD ligado a la constitución de la hipoteca, mientras que la vivienda nueva está también sujeta al mismo impuesto con motivo de la inscripción de la escritura en el registro de la propiedad. El importe total de la corrección se muestra en el Cuadro A.4.[29]

Cuadro A.3: Tipos generales del ITP y AJD por región y año

a. Impuesto de Transmisiones Patrimoniales

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	**7,50%**
Galicia	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Andalucía	**6,00%**	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Asturias	**6,00%**	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	**7,46%**
Cantabria	**6,00%**	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
La Rioja	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Murcia	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Valencia	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Aragón	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
C.-Mancha	**6,00%**	**6,00%**	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Canarias	**6,00%**	**6,00%**	**6,00%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**
Extremadura	6,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Baleares	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Madrid	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Cast. y León	**6,00%**	**6,00%**	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
tipo de referencia	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Cataluña	**8,00%**	**8,00%**	**8.83%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	
Galicia	7,00%	7,00%	**9.50%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	
Andalucía	7,00%	**8,00%**	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
Asturias	**8,00%**	**8,00%**	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
Cantabria	7,00%	7,00%	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**10,00%**	
La Rioja	7,00%	7,00%	7.00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	
Murcia	7,00%	7,00%	**7.47%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
Valencia	7,00%	7,00%	**8.20%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	**10,00%**	
Aragón	7,00%	7,00%	7.00%	7,00%	7,00%	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
C.-Mancha	7,00%	**7,42%**	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,58%**	**9,00%**	**9,00%**	
Canarias	**6,50%**	**6,50%**	**6.50%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**	**6,50%**	
Extremadura	7,00%	**7,50%**	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
Baleares	7,00%	7,00%	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
Madrid	7,00%	7,00%	7.00%	**6,00%**	**6,00%**	**6,00%**	**6,00%**	**6,00%**	
Cast. y León	7,00%	7,00%	**8.00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	**8,00%**	
tipo de referencia	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	*7,00%*	

[29] Los datos de compra-venta de vivienda que ofrece el Ministerio de Fomento y luego el MTMA empiezan en 2004. En 2002 y 2003 he procedido de la forma siguiente. El diferencial de tipos de gravamen observado en cada uno de estos años se aplica a las transacciones observadas en 2004 para calcular un ajuste hipotético que se expresa como porcentaje de la recaudación total del tributo en el mismo año. Finalmente, ese porcentaje se aplica a la recaudación real del tributo en cada año de interés para obtener la estimación definitiva de la corrección.

b. Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	**0,90%**	**0,90%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	**1,10%**
Galicia	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Andalucía	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Asturias	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	**1,09%**
Cantabria	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
La Rioja	**0,50%**	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Murcia	**0,50%**	**0,50%**	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Valencia	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Aragón	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
C.-Mancha	**0,50%**	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Canarias	**0,50%**	**0,50%**	**0,50%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**
Extremadura	**0,50%**	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Baleares	**0,50%**	1,00%	0,50%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Madrid	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Cast. y León	**0,50%**	0,50%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
tipo de referencia	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Cataluña	**1,20%**	**1,43%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
Galicia	1,00%	1,00%	**1,42%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
Andalucía	1,00%	**1,25%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
Asturias	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	
Cantabria	1,00%	1,00%	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
La Rioja	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	
Murcia	1,00%	**1,12%**	**1,34%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
Valencia	1,00%	1,00%	**1,20%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
Aragón	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
C.-Mancha	1,00%	**1,10%**	**1,25%**	**1,25%**	**1,25%**	**1,40%**	**1,50%**	**1,50%**	
Canarias	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	
Extremadura	**1,15%**	**1,18%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,49%**	**1,50%**	**1,50%**	
Baleares	1,00%	1,00%	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	**1,20%**	
Madrid	1,00%	1,00%	1,00%	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	**0,75%**	
Cast. y León	1,00%	1,00%	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	**1,50%**	
tipo de referencia	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	*1,00%*	

- *Fuente:* MH (2019f)
- *Notas*: (*) durante los años 2002 y 2003, en Cataluña el AJD se aplicaba con una escala progresiva con tipos comprendidos entre el 0,5 y el 1% en función de la base imponible. Puesto que las compras de vivienda suelen ser por importes relativamente elevados, he supuesto un tipo medio del 0,9%.
- De 2010 en adelante, algunas comunidades tienen tipos distintos del ITP para distintos tramos de valores de la vivienda. Puesto que los límites son relativamente elevados, he tomado el tipo más bajo, que es el que presumiblemente se aplica a la mayor parte de las viviendas.
- En algunos casos, los tipos impositivos cambian a mediados de año. En tales casos, se calcula un tipo impositivo medio ponderando los tipos viejos y nuevos por la fracción del año durante la cual se ha aplicado cada uno.

Cuadro A.4: Ajuste a la recaudación real del ITP y AJD
(rebaja atribuible al ejercicio de la capacidad normativa autonómica)
millones de euros

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	17,7	21,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-66,2
Galicia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Andalucía	98,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asturias	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,6
Cantabria	13,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Rioja	2,8	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Murcia	11,2	15,6	22,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aragón	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C.-Mancha	17,9	24,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Canarias	38,0	45,2	58,4	33,1	38,1	36,2	23,2	15,6	17,1
Extremadura	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Baleares	11,9	0,0	17,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Madrid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cast. y León	33,9	38,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
total	*264,0*	*149,0*	*98,4*	*33,1*	*38,1*	*36,2*	*23,2*	*15,6*	*-54,7*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Cataluña	-81,4	-104,9	-142,5	-271,3	-303,2	-392,0	-466,8	-506,1	
Galicia	0,0	0,0	-27,9	-41,2	-45,4	-50,3	-59,4	-69,9	
Andalucía	0,0	-85,8	-96,9	-117,4	-131,5	-142,3	-169,2	-195,9	
Asturias	-6,9	-6,8	-4,8	-6,4	-7,0	-8,2	-9,7	-11,1	
Cantabria	0,0	0,0	-5,7	-7,2	-8,4	-9,3	-12,3	-28,6	
La Rioja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Murcia	0,0	-2,0	-7,7	-14,6	-17,0	-17,9	-20,0	-24,6	
Valencia	0,0	0,0	-60,8	-172,0	-190,7	-218,6	-256,2	-304,4	
Aragón	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-16,2	-19,7	-23,0	
C.-Mancha	0,0	-6,6	-11,0	-12,5	-12,2	-23,9	-37,5	-45,8	
Canarias	11,8	12,6	12,9	14,0	16,1	19,5	23,8	25,4	
Extremadura	-1,4	-3,6	-4,0	-4,8	-4,8	-6,8	-7,9	-9,8	
Baleares	0,0	0,0	-17,5	-25,1	-31,8	-39,9	-47,7	-45,8	
Madrid	0,0	0,0	0,0	107,7	116,9	142,7	188,3	215,2	
Cast. y León	0,0	0,0	-18,6	-22,3	-23,2	-26,8	-30,6	-35,8	
total	*-77,9*	*-197,2*	*-384,4*	*-573,0*	*-642,3*	-790,1	*-925,1*	-1.060,3	

- *Nota:* ajuste = recaudación homogénea – recaudación real del ITP y AJD.

1.3. Tasas sobre el juego

En pasadas ediciones de este informe, la recaudación homogénea de las tasas sobre el juego se estimaba aplicando el tipo medio observado de gravamen en cada año a la cantidad total jugada en juegos de gestión privada (casinos, bingos y máquinas B) en el mismo período en cada territorio, trabajando con información agregada para los tres tipos de juegos. Una complicación que surge en 2014 y se ha ido agravando en años recientes es la falta de información sobre la cantidad jugada en máquinas B para un número creciente de comunidades autónomas, lo que me ha obligado a utilizar estimaciones propias o de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ).[30] Finalmente, en 2017 la página web y el informe de la DGOJ se reorganizan y el

[30] Véase MH (**2020i**). En la memoria de 2016, por ejemplo, la DGOJ ofrece una estimación de la cantidad jugada total en estas máquinas de la que se puede inferir el total en el conjunto de regiones para las que no

detalle por regiones de muchas de las variables de interés deja de estar disponible. Afortunadamente, en ese momento surge un informe sobre el sector financiado primero por el Grupo Codere y luego por el Consejo Empresarial del Juego (Gómez y Lalanda, 2018, de aquí en adelante *Anuario del Juego*) que permite seguir elaborando estas series, aunque modificando ligeramente la metodología.

En particular, el Anuario del Juego no ofrece información regionalizada sobre la cantidad jugada en máquinas B, pero sí sobre el margen bruto de este canal de juego, esto es, sobre la diferencia entre las cantidades jugadas y los premios pagados. Por tanto, ya no es posible sumar las cantidades jugadas en los distintos canales para calcular un tipo medio de gravamen agregado que luego se aplica a la cantidad jugada total sino que el cálculo ha de hacerse canal a canal, dividiendo los impuestos pagados en cada caso por un indicador de volumen específico para obtener un tipo medio por canal que luego se aplica al indicador correspondiente. Para los casinos y los bingos se sigue utilizando la cantidad total jugada (*drop* en mesas y cantidad jugada en máquinas, por un lado, y venta de cartones por otro) mientras que para las máquinas B se utiliza el margen bruto. El Anuario del Juego ofrece toda la información necesaria para realizar estos cálculos entre 2013 y 2017, incluyendo el desglose por canales de los tributos pagados. En consecuencia, la serie de recaudación homogénea de los tributos sobre el juego se ha rehecho desde 2013 en adelante utilizando la información del Anuario del Juego. Puesto que no se dispone de esta información para años anteriores, se ha mantenido el procedimiento anterior para 2002-12, lo que genera un discontinuidad en la serie en el último año citado.

