

IMPACTO DEL SISTEMA DE **FINANCIACIÓN** **AUTONÓMICA EN LA DEUDA** **DE LA REGIÓN DE MURCIA**



Este proyecto ha sido realizado por el siguiente equipo investigador:

Francisco Pérez (Ivie y Universitat de València)

Juan Pérez (Ivie)

EDICIÓN

Maricruz Ballesteros (Ivie)

DOCUMENTACIÓN

Belén Miravalles (Ivie)



València, marzo de 2024.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
Introducción.....	5
1. Trayectoria de las finanzas públicas en la Región de Murcia	7
1.1. Evolución de los ingresos y gastos no financieros (2002-2022)	8
1.2. Principales partidas de los ingresos no financieros	12
1.3. Tipos de ingresos procedentes del SFA-2009	14
2. Estructura y componentes del modelo de financiación de 2009	17
2.1. El funcionamiento del SFA-2009	17
2.2. El cálculo de la recaudación normativa	36
2.3. El ejercicio de la capacidad normativa.....	38
3. Infrافیnanciación relativa de la Región de Murcia por habitante ajustado	45
4. Los efectos de la Gran Recesión en la financiación de la Región de Murcia	51
5. Impacto global de la infrافیnanciación en la deuda de la Región de Murcia	57
6. Conclusiones.....	61
Anexo 1. Datos utilizados para el cálculo de los escenarios. Región de Murcia. 2002-2022	69
Referencias.....	72



Introducción

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante CARM) tiene interés en analizar en profundidad su situación financiera, considerando de manera preferente las consecuencias sobre la misma de la aplicación del Sistema de Financiación Autonómica en vigor desde 2009 (SFA-2009), en particular el impacto de este en los recursos financieros que ha percibido la CARM y en su nivel de déficit y deuda. La Región de Murcia busca identificar las posibles causas de su endeudamiento, analizando los factores que inciden en la insuficiencia de los ingresos en relación con los gastos del gobierno regional.

Con ese propósito, considera necesario confrontar la evolución de las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas con las fuentes de ingresos de las que dispone la comunidad autónoma en el SFA-2009. También tiene interés en evaluar la posición relativa de la CARM respecto al conjunto de comunidades autónomas (CC. AA.) de régimen común. Adicionalmente, contempla extender ese análisis al periodo durante el cual se aplicó el sistema de financiación previo al actual, el aprobado en 2002 y vigente hasta 2008 (SFA-2002).

Para llevar a cabo este trabajo, la CARM ha encargado al Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) un informe que analice las cuestiones planteadas. El Ivie ha desarrollado un estudio en el que se detallan los factores relevantes que inciden en la actual situación financiera de la CARM como consecuencia de la implementación de los modelos de financiación autonómica citados, y se muestra sus implicaciones para la evolución de la deuda murciana.¹ Este documento expone los resultados del trabajo realizado.

Tras esta introducción, el informe se estructura en los seis apartados que recoge el índice del documento, el último de los cuales presenta las conclusiones del estudio. Los primeros epígrafes del informe responden a cinco cuestiones básicas:

- **¿Cuál ha sido la trayectoria en las últimas dos décadas de las variables presupuestarias básicas de las CC. AA. de régimen común, y de la CARM?** El primer apartado presenta la evolución de los ingresos y gastos no financieros desde 2002 hasta 2022, y muestra la trayectoria durante esas dos décadas de los desequilibrios financieros (déficits) determinantes de la evolución del endeudamiento. Asimismo, muestra la decisiva importancia de los recursos procedentes del SFA en los ingresos totales liquidados por la CARM.
- **¿Cuál es la estructura del SFA-2009 y qué resultados financieros ha ofrecido a la Región de Murcia?** El segundo apartado analiza en detalle el SFA aplicado en la actualidad, mostrando su complejidad y resultados entre 2009 y 2021. Analiza la capacidad fiscal de la Región de Murcia y el efecto financiero sobre los recursos de la CARM de los fondos

¹ La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana realizó un informe similar al que solicita la Región de Murcia donde se analizaba la evolución de la deuda pública valenciana (Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 2022). Ese documento y otros trabajos del Ivie, citados en la bibliografía, han servido de referencia para este informe.

del SFA-2009 (Fondo de Garantía, de Suficiencia, de Competitividad y de Cooperación). También evalúa las implicaciones financieras del uso de la capacidad normativa ejercida por la CARM en los tributos cedidos y compartidos.

- **¿En qué medida puede hablarse de infrafinanciación relativa de la CARM en el SFA-2009, o en el SFA-2002?** El tercer apartado analiza la posición de la Región de Murcia en el reparto de recursos del actual sistema y los del anterior, en términos de financiación por habitante ajustado, evaluando en qué medida se puede afirmar que la CARM padece un problema de infrafinanciación respecto a la financiación media del conjunto de CC. AA. de régimen común en los años analizados y, en su caso, el alcance del mismo y sus efectos en la deuda regional.
- **¿En qué medida puede hablarse de infrafinanciación colectiva de las comunidades autónomas en el SFA-2009, como consecuencia de la Gran Recesión?** El cuarto apartado estudia la infrafinanciación que sufre el conjunto de las CC. AA. de régimen a consecuencia de la crisis vivida por la economía a partir de 2008. Esas caídas alteraron severamente las referencias financieras de 2007, tomadas como año base del SFA-2009. Esas insuficiencias generalizadas -que denominaremos *colectivas*- han supuesto un alejamiento de los ingresos realmente ofrecidos por el modelo durante buena parte del periodo en el que se ha aplicado y han situado el nivel de recursos por unidad de necesidad (ingresos por habitante ajustado) por debajo del inicial. Se analiza la importancia de estas insuficiencias para la generalización de los déficits de las CC. AA. de régimen común y, específicamente, para los déficits que se producen en la CARM, cuantificando los efectos que tiene en la deuda de la CARM.
- **¿Cuáles son las implicaciones de las insuficiencias financieras para la deuda acumulada por la CARM?** El quinto apartado analiza el impacto de los distintos factores relacionados con el SFA que han podido provocar insuficiencias de recursos y generado déficits, sobre el endeudamiento de la CARM. Considera, de manera conjunta, tanto el impacto de la *insuficiencia relativa* como el de la *insuficiencia colectiva* analizada de forma separada en los dos apartados precedentes. También se evalúan los costes financieros derivados del mayor endeudamiento. El apartado concluye con una presentación de dos escenarios que cuantifican qué parte de la deuda actual es atribuible a los distintos factores analizados.

1. Trayectoria de las finanzas públicas en la Región de Murcia

Este primer apartado ofrece un perfil general de la trayectoria de los ingresos no financieros y los gastos no financieros de la Región de Murcia, y del conjunto de las CC. AA. de régimen común, desde 2002 hasta 2022. Este periodo cubre los años en que han sido aplicados los dos sistemas de financiación de las comunidades autónomas de régimen común en los que la CARM ha tenido transferidas las competencias que gestiona actualmente, y durante los cuales se han acumulado los desequilibrios financieros y la deuda que actualmente padece.

En el año 2002 entra en vigor el Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común (en adelante, SFA-2002) que se aplicó entre dicho ejercicio y el de 2008. Supone el principio de un periodo que llega hasta nuestros días durante el cual todas las CC. AA. gestionan las competencias de sanidad y de educación universitaria que anteriormente solo estaban transferidas a algunas regiones. A partir de ese momento las responsabilidades de gasto de las comunidades son mucho más similares que en el pasado y, por esa razón, las comparaciones entre las mismas pueden hacerse de manera mucho más precisa.

En el año 2009 se aprueba el sistema de financiación aplicado hasta la actualidad (en adelante, SFA-2009), es decir, durante un periodo de quince años. Por sus características y por la mayor información disponible, los análisis del SFA-2009 pueden ser más precisos que los del SFA-2002. No obstante, los retrasos en la disponibilidad de información no permiten llegar hasta la actualidad. Solo para alguna variable el último dato disponible corresponde a 2023 -por ejemplo, la deuda acumulada- y para algunas otras se cuenta con datos hasta 2022, estimados este último año con la información existente de entregas a cuenta y liquidaciones provisionales comunicadas a las CC. AA. El ejercicio de 2021 es el último para el que se cuenta con una liquidación definitiva del SFA-2009 y, por ello, los análisis más detallados de este informe basados en datos liquidados finalizan ese año.

1.1. Evolución de los ingresos y gastos no financieros (2002-2022)

Los ingresos no financieros, en euros corrientes, de la Región de Murcia en el siglo XXI, evolucionan de forma creciente durante la mayoría de los ejercicios, situándose en 2022 por encima del doble de su nivel de 2002. Esa trayectoria tendencial positiva, fuertemente expansiva en términos nominales, requiere dos precisiones importantes. La primera, que los precios aumentaron un 41% entre las dos fechas mencionadas. La segunda, que la población de la región de Murcia también aumentó significativamente, un 25%. Por consiguiente, el crecimiento acumulado de los recursos reales por habitante en esos veinte años es del 21%, y la tasa media anual acumulativa de ese indicador está próxima al 1%.

