

El actual modelo de Financiación Autonómica: efectos sobre la convergencia

Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde y Jesus Ruíz-Huerta

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

Transcurridos ya cinco ejercicios liquidados del actual sistema de financiación autonómica, en vigor desde 2009, en el presente trabajo se examinan sus efectos para promover la convergencia (o evitar la dispersión) en la financiación por habitante de las Comunidades Autónomas. Dos fueron los principales elementos que introdujo la reforma de 2009 en este ámbito: los nuevos fondos aportados por el Estado y los cambios en el diseño del modelo. Como se intenta mostrar, ambos factores han promovido en general una mayor igualdad entre los ingresos recibidos por las distintas CC.AA de régimen común. Para ello, se analizan dichos factores de forma individual y de forma conjunta, llegando a la conclusión de que tanto los nuevos recursos aportados, como el cambio en el diseño, como el efecto total han sido favorables a la convergencia.

Palabras clave: Financiación autonómica, recursos per cápita, convergencia

JEL: H71, H77

The current Spanish Territorial Financing System. Effects on Convergence

Abstract

This paper is aimed at analysing the effects of the 2009 reform of the Spanish territorial financing system on its capacity to promote convergence across regions in terms of financial resources per capita. Two main elements were introduced in this respect by that reform: new resources provided by the Central Government and some remarkable modifications in the system design. As we try to show throughout the paper, not only the overall result has been positive in terms of convergence, but also both factors have individually promoted a higher equalisation across regions.

Key words: Spanish territorial financing system, convergence

El actual modelo de Financiación Autonómica: efectos sobre la convergencia

1. Introducción

La última reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de régimen común, aprobada en 2009, introdujo una serie de modificaciones notables en su funcionamiento¹. Así, en relación con el reparto de los tributos, se produjo el aumento de la autonomía tributaria de los tributos cedidos tradicionales y del IRPF, mediante el traspaso de nuevas capacidades normativas a las Comunidades. Adicionalmente, se aumentó la participación de las CC.AA en los diversos impuestos: del 33 al 50% en la tarifa del IRPF, del 35 al 50% en el reparto de la recaudación del IVA y del 40 al 58% en la distribución de los impuestos especiales.

Por lo que respecta al sistema de nivelación, se creó el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, compuesto por una aportación estatal de 5.655 millones de euros en 2009, a los que se añadieron 2.400 a partir de 2010, ambas cantidades ajustadas en función del ITE (índice de la evolución de los ingresos tributarios del Estado) más el 75% de los recursos tributarios de las CC.AA. Por otro lado, se estableció un reparto del Fondo de Garantía de forma equitativa por habitante ajustado (población ponderada) entre todas las CC.AA., de manera que el sistema tuviera en cuenta los cambios relativos de población en mucha mayor medida que el modelo anterior. Además, se crearon los Fondos de Convergencia con aportaciones adicionales del Estado, destinados a las CC.AA con PIB per cápita, densidad y/o

¹ Sobre las características del nuevo modelo de financiación, véase, por ejemplo, Herrero et al. (2010) o Lago (2010).

crecimientos de población inferiores a la media en determinada cuantía (Fondo de Cooperación) y a aquellas con una financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal (Fondo de Competitividad).

Por último, cabe señalar que la reforma estableció, como había ocurrido en reformas anteriores, el principio del “statu quo” en 2009, de modo que la financiación recibida por cada Comunidad en dicho año con el nuevo sistema fuera la misma que la que le correspondería con el anterior (antes de incorporar los nuevos recursos aportados por el Estado). Para ello, se llevó a cabo una nueva valoración del Fondo de Suficiencia que recibía cada Comunidad, de manera que la cifra resultante fuera la que permitiera alcanzar dicho nivel de recursos.

Todos estos cambios afectaron a las características principales del sistema de financiación de las CC.AA.: grado de corresponsabilidad fiscal, nivel de suficiencia alcanzado y capacidad para promover la convergencia entre CC.AA. en cuanto a sus niveles de financiación. El objetivo de este trabajo se centra precisamente en el último de estos aspectos². Como es sabido, los diversos sistemas aplicados a la financiación autonómica han generado con el tiempo diferencias notables entre Comunidades respecto a los ingresos por habitante recibidos, sin que estas diferencias hayan sido producto de la racionalidad económica o de la aplicación de criterios de cohesión social/territorial, sino más bien la consecuencia de determinadas deficiencias e inercias, que no son sencillas de corregir. Los cambios introducidos en la reforma de 2009 tenían implicaciones notables al respecto.

² La propia Ley de reforma de 2009 establecía el aumento de la equidad como un eje de la misma.

En particular, dos fueron las modificaciones que incidían especialmente en la capacidad del sistema de financiación de aumentar o disminuir las desigualdades entre CC.AA. en términos de los ingresos recibidos del mismo: los nuevos fondos aportados por el Estado (principalmente la contribución estatal al Fondo de Garantía y los Fondos de Convergencia) junto a su sistema de reparto, y los cambios introducidos en el diseño del modelo. Pues bien, como intentaremos mostrar, tras los cinco años transcurridos desde la puesta en marcha del nuevo modelo, ambos factores han promovido en general una mayor igualdad entre los ingresos recibidos por las distintas CC.AA. de régimen común. En otras palabras, en ausencia de reforma, las desigualdades serían hoy superiores a las existentes. Para ello, analizaremos en primer lugar ambos factores de forma separada, examinando en primero las consecuencias de los nuevos fondos aportados por el Estado y, después, los efectos generados por los cambios que la reforma introdujo en el diseño del modelo. Finalmente, examinaremos ambos factores de manera conjunta.

2. El impacto de los nuevos fondos aportados por el Estado

El gráfico 1 recoge la desviación típica ponderada de la financiación per cápita relativa (por habitante ajustado; total=100) de las CC.AA. de régimen común en 2009. Dada la garantía de mantenimiento del statu quo, dicha financiación sin incluir los nuevos fondos equivale a la que habría existido en el sistema anterior. Como puede observarse en dicho gráfico, la simple aportación del Estado al Fondo de Garantía redujo la dispersión un 25%. Esta caída se intensificó en otro 12% gracias a los Fondos

de Convergencia. En otras palabras, solo con los nuevos recursos la reforma del sistema de financiación hizo disminuir la dispersión en 2009 en más de un tercio; cifra muy notable, que, además, no incluye la nueva aportación añadida al año siguiente. Como es lógico, esta fuerte caída de la dispersión se debe a que el reparto de los nuevos recursos benefició en términos generales a aquellas Comunidades peor financiadas, mientras que el resto de la financiación se distribuyó según el modelo anterior, dada la cláusula del statu quo³.

(Aquí gráfico 1)

De hecho, como puede observarse en el gráfico 2, parece existir una relación inversa muy clara entre la variación relativa de la financiación per cápita generada por los nuevos recursos aportados por el Estado y el nivel de partida: cuanto menores eran los recursos recibidos por una Comunidad según el modelo anterior, mayores fueron los percibidos de las nuevas aportaciones del Estado. Precisamente, es Baleares, la Comunidad con menor financiación per cápita en el statu quo, la que más ganó con las nuevas aportaciones, seguida de Canarias, Valencia, Madrid, Murcia y Cataluña, todas ellas con niveles de financiación inferiores a la media (gráfico 3). Lo contrario sucedió con Cantabria, Extremadura, Rioja o Aragón, Comunidades con niveles claramente superiores a la media.

(Aquí gráfico 2)

(Aquí gráfico 3)

³ Sobre el conflicto que plantea la condición de statu quo, véase, por ejemplo, Fernández y Lago (2014).

Por otro lado, aunque menos intensa, también se observa una relación positiva entre la mejora relativa de la financiación per cápita de las CC.AA. y la diferencia entre ésta y su capacidad fiscal (gráfico 4). Así, las Comunidades donde mayor era la diferencia positiva en el statu quo de 2009 entre su capacidad fiscal y su financiación per cápita, en especial Baleares, Madrid y Cataluña, fueron precisamente las que más vieron aumentar su financiación relativa, siendo las excepciones Murcia y sobre todo Canarias, que también mejoraron pese a su menor capacidad fiscal⁴.

(Aquí gráfico 4)

En resumen, los resultados puramente estáticos del nuevo sistema de financiación en 2009 señalan que la mera aportación de nuevos recursos por parte del Estado claramente mejoraban la equidad entre CC.AA. en cuanto a su financiación per cápita. Aquellas que anteriormente se encontraban peor financiadas mejoraron su posición relativa. Además, también los nuevos fondos beneficiaron a las Comunidades donde mayor era la distancia entre su capacidad fiscal y los recursos recibidos. Todo ello es consecuencia de los mecanismos de distribución de estos nuevos fondos: de forma equitativa por habitante ajustado (Fondo de garantía)⁵ y según la diferencia entre la financiación per cápita y la capacidad fiscal (Fondo de Competitividad).