Cuadro A.5: Cantidad total jugada y/o margen bruto en juegos de gestión privada y tipo medio de gravamen, millones de euros y porcentaje

a. Cantidad total jugada, total todos los canales

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Cataluña	2.673	2.698	2.754	2.844	2.852	3.087
Galicia	738	655	566	722	488	575
Andalucía	2.123	2.184	2.284	2.601	2.518	2.720
Asturias	407	399	387	381	417	395
Cantabria	229	224	238	215	264	242
La Rioja	88	86	87	103	129	141
Murcia	598	595	570	600	606	689
Valencia	1.908	2.104	2.030	2.072	2.117	2.380
Aragón	596	611	612	627	631	681
C.-Mancha	461	447	445	466	476	547
Canarias	1.002	997	939	953	934	1.037
Extremadura	251	296	293	324	345	395
Baleares	507	330	350	536	537	558
Madrid	2.412	2.592	2.529	2.627	2.824	3.252
Cast. y León	961	971	951	932	962	1.066
total	*14.953*	*15.190*	*15.035*	*16.002*	*16.100*	*17.764*
tipo medio de gravamen	*10,79%*	*11,02%*	*11,87%*	*11,24%*	*11,12%*	*10,55%*

se ofrecen datos individuales. Para completar los datos necesarios, en la edición anterior del presente informe, esta cantidad se repartía entre estas comunidades teniendo en cuenta sus pesos en la cantidad jugada total del mismo agregado en 2016 y la variación en el número de máquinas B, que sí se conoce región a región.

a. Cantidad total jugada, total todos los canales, continuación

	2008	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*
Cataluña	3.289	2.991	2.636	1.881	1.677
Galicia	889	476	402	390	624
Andalucía	2.632	2.506	2.080	2.098	1.938
Asturias	394	354	288	187	94
Cantabria	233	213	182	137	167
La Rioja	157	199	127	84	62
Murcia	734	630	535	367	272
Valencia	2.471	2.260	2.005	1.375	1.132
Aragón	731	659	568	402	349
C.-Mancha	679	631	536	467	428
Canarias	1.057	937	884	660	461
Extremadura	435	405	356	263	213
Baleares	608	526	440	357	445
Madrid	3.507	3.365	3.021	2.806	2.760
Cast. y León	1.170	1.088	941	886	749
total	*18.986*	*17.238*	*15.001*	*12.360*	*11.371*
tipo medio de gravamen	*9,14%*	*9,17%*	*10,03%*	*10,02%*	*9,59%*

Fuente: Informe Anual del Juego en España, Ministerio del Interior y luego Ministerio de Hacienda.

b. Cantidad total jugada, casinos, miles de euros

	2013	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	403.238	394.167	444.091	485.260	503.285	510.833
Galicia	20.990	20.669	21.345	19.269	18.049	18.913
Andalucía	144.989	143.086	160.677	178.332	207.243	214.964
Asturias	13.652	13.738	16.498	18.849	20.863	14.300
Cantabria	16.981	16.500	16.108	16.541	14.728	14.905
La Rioja	6.607	5.449	5.412	5.535	5.072	6.076
Murcia	26.756	23.943	20.737	18.975	13.996	10.099
Valencia	172.189	183.525	212.950	214.823	220.991	217.434
Aragón	14.878	16.140	15.300	14.266	13.340	12.813
C.-Mancha	0	0	8.378	23.919	21.162	27.209
Canarias	141.681	146.832	153.337	158.315	156.949	166.467
Extremadura	28.096	27.540	30.250	28.385	26.238	27.146
Baleares	84.970	83.852	96.380	106.690	94.830	94.751
Madrid	278.448	368.817	385.490	432.619	467.248	485.556
Cast. y León	26.655	21.142	20.606	25.695	24.840	25.344
total	*1.380.130*	*1.465.402*	*1.607.558*	*1.747.471*	*1.808.835*	*1.846.810*
tipo medio de gravamen	*4,25%*	*3,66%*	*3,74%*	*3,66%*	*3,70%*	*3,51%*

- *Fuente paneles b, c y d:* Anuario del Juego (Gómez y Lalanda, 2018 y 2019).

c. Cantidad total jugada, bingos, miles de euros

	2013	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	299.601	298.809	300.889	302.603	300.635	302.126
Galicia	47.061	47.700	56.700	59.270	59.600	59.915
Andalucía	218.553	211.119	217.496	215.868	232.798	242.126
Asturias	27.795	25.871	26.279	25.436	25.613	29.041
Cantabria	14.905	17.126	18.078	18.653	18.724	19.092
La Rioja	11.300	11.627	10.500	10.970	11.800	11.843
Murcia	31.127	31.520	32.589	34.230	35.074	35.517
Valencia	267.146	266.678	291.399	341.361	359.900	394.083
Aragón	82.640	82.206	83.978	84.173	85.426	103.545
C.-Mancha	18.100	20.092	20.975	19.714	18.736	19.828
Canarias	159.873	153.550	153.081	165.000	173.400	171.656
Extremadura	27.900	26.102	27.105	28.081	28.114	26.811
Baleares	32.500	31.800	32.415	33.443	33.500	34.233
Madrid	365.500	357.600	367.212	379.051	381.920	417.585
Cast. y León	77.700	88.489	95.212	75.824	80.664	80.745
total	*1.681.702*	*1.670.288*	*1.733.908*	*1.793.676*	*1.845.903*	*1.948.146*
tipo medio de gravamen	*16,07%*	*15,03%*	*13,91%*	*13,32%*	*12,07%*	*11,19%*

d. margen bruto, maquinas B, miles de euros

	2013	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	514.200	546.900	582.500	624.600	669.000	735.000
Galicia	84.900	92.700	117.700	118.300	126.700	160.000
Andalucía	413.700	394.100	403.400	426.300	446.400	380.000
Asturias	59.500	59.100	60.200	62.200	66.600	95.000
Cantabria	38.100	37.800	38.500	42.000	45.000	45.000
La Rioja	25.100	21.600	20.400	21.800	23.300	26.000
Murcia	90.700	77.300	79.900	87.500	93.700	125.000
Valencia	375.000	385.500	423.900	436.200	467.200	543.000
Aragón	96.400	85.100	77.100	82.700	88.600	105.000
C.-Mancha	141.300	142.400	146.400	201.100	215.400	133.000
Canarias	125.800	121.100	108.400	116.900	125.200	152.000
Extremadura	68.500	59.600	58.400	60.700	65.000	80.000
Baleares	70.300	54.700	61.500	69.600	74.500	96.000
Madrid	645.700	656.500	681.100	684.000	748.400	458.000
Cast. y León	204.800	178.500	170.000	180.200	193.000	207.000
total	*2.954.000*	*2.912.900*	*3.029.400*	*3.214.100*	*3.448.000*	*3.340.000*
tipo medio de gravamen	*23,86%*	*23,26%*	*22,41%*	*21,72%*	*20,67%*	*22,01%*

El Cuadro A.5 recoge la información relevante sobre las cantidades totales jugadas, margen bruto y tipos medios de gravamen durante todo el período y el Cuadro A.6 el valor del ajuste necesario para pasar de la recaudación real a la recaudación homogénea.

Cuadro A.6: Ajuste a la recaudación real de las tasas sobre el juego
millones de euros

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	-21,4	10,3	-14,5	-14,9	-18,3	-25,9	-1,5	-16,0	-8,0
Galicia	11,4	0,9	-3,3	9,1	-17,9	-12,2	11,0	-23,7	-26,4
Andalucía	6,7	3,5	11,6	39,9	22,2	-20,2	-22,5	-21,4	-30,6
Asturias	8,3	8,2	11,2	12,0	9,6	0,1	-5,3	-6,8	-13,5
Cantabria	3,8	1,6	18,0	0,5	6,0	-4,1	-3,0	-2,7	-5,4
La Rioja	-3,5	-2,5	-2,7	-1,9	0,2	1,5	1,0	5,3	-0,1
Murcia	10,5	8,3	9,0	8,1	7,5	11,9	9,4	8,1	9,2
Valencia	-10,0	2,8	-28,0	-49,2	-37,1	-27,3	-31,0	-9,1	1,0
Aragón	-7,9	-4,5	-2,7	-4,2	-3,8	-3,4	-1,8	0,7	-8,4
C.-Mancha	3,1	12,1	4,9	-1,9	2,9	3,0	8,5	5,9	4,0
Canarias	2,3	5,4	7,7	0,0	-4,0	-2,2	-8,5	-7,2	2,2
Extremadura	-0,1	5,5	7,2	5,7	6,4	9,8	7,0	5,0	4,0
Baleares	3,6	-17,2	-14,5	3,0	1,7	2,4	0,5	3,2	4,8
Madrid	2,3	-41,2	-12,9	-12,3	15,5	49,7	28,7	53,0	59,7
Cast. y León	-9,1	6,9	9,0	6,2	9,2	16,7	7,6	5,9	7,5
total	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	-53,1	-47,0	-8,7	-5,1	-10,5	4,5	-15,6	-6,9
Galicia	-20,1	6,9	-22,1	-9,6	-13,1	-18,0	-19,8	-10,8
Andalucía	24,5	17,2	-28,3	-29,0	-32,7	-28,7	-22,2	-46,8
Asturias	-10,4	-22,5	-6,3	-7,8	-7,5	-8,3	-7,6	0,5
Cantabria	-6,8	0,0	-3,7	-3,4	-3,3	-3,7	-2,4	-2,3
La Rioja	-2,5	-2,2	1,5	-1,3	-1,6	-0,2	-1,4	-0,6
Murcia	-0,1	-2,0	3,8	-3,3	-4,1	-5,4	-6,7	-1,7
Valencia	-28,8	-22,3	11,6	6,1	7,0	7,5	10,5	35,0
Aragón	-7,9	-9,3	-1,6	-4,6	-9,6	-11,1	-11,5	-6,1
C.-Mancha	1,7	1,5	-1,2	-1,0	-1,8	7,9	4,9	-9,4
Canarias	-7,5	-17,8	1,3	-1,2	5,9	1,8	-5,1	1,4
Extremadura	-2,0	-0,1	-2,4	-2,6	-3,7	-5,1	-6,1	-3,9
Baleares	-0,5	8,3	-4,3	-8,9	-8,5	-9,6	-10,3	-4,0
Madrid	88,9	93,7	58,6	59,5	62,2	51,3	71,8	20,9
Cast. y León	24,6	-4,2	-3,5	-6,1	-9,4	-9,5	-9,7	-8,6
total	*0,0*	*0,0*	*-5,3*	*-18,3*	*-30,8*	*-26,8*	*-31,2*	*-43,4*

- *Nota:* recaudación homogénea – recaudación real por tasas sobre el juego. Hay una discontinuidad en la serie en 2013.
De 2013 en adelante, la recaudación homogénea total no coincide con la real porque la primera se calcula sólo para los tres grandes canales de juego indicados en el texto, mientras que la recaudación real incluye también la que proviene de canales menores como rifas o tómbolas, que también se gravan en algunas regiones.

1.4. Tasas afectas a los servicios traspasados

La liquidación del SFA ofrece datos de recaudación normativa por las tasas afectas a los servicios traspasados, pero no ofrece ninguna información sobre la recaudación real por este concepto. Para suplir esta carencia, se han utilizado las liquidaciones de los presupuestos autonómicos que publica el MH (2020h). Aunque claramente mejorable, ésta es la única fuente

en principio homogénea en la que se ofrecen datos de ingresos por tasas.[31] El dato deseado se aproxima como el total de ingresos (recaudación líquida) por el capítulo 3 excepto por las tasas sobre el juego y recargos sobre las mismas, el canon de saneamiento y las contribuciones especiales.[32] El Cuadro A.7 muestra la estimación de la recaudación real por tasas y otros ingresos obtenida por este procedimiento.