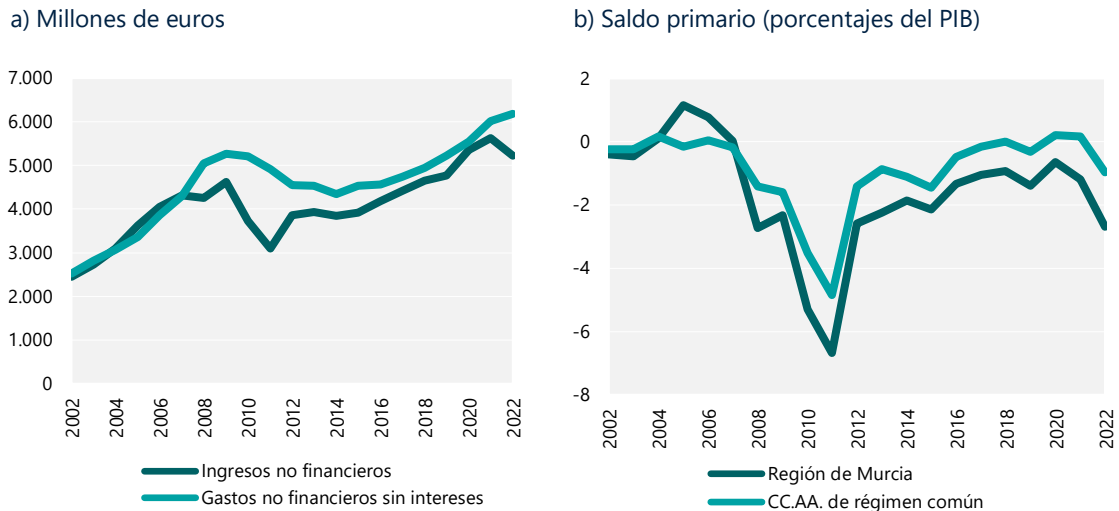
Otra cualificación relevante de las variaciones de recursos que acaecen entre 2002 y 2022 es que los ingresos de la CARM atraviesan años de retroceso y estancamiento en parte del periodo considerado. Esa evolución irregular resulta relevante para valorar la situación financiera de la comunidad, porque la naturaleza de sus gastos responde a tendencias que encajan mal con unos ingresos irregulares. Ese problema también lo sufre el resto de las CC. AA., aunque casi todas lo afrontan con más recursos que la CARM. El bache financiero padecido por el conjunto de las administraciones autonómicas, responsables de los servicios de salud, educación y servicios sociales, ha implicado que hasta 2018 no se recuperara el nivel de recursos corrientes alcanzado en 2009, primer año de aplicación del modelo actual.

Los años que transcurren desde la puesta en funcionamiento del SFA-2009 y 2017, junto con el año previo (2008) en el que se produce la explosión de la crisis financiera, completan una década de fuerte deterioro financiero de las CC. AA. de régimen común y de la CARM. Durante los años de la Gran Recesión se produce un intenso desacoplamiento de sus ingresos y sus gastos, mucho mayor que los desajustes observados en los restantes años analizados (**gráfico 1a**). Los déficits comienzan en 2008 y se prolongan hasta la actualidad, siendo superiores al 1% del PIB entre 2008 y 2022 en todos los años menos dos (2018 y 2020). Por su magnitud, estos déficits son decisivos para explicar casi todo el endeudamiento acumulado hasta la actualidad, como veremos. El desajuste financiero de la primera gran crisis del siglo XXI (2008-2013) es mucho mayor que el que se produce en la segunda, más breve pero también intensa, que acompaña a la pandemia del COVID-19 (2020-2022). La razón de esas diferencias se encuentra en las muy distintas políticas financieras adoptadas en ambos periodos por Europa y por la Administración Central.

En los fuertes déficits de la CARM durante el periodo que va desde 2008 hasta la actualidad influye, además de la interrupción de la trayectoria creciente de los ingresos no financieros, una evolución de sus gastos no financieros (netos de transferencias a otras administraciones y de intereses) muy irregular y escasamente ajustada a los ingresos. Así, en los primeros años de la Gran Recesión los gastos siguieron creciendo mientras los ingresos retrocedían, y cuando los gastos comenzaron a ajustarse lo hicieron más lentamente que en otras comunidades, apareciendo déficits muy importantes, que alcanzaron el -6,7% del PIB regional en 2011. Aunque entre 2011 y

2014 comienzan a realizarse ajustes significativos de los gastos, los déficits solo son parcialmente controlados y siguen siendo elevados hasta la actualidad.

Gráfico 1. Ingresos, gastos y saldo primario¹. Región de Murcia. 2002-2022



¹ Las transferencias realizadas a otras AA. PP. por parte de la Región de Murcia (por ejemplo las transferencias del Fondo de Suficiencia Global del SFA-2009) se consideran un menor ingreso y no un mayor gasto. Además, los gastos por intereses no son considerados, analizándose así el saldo primario no financiero.

Fuente: IGAE (2024) y elaboración propia.

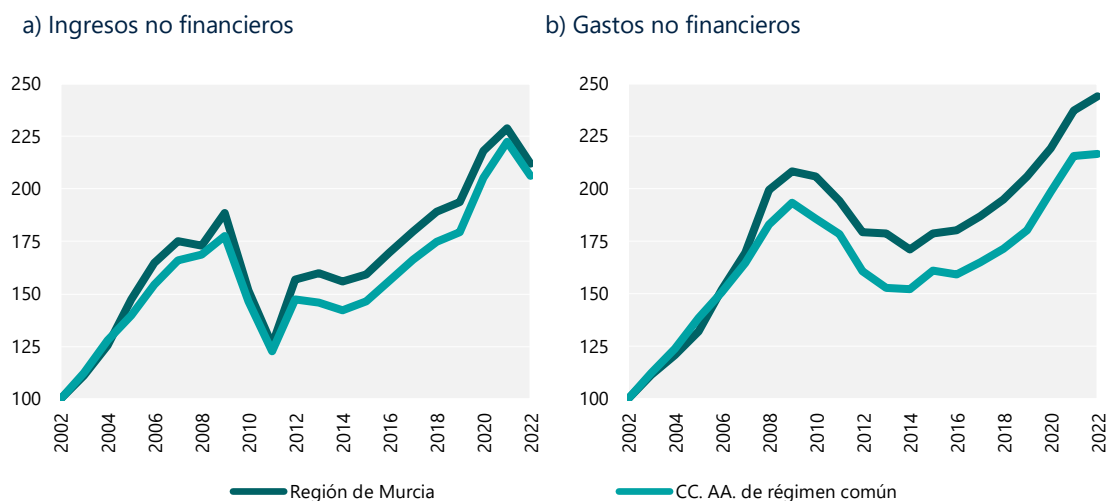
Es importante advertir que, una vez comienzan los ajustes de gastos, sus niveles en euros corrientes se mantienen por debajo del nivel de 2010 durante casi toda una década, recuperando el nivel inicial solo a partir de 2019. Este ajuste es todavía más duradero si se valora en términos reales y por habitante o habitante ajustado. Pero, a pesar de ese esfuerzo de contención del gasto, el saldo primario (neto de intereses) no arroja valores positivos en ninguno de los quince ejercicios consecutivos que transcurren entre 2008 y 2022, y por tanto, durante todo el periodo de vigencia del SFA-2009 no se alcanza el equilibrio financiero (**gráfico 1b**).

La evolución del saldo presupuestario de la CARM, en porcentaje de PIB, es claramente peor que el del conjunto de las CC. AA. de régimen común durante la aplicación del SFA-2009, cosa que no sucedía durante el SFA-2002. Desde la Gran Recesión, los déficits son todos los años de mayor intensidad relativa que los del conjunto de las CC. AA. Como se constatará en el apartado cuatro de este informe, la existencia de déficits elevados en las CC. AA. es, en gran medida, un problema de insuficiencia financiera colectiva observado durante buena parte de los años de vigencia del sistema de financiación aprobado en 2009. El origen de este problema general es que el arranque del SFA-2009 coincide con el final de un importante *boom* inmobiliario que contribuía a generar más ingresos tributarios a todas las comunidades, y más todavía en algunas de ellas como la CARM. La llegada de una grave crisis financiera y económica corta esa tendencia y provoca un desplome de la recaudación fiscal. Ese cambio de ciclo tuvo repercusiones directas muy relevantes

para el equilibrio financiero del conjunto de las administraciones contemplado al diseñar el SFA-2009 y, desde luego, para las comunidades autónomas.

La limitada similitud de las trayectorias de los saldos no financieros de la CARM y del conjunto de las CC. AA. de régimen común se observa también en la evolución de sus ingresos y gastos no financieros durante el periodo 2002-2022. Los ingresos no financieros de la CARM evolucionan a la vez que los del resto de CC. AA. hasta 2012, pero se separan en los años posteriores (**gráfico 2a**). En los años de vigencia del SFA-2002 los ingresos de CARM crecieron igual que en el conjunto de las regiones. Tras la fuerte contracción de recursos entre 2009 y 2011, a partir de 2012 se inicia una recuperación financiera más intensa en CARM que en el resto de CC. AA. de régimen común hasta 2021, volviéndose a igualar las trayectorias en 2022.

Gráfico 2. Evolución de los ingresos y gastos no financieros¹. Región de Murcia y CC. AA. de régimen común. (2002=100)



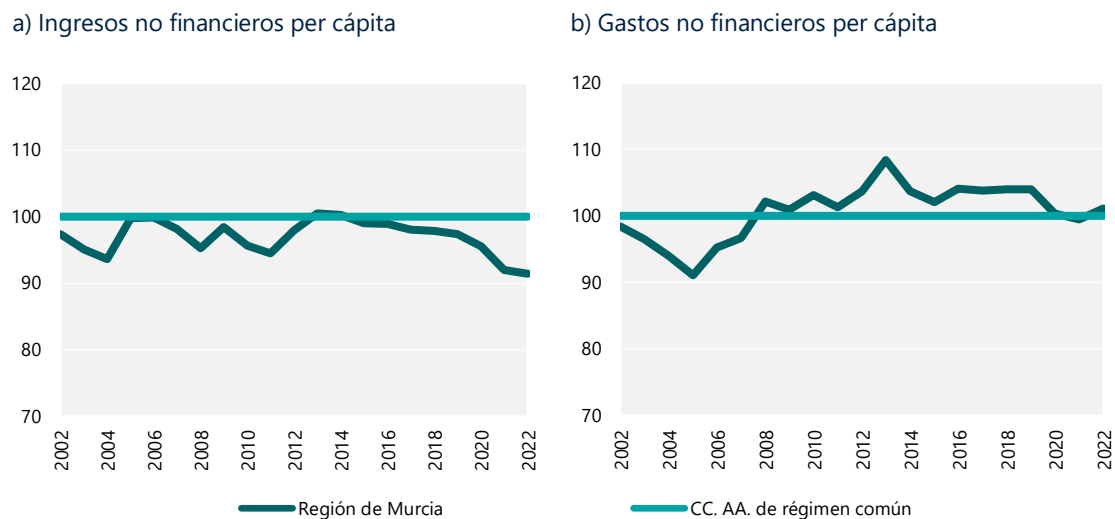
¹ Los gastos e ingresos no financieros están netos de transferencias a otras AA. PP. y de gastos por intereses. Tanto los gastos como los ingresos se expresan para aquellas competencias que son homogéneas entre CC. AA.

Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Por el lado de los gastos no financieros, excluyendo tanto los costes financieros asociados a la deuda regional como los orientados a competencias que no son homogéneas para todas las CC. AA., la divergencia es más temprana y más acusada, a partir de la entrada en vigor del SFA-2009 (**gráfico 2b**). Entre 2002 y 2007 el gasto público de la CARM crece un 70%, pasando de 2.524 a 4.281 millones de euros, pero se trata de una expansión similar a la del resto de las comunidades. La expansión del gasto entre 2007 y 2009, en cambio, es más intensa en la CARM, abriéndose una brecha entre su trayectoria y la del conjunto de las CC. AA. de régimen común que permanece hasta la actualidad, pese a la fluctuación de ambas series. En 2022, el gasto de la CARM en euros corrientes es 2,4 veces superior al registrado en 2002, y el de las CC. AA. de régimen común 2,2, un diferencial que no se observa en los ingresos.

Si el análisis de ingresos y gastos no financieros de la CARM se realiza en términos per cápita (**gráfico 3**), se observan posiciones relativas muy distintas: por un lado, los ingresos públicos por habitante de la Región de Murcia se sitúan por debajo de los ingresos medios del conjunto de CC. AA. de régimen común, siendo las diferencias más continuadas en los años de aplicación del SFA-2009 y más acusadas en los últimos años, como se verá más adelante; por otro, los gastos públicos por habitante son inferiores a la media de las CC. AA. hasta 2008 y superiores desde 2010. Es decir, durante el periodo de aplicación del SFA-2009, a pesar de disponer de menores recursos financieros, la CARM decidió que su nivel de gasto fuera superior a la media de las CC. AA. de régimen común, lo que generó unos déficits superiores y, como consecuencia, una mayor acumulación de deuda en la región.

Gráfico 3. Evolución de los ingresos y gastos no financieros por habitante¹. Región de Murcia (Total CC. AA. de régimen común=100)



¹ Los gastos e ingresos no financieros están netos de transferencias a otras AA. PP. y de gastos por intereses. Tanto los gastos como los ingresos se expresan para aquellas competencias que son homogéneas entre CC. AA.

Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Dado que este informe tiene como objetivo final explicar qué parte de la deuda regional puede tener su origen en el funcionamiento de los SFA, el análisis se centrará, principalmente, en los ingresos procedentes del SFA-2002 y SFA-2009. Sin embargo, puesto que el gasto por habitante de la CARM es superior al del conjunto de CC. AA. de régimen común una parte del endeudamiento de la Región de Murcia tiene su explicación en la evolución de su gasto y no en las insuficiencias financieras generadas por el mal funcionamiento de los dos sistemas de financiación aplicados desde 2002.

1.2. Principales partidas de los ingresos no financieros

Los datos de ingresos no financieros liquidados por parte de la CARM durante los últimos diez años disponibles (2013-2022) que ofrece el **cuadro 1** muestran que origen principal de los mismos son los tributos y las transferencias de otras administraciones. Dejando a un lado los recursos extraordinarios derivados de la pandemia y los procedentes de los fondos Next Generation EU, el 71,5% de los ingresos de la CARM proceden de la recaudación tributaria. Sin embargo, para valorar la autonomía no basta con considerar ese elevado porcentaje. En este sentido es preciso recordar que la capacidad de las comunidades de modificar la normativa tributaria se limita a parte de los impuestos cedidos y compartidos, una circunstancia que limita su autonomía fiscal, y por tanto la financiera, como veremos en el apartado 2.

Cuadro 1. Detalle de los ingresos no financieros. Región de Murcia. 2013-2022 (millones de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A) INGRESOS TRIBUTARIOS	2.446	2.511	2.558	2.786	3.034	3.097	3.224	3.260	3.272	3.252
A.1. IMPUESTOS DIRECTOS (capítulo 1)	796	810	859	939	1.061	1.057	1.104	1.197	1.177	1.256
- IRPF	711	671	733	831	959	959	1.025	1.131	1.106	1.174
- Sucesiones y donaciones	55	108	85	69	68	62	44	27	27	37
- Resto de capítulo 1	30	31	40	38	34	36	35	39	44	44
A.2. IMPUESTOS INDIRECTOS (capítulo 2)	1.539	1.587	1.574	1.706	1.821	1.914	1.926	1.927	1.942	1.825
- ITP y AJD	189	193	207	205	198	235	240	188	256	291
- IVA	815	816	814	935	1.017	1.056	1.072	1.148	1.095	963
- Impuestos Especiales	501	549	522	531	570	585	575	562	554	529
- Resto de capítulo 2	34	29	32	35	37	38	40	29	37	42
A.3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS (capítulo 3)	111	114	125	142	152	126	195	136	154	171
B) TRANSFERENCIAS	1.042	934	993	1.001	1.034	1.186	1.163	1.672	2.198	1.853
B.1. TRANSFERENCIAS CORRIENTES (capítulo 4)	878	800	887	954	954	1.055	1.024	1.520	1.795	1.424
B.2. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (capítulo 7)	164	134	106	47	80	132	139	152	403	429
C) OTROS INGRESOS	22	18	13	13	11	10	10	8	10	11
C.1. INGRESOS PATRIMONIALES (capítulo 5)	8	9	9	10	8	7	6	5	4	7
C.2. ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES (capítulo 6)	14	8	3	4	2	4	4	2	5	4
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	3.509	3.463	3.564	3.800	4.078	4.293	4.397	4.939	5.480	5.116
INGRESOS EXTRAORDINARIOS POR COVID	-	-	-	-	-	-	-	389	564	-90
INGRESOS DE NEXT GENERATION EU	-	-	-	-	-	-	-	-	334	277
RESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS	3.509	3.463	3.564	3.800	4.078	4.293	4.397	4.550	4.581	4.929

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b, 2024c) y elaboración propia.

Entre los ingresos tributarios destaca por la importancia de su recaudación el IRPF (representa el 36% de los tributos en 2022). En este caso las CC. AA. sí tienen capacidad normativa, es decir, pueden introducir modificaciones en los parámetros del tramo autonómico del impuesto, disponiendo de un margen para aumentar o reducir sus ingresos. Como se verá, ese margen es utilizado

pero con un alcance financiero bastante limitado por parte de la Región de Murcia. Junto al IRPF autonómico destacan los ingresos procedentes de la recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales, que representan entre ambos casi el 46% de los tributos en 2022, pero en su caso las comunidades no tienen capacidad normativa. Así pues, su participación en los ingresos de la imposición indirecta es equivalente a una transferencia del Estado por el importe que este ha cedido a las CC. AA. de régimen común, en concreto el 50% del IVA y el 58% de los Impuestos Especiales.

Tras estos tres grandes tipos de impuestos aparecen los tributos cedidos tradicionales, que son gestionados y recaudados directamente por la CARM y en los que las CC. AA. también tienen capacidad normativa (Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Tasas y precios públicos), y otros impuestos propios. Entre ellos destaca, por su importe, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) cuya recaudación en la CARM alcanza los 291 millones de euros en el último año liquidado.

Los impuestos que forman parte del SFA-2009 tienen una capacidad de generar ingresos tributarios importante en relación con el total de sus ingresos no financieros, en especial en el caso de la CARM. Sin embargo, como veremos, esa capacidad tributaria resulta significativamente modulada por el conjunto de instrumentos del modelo denominados *fondos*, que generan transferencias verticales tanto entre el Estado y las comunidades como al revés. Desde el punto de vista cuantitativo, las cifras de transferencias de los fondos del SFA-2009 tienen mucha menos importancia que los ingresos tributarios de las comunidades, pero sus efectos sobre la distribución de recursos entre las mismas y la cobertura de sus necesidades son muy relevantes.

En las transferencias corrientes y las de capital que recoge el **cuadro 1** se encuentran los ingresos resultantes de los saldos (tanto positivos como negativos) de los distintos fondos procedentes del SFA cuya filosofía y funcionamiento luego se detallará (Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia y Fondos de Convergencia), de otros fondos nacionales (convenios y transferencias estatales finalistas) y de financiación europea (FEDER, Fondo Social...). A destacar, el incremento que estas partidas han tenido en los últimos tres años, derivado de transferencias extraordinarias para combatir los efectos del COVID-19 (Fondo COVID, Línea COVID y Fondo Extraordinario) y también de los fondos Next Generation EU dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España.