⁴ Como es bien conocido, el caso de Canarias siempre arroja resultados atípicos, justificados en gran medida por la singularidad de su régimen de financiación.

⁵ Como se recoge, por ejemplo, en Bosch, 2011, la aplicación del nuevo fondo de nivelación implicaba la igualación total de los recursos obtenidos por las comunidades para la cobertura de los servicios públicos fundamentales.

3. Los efectos del cambio en el diseño del sistema

La dinámica mostrada por el sistema de financiación en términos de recursos por habitante es producto de las nuevas aportaciones del Estado, analizadas anteriormente de forma estática, de una serie de factores más coyunturales⁶ y del cambio en el diseño del modelo de financiación que supuso la reforma de 2009.

Con objeto de analizar de forma separada las consecuencias de este último factor y poder compararlo con el modelo de financiación anterior a la reforma, hemos utilizado la metodología desarrollada en Garcimartín, Díaz de Sarralde y Ruiz-Huerta (2011). En ese trabajo se comparaba la capacidad de convergencia de ambos sistemas examinando por separado los tres factores clave que introducía la reforma de 2009: la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el uso de la población realmente existente en cada Comunidad en cada período para su reparto anual (a diferencia del Fondo de Suficiencia, cuya evolución en cada Comunidad no depende de la dinámica de población) y la creación de los Fondos de Convergencia.

Comenzando por el Fondo de Garantía, la reforma del sistema de financiación de 2009 implicó un aumento de la participación de las CC.AA. en los tributos compartidos y una disminución del Fondo de Suficiencia. Así, en el gráfico 5 se recoge la distribución porcentual para el conjunto de CC.AA. de régimen común de las diversas partidas de financiación en los modelos actual y anterior en términos del statu quo de

⁶ Entre estos últimos estarían los aplazamientos en las devoluciones de 2008 y 2009 correspondientes a las Comunidades, los ajustes por la regularización de tipos del IVA y otros impuestos y la peculiar evolución del ITE en estos años (en especial, el aumento del 59% entre 2009 y 2010 debido a la particular dinámica del IVA en esos años).

2009 sin incluir los nuevos recursos. Como se observa en dicho gráfico, en el nuevo sistema sólo el 23.3% de los recursos procede de los tributos cedidos y participados que no forman parte del Fondo de Garantía; es decir, de lo que directamente se recauda en cada Comunidad, mientras que el resto es función de los ingresos generados en el conjunto de CC.AA. (a través del Fondo de Garantía), con una participación del 69,8%, y de los factores “históricos” que condicionan el statu quo (a través del Fondo de Suficiencia), con un 6,9%. Por el contrario, en el sistema anterior, el 69,8% de los ingresos de cada Comunidad dependía de la recaudación obtenida en su territorio por los impuestos cedidos y participados, mientras que el Fondo de Suficiencia representaba un 24,8%. En otras palabras, con el nuevo sistema se ha producido una menor dependencia de cada Comunidad de los ingresos tributarios que se generan en exclusiva en su territorio y una mayor conexión con los obtenidos en el conjunto de Comunidades, a través del Fondo de Garantía, aumentando así la autonomía colectiva y la nivelación.

(Aquí gráfico 5)

Sin embargo, pese a la menor dependencia de cada Comunidad de los ingresos generados exclusivamente en su territorio y una mayor conexión con los ingresos generados en el conjunto de CC.AA. y, por tanto, en principio una mayor nivelación, la condición de statu quo de 2009 suponía que no podía establecerse a priori cuál de los dos sistemas era más favorable a la convergencia, como ponían de manifiesto Garcimartín et al. (2011). Para efectuar su análisis, estos autores emplearon un modelo simplificador, al que recurriremos ahora, en el que los recursos totales de cada Comunidad se definían (empleando su notación) como:

A) Sistema antiguo:

$$R_{Ai} = \alpha_1 T_i + \alpha_2 \sum_1^n T_i, \quad (1)$$

donde R_{Ai} son los recursos de la Comunidad i en el sistema antiguo (A), α_1 representa el porcentaje, común a todas las CC.AA., de los impuestos recaudados en su territorio (T_i) que financian directamente a la Comunidad i (impuestos cedidos) y α_2 es el porcentaje, distinto para cada Comunidad, de los impuestos recaudados en el conjunto de CC.AA. que financian a dicha Comunidad i (representaría el Fondo de Suficiencia).

B) Sistema actual:

$$R_{Ni} = \beta_1 T_i + h_i \beta_2 \frac{\sum_1^n T_i}{\sum_1^n h_i} + \beta_3 \sum_1^n T_i, \quad (2)$$

donde R_{Ni} son los recursos de la Comunidad i en el nuevo sistema (N); β_1 , el porcentaje, común a todas las CC.AA., de los impuestos recaudados en su territorio (T_i) que financian directamente a la Comunidad i ; y β_2 es un porcentaje de los impuestos recaudados en todas las regiones, cuyo importe se reparte de forma igualitaria entre el conjunto de habitantes (h_i ; población ajustada), de modo que β_2 representaba el Fondo de Garantía; mientras que β_3 es el porcentaje, particular a cada región, que obtiene del total de recursos tributarios (el nuevo Fondo de Suficiencia).

Dado que la garantía de statu quo que introdujo la reforma implicaba que en el año inicial ($t=0$) los recursos de cada Comunidad debían ser iguales en ambos modelos, entonces:

$$\beta_{3i} = (\alpha_1 - \beta_1) \frac{T_i^0}{\sum_1^n T_i^0} + \alpha_{2i} - \beta_2 \frac{h_i^0}{\sum_1^n h_i^0}. \quad (3)$$

Y tras la aplicación del principio del statu quo ($t > 0$), dichos recursos serían:

$$R_{Ni} = \beta_1 T_i + \beta_2 \sum T_i \left(\frac{h_i}{\sum h_i} - \frac{h_i^0}{\sum h_i^0} \right) + (\alpha_1 - \beta_1) T_i^0 \frac{\sum T_i}{\sum T_i^0} + \alpha_{2i} \sum T_i. \quad (4)$$

Utilizando este modelo, en el artículo mencionado se demostraba que a priori no podía establecerse cuál de los dos sistemas era más favorable a la convergencia. Ante este resultado, se efectuaba una simulación simplificada de lo ocurrido entre los años 2002 y 2008 que permitiera analizar por separado los efectos sobre la convergencia de, por un lado, la mecánica del Fondo de Garantía y, por otro, del hecho de tener en cuenta la dinámica de la población. De acuerdo a las simulaciones realizadas, ambos factores favorecían la convergencia en ese periodo; o, dicho de otro modo, la dispersión de las financiaciones per cápita en 2009 hubiera sido inferior de haber estado vigente el actual sistema entre 2002 y 2008 en lugar del antiguo modelo.

Siguiendo el mismo procedimiento empleado en dicho trabajo, hemos procedido a analizar de forma aislada las consecuencias de los dos elementos principales en el cambio de diseño del sistema (sin incluir ahora los nuevos fondos): la creación del Fondo de Garantía y el uso de la población realmente existente en cada Comunidad en cada período para su reparto anual. Para ello, al igual que se hacía en el artículo citado, hemos efectuado en primer lugar una simulación de los resultados, en este caso entre 2009 y 2013, derivados exclusivamente de la aplicación del Fondo de Garantía, manteniendo constante la financiación total del conjunto de CC.AA, pero no la de cada Comunidad, de modo que solo cambia la distribución. Los recursos derivados de los

ingresos impositivos se calculan multiplicando los totales constantes por el peso que en cada año realmente tiene cada Comunidad en cada uno de ellos. Por su parte, al dejar invariable el ITE, también se mantienen constantes las partidas asociadas a este índice. Asimismo, la población también se mantiene constante, dado que su efecto se analiza por separado más adelante. Finalmente, y siempre con el objeto de analizar de forma aislada las implicaciones del Fondo de Garantía y poder comparar sistemas, no se ha incluido la aportación estatal a dicho Fondo, ni los aplazamiento de devoluciones de 2008 y 2009, ni las regularizaciones por subidas de impuestos, ni por supuesto los Fondos de Cooperación y Competitividad⁷.

Como se observa en el gráfico 6, la dispersión de los recursos per cápita en estas condiciones ha aumentado entre 2009 y 2013⁸. Sin embargo, dicha dispersión hubiera crecido en mayor medida de estar vigente el sistema antiguo. En otras palabras, al margen de otros factores, el cambio en el diseño del modelo producido por la introducción del Fondo de Garantía ha sido por sí solo favorable a la convergencia entre 2009 y 2013, al igual que lo era entre 2002 y 2008, de acuerdo al análisis citado. La causa es la menor dependencia del Fondo de Suficiencia por parte de cada Comunidad y el mayor vínculo con el conjunto de recursos tributarios del total de CC.AA.