Cuadro A.7: Recaudación real por tasas afectas a los servicios traspasados, millones de euros

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	195,3	244,1	242,0	309,0	341,5	370,6	365,5	360,8	418,1
Galicia	142,9	98,7	109,7	116,0	117,3	132,7	126,9	132,0	120,6
Andalucía	202,5	196,4	207,5	206,4	252,3	259,3	306,6	287,9	368,6
Asturias	47,9	52,0	59,0	65,2	75,4	88,1	94,5	74,2	101,5
Cantabria	30,9	33,1	33,9	35,7	47,5	48,7	50,6	47,0	54,8
La Rioja	17,9	17,3	19,1	20,4	22,6	28,6	24,3	32,2	24,7
Murcia	31,6	36,3	40,5	41,8	48,3	50,6	52,9	52,4	50,1
Valencia	166,5	188,7	198,4	203,5	314,0	335,6	423,3	417,5	409,4
Aragón	48,6	53,0	53,7	54,5	57,5	69,6	73,3	68,6	85,4
C.-Mancha	82,5	85,5	106,9	87,7	103,3	124,2	141,8	139,9	134,4
Canarias	130,9	97,5	104,4	111,1	286,6	147,9	140,7	116,8	123,5
Extremadura	48,9	62,0	64,1	61,8	82,7	80,5	83,8	88,3	105,9
Baleares	25,4	26,9	21,5	29,5	34,3	35,1	35,7	37,9	80,8
Madrid	117,4	136,4	163,2	204,8	253,0	255,7	318,5	299,9	398,6
Cast. y León	85,9	113,6	110,7	106,6	124,5	125,9	127,4	127,4	152,0
total	*1.375,0*	*1.441,7*	*1.534,6*	*1.653,9*	*2.160,8*	*2.153,0*	*2.365,7*	*2.282,8*	*2.628,5*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Cataluña	413,7	436,4	464,4	472,8	476,4	501,6	476,2	488,8	
Galicia	132,2	139,4	142,5	142,2	154,8	144,8	144,4	150,7	
Andalucía	332,7	303,2	285,5	383,8	429,6	492,4	474,7	776,2	
Asturias	105,5	101,8	114,4	113,1	115,0	104,6	110,8	111,1	
Cantabria	58,2	62,2	64,8	63,0	73,1	60,8	61,9	62,9	
La Rioja	25,2	23,7	29,6	26,1	25,0	25,0	21,3	24,3	
Murcia	73,1	75,0	84,9	84,4	91,3	101,3	98,9	91,3	
Valencia	392,0	471,1	413,3	433,2	494,1	639,3	492,2	576,2	
Aragón	63,8	69,7	52,2	61,9	62,0	68,4	84,8	79,1	
C.-Mancha	109,0	146,9	165,2	143,7	146,0	149,7	156,1	151,2	
Canarias	131,5	176,9	120,3	117,2	120,7	126,0	97,9	133,0	
Extremadura	102,5	119,9	135,4	95,5	98,7	80,6	83,5	84,9	
Baleares	42,6	51,8	61,9	55,8	44,0	49,5	51,8	53,8	
Madrid	287,3	330,7	314,5	354,1	335,6	331,4	420,7	347,0	
Cast. y León	145,6	143,3	188,3	209,9	188,1	186,0	185,0	210,0	
total	*2.415,0*	*2.652,0*	*2.637,2*	*2.756,8*	*2.854,6*	*3.061,4*	*2.960,2*	*3.340,6*	

- *Fuente:* MH (2020h).

[31] Dos problemas importantes de esta fuente son que el nivel de desagregación es muy limitado, lo que no permite afinar demasiado con los conceptos de ingresos a considerar, y que el perímetro de consolidación varía en alguna medida de una comunidad a otra, con lo que ciertas tasas podrían estar recogiéndose en algunas comunidades pero no en otras.

[32] Las contribuciones especiales son siempre cero en los años que nos interesan. Las tasas sobre el juego y el canon de saneamiento se recogen en algunas comunidades en el capítulo 3 y en otras en el capítulo 2 pero se excluyen en cualquier caso. En algunos casos, el canon de saneamiento existe pero no se recoge en esta fuente porque el organismo que la recauda no se incluye en el perímetro de consolidación de las cuentas.

Tras experimentar con otras opciones, he optado por calcular la recaudación homogénea por tasas afectas imputando la recaudación real total en proporción a la población de las CCAA a 1 de enero según el padrón, o lo que es lo mismo, multiplicando la recaudación media por habitante observada en el conjunto del territorio común por la población de cada territorio.[33] El Cuadro A.9 muestra la recaudación homogénea estimada por este procedimiento.

Cuadro A.9: Recaudación homogénea por tasas afectas a los servicios traspasados, millones de euros

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cataluña	229,3	242,3	259,1	280,5	368,6	366,9	403,0	389,7	448,3
Galicia	96,5	99,4	104,6	110,8	143,0	141,1	152,4	145,8	166,9
Andalucía	263,6	275,0	292,3	314,7	412,0	410,1	448,8	432,8	499,5
Asturias	37,9	38,9	40,8	43,2	55,6	54,7	59,1	56,6	64,7
Cantabria	19,1	19,9	21,1	22,5	29,3	29,2	31,9	30,7	35,3
La Rioja	9,9	10,4	11,2	12,1	15,8	15,7	17,4	16,8	19,2
Murcia	43,2	45,9	49,2	53,6	70,8	70,8	78,0	75,4	87,2
Valencia	152,5	161,6	172,8	188,1	248,3	248,6	275,2	265,6	305,0
Aragón	42,9	44,5	47,5	50,9	66,0	66,0	72,6	70,1	80,4
C.-Mancha	62,8	65,6	70,3	76,0	99,8	100,6	111,8	108,5	125,2
Canarias	65,0	68,5	72,8	78,9	103,1	103,1	113,6	109,7	126,4
Extremadura	37,8	38,8	40,9	43,5	56,1	55,5	60,1	57,5	66,1
Baleares	32,3	34,2	36,3	39,4	51,7	52,4	58,7	57,1	66,0
Madrid	194,8	206,7	220,7	239,1	310,4	309,5	343,2	332,9	385,4
Cast. y León	87,4	89,9	94,8	100,7	130,3	128,7	139,9	133,6	152,7
total	*1.375,0*	*1.441,7*	*1.534,6*	*1.653,9*	*2.160,8*	*2.153,0*	*2.365,7*	*2.282,8*	*2.628,5*

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Cataluña	411,9	453,6	451,4	473,5	491,3	528,7	513,4	580,9	
Galicia	152,7	166,7	165,3	173,1	178,8	191,1	184,0	206,5	
Andalucía	460,2	506,3	504,4	529,2	549,6	589,6	569,4	640,9	
Asturias	59,1	64,6	63,8	66,9	68,8	73,3	70,3	78,6	
Cantabria	32,4	35,6	35,4	37,1	38,3	40,9	39,4	44,4	
La Rioja	17,6	19,4	19,2	20,1	20,7	22,2	21,4	24,1	
Murcia	80,3	88,3	88,0	92,4	96,0	103,0	99,9	113,0	
Valencia	279,6	307,3	305,6	315,2	325,9	348,6	335,8	379,4	
Aragón	73,6	80,9	80,5	83,5	86,2	92,0	88,9	100,0	
C.-Mancha	115,6	127,1	125,6	130,9	134,7	143,5	138,0	154,9	
Canarias	116,2	126,9	126,6	132,6	137,4	147,7	143,3	162,6	
Extremadura	60,6	66,4	66,0	69,3	71,5	76,5	73,4	82,0	
Baleares	60,8	67,1	66,4	69,5	72,3	77,8	75,8	86,3	
Madrid	354,6	389,4	388,2	406,5	421,2	454,5	442,2	502,8	
Cast. y León	139,8	152,5	150,6	157,1	161,8	172,0	164,8	184,1	
total	*2.415,0*	*2.652,0*	*2.637,2*	*2.756,8*	*2.854,6*	*3.061,4*	*2.960,2*	*3.340,6*	

2. Los Recursos REF de Canarias

Las liquidaciones del actual sistema de financiación regional ofrecían hasta 2016 un desglose de las partidas que se incluían en los llamados Recursos REF (por Régimen Económico y Fiscal) a efectos del nuevo modelo de financiación y, en particular, a efectos de determinar la posible

[33] Véase la edición de 2018 del presente informe (de la Fuente, 2018b) para una discusión de los problemas que planteaban algunos procedimientos alternativos que he utilizado en versiones anteriores.

participación de Canarias en el Fondo de Competitividad. De acuerdo con esta fuente, las partidas de ingresos a considerar eran las siguientes: 1) la participación de la comunidad autónoma en la recaudación del IGIC (Impuesto General Indirecto Canario), incluido el que grava el tabaco rubio, el AIEM (Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías) y el impuesto de matriculación (Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte), 2) la recaudación del impuesto de combustibles derivados del petróleo y 3) los ingresos por intereses de demora y recargo de apremio y único derivados de las inspecciones de los tributos del REF. Las cuatro partidas incluidas en 1) se suelen agrupar bajo la rúbrica de "Participación en Recursos REF" en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se incluyen en el capítulo de ingresos por impuestos indirectos. De la suma de todas estas partidas de ingresos hay que detraer la compensación definitiva de Canarias al Estado por la supresión del IGTE (Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas), un impuesto estatal que desapareció con la introducción del IGIC (y del IVA en el resto de España). Esta compensación, sin embargo, se suspende para las liquidaciones de 2016 en adelante como resultado del acuerdo adoptado en la Comisión Mixta de Transferencias Administración Estado-Comunidad Autónoma de Canarias el 16 de noviembre de 2015.[34] En cuanto al Fondo de Competitividad, la situación también cambia en años recientes, comenzando con la liquidación de 2015. De acuerdo con la disposición final decimonovena de la ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para 2017, los Recursos REF dejan de computarse a efectos del cálculo de la participación de Canarias en este Fondo. Sin embargo, la ganancia resultante por este concepto se minorará en un 57% en la liquidación de 2015 y en un 30% en la de 2016. Comenzando con la declaración de 2017, la participación canaria en el Fondo de Competitividad pasa a calcularse sin corrección algunas por los Recursos REF y la recaudación normativa de estos recursos deja de incluirse en las liquidaciones del SFA. Esta situación se consagra en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE, 2018), cuyo artículo 166.3 establece que los Recursos REF "no se integrarán ni computarán, en el Sistema de Financiación Autonómica."