En este último sentido, merece la pena destacar el contraste entre la reacción del Estado durante la pandemia y la adoptada durante la Gran Recesión, tras el *shock* de 2008. Durante los primeros años de vigencia del SFA-2009 (2009-2014), la crisis hubo de ser abordada por las CC. AA. asumiendo importantes caídas en sus ingresos y el cumplimiento de exigentes objetivos de déficit marcados por el Estado. Esto supuso un importante ajuste del gasto en servicios públicos de competencia autonómica (sanidad, educación y servicios sociales) –también en el caso de la CARM–, así como fuertes déficits y aumento severo del endeudamiento. Por el contrario, la reacción del Estado ante la crisis pandémica de los años más recientes ha permitido a las CC. AA. dar

respuesta al incremento de las necesidades sanitarias, sociales y económicas gracias a importantes transferencias de recursos extraordinarios y ha sido compatible, en general, con la contención de los desequilibrios financieros.

1.3. Tipos de ingresos procedentes del SFA-2009

Como se deriva del cuadro 1, la base fundamental de los ingresos de las CC. AA. de régimen común la constituyen los recursos provenientes del SFA-2009. El funcionamiento del SFA-2009 genera tres tipos de ingresos para las CC. AA. de régimen común a lo largo de cada ejercicio:

- a) *Entregas a cuenta.* El SFA-2009 estima los recursos que cada comunidad debería recibir de los tributos compartidos y las principales transferencias en el ejercicio siguiente, denominadas *entregas a cuenta*. El Ministerio de Hacienda comunica, por lo general con suficiente antelación, las entregas previstas con el fin de que los presupuestos autonómicos las puedan reflejar en sus ingresos presupuestados. Esta estimación depende de la previsión recaudatoria que realizan los Presupuestos Generales del Estado. Las entregas a cuenta se calculan como el 98% de la recaudación estimada para cada comunidad en IRPF, IVA e Impuestos Especiales, más el 100% de la previsión de la Transferencia del Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales y el 98% de la previsión del Fondo de Suficiencia Global. Estos recursos son proporcionados por el Estado a las CC. AA. mediante transferencias mensuales durante el ejercicio.
- b) *Liquidaciones definitivas.* El Ministerio de Hacienda publica la liquidación definitiva de cada ejercicio con un desfase de dos años, y regulariza las entregas a cuenta. Una vez publicada la liquidación en el año t , el Estado regulariza las entregas a cuenta de $t-2$, es decir, la diferencia entre la liquidación definitiva y lo entregado a cuenta. Además, realiza también en t las transferencias de los Fondos de Convergencia (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad) de $t-2$. El objetivo del Fondo de Cooperación es beneficiar a regiones con baja densidad de población y poca dinámica demográfica y el del Fondo de Competitividad aportar recursos a regiones con una capacidad fiscal elevada que han reducido total o parcialmente su ventaja financiera respecto a la media de las CC. AA. La transferencia resultante de todas estas partidas se realiza mediante un solo pago a finales de mes de julio. Así pues, las CC. AA. reciben en el año t parte de los recursos del modelo del año $t-2$.
- c) *Recaudación de tributos cedidos tradicionales.* Las CC. AA. son responsables de gestionar y recaudar durante cada ejercicio los ingresos procedentes de los impuestos completamente cedidos: el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, ITP y AJD, Juego, y las Tasas y precios públicos. Estos ingresos son estimados por las comunidades al principio del

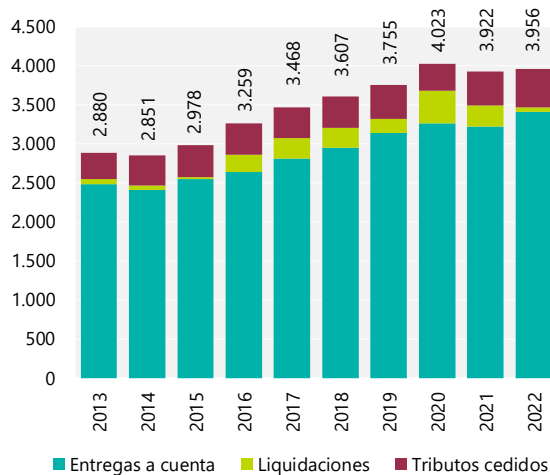
ejercicio y van incorporándose en los ingresos de las CC. AA. conforme los recaudan sus propias administraciones tributarias.

Analizando la información disponible sobre el comportamiento de los ingresos del SFA-2009 en términos de caja en CARM para los últimos diez años (de 2013 a 2022, periodo para el que se cuenta con información más homogénea para este propósito), el **gráfico 4a** muestra que desde 2013 la financiación ha aumentado un 37%, pasando de 2.880 millones de euros corrientes en 2013 a 3.956 en 2022. Las entregas a cuenta son el principal elemento de los ingresos de caja del SFA que recibe la CARM, pues representan el 83% de los mismos. Adicionalmente, la recaudación por la CARM de los tributos cedidos tradicionales aporta 488 millones de euros en 2022, el 12% del total de ingresos del SFA-2009 en ese ejercicio.

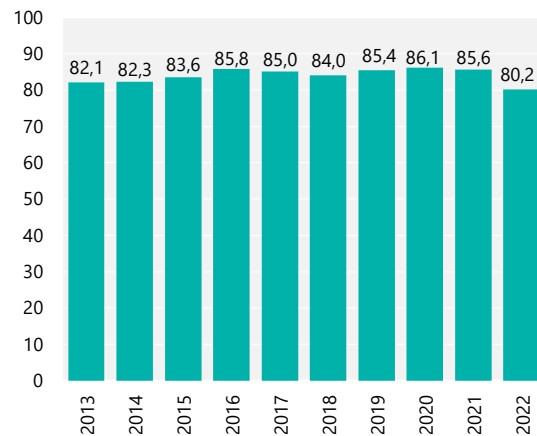
Las liquidaciones definitivas tienen una menor relevancia que las partidas anteriores. El importe de las liquidaciones definitivas es muy variable, ya que hay años en los que las desviaciones sobre las entregas a cuenta son relevantes (por ejemplo, en los años 2017 y 2018 tuvieron importes superiores a los 250 millones para la CARM), y otros en los que su cuantía es menor, como en 2014 o 2015.

Gráfico 4. Ingresos procedentes del Sistema de Financiación Autonómica¹. Región de Murcia. 2013-2022

a) Millones de euros



b) Peso en total de ingresos² (porcentajes)



¹ Los ingresos del SFA incluyen aquellas transferencias extraordinarias que están ligadas directamente con el SFA: en 2020 el Estado transfirió a las CC. AA. en el tramo 4 del Fondo COVID para compensar la caída de ingresos en los tributos cedidos y en 2022 compensó las liquidaciones negativas de 2020 además de devolver el efecto de la aplicación del Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA de 2017.

² El total de ingresos solo contempla aquellas transferencias extraordinarias de recursos que están relacionadas con el SFA (tramo 4 del Fondo COVID, compensación de liquidaciones negativas de 2020 y devolución del efecto SII en el IVA de 2017), pero no el resto de fondos extraordinarios ni los recursos procedentes de Next Generation EU.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a, 2024b, 2024c, 2024d) y elaboración propia.

La importancia del conjunto de partidas del SFA-2009 en los ingresos de la CARM se justifica con los datos que ofrece el **gráfico 4b**. Durante la última década, los ingresos del SFA representan el 80-85% del total de ingresos liquidados por la CARM. Por esta razón, analizar el funcionamiento del SFA-2009, y en particular sus defectos, tanto por los problemas de equidad entre regiones que presenta como por la insuficiencia de recursos que ofrece para la cobertura de las necesidades financieras es muy relevante. Como se verá, lo es para explicar qué parte de la deuda de la CARM generada durante este periodo se puede asociar con el funcionamiento defectuoso del SFA vigente desde 2009.

En los siguientes tres apartados se analizarán los rasgos esenciales del funcionamiento del SFA-2009 en la CARM (apartado 2), la existencia de un problema de infrafinanciación relativa para el gobierno regional de la Región de Murcia y su impacto (apartado 3), y las causas y el alcance de la insuficiencia colectiva –que afecta a todas las CC. AA. de régimen común– aparecida tras la aprobación del modelo vigente (apartado 4).

2. Estructura y componentes del modelo de financiación de 2009

Este apartado analiza en detalle la estructura del SFA aprobado en 2009 y aplicado hasta la actualidad, y presenta las cifras correspondientes a la Región de Murcia, comparándolas con las del conjunto de las CC. AA. de régimen común. Los datos cubren todo el periodo en el que el SFA-2009 ha estado vigente para los años en los que se dispone de la liquidación definitiva, es decir, las anualidades comprendidas entre 2009 y 2021, ambas inclusive. Es un periodo especialmente relevante porque durante esos años se han generado, en gran medida, los niveles de endeudamiento actuales.