(Aquí gráfico 6)

⁷ Los datos de financiación de las CC.AA. empleados se han obtenido de las liquidaciones de cada año publicadas por el Ministerio de Economía y Hacienda

⁸ La varianza en 2009 en este gráfico no coincide con la del gráfico 1 (sin nuevos fondos) porque ésta es la correspondiente al statu quo mientras que aquella responde a la financiación por competencias homogéneas sin nuevos recursos; la diferencia son las liquidaciones pendientes de compensar.

Como se ha señalado, otro de los cambios sustanciales en el diseño del sistema que supuso la reforma de 2009 fue introducir la variable población como determinante de la financiación que recibe cada Comunidad, ajustándola anualmente para el reparto del Fondo de Garantía. A priori, puede pensarse que este cambio es positivo de cara a la convergencia de la financiación per cápita entre CC.AA., dado que se evita, como sucedió en el pasado, que diferencias sustanciales en las dinámicas de la población generen diferencias asimismo relevantes en los recursos per cápita recibidos. Sin embargo, en el trabajo de Garcimartín et al. se concluía que no tenía que ser necesariamente así y que el resultado “depende de dónde se produzcan los mayores aumentos de población. Si es en las CC.AA. de menores ingresos impositivos y menor FS (Fondo de Suficiencia) per cápita, entonces, el nuevo sistema favorece más la convergencia. Si, por el contrario, es en las más beneficiadas por ambas fuentes de financiación, entonces es el sistema antiguo el más proclive a la convergencia” (p.79). En la simulación realizada en dicho trabajo para 2002-2008 se concluyó que, dada la dinámica de la población ocurrida en dicho período, el sistema actual hubiera supuesto una mayor convergencia en esos años.

Utilizando la misma metodología empleada en dicho artículo, hemos simulado el sistema actual y el anterior para los años 2009 a 2013⁹. Como puede observarse en el gráfico 7, los resultados de la simulación indican que el efecto de tener en cuenta cada año la población total ha sido favorable para la convergencia, excepto en el último año de dicho periodo. Lo que sucede en ese último año es que determinadas Comunidades (Valencia, Andalucía, Canarias y Baleares) pierden peso en el conjunto de la población

⁹ Para aislar el efecto población se utilizan los mismos supuestos anteriores, excepto que ahora la población ajustada de las respectivas Comunidades Autónomas no se considera constante, sino que se emplean los valores reales, mientras que se mantienen constantes los ingresos tributarios de cada una.

y, al mantener en este escenario los recursos totales constantes, en el actual sistema de financiación disminuye su participación en el Fondo de Garantía, mientras que en el antiguo hubieran recibido el total (aplicado el porcentaje correspondiente) de los recursos generados en el territorio. El efecto contrario sucede en Castilla y León, Extremadura, Aragón, Rioja, Cantabria, Asturias y Galicia.

(Aquí gráfico 7)

Finalmente, hemos analizado el efecto global del cambio en el diseño de sistema, para lo cual se excluyen los nuevos fondos y se eliminan los efectos coyunturales en el total de recursos y población. Se trata, por tanto, de examinar de forma conjunta los dos efectos anteriores y para ello hemos procedido de nuevo a simular los resultados entre 2009 y 2013 en los dos sistemas, en este caso manteniendo constantes la financiación total del conjunto de CC.AA, así como la población total, pero empleando las distribuciones reales de ambas variables. Los resultados se recogen en el gráfico 8 y, como puede observarse, el efecto global en el cambio de diseño es favorable en todo el período al actual sistema; en el anterior la dispersión hubiera sido mayor.

(Aquí gráfico 8)

4. Resultados globales.

Por último, hemos examinado la dinámica de los resultados globales del nuevo sistema de financiación y las principales conclusiones que pueden extraerse serían las

siguientes¹⁰. En primer lugar, entre 2009 y 2013 la desviación típica (ponderada) de la capacidad fiscal de las CC.AA. disminuyó 1,5 puntos (gráfico 9). Por su parte, sin incluir los nuevos recursos, la correspondiente a la financiación por habitante habría aumentado 1,1 puntos, mientras que al incluir la aportación del Estado al Fondo de Garantía esta cifra se sitúa en 1,7 puntos y al sumarle también los Fondos de Cooperación se reduce hasta los 0,6 puntos. Si se comparan los resultados de 2013 con los correspondientes a 2009 sin tener en cuenta los nuevos recursos, lo que, dado el statu quo, equivaldría a comparar el sistema actual en 2013 con el sistema anterior en 2009, se observa que la dispersión se reduce en 2,6 puntos, es decir, en un 30%, y ello pese al aumento que tiene lugar en 2013.

(Aquí gráfico 9)

Si se analiza por CC.AA., la mayor ganancia relativa generada por el nuevo modelo hasta 2013 se produce en Baleares, la Comunidad con menor financiación per cápita, seguida de Canarias, Valencia, Madrid, Cataluña y Murcia, todas ellas con niveles de financiación inferiores a la media en 2009 (gráfico 10). Lo contrario sucede con Extremadura, Andalucía, Galicia, Asturias o Castilla y León, Comunidades que se situaban claramente por encima de la media, excepto la segunda, que lo estaba solo ligeramente.

¹⁰ De la Fuente (2013 y 2014), aunque efectúa una serie de ajustes a la hora de definir la financiación per cápita homogénea, obtiene resultados similares a los aquí mostrados: la desigualdad aumentó notablemente con el inicio de la crisis, se redujo de forma muy apreciable con el cambio de modelo, para posteriormente repuntar en 2010 y 2011 y volver a disminuir en 2012.

Además, cabe subrayar que las diferencias entre la capacidad fiscal y la financiación per cápita (en términos relativos respecto al total de CC.AA.) se recortan en las Comunidades donde esa diferencia era positiva: Baleares (recorta 17,4 puntos, siendo la diferencia entre su capacidad fiscal y financiación per cápita en el statu quo de 2009 de 40,8 puntos), Madrid (10,0 y 50,2 puntos, respectivamente), Valencia (3,9 y 2,6) y Cataluña (3,3 y 23,8). Por el contrario, en las Comunidades donde existía una financiación per cápita superior a su capacidad fiscal esa diferencia se reduce. En otras palabras, el nuevo modelo también ha generado un acercamiento entre la capacidad fiscal y la financiación de cada Comunidad. Las excepciones son Canarias (9 de mejora en la diferencia entre capacidad fiscal y financiación, existiendo, sin embargo, una diferencia negativa de 46,5 puntos entre ambas), Murcia (2,6 y -6,6, respectivamente), Cantabria (5,7; -13,6) y La Rioja (1,7; -17,6), aunque en esta última este efecto solo se produce en 2013; hasta ese año disminuía su financiación relativa.

(Aquí gráfico 10)

Por otro lado, si se examina la distribución de la población total de las quince Comunidades de régimen común según su situación relativa en cuanto a financiación per cápita, se observa cómo el nuevo modelo ha supuesto un fuerte aumento de la cantidad de población que cuenta con una financiación cercana a la media (gráfico 11). Así, en 2009 sin la incorporación de los nuevos recursos (modelo anterior), solo el 4,8% de la población recibía una financiación entre el 99 y el 101 por cien de la media del conjunto, mientras que el 53,9% se situaba por debajo de 99 y el 41,3% por encima de

101¹¹. La incorporación de los nuevos recursos supuso que el peso de la población con un índice de financiación entre el 99 y el 101 aumentara hasta el 19% del total (una subida de 14,2 puntos), mientras disminuía en 19 puntos el peso de la población en el extremo superior. Con el paso del tiempo, la cantidad de población en la franja media ha ido aumentando progresivamente, hasta suponer en 2013 el 39,1% del total (una subida de 34,4 puntos respecto al sistema anterior), mientras ha disminuido notablemente la que se encuentra por encima del índice 101 y por debajo de 99: 19,3 y 15,3 puntos, respectivamente. En otras palabras, mientras que antes de la reforma, la población con recursos del sistema de financiación cercanos a la media era claramente minoritaria, transcurridos cinco años de la reforma, ese grupo es el más numeroso.