Los datos pertinentes, que se recogen en el Cuadro A.7, no corresponden a la recaudación líquida real sino a una recaudación normativa que se identifica con la recaudación que se habría obtenido con la normativa en vigor en 2009, en el momento en el que entró en vigor la actual ley de financiación regional. Este hecho, sin embargo, es muy poco conocido porque el cálculo de la recaudación normativa no se regula como sería lógico en la ley relevante, en la que no hay mención alguna al tema, sino en un acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Canarias con fecha de 21 de diciembre de 2009.

Puesto que ya no se dispone de un dato oficial de recaudación normativa de los Recursos REF, esta variable se aproxima actualizando su valor en 2016 con el GITE. Este es el procedimiento que se utiliza para actualizar la recaudación normativa del grueso de los tributos cedidos tradicionales.

[34] Véase:
http://www.hacienda.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

Cuadro A.7: Recursos REF en 2009-18, recaudación normativa
millones de euros

	*2009**	*2010*	*2011***	*2012*	*2013*
IGIC sin tabaco rubio	271,78	310,07	325,33	312,82	319,38
AIEM	44,17	45,93	50,15	47,91	48,67
matriculación (IEDMT)	9,45	7,93	6,57	5,02	4,04
IGIC tabaco rubio	46,58	36,12	39,79	36,34	32,41
subtotal: participación CA en Recursos REF	371,98	400,04	421,86	402,10	404,50
Impuesto sobre combustibles	226,88	219,89	216,03	215,13	196,57
Intereses de demora y recargo apremio	0,75	0,18	0,16	0,12	0,34
total ingresos tributarios	*599,61*	*620,11*	*638,05*	*617,35*	*601,42*
compensación definitiva supresión IGTE	-214,46*	-125,05	-124,82	-141,54	-148,55
total, Recursos REF (devengados)	***385,15***	***495,07***	***513,23***	***475,81***	***452,86***

	2014	*2015*	*2016*	*2017****	*2018****
IGIC sin tabaco rubio	345,75	395,64	435,09		
AIEM	56,09	54,36	54,23		
matriculación (IEDMT)	4,13	5,05	5,40		
IGIC tabaco rubio	34,74	29,69	27,27		
subtotal: participación CA en Recursos REF	440,71	*484,73*	*521,99*		
Impuesto sobre combustibles	196,65	211,09	211,41		
Intereses de demora y recargo apremio	1,28	1,73	1,35		
total ingresos tributarios	*638,65*	*697,55*	*734,75*	*711,68*	*793,59*
compensación definitiva supresión IGTE	-152,80	-156,26	0	0	0
total, Recursos REF (devengados)	***485,85***	***541,30***	***734,75***	***711,68***	***793,59***

- *Fuente:* Liquidaciones del SFA (MH, 2020a).

- Notas:

(*) En la liquidación original de 2009 figura erróneamente una partida de 90,07 millones como compensación por la supresión del IGTE. Esta cantidad se obtuvo aplicando el porcentaje de participación de la comunidad autónoma canaria en los Recursos REF (el 42%) al importe total de la compensación definitiva, con el razonamiento de que el 58% de la compensación se repercutiría sobre las corporaciones locales de las islas, lo que no es el caso. El error no se corrigió oficialmente porque no tuvo ningún efecto sobre el reparto del Fondo de Competitividad.

(**) La liquidación de 2011 se tuvo que revisar. Inicialmente se utilizó el dato de recaudación líquida real por los recursos REF en vez de la recaudación normativa. Con posterioridad se rehicieron los cálculos oficiales con el dato correcto de recaudación normativa, lo que afectó al Fondo de Competitividad.

(***) La recaudación normativa de los Recursos REF en 2017 y años posteriores se obtiene actualizando el último valor oficial disponible de esta variable (el de 2016) con el indicador de ingresos tributarios del Estado (ITE) que se utiliza, entre otras cosas, para actualizar la recaudación normativa de la mayor parte de los tributos cedidos tradicionales.

- La compensación definitiva por la supresión del IGTE que se muestra en el cuadro aparece ya neta de las deducciones pactadas (véase el texto).

La recaudación líquida real por Recursos REF se recoge en el Cuadro A.8.[35] En la penúltima fila del mismo cuadro se incluye también la recaudación líquida del impuesto canario sobre las labores de tabaco, creado en 2011. Aunque esta partida no se incluye formalmente en los recursos REF a efectos del sistema de financiación actual (puesto que no existía en el momento

[35] Esto no es el todo exacto. De hecho, los datos que se ofrecen en el Cuadro A.8 corresponden a los ingresos por Recursos REF que habría obtenido la comunidad autónoma de haberse mantenido constantes en los valores observados en 2009 los porcentajes de reparto de tales ingresos entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales canarias. Puesto que estos coeficientes han variado ligeramente en los últimos años, el dato no coincide exactamente con la recaudación líquida real.

de promulgarse la ley), sí resulta de interés a la hora de calcular la financiación efectiva de la comunidad autónoma de Canarias por tratarse de un tributo de naturaleza muy similar a la de aquellos que se incluyen en esta partida. Es por ello que en este trabajo se calculan dos agregados distintos de financiación efectiva para Canarias. Como se ha visto en el último apartado de la sección 4 del texto, el primero de estos agregados se calcula con los datos del Cuadro A.7 y corresponde a la financiación total que la comunidad habría obtenido de haberse mantenido constante la normativa sobre los tributos canarios incluidos en el REF. El segundo se calcula con los datos del Cuadro A.8, incluyendo los rendimientos del impuesto canario sobre las labores del tabaco y corresponde a la financiación realmente obtenida por la comunidad tras haber hecho uso de su capacidad normativa para modificar algunos de los tributos incluidos en el REF y establecer el impuesto sobre labores de tabaco.

Cuadro A.8: Recursos REF en 2009-17, recaudación real
millones de euros

	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
IGIC sin tabaco rubio	271,78	310,07	325,33	434,01	522,89
AIEM	44,17	45,93	50,15	47,91	48,67
matriculación (IEDMT)	9,45	7,93	6,57	5,02	4,04
IGIC tabaco rubio	46,58	36,12	20,20	0,00	0,00
subtotal: participación CA en Recursos REF	371,98	*400,04*	*402,26*	*486,94*	*575,60*
Impuesto sobre combustibles	226,88	219,89	216,03	239,68	270,24
Intereses de demora y recargo apremio	0,75	0,18	0,16	0,12	0,34
total ingresos tributarios	*599,61*	*620,11*	*618,45*	*726,75*	*846,19*
compensación definitiva supresión IGTE	-214,46*	*-125,05*	-124,82	-141,54	-148,55
total, Recursos REF (devengados)	***385,15***	***495,07***	***493,63***	***585,21***	***697,63***
Impuesto sobre las labores del tabaco			34,10	92,47	108,63
Total REF, incluyendo labores tabaco	***385,15***	***495,07***	***527,74***	***677,68***	***806,26***

	2014	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
IGIC sin tabaco rubio	561,32	595,30	622,35	626,05	714,64
AIEM	65,83	61,81	57,51	64,73	61,92
matriculación (IEDMT)	4,63	5,29	5,40	5,41	6,64
IGIC tabaco rubio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
subtotal: participación CA en Recursos REF	*631,77*	*662,40*	*685,26*	*696,19*	*783,20*
Impuesto sobre combustibles	283,91	294,14	307,77	330,29	329,63
Intereses de demora y recargo apremio	1,28	1,73	1,88		
total ingresos tributarios	*916,96*	*958,28*	*994,91*	*1.026,49*	*1.112,83*
compensación definitiva supresión IGTE	-152,80	-156,26	0,00	0,00	0,00
total, Recursos REF (devengados)	***764,17***	***802,02***	***994,91***	***1.026,49***	***1.112,83***
Impuesto sobre las labores del tabaco	117,69	123,53	134,12	137,87	136,11
Total REF, incluyendo labores tabaco	***881,86***	***925,55***	***1.129,03***	***1.164,36***	***1.248,94***

- *Fuente:* Secretaría General de Financiación Autonómica y Local e IGCAC (varios años), estado de ejecución del presupuesto de ingresos. De 2017 en adelante se omiten los intereses de demora y recargos de apremio ligados a los tributos REF por no poder identificarse separadamente y su cuantía poco significativa.

El REF antes de 2009

En los años anteriores a 2009, los recursos REF no jugaban ningún papel en el sistema de financiación regional, por lo que las liquidaciones del mismo no ofrecen ninguna información sobre su cuantía. En consecuencia, resulta necesario acudir a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias (CG), a la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y a otras fuentes para extender estas series hacia atrás con el fin de construir una serie lo más homogénea posible de financiación total para Canarias que incorpore los Recursos REF.

Cuadro A.9: Recursos REF en 2002-08, recaudación real
millones de euros

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Participación CA en Recursos REF	417,5	466,8	519,0	492,6	539,0	616,2	504,8
Impuesto sobre combustibles	225,5	252,1	253,5	257,2	260,2	262,9	252,1
Total ingresos tributarios	*643,0*	*718,9*	*772,5*	*749,8*	*799,1*	*879,1*	*756,9*
compensación IGTE provisional	-168,3	-183,8	-156,0	-136,7	-165,2	-289,4	-335,6
liquidación compensación	-30,1	-31,9	-38,6	-53,4	-53,2	-23,5	55,9
compensación IGTE definitiva	*-198,5*	*-215,8*	*-194,6*	*-190,1*	*-218,4*	*-312,9*	*-279,8*
total: Recursos REF (devengados)	***444,5***	***503,1***	***577,9***	***559,7***	***580,8***	***566,2***	***477,1***

- *Fuentes:* CG de la comunidad canaria (IGCAC, varios años), liquidación de los PGE (IGAE, varios años), Comisión Mixta Canarias-Estado y Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

La información relevante se recoge en el Cuadro A.9. Los datos de ingresos tributarios provienen de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. La compensación provisional por la supresión del IGTE se toma de la liquidación de los PGE donde aparece entre los ingresos del Estado por transferencias de comunidades autónomas.[36] Finalmente, la liquidación de la compensación se toma (hasta 2007) de un acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, con fecha de 21 de diciembre de 2009, en el que se acuerdan los importes correspondientes a las liquidaciones definitivas de la compensación por la supresión del IGTE durante el período 1993-2007. El importe total de las liquidaciones pendientes asciende a 405 millones de euros a favor del Estado, que se ingresarán en 12 anualidades consecutivas comenzando en 2012.[37]

Compensación al Estado por la supresión del IGTE

En ese acuerdo se fijó también el procedimiento de cálculo de la compensación por la supresión del IGTE de 2007 en adelante. Tras un período transitorio de dos años, se tomará como punto

[36] Esta partida no aparece como tal en la CG porque Canarias la contabiliza como una minoración de las transferencias estatales por el Fondo de Suficiencia.