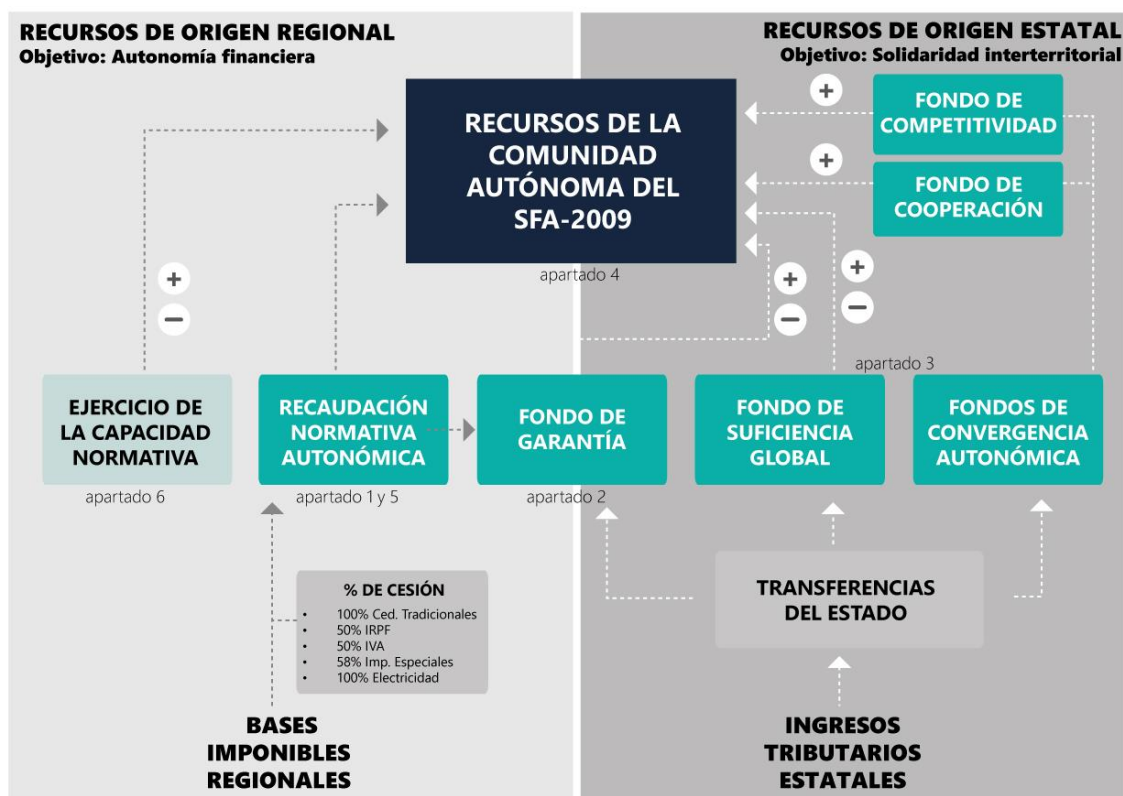
2.1. El funcionamiento del SFA-2009

Los componentes del SFA-2009 constituyen un sistema complejo, en el que se combinan piezas que responden a criterios de autonomía tributaria y a compromisos de nivelación que inspiran el federalismo, y otras que son el resultado de compromisos políticos adoptados durante el proceso de negociación que precedió a la aprobación del modelo. El **esquema 1** ofrece una imagen de conjunto de sus principales elementos y permite advertir que, de la combinación de todas sus piezas, resulta un modelo muy complejo.

El SFA-2009 buscaba un nuevo equilibrio entre la ampliación de la autonomía financiera de las comunidades –que reforzara la conexión entre sus ingresos y la recaudación de tributos en su territorio– y unos compromisos de nivelación de los recursos de las comunidades que garantizaran la capacidad de financiar un nivel similar de servicios públicos fundamentales a todas las comunidades. El objetivo de solidaridad asumido por el SFA-2009 es de nivelación parcial, no total, es decir, no se aspira a igualar por completo los recursos de las CC. AA. Por esa razón, cada comunidad conserva para sí misma una parte de los ingresos derivados de su capacidad fiscal. Por otra parte, el SFA-2009 refleja que es el resultado de una negociación política y, fruto de la misma, introduce hasta tres fondos que canalizan transferencias intergubernamentales con distintas justificaciones. En todo caso, estos fondos no responden a criterios de capacidad fiscal ni de necesidades de prestación de servicios, y tienen importantes consecuencias sobre los resultados financieros finales de unas y otras comunidades, como luego se verá.

La estructura del SFA-2009 combina tres tipos de recursos diferentes, en los que se combinan recursos de origen regional (basados en la capacidad fiscal de cada territorio) y recursos de origen estatal, aplicados a distintos objetivos: la nivelación, la garantía del punto de partida de las distintas comunidades (respeto al *statu quo*), o a lograr la aprobación del modelo. Todas esas piezas serán descritas a lo largo de este apartado.

Esquema 1. Estructura y origen de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica vigente¹



¹ Los signos +/- en los flujos indican que pueden suponer mayores o menores recursos para la comunidad autónoma.

Fuente: Elaboración propia.

Los tres tipos de recursos mencionados son:

- La *cesta de impuestos* cuyas recaudaciones en los distintos territorios han sido cedidas a las comunidades autónomas, total o parcialmente. De su evolución dependen los recursos del modelo para el conjunto de las comunidades de régimen común.
- El *mecanismo de nivelación*, para que las diferencias de capacidad fiscal regionales no impidan que el acceso a los servicios públicos fundamentales en los distintos territorios pueda ser similar. El instrumento de ese mecanismo de nivelación es la transferencia del Fondo de Garantía.
- Los *tres fondos adicionales* que resultan del proceso político que se desarrolló en 2009 para aprobar el modelo. Reflejan tanto el *statu quo* anterior (Fondo de Suficiencia Global)

como las negociaciones que tuvieron lugar al diseñarse el modelo: Fondos de Competitividad y de Cooperación.

La cesta de impuestos: capacidad fiscal autonómica

La doctrina del federalismo fiscal considera deseable que los gobiernos subcentrales se financien mediante impuestos porque, de ese modo, resulta más probable que quienes deciden un mayor o menor gasto tengan presente que esas decisiones están asociadas a las de cobrar más o menos impuestos a sus ciudadanos. En ese sentido, puesto que la cesta de impuestos cuya recaudación ha sido cedida o compartida con las CC. AA. desde que recibieron las competencias se ha ido ampliando sustancialmente, hasta llegar a la del modelo actual, se puede decir que la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos regionales ha ido aumentando significativamente. Sin embargo, que los recursos tributarios hayan tenido mayor peso no ha evitado los déficits de las comunidades –al contrario, han aumentado– ni los intensos debates entre niveles de gobierno sobre la suficiencia financiera.

En la última liquidación definitiva de 2021 los recursos tributarios, en términos normativos –es decir, sin contar el efecto del ejercicio de las facultades tributarias de las CC. AA.–, suponían el 83% de los ingresos efectivos del SFA-2009. Y los déficits han estado generalizados a lo largo del periodo de aplicación del SFA-2009 y, por ello, aquella en la que el endeudamiento ha crecido mucho más que en periodos anteriores. Esta combinación de resultados parece cuestionar la efectividad del incremento de la autonomía fiscal para mantener el equilibrio financiero.

Para explicar unos resultados que podrían contradecir lo esperado por la doctrina de la corresponsabilidad fiscal, es necesario advertir que una mayor cesión de la recaudación de importantes tributos no equivale siempre a mayor autonomía fiscal y financiera de las comunidades, por dos razones. La primera, que no en todos los impuestos cedidos las comunidades tienen capacidad normativa, es decir, la facultad de subir o bajar tipos impositivos o modificar otros parámetros de los impuestos con los que se financian. La segunda, que tampoco en todos los impuestos cedidos la gestión ha pasado a las comunidades. Al contrario, en los más importantes –IRPF, IVA e Impuestos Especiales– la gestión permanece en manos de la Administración Central y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). El resultado es que la percepción de la conexión entre los impuestos pagados y la administración financiada con los mismos se diluye: el contribuyente no asocia el pago de esos impuestos con la administración financiada y los servicios que esta presta, lo que debilita la responsabilidad fiscal de los gobiernos que no gestionan los impuestos.

La autonomía financiera de las CC. AA., es decir su capacidad de influir en sus ingresos, es mucho más limitada de lo que indica el porcentaje del 83% antes mencionado. Se basa, como máximo, en los recursos generados a partir de la recaudación de aquellos tributos que tienen cedidos y sobre los que, además, tienen capacidad normativa. Estos son los impuestos cedidos al 100% (Sucesiones y Donaciones, ITP y AJD, Tributos sobre el Juego, Tasas afectas e Impuestos Especiales sobre determinados medios de transporte) y el IRPF, en el que tienen cedida un 50% de la

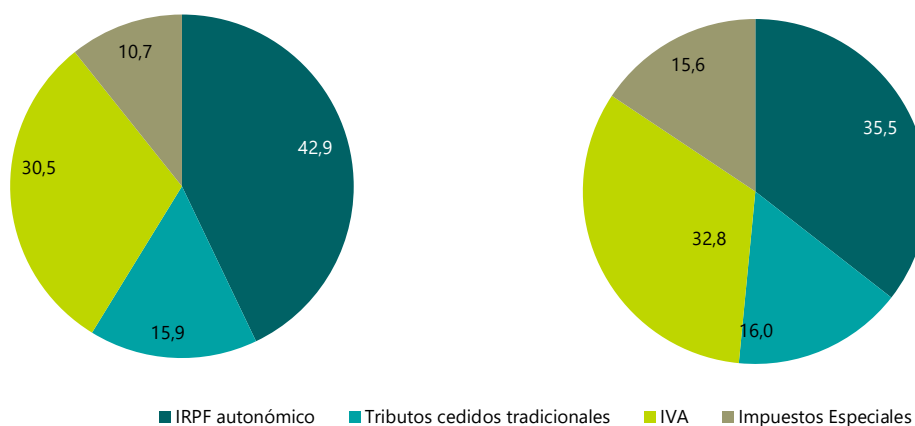
recaudación en sus territorios. Pero incluso en esta lista de tributos la autonomía fiscal de las comunidades está limitada, porque las comunidades no gestionan la recaudación del IRPF –lo hace la AEAT–. Por otra parte, las CC. AA. tienen una participación del 50% en la recaudación del IVA, del 58% en los Impuestos Especiales y del 100% en el Impuesto sobre la Electricidad, pero en estas cesiones de los impuestos indirectos no tienen capacidad normativa ni tampoco intervienen en la gestión, por lo que no pueden influir de ningún modo en su recaudación.