(Aquí gráfico 11)

Por su parte, el análisis mediante las llamadas regresiones de convergencia β corrobora que ésta se ha producido durante el periodo de vigencia del actual sistema de financiación de las CC.AA. Para analizar este hecho se han efectuado tres regresiones del tipo

$$\dot{y} = a + by + cx \tag{6}$$

donde \dot{y} representa la tasa de variación de la variable “Y” y la letra minúscula el logaritmo de la variable correspondiente, de manera que las tres regresiones efectuadas son:

¹¹ Se trata de población real, no ajustada

a) aumento de la financiación per cápita relativa entre 2009 y 2013 (sin nuevos recursos) respecto a su nivel de 2009

b) aumento de la financiación per cápita relativa entre 2009 y 2013 (sin nuevos recursos) respecto a su nivel de 2009 y el nivel en dicho año de la ratio financiación per cápita sobre capacidad fiscal; y

c) aumento de la financiación per cápita relativa entre 2002 y 2008 respecto a su nivel de 2002

El objetivo de la primera regresión sería contrastar si ha existido convergencia en el sentido de que existe una relación inversa entre la mejora de la financiación per cápita y el nivel de ésta antes de aplicarse el nuevo sistema. Dado que, como se comentó anteriormente, también parece que aquellas Comunidades donde mayor era la distancia entre la capacidad fiscal y su financiación han mejorado su posición relativa, la segunda regresión tiene por objeto contrastar si esta hipótesis es correcta. Finalmente, mediante la última regresión se pretende comparar los resultados en términos de convergencia del modelo actual y del anterior¹².

Aunque los resultados deben tomarse con cautela, dadas las debilidades de las regresiones de convergencia y el reducido tamaño de la muestra, los parámetros de convergencia son negativos y significativos en las referidas al sistema actual; es decir,

¹² Debe señalarse que en esta última regresión los valores per cápita se refieren a la población real y no a la ajustada, dado que no existen datos de ésta antes de 2009.

se ha producido convergencia durante los años en que éste ha estado vigente¹³ (cuadro 1). Por el contrario, el valor de dicho parámetro durante los años en que estuvo en vigor el sistema anterior es positivo y significativo, lo que indica divergencia. Por otro lado, la regresión que incorpora la ratio de financiación per cápita sobre capacidad fiscal indica que este variable no es significativa en el periodo considerado, aunque sí lo es (al 90%) si se emplea el periodo 2009/2012; es decir, hasta ese año cuanto mayor era la distancia entre la financiación y la capacidad fiscal de una Comunidad, mayor había sido el crecimiento de dicha financiación.

(Aquí cuadro 1)

Los resultados de este trabajo en buena medida contradicen los obtenidos por de la Fuente (2012), quien también analiza el efecto de la reforma sobre las desigualdades de financiación entre las CC.AA. de régimen común. En dicho estudio se dividen los efectos de la reforma en dos. Por un lado, lo que el autor denomina el efecto puro de la reforma, que resulta de comparar los resultados reales de 2007 (último año liquidado cuando se negoció el modelo actual) con lo que hubiera ocurrido en 2007 de haber estado vigente ese año el actual sistema. Por otro lado, se analiza la evolución desde 2007 hasta 2010 del sistema actual (utilizando dicho escenario hipotético de 2007), que el autor identifica con el efecto natural del desempeño relativo de cada Comunidad Autónoma¹⁴.

¹³ La velocidad de convergencia, además, es muy elevada. El valor implícito de β es $-0,10 \ln(1+b)/5$ y el de la inversa de su valor absoluto es 10,5, que es el número de años requerido para eliminar alrededor del 63% de la discrepancia entre el valor actual de la variable y su estado estacionario.

¹⁴ A nuestro juicio no resulta del todo correcto juzgar la dinámica del sistema únicamente por la evolución natural de la financiación, dado que ésta depende del diseño de aquél y, de hecho, el propio autor lo reconoce: “Es importante destacar que la descomposición ha de verse sólo como una aproximación, entre

Según de la Fuente, la desviación típica se reduce un 17%, lo que interpreta como un resultado modesto, dado el coste de 11.000 millones que aquella supuso. Sin entrar a valorar si dicho porcentaje es o no pequeño, en realidad en 2009, cuando la reforma entra en vigor, la desviación típica sin ponderar disminuye un 34%, el doble de lo que estima el autor para 2007, y un 37% en términos ponderados, lo que a nuestro juicio, representa una reducción considerable. Según sus propias palabras (p. 135): “Si los 11.000 millones adicionales que el Estado ha aportado al sistema se hubiesen utilizado para cerrar la brecha existente con la región mejor financiada, las disparidades entre regiones se habrían reducido a la mínima expresión“. Este resultado es, sin duda, lógico, pero, en nuestra opinión, difícilmente se hubiera conseguido alcanzar un acuerdo para una reforma semejante. Además, cerrar completamente esa brecha hubiera supuesto un coste que, según nuestras estimaciones, se elevaría a 27.400 millones de euros.

Por otro lado, el autor señala que la reforma ha tratado de forma muy distinta a regiones con puntos de partida muy similares; en particular, cita los casos de Baleares respecto a Valencia y Extremadura comparada con la Rioja. Sin embargo, los resultados de 2009 no parecen corroborar esta afirmación. Así, Baleares tenía en 2009 un índice de financiación antes de la reforma de 82,2 (conjunto de CC.AA. = 100) y Valencia de 90, mientras que tras aplicar la reforma, el índice de la primera aumenta 11,4 puntos y el de la segunda en 3,2. Por tanto, la financiación antes de la reforma no era tan similar entre

otras cosas porque los dos efectos que estamos analizando no son completamente separables puesto que la evolución natural de la financiación depende del sistema en vigor en cada momento” (de la Fuente, 2012; p. 134).

ambas Comunidades, existían 7,8 puntos de diferencia favorables a Valencia. Con la reforma Baleares crece hasta alcanzar un índice de 93,6 y Valencia de 93,2. Es decir, la reforma ha tendido claramente a eliminar el sesgo negativo que existía hacia Baleares respecto a Valencia. Los 0,4 puntos de ganancia extra de la primera se explican, como parece lógico, por la mayor capacidad fiscal de Baleares: 122,9 frente a 92,6 en 2009. Respecto a Extremadura y Rioja, sus índices de financiación en 2009 antes de aplicar la reforma era 117,9 y 118,2, es decir muy similares, y su variación es -4,7 y -4,6, también muy parecidos, por lo que no parece producirse el efecto señalado por de la Fuente.

Asimismo, respecto al efecto estático puro de la reforma, el mismo autor también señala que el cambio de modelo “tiene efectos perversos sobre las comunidades de la zona intermedia de la distribución de 2007 (desde Castilla la Mancha hasta Andalucía), que caen en masa por debajo de la media nacional e incluso se alejan de esta referencia en vez de acercarse a ella como resultado de la reforma” (p. 135). Dichas Comunidades son, además de las dos ya mencionadas, Canarias y Galicia. Sin embargo, en 2009, año en que se introduce la reforma, dichos efectos no se observan. Los índices de financiación para ese año antes y después de aplicar el nuevo modelo son los siguientes. Castilla-la-Mancha pasa de 99,9 a 97,4; Canarias, de 90,1 a 96,4; Galicia de 108,9 a 105,4; y Andalucía, de 102,6 a 99,1. Por tanto, solo la primera y la última de estas Comunidades experimentan el efecto apuntado por de la Fuente. Por el contrario, tanto Canarias como Galicia se acercan más a la media, aunque desde posiciones opuestas. Por su parte, Castilla-la-Mancha y Andalucía en realidad siguen muy cerca de la media, solo se encuentran ligeramente por debajo, y hay que tener en cuenta, además, su menor capacidad fiscal: 81,6 en la primera y 81,7, en la segunda.

En realidad, solo hay una región que estando por debajo de la media baje aún más, que es precisamente Castilla-la-Mancha, solo muy ligeramente y debido a su inferior capacidad fiscal, mientras que no existe ninguna que estando por encima crezca aún más. Además, como se ha visto, la reforma no solo supuso una fuerte reducción de la dispersión, sino también una mejora relativa para aquellas Comunidades donde mayor era la diferencia positiva entre su capacidad fiscal y su financiación.

Respecto a la dinámica del sistema, el autor señala (p. 135): “la dispar evolución económica de las comunidades autónomas ha terminado comiéndose los modestos beneficios de la reforma del sistema, de forma que el nivel de desigualdad ha recuperado en 2010 su nivel de 2007.” De nuevo, esta conclusión no nos parece del todo apropiada. Según sus propios datos (de la Fuente, 2013), en 2007 la desviación típica era 7,75 y en 2010 7,57 (8,14 en 2011). En este sentido es cierto que se vuelve a la dispersión de 2007 e incluso se supera en 2011. No obstante, hay que tener en cuenta que en 2009 (primer año de la reforma), de nuevo utilizando los propios datos del autor en términos de financiación homogénea, la dispersión en el sistema anterior era 10,02, por lo que la evolución desde 2009 se encuentra lejos de haber eliminado la caída inicial de la dispersión.