[37] El acuerdo original establecía que la deuda pendiente comenzaría a pagarse en 2011. Un acuerdo posterior retrasó el comienzo de los pagos en un año. En 2012 y 2013 se realizaron retenciones por un importe anual de 33,75 millones para comenzar a devolver los saldos pendientes. Por otra parte, los saldos favorables a Canarias de las liquidaciones de 2008, 2009 y 2012 (55,88, 43,40 y 0,60 millones, pagados en 2010, 2011 y 2014) se han deducido de los saldos pendientes a favor del Estado, cuyo valor previsto a 1 de enero de 2015 es de 203,87 millones. Por último, el Acuerdo de la Comisión Mixta de noviembre de 2015 mencionado arriba suspende el pago de 33,75 millones en 2016 y establece, de 2017 en adelante y hasta que se cancele la deuda pendiente, la compensación de 33,75 millones se devolverá a Canarias a través de una transferencia de capital del mismo importe destinada a la financiación de inversiones.

de partida la compensación definitiva de 2009 (antes de aplicar una reducción de 50 millones), que asciende a 264,46 millones de euros. Esta cantidad se actualizará anualmente con un índice de evolución (uno más la tasa de crecimiento) que es la media de los índices de evolución del PIB regional a precios de mercado y de la recaudación normativa de la comunidad por impuestos cedidos tradicionales (teniendo en cuenta el ITP y AJD, el ISD y las tasas sobre el juego, pero no las tasas afectas a los servicios traspasados) entre 2009 y el año que corresponda. De la cantidad así obtenida se restará una deducción que será de 170 millones en 2010 y 2011. De 2012 en adelante, la reducción de la compensación será igual al 50% del importe calculado por fórmula, con un mínimo de 100 millones de euros.[38]

A la hora de calcular la financiación por caja de Canarias han de tenerse en cuenta también las diferencias entre caja y devengo de los flujos ligados a la compensación por la supresión del IGTE. En particular, durante los años 2002 a 2007 se añade a la financiación devengada (con signo positivo) el importe de las liquidaciones que aparecen en el Cuadro A.8, que se sustraen de la financiación devengada en cada año pero que no han comenzado a pagarse al Estado hasta 2012. De 2012 en adelante, el importe de las retenciones practicadas para reintegrar los saldos pendientes por este motivo se deducirá de la financiación devengada para pasar a caja. Por otro lado, las liquidaciones correspondientes a 2008, 2009, 2012, 2013 y 2016, favorables a Canarias, se restan de la financiación definitiva de dichos años (puesto que no se cobraron en los mismos aunque sí se contabilizan en la financiación devengada). Puesto que tales liquidaciones no se han pagado en efectivo sino que han servido para reducir los saldos acumulados pendientes, sus importes no se añaden a la financiación por caja de los ejercicios 2010, 2011, 2014, 2015 y 2018 en los que se practicaron las liquidaciones correspondientes. Finalmente, las liquidaciones de 2010, 2011, 2014 y 2015, favorables al Estado, se suman a la financiación definitiva en 2010, 2011, 2014 y 2015 y se restan de la misma en 2012, 2013, 2016 y 2017, que es cuando realmente se pagaron, para pasar a caja. El ajuste se convierte en insignificante en 2016 y 2017 y se omite de 2018 en adelante.

3. Cálculo del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas bajo el sistema 2002

El Cuadro A.10 resume el cálculo del Fondo de Suficiencia (FS) a competencias homogéneas en el año base del sistema 2002 (que es 1999). El valor total del Fondo de Suficiencia en el momento de la puesta en marcha del sistema se conoce a través de los datos para el año base hechos públicos en su día por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006). De aquí hay que deducir la financiación asignada a las competencias singulares a 1 de enero de 2002, expresada en valores de 1999. Esta cantidad, que se estimaba de forma aproximada en las versiones de estas series anteriores a 2011, ha podido calcularse ahora con exactitud gracias a los datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que se recogen en las dos primeras columnas de Cuadro expresados en valores de 2002 y 1999 respectivamente.

[38] De acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF, al menos el otro 50% de la compensación por la supresión del IGTE ha de destinarse a inversiones en infraestructuras en Canarias, cuya gestión podrá delegarse en la comunidad autónoma por convenio.

Cuadro A.10: Cálculo del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas en el año base del sistema 2001, millones de euros

	competencias singulares 2002		*Fdo. Suficiencia año base*	
	[1] valor 2002	*[2] valor 1999*	*[3] todas las competencias*	*[4] competencias homogéneas*
Cataluña	678	559	1.578	1.019
Galicia	115	94	2.125	2.030
Andalucía	384	317	5.185	4.869
Asturias	7	6	634	628
Cantabria	66	55	403	349
La Rioja	0	0	191	191
Murcia	0	0	638	638
C. Valenciana	144	119	1.523	1.404
Aragón	0	0	624	624
Castilla-La Mancha	0	0	1.372	1.372
Canarias	167	138	1.879	1.741
Extremadura	9	7	1.129	1.122
Baleares	30	24	-142	-167
Madrid	541	446	-267	-713
Castilla y León	0	0	1.774	1.774
TOTAL	*2.141*	*1.765*	*18.646*	*16.881*
GITEn 2002/1999	1,2129			

- *Fuentes:* Columna [1]: MHAP; columna [2] = columna [1]/GITEn 2002/1999; columna [3]: MEH (2006); columna [4] = columna [3] – columna [2].
- *Nota*: valores de 1999, salvo que se indique lo contrario.

Cuadro A.11: Evolución del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas bajo el sistema 2001, millones de euros

	1999	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Cataluña	1.019	1.236	1.320	1.358	1.533	1.726	1.853	1.536	1.087
Galicia	2.030	2.463	2.630	2.706	3.055	3.439	3.693	3.060	2.165
Andalucía	4.869	5.905	6.306	6.488	7.326	8.245	8.855	7.338	5.192
Asturias	628	762	814	837	945	1.064	1.143	947	670
Cantabria	349	423	452	465	525	591	634	526	372
La Rioja	191	231	247	254	287	323	347	288	204
Murcia	638	774	826	850	960	1.081	1.161	962	680
C. Valenciana	1.404	1.703	1.819	1.871	2.113	2.378	2.554	2.116	1.497
Aragón	624	756	808	831	938	1.056	1.134	940	665
Castilla-La Mancha	1.372	1.664	1.776	1.828	2.064	2.323	2.495	2.067	1.463
Canarias	1.741	2.112	2.255	2.320	2.620	2.948	3.166	2.624	1.857
Extremadura	1.122	1.361	1.453	1.495	1.688	1.900	2.040	1.691	1.196
Baleares	-167	-202	-216	-222	-241	-258	-280	-251	-178
Madrid	-713	-865	-923	-948	-1.073	-1.207	-1.297	-1.075	-760
Castilla y León	1.774	2.152	2.298	2.364	2.670	3.005	3.227	2.674	1.892
TOTAL	*16.881*	*20.475*	*21.863*	*22.497*	*25.409*	*28.613*	*30.725*	*25.444*	*18.002*
GITEn 2002/1999:									
nacional		1,2129	1,2951	1,3325	1,5046	1,6935	1,8187	1,5072	1,0664
Madrid		1,2129	1,2951	1,3294	1,5046	1,6935	1,8187	1,5072	1,0664
Baleares		1,2129	1,2951	1,3325	1,4476	1,5465	1,6814	1,5072	1,0664

- *Nota:* 2009 corresponde a la financiación hipotética que cada región habría obtenido en ese ejercicio bajo el sistema antiguo – y no a su financiación real que ya se calculó con el nuevo sistema.

Una vez calculado el valor del FS a competencias homogéneas en el año base, la serie se extiende hacia adelante actualizando su valor de partida en proporción a la variación del *ITEn* correspondiente (teniendo en cuenta que bajo el sistema anterior Baleares y Madrid tenían un *ITEn* específico por presentar valores negativos del FS). Puesto que todos los traspasos de competencias realizados con posterioridad a la puesta en marcha del sistema 2002 corresponden a lo que siguen siendo en la actualidad competencias no homogéneas, la dotación del FS a competencias homogéneas no se ve afectada por tales traspasos y varía únicamente como resultado de su actualización en proporción a la variación del *ITEn*. El Cuadro A.11 muestra la serie completa de esta variable hasta el año 2009, que es cuando se produce el último cambio de sistema.

4. Tratamiento de las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009

Los abultados saldos favorables al Estado de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica correspondientes a 2008 y 2009, que se practicaron en 2010 y 2011, se aplazaron en su momento y están devolviéndose gradualmente mediante retenciones de los ingresos autonómicos.

Cuadro A.12: Saldos aplazados totales (pendientes de compensar) de las liquidaciones de 2008 y 2009 millones de euros

	Saldos aplazados originalmente		*pend. a 1 de enero 2012*
	Liq. 2008	*Liq. 2009*	*total*
Cataluña	691	2.478	3.031
Galicia	574	1.601	2.060
Andalucía	1.476	4.637	5.818
Asturias	171	588	725
Cantabria	125	364	464
La Rioja	46	203	240
Murcia	161	582	710
Valencia	636	1.707	2.216
Aragón	172	722	859
C-La Mancha	265	1.034	1.246
Canarias	340	1.102	1.374
Extremadura	252	764	966
Baleares	162	178	308
Madrid	0	1.336	1.336
Cast. y León	444	1.439	1.794
Total	*5.514*	*18.736*	*23.148*

- *Fuente:* Liquidaciones del SFA de 2008 y 2009 (MH, 2019a).

El procedimiento elegido para que las comunidades autónomas devuelvan al Estado los saldos deudores de estas liquidaciones se desvía de la práctica habitual y además ha experimentado cambios importantes, el primero de los cuales se recoge en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y complica aún más las cosas. La disposición adicional cuarta de la ley de financiación regional en vigor (BOE, 2009) permite aplazar la devolución del saldo de las liquidaciones de 2008 y 2009 de forma que la deuda autonómica con el Estado se cancele "en un plazo máximo de 60 mensualidades iguales" comenzando, respectivamente, en enero de 2011 y

de 2012.[39] De acuerdo con esta norma, los reintegros de los saldos pendientes (que tomarán la forma de retenciones sobre las entregas a cuenta del Estado a las comunidades autónomas) se extenderán durante un período de cinco años con uno de carencia, comenzando en enero de 2011 en el caso de la liquidación de 2008 y en enero de 2012 en el de la de 2009, y se tendrán en cuenta a efectos del cálculo del *ITE*. Las dos primeras columnas del Cuadro A.12 muestran los saldos inicialmente aplazados de estas dos liquidaciones y la tercera el saldo pendiente de devolver a 1 de enero de 2012, tras los reintegros parciales del saldo de la liquidación de 2008 que se realizaron durante el año 2011.