El **gráfico 5** muestra la importancia de las distintas fuentes tributarias que forman parte de los ingresos que el conjunto de las CC. AA. de régimen común (panel 5a) y la CARM (panel 5b) perciben del SFA-2009. En ambos se aprecia que las fuentes tributarias con capacidad normativa (IRPF autonómico y tributos cedidos tradicionales) representan un 59% en el conjunto de las CC. AA. de régimen común y algo menos, un 51%, en el caso murciano, debiéndose la diferencia a que el peso del IRPF en la recaudación de la CARM es bastante menor. En ambos paneles, se aprecia que una parte significativa de los impuestos parcialmente cedidos no ofrece una autonomía fiscal efectiva, ya que tanto en el IVA como en los Impuestos Especiales las CC. AA. no tienen capacidad normativa y solo los reciben como una transferencia del Estado, dependiendo su recaudación de la gestión de la AEAT, una institución de la Administración Central que las comunidades no gobiernan.

Gráfico 5. Distribución de los ingresos tributarios procedentes del SFA-2009 por figuras impositivas. 2021 (porcentajes)

a) Total CC. AA. de régimen común

b) Región de Murcia



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a).

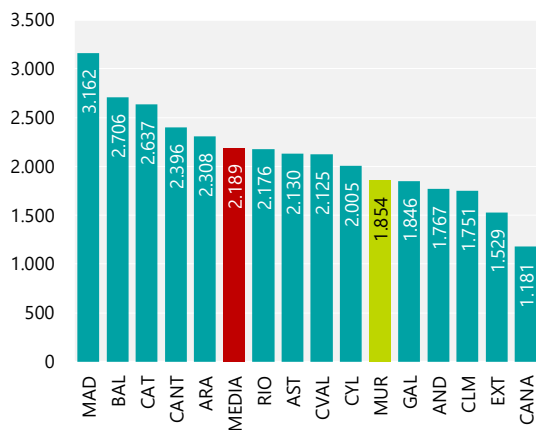
Conviene advertir que los dos paneles del gráfico 5 estiman los ingresos de los distintos tributos a partir de la *recaudación normativa*. Se entiende por tal la que obtiene cada comunidad autónoma si no introduce cambios en los parámetros de los tributos (tipos, deducciones, etc.). Es decir, la obtenida sin ejercer la *capacidad normativa* en aquellos impuestos en los que esta facultad existe (cedidos tradicionales e IRPF). La razón para utilizar los datos de recaudación normativa es no contaminar las comparaciones de los recursos de las comunidades con el efecto de sus

decisiones particulares de subir o bajar impuestos. Las consecuencias financieras de estas decisiones son asumidas por completo por la correspondiente comunidad autónoma.

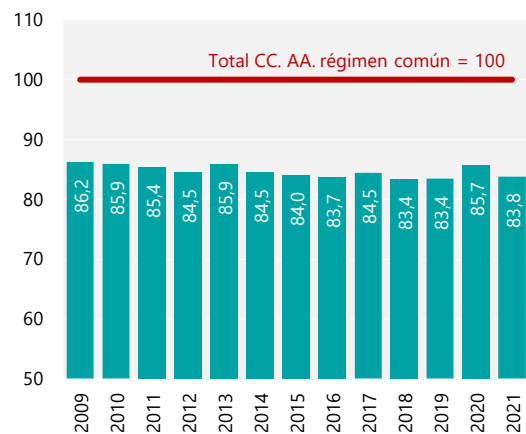
Como mostraba el cuadro 1, los ingresos tributarios de la CARM han sido en los años recientes algo superiores a los 3.200 millones de euros (3.352 millones en 2021). El **gráfico 6a** muestra la capacidad tributaria normativa de cada comunidad, por cada unidad de necesidad a atender, en el periodo 2009-2022. Las necesidades son estimadas a partir de los *habitantes ajustados*², un indicador basado en la población pero corregido por la estructura de edades de la misma y ciertas variables geográficas, de la forma que se describirá en el siguiente apartado. Como se observa en el gráfico, la capacidad fiscal normativa de las comunidades es muy desigual. Esto sucede porque sus bases imponibles -básicamente la renta y el consumo por habitante- son desiguales entre regiones, debido al distinto nivel de desarrollo y a ciertas características de sus economías. Dejando a un lado la posición de Canarias (tiene un régimen tributario especial que queda fuera del SFA-2009 y por tanto su posición en este y otros gráficos no refleja realmente su capacidad tributaria), la Comunidad de Madrid (la región con mayor capacidad tributaria por habitante ajustado) más que duplica la cifra de Extremadura (la menor).

Gráfico 6. Capacidad tributaria normativa por habitante ajustado. 2009-2021

a) Comparación regional. Promedio anual (euros por habitante ajustado)



b) Posición relativa de la Región de Murcia (Total CC. AA. régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a).

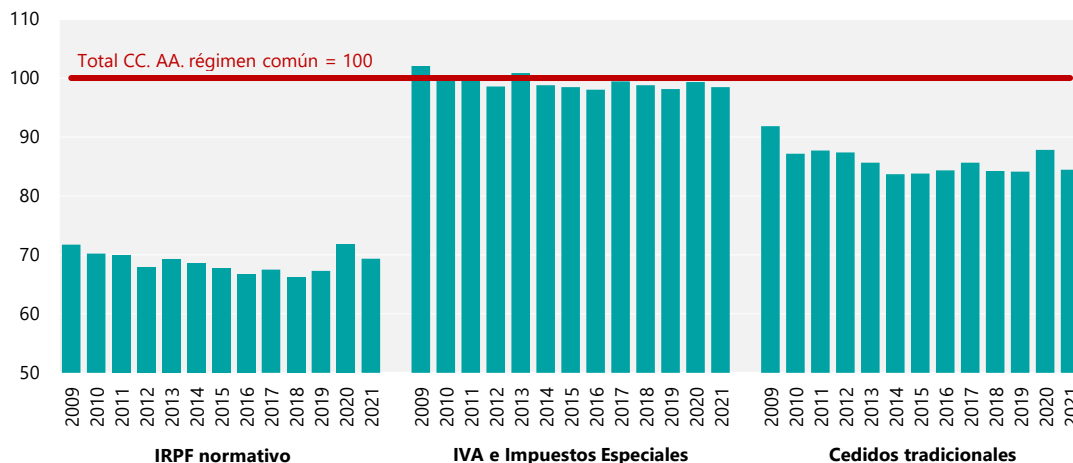
La CARM se sitúa, en capacidad tributaria normativa, muy por debajo de la media de las CC. AA. de régimen común -no menos del 15%- (**gráfico 6b**), una distancia importante similar al que cabría esperar de su nivel de renta por habitante, actualmente situado un 16 % por debajo de la media. Pero hay que tener en cuenta que las bases imponibles del SFA-2009 no dependen solo de la renta. La distancia a la media en capacidad fiscal por habitante ajustado también se debe a

² Se denominan habitantes ajustados al número de habitantes ponderados por edad -por entender que la edad incide en las necesidades de servicios a prestar- y por otras variables geográficas (superficie, dispersión e insularidad) a las que se reconoce influencia en el coste unitario de los servicios.

sus bases imponibles basadas en el consumo (IVA e Impuestos Especiales) y en la riqueza (tributos cedidos tradicionales, basados en parte en los activos inmobiliarios).

Cuando la base es la renta, como sucede con el IRPF, la capacidad tributaria por habitante ajustado de la CARM está muy por debajo de su posición relativa en PIB per cápita, hasta un 30%. Por el contrario en IVA e Impuestos Especiales está en la media, y en los impuestos cedidos tradicionales un 15% por debajo de la media (**gráfico 7**).

Gráfico 7. Capacidad tributaria normativa por habitante ajustado según el impuesto. Región de Murcia. 2009-2021

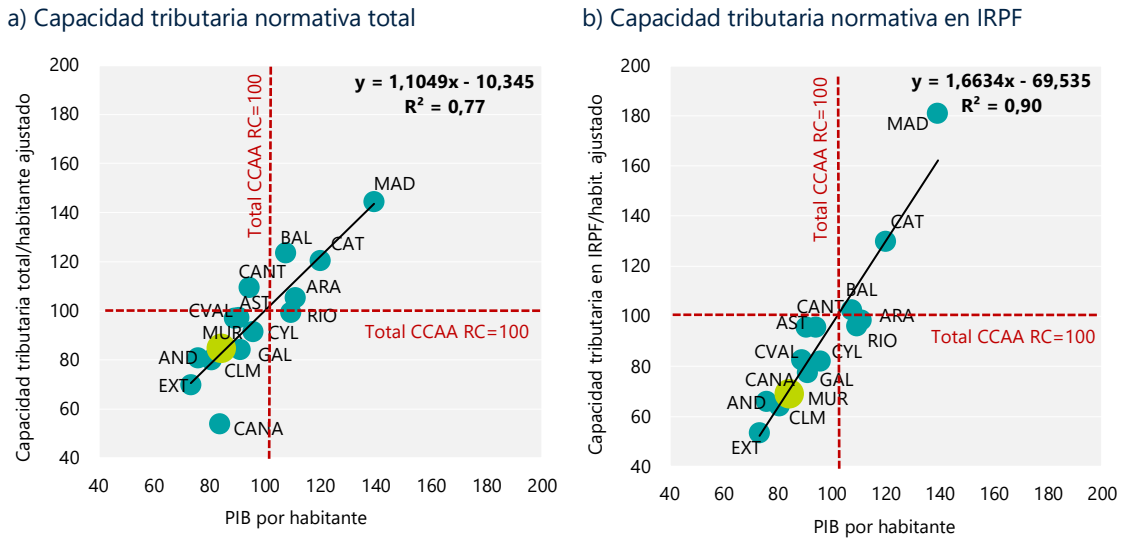


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a).