De hecho, según los datos reales de las liquidaciones del sistema de financiación, la desviación típica sin ponderar pasa de 12,2 a 8,1 en 2009 (efecto puro de la reforma) y en 2013 se sitúa en 9,5, por lo que la dinámica no habría eliminado la reducción inicial de la dispersión. Si además se emplea la desviación típica ponderada, en 2009

pasa de 8,5 a 5,4 (efecto puro de la reforma) y en 2013 alcanzaba un valor de 6; es decir, al terminar el lustro aún se mantenía el 80% de la reducción inicial de la dispersión. Es más, en 2012 la dispersión era incluso inferior a la de 2009 post-reforma (desviación típica ponderada de 5,3). Como se ha visto en el gráfico 9, tras la fuerte caída inicial producida por la reforma, la dispersión aumenta ligeramente en 2010 y 2011, reduciéndose de nuevo en 2012 y volviendo a aumentar en 2013, pero quedando aún muy por debajo de la anterior a la reforma.

Finalmente, cabe recordar que una crítica habitual al sistema de financiación por parte de aquellas Comunidades con mayor capacidad fiscal es su “exceso de solidaridad” por parte de éstas y los efectos de reordenación que se producen¹⁵. Si se compara la posición que ocupa cada Comunidad en relación a su capacidad fiscal con la que tiene en cuanto a financiación por habitante, dicha posición cambia para todas las CC.AA., tanto en 2009 antes y después de la reforma, como al terminar el lustro analizado, excepto en los casos de Aragón y Asturias en el último año. Los cambios negativos más importantes se daban en 2009 antes de la reforma en Baleares, Madrid, Cataluña y Valencia, mientras que los positivos más notables tenían lugar en Extremadura, Castilla-la-Mancha, Andalucía, Galicia y la Rioja. En ese mismo año tras la reforma, ambos cambios de orden se mantenían, con la excepción de Castilla-la-Mancha, que pasaba a ser superada (en intensidad de cambio ordinal) por Castilla y León, Asturias, Galicia y Cantabria. En 2013, por el contrario, mientras los principales cambios de orden negativos seguían afectando a las mismas Comunidades, los positivos se concentraban fundamentalmente en Extremadura, Castilla-la-Mancha y la Rioja.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Fernández y Lago (2014)

Sin embargo, aunque tras la reforma, todas las CC.AA. (excepto Aragón y Asturias en 2013) siguen cambiando el orden que ocupan al comparar capacidad fiscal con financiación por habitante, la magnitud de los cambios se ha reducido. Así, si asignamos un punto a cada variación absoluta de posición (una posición, un punto; dos posiciones, dos puntos, etc.), la suma total de puntos en 2009 antes de la reforma era de 76, tras la reforma de 74 y en 2013 de 68. Los cambios positivos más elevados entre 2009 antes de la reforma y 2013 se producen en Baleares y Madrid, precisamente las dos Comunidades donde más intenso era el efecto de reordenación en términos negativos, mientras que los mayores cambios en términos negativos se producen en Andalucía y Asturias.

5. Conclusiones

Durante los años en que ha estado en vigor el modelo actual de financiación autonómica se ha producido un claro proceso de convergencia en los recursos por habitante, con una reducción de la dispersión (desviación típica ponderada) del 30%. Esto ha sido posible fundamentalmente por dos factores. Por un lado, los nuevos recursos aportados por el Estado al Fondo de Garantía y los Fondos de Convergencia, junto a su mecanismo de reparto, han contribuido de forma importante a la caída de la dispersión. Por otro, el diseño del nuevo modelo también se ha mostrado más favorable a la convergencia que el anterior. De haber estado vigente el modelo anterior, la dispersión sería superior. Como consecuencia, si antes de la reforma del sistema de financiación la población con recursos procedentes del mismo cercanos a la media era

claramente minoritaria, en el último año liquidado ese grupo se ha convertido en el más numeroso.

De cara al futuro, nada garantiza que el proceso de convergencia siga produciéndose, pues dependerá de la relación entre el Fondo de Suficiencia y los ingresos impositivos per cápita de cada Comunidad y la tendencia de éstos a la convergencia o divergencia. En cualquier caso, puede concluirse que en las circunstancias existentes durante su vigencia, el actual modelo ha generado convergencia y que tal como mostraban Garcimartín et al. (2011), también habría arrojado resultados más positivos que el anterior modelo en este ámbito durante los años que en que aquél estuvo operando.

Referencias bibliográficas

Bosch, N. (2012), ‘La financiación autonómica: Presente y futuro’, *FUNCAS, Papeles de Economía Española* N° 133, pp. 164–71.

De la Fuente, A. (2012), “El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma”, *Hacienda Pública Española* 203-(4/2012): 121-138

De la Fuente, A. (2013), “La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2011”, *BBVA Research, Documento de Trabajo* 13/32

De la Fuente, A. (2014), “La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2012”, *BBVA Research, Documento de Trabajo* 14/25

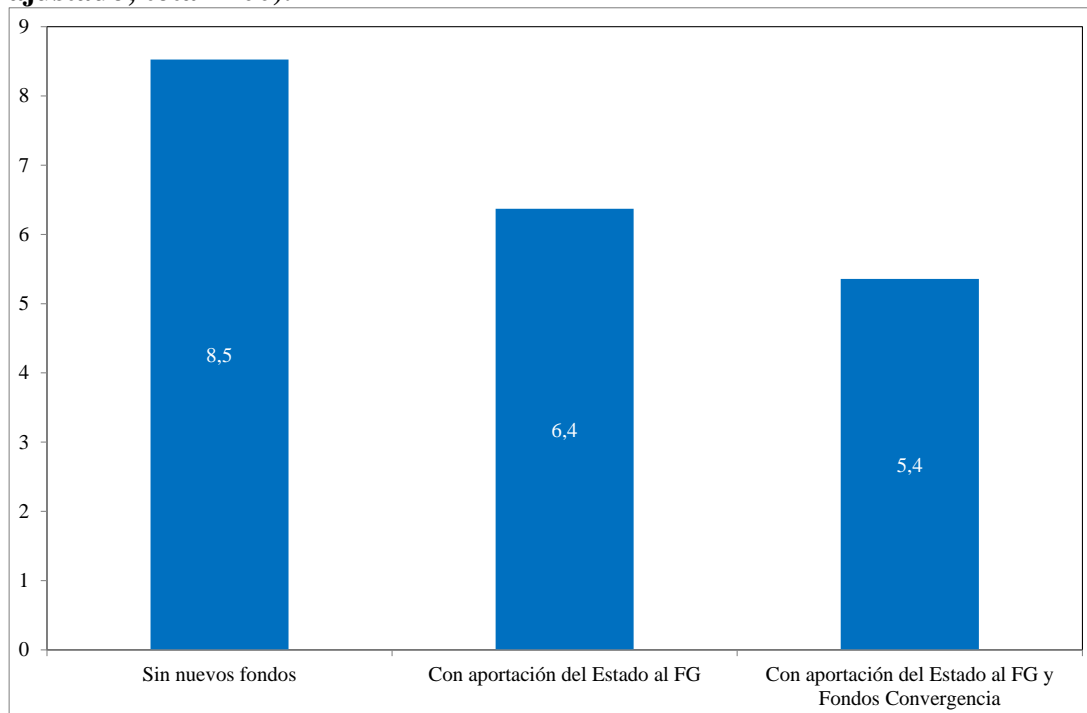
Fernández, X. y Lago, S. (2014), “El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos”, *Investigaciones Regionales*, 30, 159-196

Garcimartín, C., Díaz de Sarralde, S. y Ruiz-Huerta, J. (2011), “La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia”. *Hacienda Pública Española*, 197-(2/2011), pp. 67-85

Herrero, A., Ruiz-Huerta, J. y C. Vizán (2010), “La reforma de la financiación autonómica de 2009” *REAF*, num. 11. Octubre: 169-205.