Por otra parte, la disposición adicional 36 de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 extiende de cinco a diez años los plazos de devolución de las liquidaciones de 2008 y 2009. El saldo pendiente de devolución de ambas liquidaciones a 1 de enero de 2012 se devolverá en 120 mensualidades iguales a partir de esa fecha.

La aplicación de la disposición presenta algunas complicaciones. En primer lugar, dado que los presupuestos de 2012 se aprobaron en el mes de junio de ese mismo año, durante los primeros seis meses del ejercicio los reintegros de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009 se habían realizado de acuerdo con el calendario quinquenal originalmente previsto en la ley de financiación. Para obtener el resultado deseado en el conjunto del año, los reintegros del segundo semestre se ajustaron de forma que la suma de los doce meses fuese igual al 10% del saldo deudor a 1 de enero, lo que de hecho ha exigido pequeños reintegros negativos en la segunda mitad del año.[40]

En segundo lugar, a la hora de contabilizar los reintegros se ha optado por un procedimiento que a primera vista podría resultar innecesariamente complicado, pero cuya lógica se entenderá mejor en un momento. En vez de calcular un único reintegro de acuerdo con el nuevo calendario, se ha optado por mantener el reintegro calculado con el antiguo calendario e introducir una partida adicional de ajuste de forma que la suma de las dos sea igual al reintegro calculado con el nuevo calendario. Esta partida de ajuste es formalmente un anticipo, de forma que en principio las comunidades siguen devolviendo los saldos deudores de acuerdo con el calendario original que termina en diciembre de 2016 pero después el Estado les devuelve una parte de lo pagado mediante un anticipo que no se considera a efectos del cálculo del *ITE*. Estos anticipos se irán acumulando hasta la fecha prevista para la cancelación de la deuda de acuerdo con el calendario original (diciembre de 2016). Comenzando en 2017, los anticipos acumulados se irán cancelando en mensualidades iguales.

---

[39] La disposición dice textualmente lo siguiente: "No obstante lo dispuesto en la Ley 21/2001 … y en la Sección 3.ª del Título I de la presente Ley, la liquidación negativa global correspondiente a cada uno de los años 2008 y 2009, que en su caso se produzca, se abonará por aquellas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que hayan aceptado en Comisión Mixta el sistema contenido en esta Ley, mediante retenciones practicadas por el Estado sobre las entregas a cuenta o liquidaciones de cualquiera de los recursos, a partir de enero de 2011, en el supuesto de la liquidación negativa del ejercicio 2008, o a partir de enero de 2012, en el supuesto de la liquidación negativa del ejercicio 2009, por un importe tal, en ambos casos, que permita cancelar la deuda total en un plazo máximo de 60 mensualidades iguales."

[40] De acuerdo con el calendario original, el reintegro anual sería un 20% del saldo deudor total de las dos liquidaciones. Con el nuevo calendario, pasa a ser un 10% del saldo pendiente a 1 de enero de 2012, del que ya se han descontado los pagos realizados en 2011 a cuenta del saldo de 2008, por lo que el importe del nuevo reintegro es algo menos de la mitad del importe del antiguo reintegro.

Una de las razones por la que se ha utilizado este procedimiento es la de evitar alterar el calendario de pagos de las liquidaciones pendientes incluido en el último acuerdo de financiación de una forma que hubiese afectado, vía el cálculo del *ITE*, a los recursos que perciben las comunidades autónomas. Otra razón tiene que ver con las condiciones impuestas por el Gobierno central a las comunidades autónomas para extender a diez años el calendario de devolución de los saldos pendientes. La ley de PGE de 2012 establece que para tener derecho a tal extensión las comunidades autónomas deberán tener aprobado el plan de ajuste previsto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que para mantener tal derecho deberán cumplir sus objetivos de estabilidad presupuestaria durante todo el período de aplicación del mecanismo. Si en algún momento una comunidad autónoma incumpliese tales objetivos, tendría que devolver los anticipos acumulados correspondientes a la extensión del plazo de devolución, aunque la norma deja un cierto margen para no aplicar esta disposición a aquellas comunidades que al menos cumplen con sus obligaciones de suministro de información. Si el incumplimiento se produjese antes de 2017, la devolución de tales anticipos se realizaría en partes mensuales iguales durante el período restante hasta diciembre de 2016, de forma que la deuda pendiente se extinguiese por completo en la fecha inicialmente prevista. Si el incumplimiento fuese posterior a esta fecha, la devolución de los anticipos pendientes, de exigirse, tendría que ser inmediata.

Cuadro A.13: Cálculo del nuevo importe de los reintegros anuales de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 miles de euros

	Saldo pendiente a 1 enero 2012	*importe anual a pagar en 2012+*	*importe pagado en 2012-14*	*saldo pendiente a 1 enero 2015*	*importe anual a pagar en 2015+*
Andalucía	5.818.222	581.822	1.745.467	4.072.755	239.574
Aragón	859.117	85.912	257.735	601.382	35.375
Asturias	724.994	72.499	217.498	507.496	29.853
Baleares	308.019	30.802	92.406	215.613	12.683
Canarias	1.374.388	137.439	412.317	962.072	56.592
Cantabria	464.243	46.424	139.273	324.970	19.116
Castilla y León	1.794.067	179.407	538.220	1.255.847	73.873
Cast. Mancha	1.245.818	124.582	373.745	872.072	51.298
Cataluña	3.030.682	303.068	909.205	2.121.477	124.793
Valencia	2.215.768	221.577	664.730	1.551.037	91.237
Extremadura	966.258	96.626	289.877	676.381	39.787
Galicia	2.059.599	205.960	617.880	1.441.719	84.807
Madrid	1.336.223	133.622	400.867	935.356	55.021
Murcia	710.386	71.039	213.116	497.270	29.251
Navarra	0	0	0	0	0
País Vasco	0	0	0	0	0
Rioja	240.026	24.003	72.008	168.018	9.883
total	*23.147.811*	*2.314.781*	*6.944.343*	*16.203.467*	*953.145*

Los plazos de devolución de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 han vuelto a cambiar recientemente con efectos para 2015 y años posteriores. La disposición final primera del Real Decreto-Ley 12/2014 amplía el plazo de devolución hasta los 20 años a contar desde enero de 2012. Puesto que tres de estos años ya han transcurrido, el reintegro anual se

calculará dividiendo por 17 el saldo pendiente de devolver a 1 de enero de 2015. El mecanismo utilizado será igual al actual, minorándose el importe original del reintegro en una cantidad que será considerada un anticipo. El Cuadro A.13 resume el cálculo del reintegro anual que se aplicará de 2015 en adelante.

Subvenciones implícitas a los intereses

El aplazamiento del reintegro de las liquidaciones de 2008 y 2009 es en la práctica un préstamo sin intereses del Estado a las CCAA que supone una subvención implícita. En este apartado se intenta aproximar el importe de esta subvención, que se añade a la calculada en el apartado siguiente para las bonificaciones de los intereses de los préstamos de los mecanismos adicionales de financiación y se recoge en el bloque 4 del Cuadro 1.

En primer lugar, se calcula el saldo pendiente de devolver a mitad de cada año de las liquidaciones de 2008 y 2009, que se muestra en el Cuadro A.14. El cálculo se realiza utilizando los datos recogidos en los dos cuadros anteriores y teniendo en cuenta que las retenciones a los ingresos autonómicos para la devolución de estos saldos se realizan a un ritmo uniforme a lo largo de todo el año. La primera columna de la tabla muestra el saldo de la liquidación de 2008, que se realizó a mediados de 2010, y la segunda la suma de la parte restante de dicho saldo tras lasa retenciones practicadas durante la primera mitad de 2011 (no hubo retenciones en 2010) más el saldo de la liquidación de 2009. De aquí en adelante, el saldo va decreciendo con las

Cuadro A.14: Saldo pendiente de devolver al Estado a mitad de año de las liquidaciones del SFA de 2008 y 2009

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	691	3.100	2.879	2.576	2.273	2.059	1.934	1.809	1.684
Galicia	574	2.117	1.957	1.751	1.545	1.399	1.315	1.230	1.145
Andalucía	1.476	5.966	5.527	4.945	4.364	3.953	3.713	3.473	3.233
Asturias	171	742	689	616	544	493	463	433	403
Cantabria	125	477	441	395	348	315	296	277	258
La Rioja	46	245	228	204	180	163	153	143	133
Murcia	161	726	675	604	533	483	453	424	395
Valencia	636	2.279	2.105	1.883	1.662	1.505	1.414	1.323	1.232
Aragón	172	876	816	730	644	584	548	513	478
C-La Mancha	265	1.272	1.184	1.059	934	846	795	744	693
Canarias	340	1.408	1.306	1.168	1.031	934	877	820	763
Extremadura	252	991	918	821	725	656	617	577	537
Baleares	162	324	293	262	231	209	197	184	171
Madrid	0	1.336	1.269	1.136	1.002	908	853	798	743
Cast. y León	444	1.838	1.704	1.525	1.346	1.219	1.145	1.071	997
Total	*5.514*	*23.699*	*21.990*	*19.676*	*17.361*	*15.727*	*14.774*	*13.819*	*12.865*

Cuadro A.15: Tipos de interés utilizados para calcular la subvención

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Tipo a largo plazo al comienzo	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%
Tipo de los bonos a 10 años	4,51%	5,66%	5,83%	4,68%	2,71%	1,82%	1,46%	1,57%	1,45%
Media ponderada (1/3, 2/3)	*4,94%*	*5,70%*	*5,82%*	*5,05%*	*3,74%*	*3,15%*	*2,90%*	*2,98%*	*2,90%*

retenciones que se practican cada año, que como hemos visto más arriba han cambiado varias veces.

La subvención se aproxima, de forma muy conservadora, por el coste directo para el Estado de los aplazamientos. Este coste se aproxima multiplicando el saldo pendiente de devolver a mediados de cada año por un tipo de interés anual que se construye a partir del tipo medio de interés de las obligaciones del Tesoro a largo plazo (30-50 años) al comienzo del período y de los tipos medios en cada ejercicio de las obligaciones a diez años. Puesto que las liquidaciones se practican a mediados de año, en 2010 se supone que sólo se pagan intereses la mitad del año y en 2011 se procede de la misma forma con el saldo de la liquidación de 2009, pero no con el remanente de la liquidación de 2008.