Cuando se considera el conjunto de los tributos que financian a las comunidades de régimen común, el **gráfico 8** muestra una elevada correlación positiva entre el PIB per cápita y la capacidad tributaria normativa de las CC. AA. Como cabía esperar, la renta per cápita es una mejor aproximación a las bases imponibles regionales en el caso del IRPF (en este impuesto el R^2 de la relación entre su recaudación y la renta pc es 0,90, mientras que para el total de los tributos autonómicos es 0,77). La Comunidad de Madrid, Cataluña, Baleares y Aragón se sitúan en el cuadrante de los territorios con PIB per cápita y capacidad tributaria por habitante ajustado por encima de la media. Por el contrario, las regiones más pobres y con una capacidad tributaria más baja son Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha³. La CARM se encuentra más cerca de la media en capacidad fiscal total que en recaudación de IRPF, debido a su mayor potencia recaudatoria en imposición indirecta y en tributos cedidos tradicionales.

³ Canarias se aleja más de la media en capacidad fiscal que en PIB por habitante debido a las singularidades de su Régimen Especial Fiscal (REF canario) que, como ya se ha mencionado, no se considera en el cálculo de la capacidad fiscal en el SFA-2009.

Gráfico 8. Capacidad tributaria normativa y PIB per cápita. Comparación regional. Promedio 2009-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) e INE (CRE).

El Fondo de Garantía como mecanismo de nivelación

La capacidad tributaria no es el único determinante de los recursos de las CC. AA. de régimen común, pues en la financiación final influyen tanto los compromisos de nivelación del SFA-2009 que operan a través del Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales -analizado en este apartado- como el resto de los fondos del modelo -analizados en el apartado siguiente-.

El preámbulo de la Ley 22/2009 (España 2009) establece, entre los ejes básicos del nuevo sistema, el «incremento de la equidad». En concreto dice que «el refuerzo de la equidad queda garantizado por el nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que todas las comunidades autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada». La aplicación práctica de este criterio se establece mediante un compromiso de nivelación parcial, según el cual el 75% de la capacidad tributaria normativa del conjunto de CC. AA. se pone en común y se reparte entre regiones en proporción a su *población ajustada*, considerando que esta variable es un indicador adecuado de las necesidades de cada comunidad.

La estimación de la población ajustada se realiza a partir de las variables demográficas y geográficas que aparecen en el **cuadro 2**, ponderadas de la forma siguiente:

- Las variables poblacionales tienen un peso del 97%: la población de derecho tiene un peso del 30%; la población protegida equivalente, calculada mediante pesos ponderados de los 7 grupos de edad que se considera que tienen distintas necesidades sanitarias, el 38%; la población de más de 65 años, relevante para la demanda de servicios sociales, el 8,5%; y la población de 0 a 16 años, relevante para las necesidades educativas, el 20,5%.

Las variables poblacionales generan diferencias de financiación por habitante entre comunidades que no son despreciables (10,7 pp). En el caso de la CARM el efecto de las mismas es muy escaso, pues el peso relativo en el conjunto de las variables poblacionales se sitúa en el 3,41%, en línea con el peso de su población en el conjunto de las comunidades de régimen común (3,42%).

- El 3% restante se asigna en base a la superficie (1,8%), la dispersión de la población (0,6%) y la insularidad (0,6%). En estas variables no poblacionales el peso relativo de la CARM baja hasta el 1,69%, la mitad que su peso poblacional. Tras introducir las variables geográficas el rango de variación en financiación por habitante entre las comunidades, cuando están igualadas por habitante ajustado, es de 12 puntos porcentuales, situándose la CARM un 2% por debajo de la media en financiación por habitante.

Cuadro 2. Componentes de la población ajustada. 2021

	Ponderación	Región de Murcia	Total CC. AA. de régimen común	R. de Murcia Peso relativo sobre el total	R. de Murcia Peso relativo ponderado
A) Variables poblacionales	97,0%			3,41%	3,31%
Población	30,0%	1.518.486	44.339.799	3,42%	1,03%
Población protegida equivalente 7 grupos	38,0%	1.482.719	46.096.291	3,22%	1,22%
Población mayor de 65 años	8,5%	242.311	8.654.252	2,80%	0,24%
Población entre 0 y 16 años	20,5%	288.376	7.182.312	4,02%	0,82%
B) Variables no poblacionales	3,0%			1,69%	0,05%
Superficie (km ²)	1,8%	11.316	488.350	2,32%	0,04%
Dispersión (entidades singulares)	0,6%	896	59.652	1,50%	0,01%
Insularidad (km)	0,6%	0	1.540	0,00%	0,00%
C) POBLACIÓN AJUSTADA	100,0%	1.490.483	44.339.799	3,36%	3,36%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

La finalidad del Fondo de Garantía es nivelar la capacidad financiera de las CC. AA., con el fin de ofrecerles recursos similares para prestar los servicios fundamentales de sanidad, educación y servicios sociales a un mismo nivel, con independencia de su capacidad fiscal. Cuando se aprobó el SFA-2009, ese objetivo de nivelar los recursos para prestar los servicios públicos fundamentales (SPF) era factible mutualizando en el Fondo de Garantía el 75% de los ingresos tributarios de las comunidades porque el gasto en SPF representaban alrededor del 75% de esos ingresos⁴. Además de estos recursos aportados por las CC. AA., este Fondo se nutre de una transferencia estatal cuya

⁴ En la actualidad el peso del gasto en servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) se ha elevado hasta el 82%.

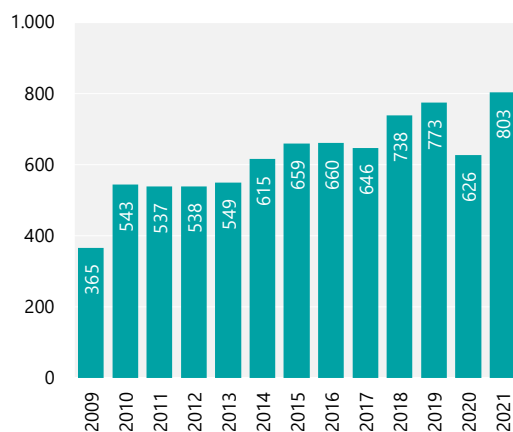
finalidad es reforzar las prestaciones del Estado del Bienestar, otro de los ejes definidos en la Ley 22/2009.

Para que todas las CC. AA. reciban la misma dotación de recursos por habitante ajustado tras la intervención de este fondo, si el 75% de los ingresos tributarios normativos generados por una comunidad autónoma son menores que la dotación que le corresponde del Fondo de Garantía, dicho fondo liquida la diferencia mediante una transferencia de nivelación. En el caso contrario es la comunidad autónoma la que debe realizar la transferencia al fondo.

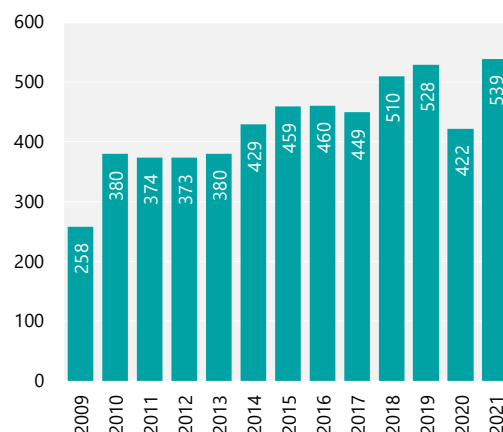
Como se ha visto en los gráficos 6, 7 y 8, la CARM tiene una capacidad tributaria normativa inferior a la media y, por consiguiente, debe recibir recursos de la transferencia del Fondo de Garantía. Las cuantías recibidas de la transferencia del Fondo de Garantía cada año de vigencia del SFA-2009 son mostradas en el **gráfico 9**. Desde la puesta en marcha del SFA-2009, la transferencia del Fondo de Garantía ha proporcionado a la CARM, en promedio, 619 millones de euros anuales. En 2021 fueron 803 millones de euros, lo que equivale a 539 euros por habitante ajustado y al 24% de su capacidad tributaria normativa.

Gráfico 9. Transferencia del Fondo de Garantía¹. Región de Murcia. 2009-2021

a) Millones de euros



b) Euros por habitante ajustado



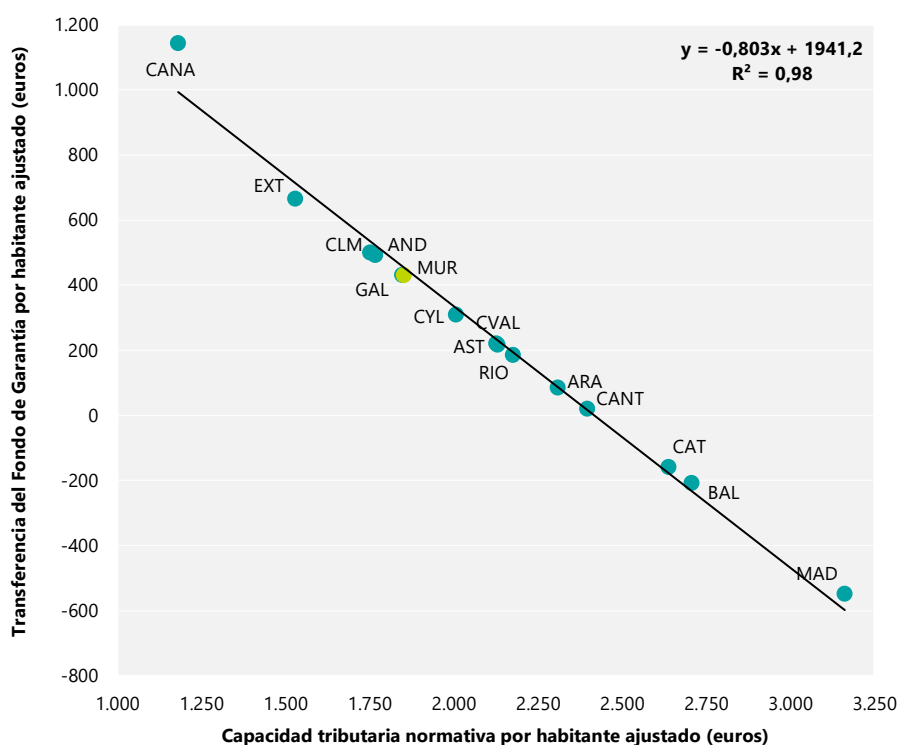
¹ La transferencia del Fondo de Garantía es la diferencia entre la dotación que le corresponde a una comunidad al repartir el Fondo de Garantía en base a su población ajustada y el 75% de los recursos tributarios normativos generados en dicha comunidad.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Las transferencias al/del Fondo de Garantía por habitante ajustado de las comunidades de régimen común son inversamente proporcionales a su capacidad tributaria normativa por habitante ajustado. No se observan anomalías en la posición de las CC. AA. al contemplar ambas variables, excepto en el caso de Canarias, cuya baja capacidad fiscal refleja la singularidad de su sistema tributario (**gráfico 10**). En otras palabras: las comunidades más ricas contribuyen más, en términos netos, al Fondo de Garantía y las de menor capacidad fiscal reciben más del mismo. En cambio, sí