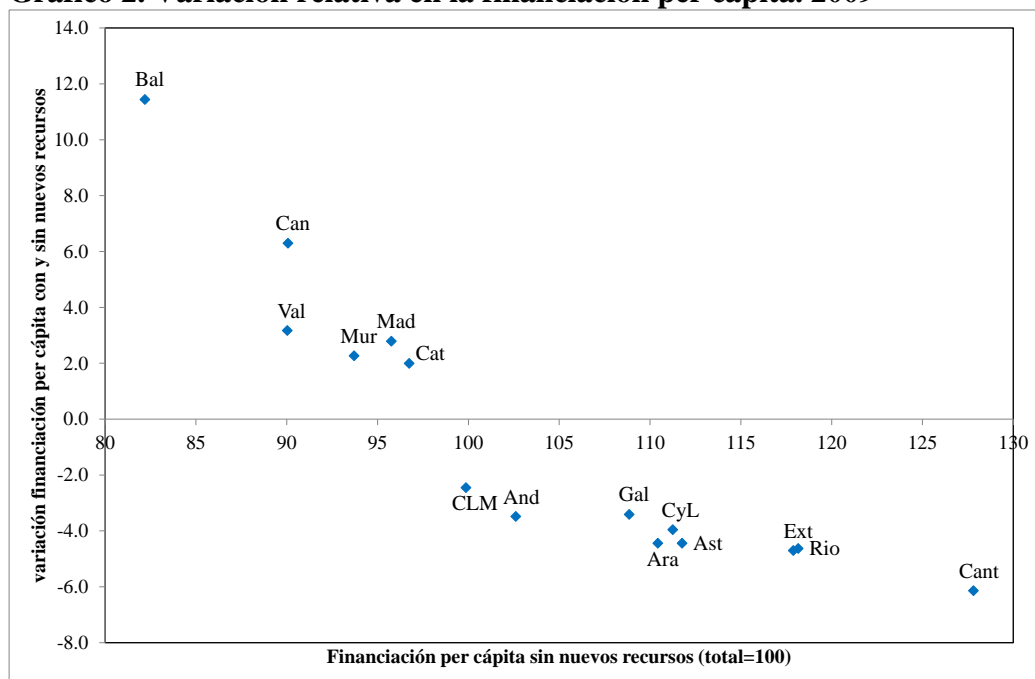
Lago, S. (2010), “El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. IEB, 62-73

Gráfico 1. Desviación típica ponderada de la financiación per cápita (por habitante ajustado; total=100).



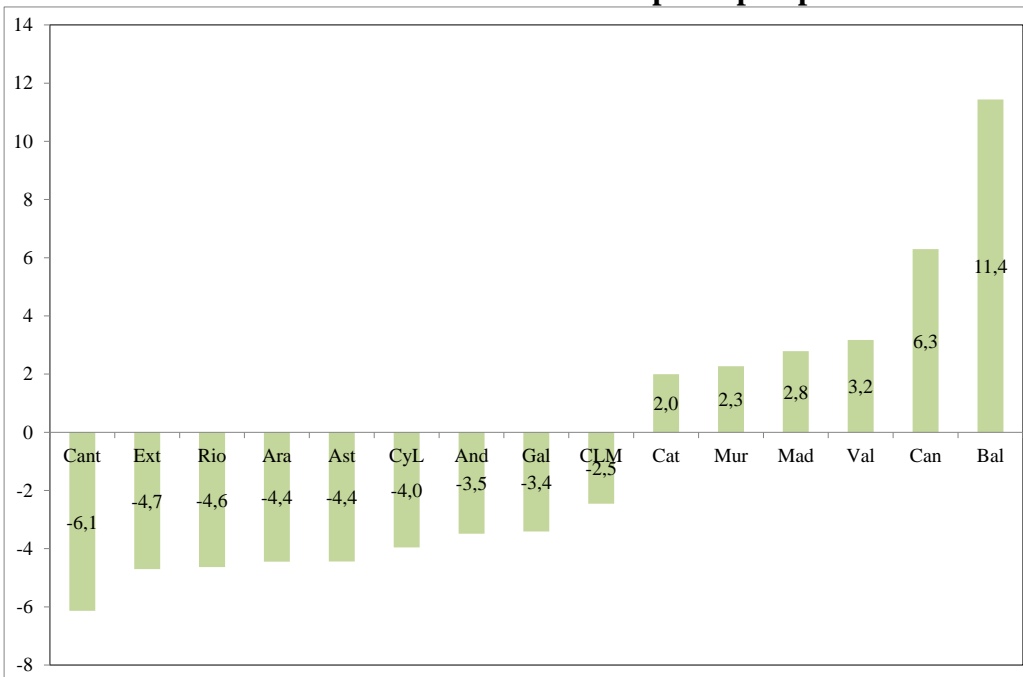
Fuente: elaboración propia a partir del Informe de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2009

Gráfico 2. Variación relativa en la financiación per cápita. 2009



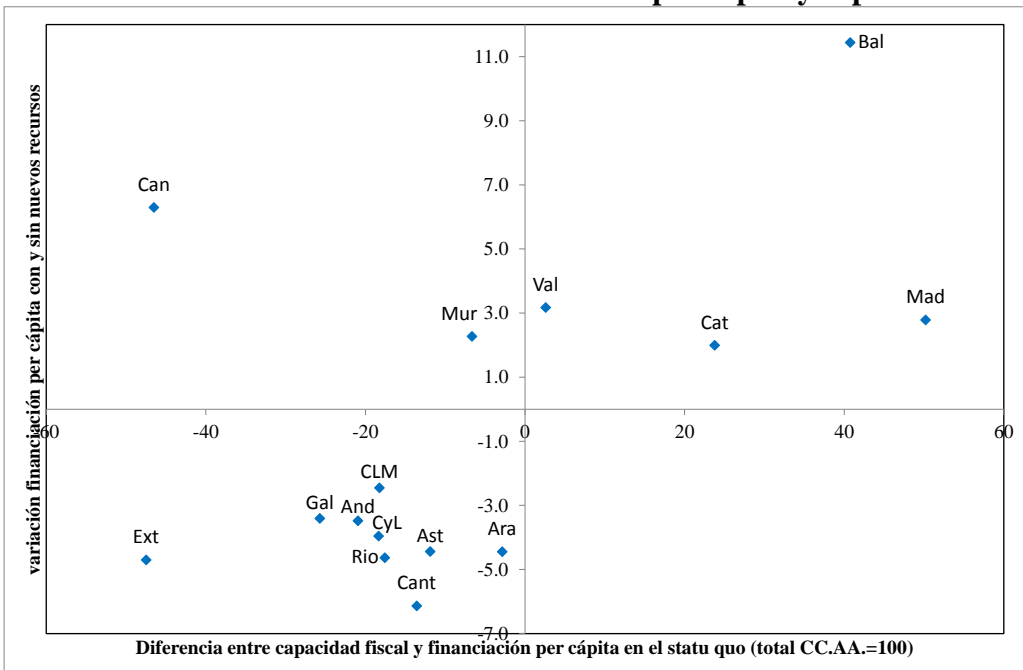
Fuente: elaboración propia a partir del Informe de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2009

Gráfico 3. Variación relativa en la financiación per cápita por CC.AA. 2009



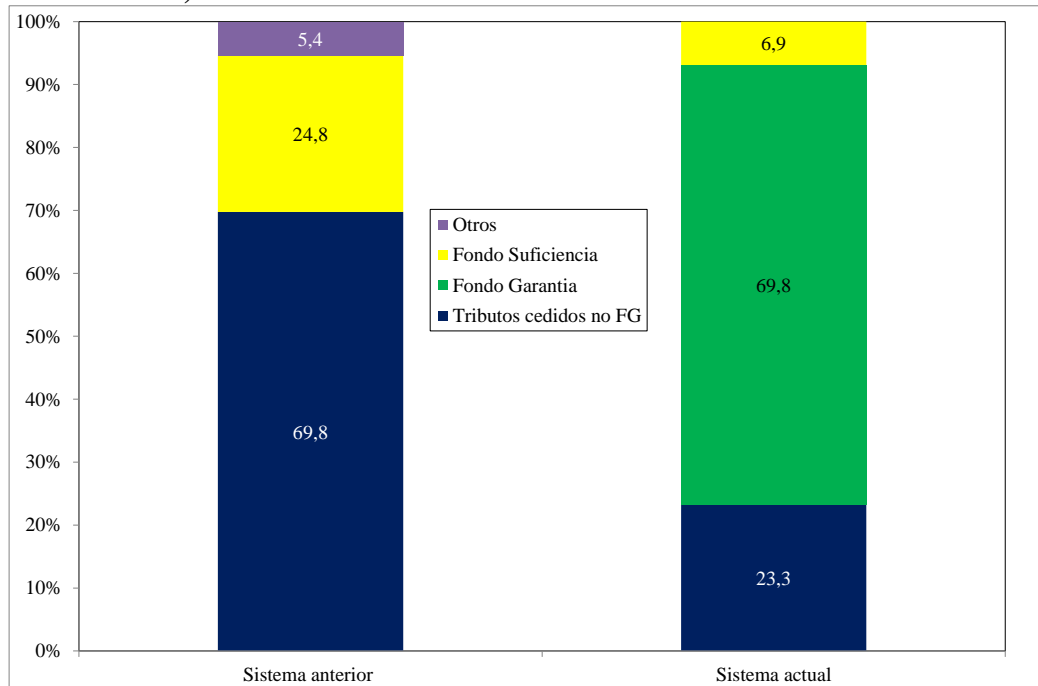
Fuente: elaboración propia a partir del Informe de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2009

Gráfico 4. Variación relativa en la financiación per cápita y capacidad fiscal. 2009