Los datos y cálculos relevantes se muestran en el Cuadro A.15. El tipo de largo plazo al comienzo del período relevante es una media de los tipos de las obligaciones del Tesoro a 30-50 años en los años 2010 y 2011, ponderados de acuerdo con los pesos relativos de las liquidaciones aplazadas en cada uno de estos años. Este tipo se aplica directamente a 1/3 del saldo por devolver en cada año, procediendo como si el Estado hubiese financiado una parte de los aplazamientos emitiendo deuda de muy largo plazo, y otra parte con bonos a más corto plazo, con tipos descendentes a partir de 2012. A los otros dos tercios del saldo, por tanto, se les aplican los tipos corrientes de los bonos a diez años, cuya evolución se recoge en la segunda fila del Cuadro A.15. El tipo final que se utiliza en cada año para calcular el coste total para el Estado de los aplazamientos es la media ponderada de estos dos tipos de "corto" y "largo". El Cuadro A.16 muestra el valor estimado de la subvención a las CCAA.

Cuadro A.16: Coste total para el Estado en intereses del aplazamiento de las liquidaciones del SFA de 2008 y 2009 millones de euros

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	34	177	167	130	85	65	56	54	49
Galicia	28	121	114	88	58	44	38	37	33
Andalucía	73	340	321	250	163	124	108	103	94
Asturias	8	42	40	31	20	16	13	13	12
Cantabria	6	27	26	20	13	10	9	8	7
La Rioja	2	14	13	10	7	5	4	4	4
Murcia	8	41	39	30	20	15	13	13	11
Valencia	31	130	122	95	62	47	41	39	36
Aragón	8	50	47	37	24	18	16	15	14
C-La Mancha	13	73	69	53	35	27	23	22	20
Canarias	17	80	76	59	39	29	25	24	22
Extremadura	12	57	53	41	27	21	18	17	16
Baleares	8	18	17	13	9	7	6	5	5
Madrid	0	76	74	57	37	29	25	24	22
Cast. y León	22	105	99	77	50	38	33	32	29
Total	*272*	*1.351*	*1.279*	*993*	*649*	*495*	*429*	*411*	373

5. Los mecanismos adicionales de financiación

En esta sección se describen brevemente los tres principales mecanismos de liquidez destinados a las comunidades autónomas, los llamados *mecanismos adicionales de financiación (MAF)*, se estima su componente de subvención a los intereses de la deuda autonómica y se cuantifica su impacto sobre la financiación efectiva de las comunidades autónomas. Los datos provienen de los informes que sobre el tema publica el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP 2017b y c y MH 2019) y de una consulta directa a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAyL).

Durante 2012, el Gobierno central puso en marcha dos instrumentos que ofrecían a las comunidades autónomas acceso a financiación a tipos muy favorables para cubrir los vencimientos de su deuda y sus déficits presupuestarios y para cancelar deudas pendientes con proveedores: el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y el mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores (MPP). En el caso del MPP, los pagos a proveedores los realizaba el ICO y la financiación llegaba a las comunidades autónomas a través de préstamos con entidades de crédito. Los créditos podían ser de hasta 10 años, con dos de carencia en la devolución del principal. En cuanto al FLA, es el Estado el que en primera instancia captaba recursos en el mercado para después ofrecer préstamos a las comunidades autónomas. Estos recursos se destinaron prioritariamente a cubrir vencimientos de deuda pero también a financiar otro endeudamiento autorizado, incluyendo los déficits corrientes autorizados e incluso ciertos pagos pendientes a proveedores no incluidos en el Plan de Proveedores en sentido estricto. El acceso a ambos mecanismos se condicionó a la presentación y aprobación de un plan de ajuste y al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria previstos en el mismo. También se exigió a las comunidades autónomas beneficiarias de ambos programas que suministrasen mensualmente al Ministerio de Hacienda información detallada sobre el estado y evolución de sus finanzas para permitir el seguimiento de sus planes de ajuste. En ambos casos, la devolución de los préstamos se garantizaba con los recursos del sistema de financiación autonómica, que serían retenidos por el Ministerio de Hacienda en caso de incumplimiento del calendario de amortización acordado.

El MPP y el FLA se mantuvieron activos hasta 2014, integrándose después en un instrumento más amplio, el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCCAA), que asume sus activos y obligaciones pendientes. A partir de ese momento, el Fondo de Proveedores queda a extinguir, el FLA continúa activo y se crean dos nuevos tramos: la llamada Facilidad Financiera, destinada a las comunidades autónomas que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y plazos medios de pago a proveedores, y el Fondo Social, destinado a financiar obligaciones derivadas de convenios suscritos en materia social con las Entidades Locales, así como otras transferencias en materia de gasto social.

El Cuadro A.16 muestra el volumen total de préstamos concedidos por el MPP y el FLA entre 2012 y 2014 y por el FFCCAA entre 2015 y 2018. En el Cuadro A.17 se muestran las amortizaciones de principal realizadas en cada año, en el Cuadro A.18 los saldos netos a 31 de diciembre y en el A.19 los intereses pagados por las CCAA a los fondos de liquidez. Durante el período analizado, el volumen total de préstamos ligado a los mecanismos adicionales de

financiación se acercó a los 220.000 millones de euros. Descontando las amortizaciones acumuladas, el saldo neto existente a finales de 2018 rondaba los 180.000 millones, o un 15% del PIB español.

Cuadro A.16: Préstamos concedidos a las comunidades autónomas a través de los mecanismos adicionales de financiación millones de euros

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*total*
Cataluña	8.685	13.042	10.221	11.689	10.069	7.748	9.373	70.827
Galicia	0	0	0	1.567	1.816	2.112	1.215	6.710
Andalucía	5.486	5.178	5.725	3.660	4.290	4.618	4.013	32.970
Asturias	505	521	0	561	0	337	626	2.550
Cantabria	464	327	345	436	458	528	450	3.007
La Rioja	71	0	0	273	0	0	303	647
Murcia	1.574	1.099	1.612	1.157	1.465	1.240	1.397	9.545
Valencia	8.184	4.120	8.288	8.760	6.968	5.409	5.828	47.557
Aragón	429	10	74	1.483	1.020	924	1.147	5.088
C.-La Mancha	3.955	1.268	2.307	1.329	1.878	1.847	1.885	14.470
Canarias	1.138	866	876	1.004	1.183	573	521	6.161
Extremadura	228	7	335	767	806	560	489	3.191
Baleares	1.313	1.203	1.434	1.194	1.228	1.086	770	8.229
Madrid	1.257	89	0	1.846	0	0	0	3.193
Cast. y León	1.052	0	0	2.053	0	612	1.649	5.367
total	*34.343*	*27.731*	*31.217*	*37.781*	*31.181*	*27.594*	*29.665*	*219.513*

- *Fuentes de los Cuadros A.16-A.20:* MHFP (2017b y c), MH (2019j) y SGFAyL.

Cuadro A.17: Mecanismos adicionales de financiación devoluciones de principal, millones de euros

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*total*
Cataluña	1	1	129	0	2.863	3.993	5.454	12.441
Galicia	0	0	0	0	0	0	196	196
Andalucía	1	1	169	0	1.485	2.081	2.500	6.237
Asturias	0	0	15	0	128	128	198	470
Cantabria	0	0	20	0	99	142	196	457
La Rioja	0	71	0	0	0	0	34	105
Murcia	0	0	65	0	379	536	680	1.660
Valencia	4	0	282	0	1.739	2.572	4.021	8.618
Aragón	4	0	436	0	7	9	195	650
C.-La	4	0	186	0	712	940	1.406	3.249
Canarias	0	0	231	0	227	331	457	1.246
Extremadura	0	0	228	0	15	43	139	424
Baleares	0	0	54	0	343	522	872	1.792
Madrid	1	0	1.256	0	11	11	242	1.522
Cast. y León	1	0	1.051	0	0	0	257	1.309
total	*15*	*73*	*4.124*	*0*	*8.008*	*11.309*	*16.848*	*40.377*

Cuadro A.18: Mecanismos adicionales de financiación
saldo neto a fin de año, millones de euros

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	8.686	21.727	31.819	43.508	50.714	54.469	58.388
Galicia	0	0	0	1.567	3.384	5.496	6.515
Andalucía	5.487	10.664	16.220	19.880	22.685	25.221	26.734
Asturias	505	1.026	1.011	1.572	1.443	1.652	2.080
Cantabria	464	790	1.114	1.551	1.910	2.296	2.550
La Rioja	71	0	0	273	273	273	542
Murcia	1.574	2.674	4.220	5.378	6.464	7.168	7.885
Valencia	8.188	12.308	20.314	29.074	34.304	37.140	38.947
Aragón	432	442	81	1.564	2.577	3.493	4.445
C.-La Mancha	3.959	5.228	7.349	8.678	9.844	10.750	11.229
Canarias	1.138	2.004	2.649	3.653	4.609	4.850	4.915
Extremadura	228	235	342	1.109	1.899	2.417	2.767
Baleares	1.314	2.517	3.897	5.091	5.976	6.540	6.438
Madrid	1.258	1.348	91	1.937	1.926	1.915	1.673
Cast. y León	1.053	1.053	2	2.055	2.055	2.667	4.060
total	*34.358*	*62.016*	*89.109*	*126.890*	*150.063*	*166.348*	*179.166*

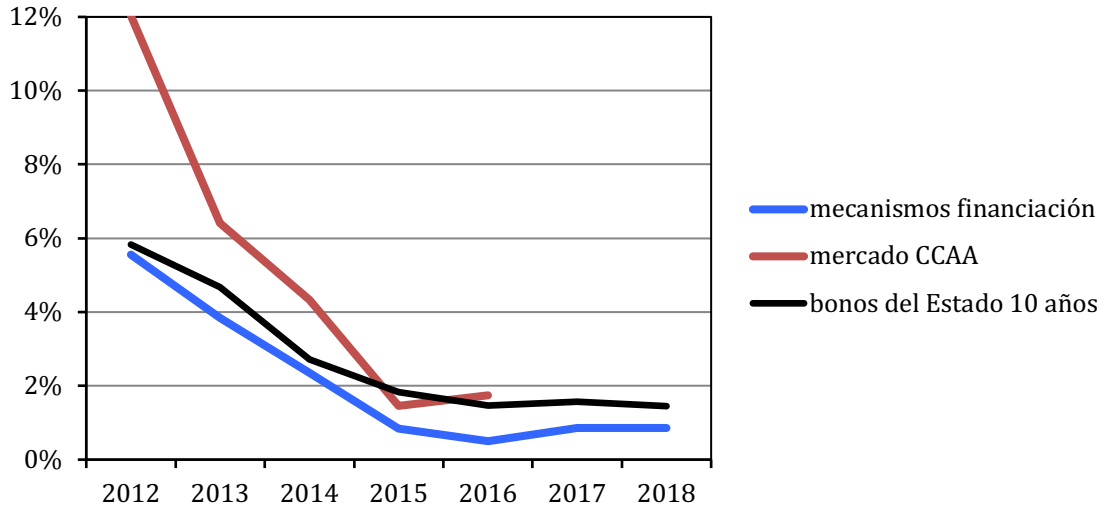
Cuadro A.19: Mecanismos adicionales de financiación
Intereses pagados al Estado, millones de euros

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	58	424	883	389	39	364	420
Galicia	0	0	0	0	0	0	5
Andalucía	78	283	430	143	29	136	169
Asturias	7	26	38	2	1	7	8
Cantabria	9	25	25	9	2	13	17
La Rioja	2	4	0	0	0	0	0
Murcia	30	83	117	29	10	45	54
Valencia	126	416	551	148	44	242	279
Aragón	12	24	14	0	0	3	14
C.-La Mancha	84	208	231	37	23	69	81
Canarias	7	55	76	24	1	20	18
Extremadura	7	13	10	0	1	5	11
Baleares	24	69	94	37	8	32	39
Madrid	36	70	51	0	1	1	1
Cast. y León	30	58	27	0	0	0	4
total	*512*	*1.757*	*2.548*	*818*	*158*	*938*	*1.118*

Las condiciones de los préstamos de los distintos mecanismos de liquidez han sido muy favorables. Así, el tipo de interés del primer tramo del MPP estaba ligeramente por debajo del 6%, con una prima de menos de punto y medio sobre el coste de los fondos para el Tesoro Público, en un momento en el que el coste de la financiación para las CCAA con acceso al mercado estaba en torno al 11% en el mejor de los casos. En ejercicios posteriores los tipos iniciales han ido cayendo al mejorar las condiciones de mercado y además el Gobierno ha reducido varias veces los tipos aplicables, tanto para los préstamos nuevos como para los ya concedidos, hasta llevarlos a niveles de entre el 0% y el 1% anual de 2015 en adelante. El Gráfico

A.1 resume la evolución de los tipos iniciales de interés de los préstamos ligados a los mecanismos extraordinarios de financiación, junto con una estimación de los tipos de mercado correspondientes elaborada por el Ministerio de Hacienda y los de los bonos del Estado a 10 años. Como se aprecia en el gráfico, los tipos ofrecidos por los mecanismos de liquidez han sido muy inferiores a los tipos de mercado a los que podrían haber accedido las comunidades autónomas, especialmente en los primeros años de operación de los mecanismos, y han estado incluso por debajo del coste de los fondos para el Tesoro.

Gráfico A.1: Tipos iniciales de interés



- *Fuentes:* MHFP (2017b), cuadros 7-9 y SGFAyL (para 2017-8) y Tesoro Público (2019), subastas de bonos y obligaciones del Estado, tipos medios marginales de interés de las obligaciones a 10 años. Tipos de los mecanismos de financiación en 2017 y 2018: consulta directa a la SGFAyL.
- *Nota:* Para cada variable (excepto los bonos del Tesoro) el gráfico muestra la media de los valores de las CCAA que reciben préstamos de los mecanismos en cada año. Para cada comunidad, los tipos de los préstamos del MPP y FLA para cada año entre 2012 y 2014, así como los de los correspondientes tipos de mercado, se ponderan por el peso de cada mecanismo en el total de préstamos concedido durante el año.

Cuadro A.20: Coste directo neto para el Estado de los MAF
millones de euros corrientes

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Cataluña	.	298	39	563	951	713	635
Galicia	0	0	0	14	38	70	84
Andalucía	9	106	40	324	435	367	326
Asturias	1	12	-1	33	33	28	28
Cantabria	-1	7	8	25	35	29	27
La Rioja	0	-2	0	2	4	5	6
Murcia	-2	18	4	94	116	95	86
Valencia	7	72	19	472	612	478	423
Aragón	-3	-5	-3	19	36	49	50
C.-La Mancha	-10	10	-4	178	187	154	134
Canarias	7	23	4	58	87	77	75
Extremadura	-2	-2	0	16	26	33	31
Baleares	-1	24	17	78	110	96	82
Madrid	-9	-15	-23	19	30	32	28
Cast. y León	-7	-7	-6	19	32	39	48
total	*41*	*539*	*92*	*1.913*	*2.733*	*2.264*	*2.064*

Así pues, los mecanismos de liquidez han supuesto un considerable ahorro en intereses para las CCAA y un coste neto para el Estado. Este ahorro puede considerarse una ayuda o subvención implícita que, en algún sentido, incrementa la financiación efectiva de las comunidades autónomas. En de la Fuente (2019) se ofrece una estimación de mínimos de esta ayuda a partir del coste directo para el Estado de los fondos canalizados por los MAF bajo el supuesto de que el Tesoro habría podido aprovecharse, al menos en parte, de la normalización de los tipos de interés tras los picos de 2011-12. En particular, he supuesto que 1/3 del importe de las emisiones relevantes se devuelve a los tipos iniciales de las obligaciones del Estado a 10 años y los préstamos del MPP y que los 2/3 restantes a tipos revisados que recogen el cambio en las condiciones de mercado en años posteriores. Los resultados del cálculo se recogen en el Cuadro A.20.

Referencias

Agencia Tributaria (AT, 2020). *Informe anual de recaudación tributaria. Año 2019*. Madrid. https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/_Ayuda_Ejercicio_2018/Resumen/_Cuadros_/_Cuadros_.html

BADESPE, Base de Datos Económicos del Sector Público Español (2016). Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid. http://www.estadief.meh.es/

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001). Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (B.O.E. núm. 313 de 31/12/2001) http://www.meh.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=:Financiación%20Territorial:Autonómica

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

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2018). Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. https://boe.es/boe/dias/2018/11/06/pdfs/BOE-A-2018-15138.pdf

Bosch, N. (2010). "El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal." *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona, pp. 10-21.

Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (CMCGT, 2007). Grupo de Trabajo sobre Imposición Patrimonial. Situación de la imposición patrimonial en España. Madrid.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009). "Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas." Madrid, 15 de julio. http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx

de la Fuente, A. (2010). "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4), pp. 91-138.

de la Fuente, A. (2018a). "El cálculo de la recaudación homogénea del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una propuesta mejorada." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2018-18, Madrid. http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-18.pdf

de la Fuente, A. (2018b). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2016." FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2018-21, Madrid. http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-21.pdf

de la Fuente, A. (2019). "Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas." FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2019-, Madrid. http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-31.pdf

de la Fuente, A. (2020). "La liquidación de 2018 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común." FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2020-23, Madrid. https://bit.ly/326FeFc

de la Fuente, A. y M. Gundín (2008a). *La financiación regional en España y en cuatro países federales*. Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

de la Fuente, A. y M. Gundín (2008b). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma." *Investigaciones Regionales 13*, 2008, pp. 213-62.

de la Fuente. A. y M. Gundín (2009). "Sobre el reparto de la financiación sanitaria." *Investigaciones Económicas* XXXIII(3), pp. 473-527.

Gómez, J. A. y C. Lalanda (2018, Informe Codere). Anuario del juego en España 2018. Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III y Grupo Codere. Madrid. https://www.azarplus.com/wp-content/uploads/2018/10/Anuario-Juego-Espan%CC%83a-2018-online.pdf

Gómez, J. A. y C. Lalanda (2019). Anuario del juego en España 2019. Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III y Consejo Empresarial del Juego. Madrid. https://www.azarplus.com/difundimos-el-anuario-del-juego-en-espana-2019/

Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario, 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid. http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020a). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid. http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020b). Contabilidad Nacional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736165950&menu=resultados&idp=1254735576581

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020c). Principales series de población desde 1998. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población: Padrón, población por municipios: Estadística del padrón continuo. Resultados definitivos. Madrid. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981

Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (IGCAC, varios años). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/intervencion/index.jsp

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, varios años). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto. Varios años. Madrid. http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ClnEjecucionPresupuesto/liquidacionPresupuesto/Paginas/liquidacionpresupuesto.aspx?id=1ae686a1-1e50-4ba1-b330-5331c28ec40b

López Laborda. J. (2006). "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas." *Mediterráneo Económico* 10, pp. 197-219.

López Laborda, J. (2010). "La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas: descripción, valoración y algunas cuestiones pendientes." *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona, pp. 22-37.

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006). "Datos año base 1999." En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas.

https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMA, 2020). Estadística de Transacciones Inmobiliarias. En sitio web del MTMA: Actividades y Servicios: Observatorios y Estadísticas: Información Estadística: Vivienda y actuaciones urbanas: Estadísticas: Transacciones Inmobiliarias (compraventa). https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/vivienda-libre

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017a). Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Central de Información: Otra información económico-financiera. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017b). Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a comunidades autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2016. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Madrid. http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/EstimacionAhorro.aspx

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017c). Informe sobre los mecanismos de financiación de CCAA. Balance 2012-2016. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Madrid. http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/EstimacionAhorro.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2019). "Informe sobre los mecanismos de financiación de CCAA. Balance 2012-18." Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Madrid. http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/balance_mecanismos.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020a). Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidaciones del SFA desde el año 2002. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020b). Recaudación líquida obtenida y aplicada por tributos cedidos gestionados por las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Inspección General, Madrid. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Central de Información: Impuestos: Recaudación: Recaudación definitiva por tributos cedidos. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Impuestos/RecaudacionDefinitivaTributosCedidos.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020c). Informes sobre la financiación provisional de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020d). Las haciendas autonómicas en cifras (años 1999 a 2017). En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020e). Recaudación y estadísticas del sistema tributario español (ediciones de 2003 hasta 2017 con datos para el decenio anterior). Anexo: Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y Comunidades Autónomas. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Central de Información: Impuestos: Recaudación.
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020f). Libro electrónico sobre tributación autonómica. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica.
http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020g). Libro electrónico de normativa tributaria autonómica y foral. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica.
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Libro%20electronico.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020h). Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Madrid. En sitio web del Ministerio de Hacienda: Central de Información: Información Presupuestaria: Información Comunidades Autónomas.
https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones/aspx/SeldescargaDC.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2020i). Dirección General de Ordenación del Juego. Memoria Anual (de la dirección y de sus organismos antecesores desde 2002).
http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (MSPSI, 2011). Sitio Web del MSPII: Portal Estadístico del SNS: Tablas estadísticas, informes y documentos: Financiación y gasto sanitario: Recursos económicos y población del Sistema Nacional de Salud.
http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/recursosEconomicos.htm

Monasterio. C. (2002). "El laberinto de la financiación autonómica." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 163(4). pp. 157-87.

Tesoro Público (2019). Estadísticas Mensuales. Tipos marginales de interés: Letras, Bonos y Obligaciones y Deuda Indexada. Subastas de bonos y obligaciones del Estado, tipos marginales de interés.
http://www.tesoro.es/deuda-publica/estad%C3%ADsticas-mensuales