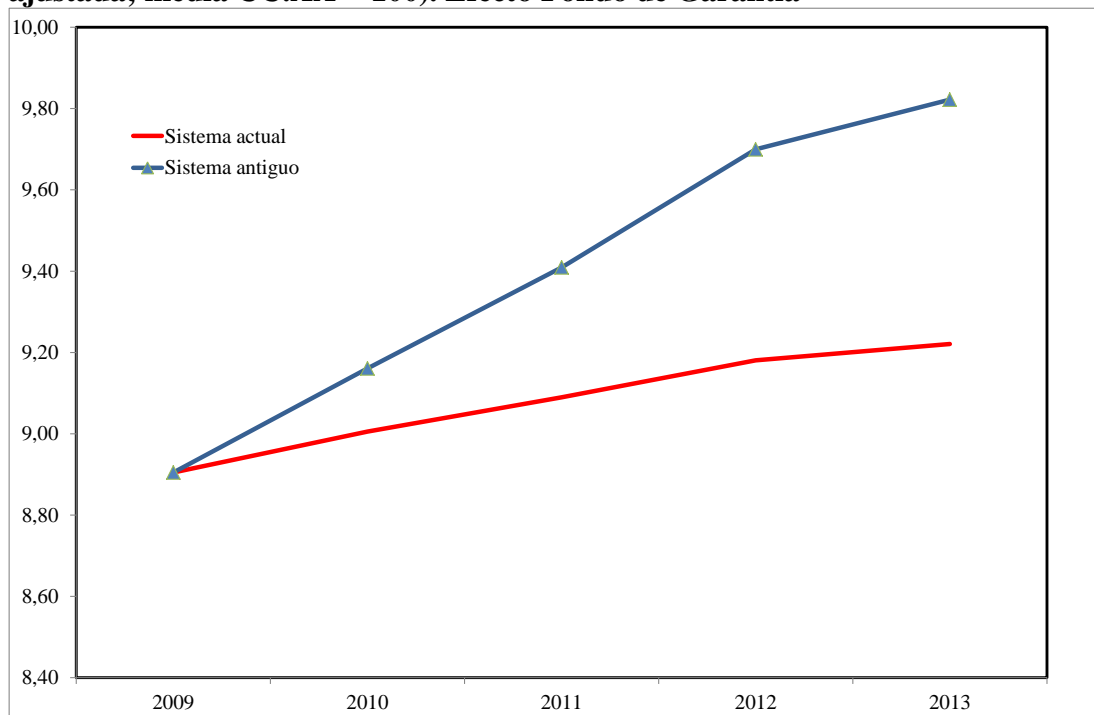
Fuente: elaboración propia a partir del Informe de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2009

Gráfico 5. Componentes de los sistemas de financiación en el statu quo de 2009 (% sobre el total).



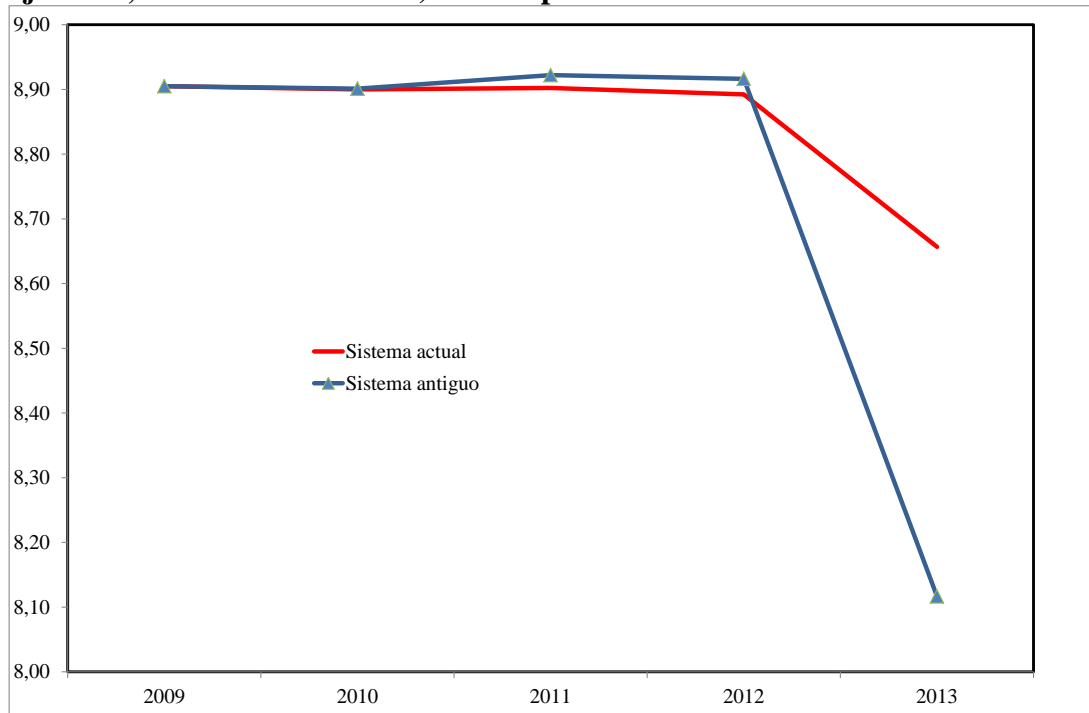
Fuente: elaboración propia a partir del Informe de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2009

Gráfico 6. Desviación típica ponderada de los recursos per cápita (por población ajustada; media CC.AA = 100). Efecto Fondo de Garantía



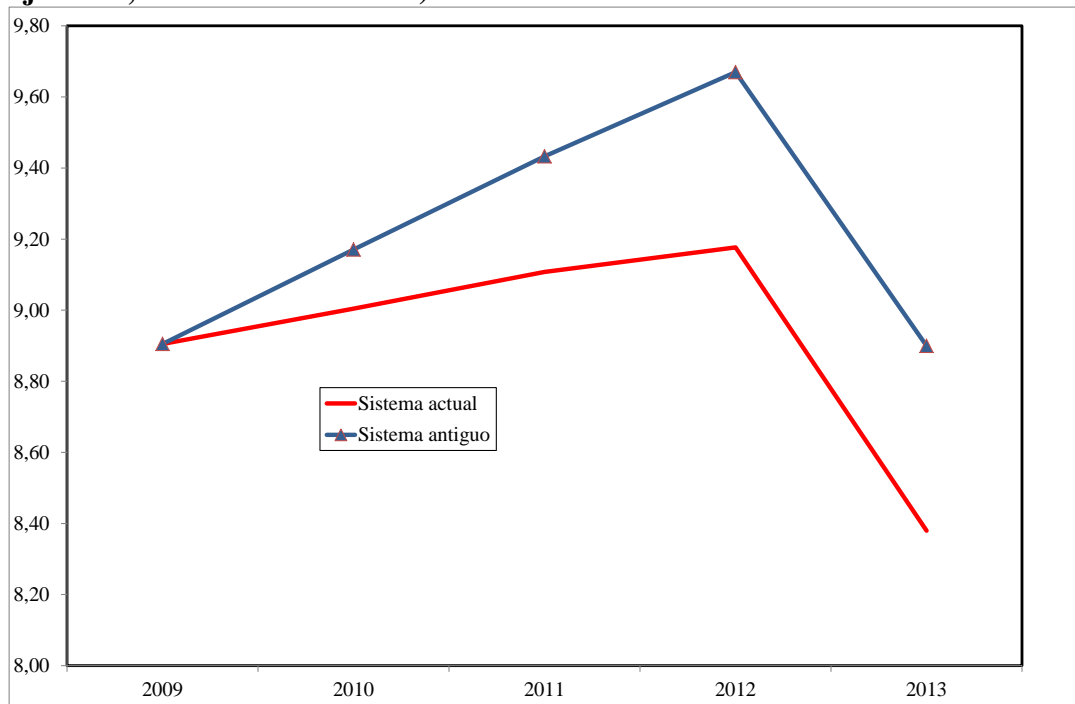
Fuente: elaboración propia

Gráfico 7. Desviación típica ponderada de los recursos per cápita (por población ajustada; media CC.AA = 100). Efecto población



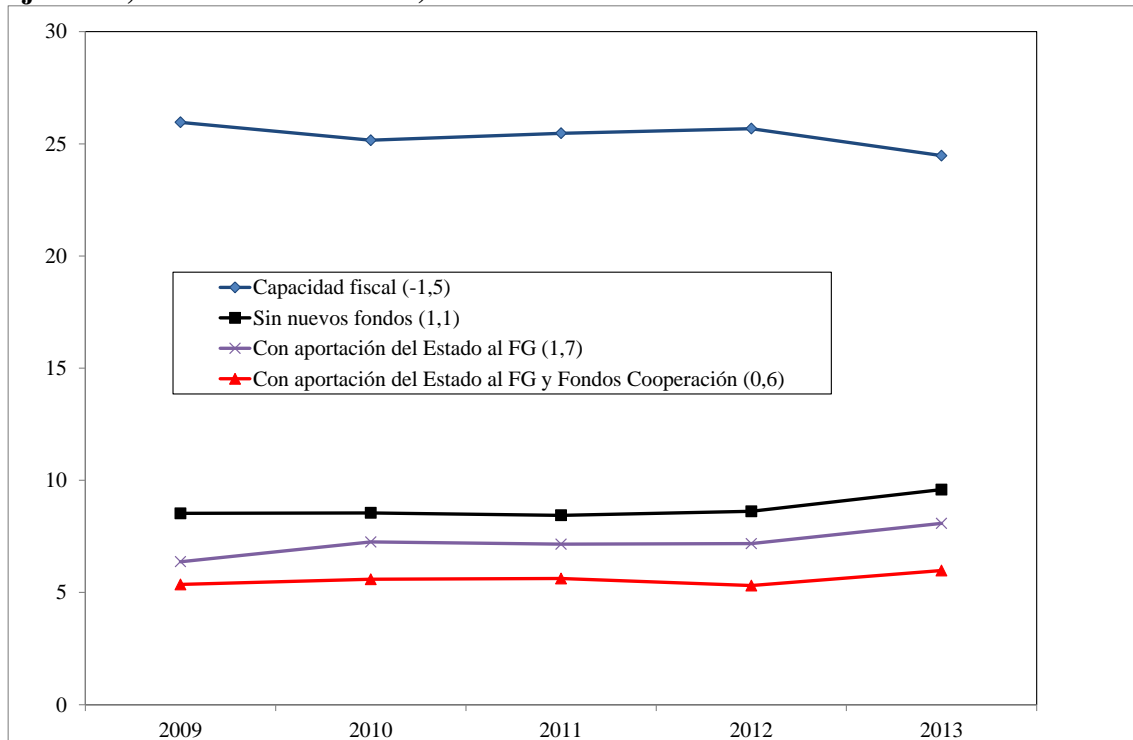
Fuente: elaboración propia

Gráfico 8. Desviación típica ponderada de los recursos per cápita (por población ajustada; media CC.AA = 100). Efecto total



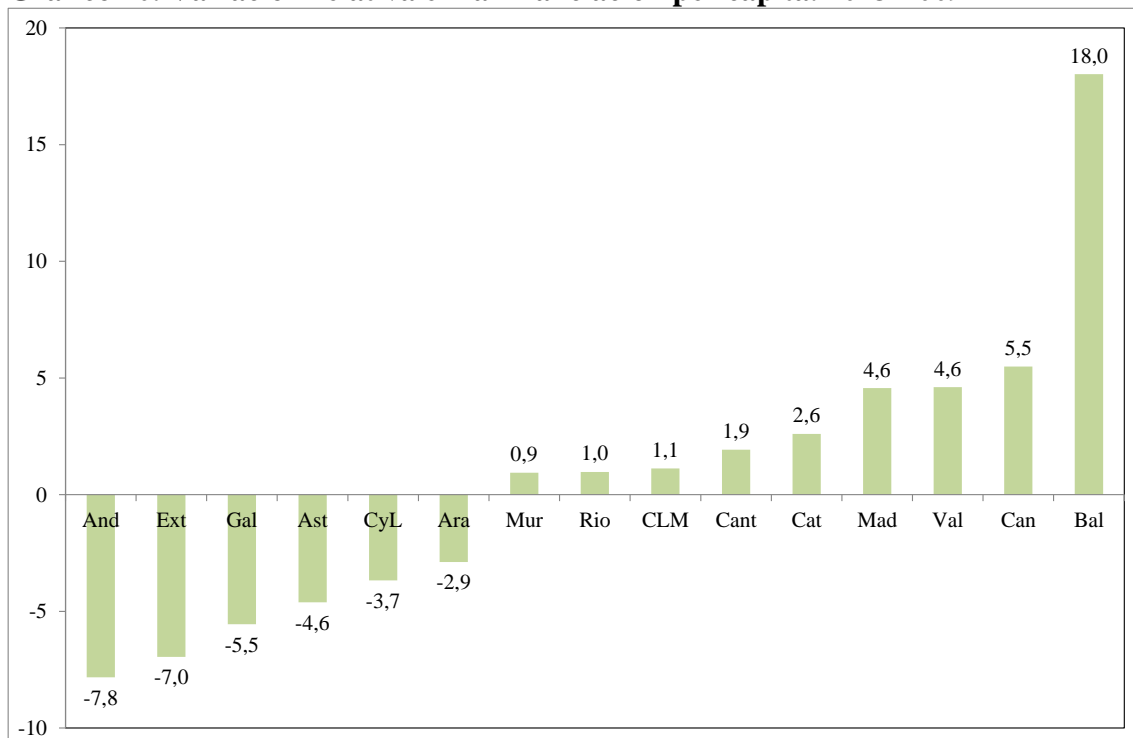
Fuente: elaboración propia

Gráfico 9. Desviación típica ponderada de los recursos per cápita (por población ajustada; media CC.AA = 100)



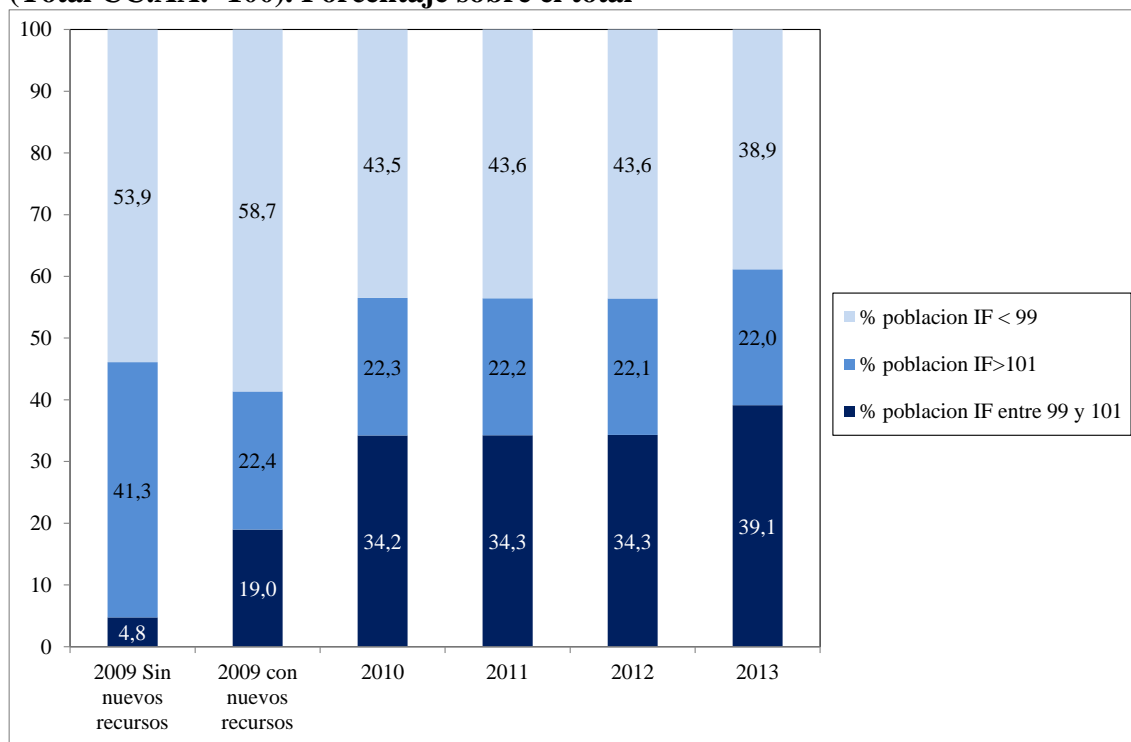
Fuente: elaboración propia a partir del Informe de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2009

Gráfico 10. Variación relativa en la financiación per cápita. 2013-2009



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. La variación es respecto a 2009 sin nuevos recursos

Gráfico 11. Distribución de la población según el índice de financiación per cápita (Total CC.AA.=100). Porcentaje sobre el total



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de liquidación los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Cuadro 1. Regresiones de convergencia

Parámetro	Financiación per cápita 2013/09 (a)		(a) más ratio financiación per cápita/capacidad fiscal 2009 (b)		(b) 2012/09		Financiación per cápita 2008/02 (d)	
	Valor	Estad. t	Valor	Estad. t	Valor	Estad. t	Valor	Estad. t
a	1,77	2,39	1.51	2,18	1.91	3,49	-1,42	2,58
b	-0.38	2.38	-0.32	2.16	-0.41	3.48	0.31	2.62
c			-0.07	1.38	-0.08	1.73		
R ²	0,48		0,56		0,74		0,43	
Desviaciones estándar robustas								