puede considerarse una anomalía desde la perspectiva de los compromisos de solidaridad interterritorial que las comunidades forales –ambas con bases imponibles por habitante superiores a la media– no contribuyan al Fondo de Garantía, quedando al margen del principal instrumento de nivelación de los servicios públicos fundamentales entre las CC. AA.

Gráfico 10. Transferencia del Fondo de Garantía y capacidad tributaria normativa. Comparación regional. Promedio 2009-2021 (euros por habitante ajustado)

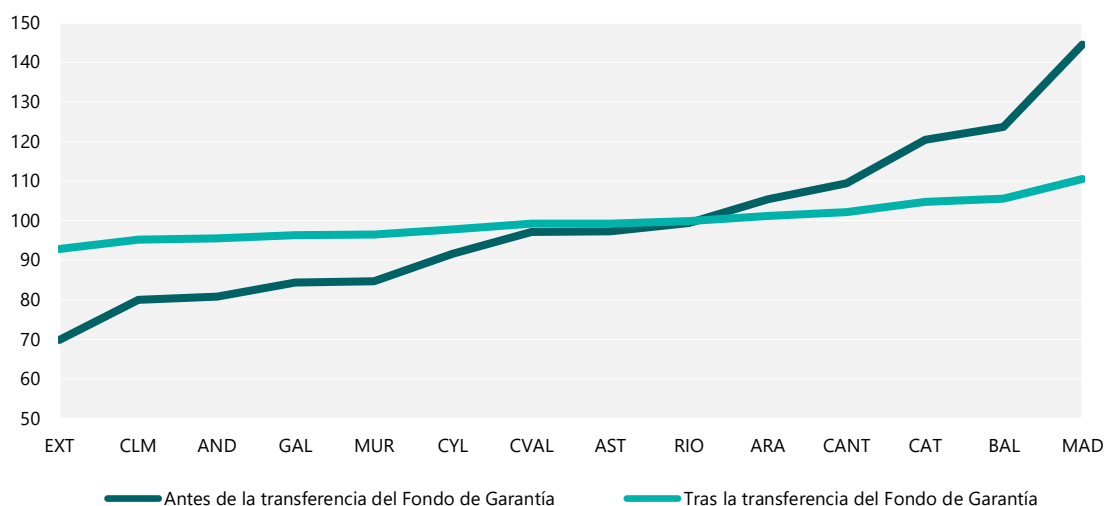


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

El restante 25% de los ingresos tributarios normativos de una comunidad le corresponden a ella misma porque el compromiso de nivelación que contempla el SFA-2009 es parcial, no total. Esos recursos retenidos por cada comunidad generan diferencias de capacidad fiscal entre los territorios. Pese a todo, el Fondo de Garantía tiene unos potentes efectos igualadores de los recursos de las CC. AA. de régimen común, como demuestra la capacidad financiera por habitante ajustado de estas –calculada en términos normativos– después de realizarse las transferencias de nivelación del Fondo de Garantía: el rango de las diferencias de recursos de las comunidades se reduce de 75 puntos porcentuales a 18 pp, en el promedio del periodo 2009-2021 (**gráfico 11**). Las diferencias que permanecen reflejan el efecto del 25% de la capacidad tributaria normativa que cada comunidad retiene para sí misma, por lo general mayor en las ricas que en las pobres. Confirmándolo, en la parte derecha del gráfico aparecen, con los mayores niveles de recursos, las

comunidades con mayor nivel de renta; y en la izquierda las de menor nivel de renta y menos capacidad fiscal.

Gráfico 11. Efecto nivelador de la transferencia del Fondo de Garantía¹. Capacidad financiera normativa por habitante ajustado. Promedio 2009-2021 (Total CCAA de régimen común = 100)



¹ El gráfico no refleja la situación de Canarias ya que su capacidad normativa en el SFA-2009 es muy inferior a su situación real al no tener en cuenta su Régimen Especial Fiscal (REF canario).

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

En el caso de la CARM, la participación en el mecanismo de nivelación del Fondo de Garantía compensa sustancialmente la desventaja financiera derivada de su menor capacidad tributaria. Esta la sitúa entre 2009 y 2021 un 16% por debajo de la media, una distancia similar a la existente en renta por habitante y en capacidad fiscal. En cambio, tras recibir la transferencia del Fondo de Garantía dispone de unos recursos por habitante ajustado próximos a la media de las comunidades de régimen común (apenas un 3% por debajo de la media).

Los efectos del resto de fondos del SFA-2009

Los ingresos resultantes de la nivelación del Fondo de Garantía tampoco son los que corresponden finalmente a una comunidad, pues existen otros tres fondos en el SFA-2009 que, como veremos a continuación, suponen cambios relevantes en la distribución de los recursos, abriendo de nuevo el abanico de financiación por habitante ajustado. Los fondos responsables de esos cambios son el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Convergencia y el Fondo de Competitividad.

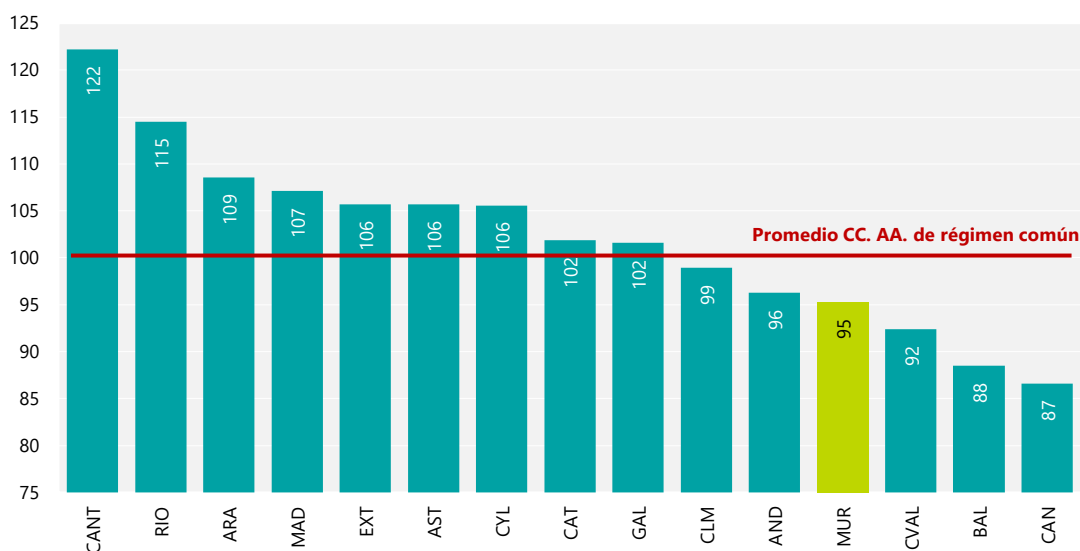
Tras contribuir o recibir las transferencias del Fondo de Garantía, el SFA-2009 compara los recursos de las CC. AA. de régimen común con los derechos que históricamente se le reconocieron a cada comunidad al recibir los traspasos de competencias. Estos recursos reconocidos eran estimados por el procedimiento del *coste efectivo de los servicios transferidos* –es decir, lo que en ese momento gastaba el Estado en el territorio de cada comunidad en dichos servicios–. Una vez

estimado el importe, la financiación evolucionaba a lo largo de los años con la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

En el SFA-2009, si una comunidad tiene más recursos según esta estimación basada en el pasado (necesidades de financiación) que los que le atribuye el Fondo de Garantía más el 25% de su capacidad tributaria normativa, la diferencia le da derecho a una transferencia del Fondo de Suficiencia Global. En caso contrario, es decir, si las necesidades de financiación, estimadas en base al pasado, le atribuyen menos recursos la comunidad debe hacer una transferencia a dicho Fondo, que tendrá como destinatario al Estado. Con este mecanismo se ha perpetuado el *statu quo* inicial de cada comunidad en cuanto a dotaciones de los servicios públicos antes de la descentralización, en beneficio de algunas comunidades –las que partían de niveles altos de prestación de los servicios– y en perjuicio de otras –las que en el momento de la transferencia contaban con niveles de servicios más bajos–.

El Fondo de Suficiencia hace que permanezcan intactas las diferencias históricas de financiación por habitante ajustado, que como se puede observar en el **gráfico 12** eran muy dispares. En 2009, primer año de aplicación del SFA-2009, la Región de Murcia tenía reconocidas unas necesidades de financiación inferiores en un 5% a la media en el primer año de funcionamiento del SFA-2009, situándose en la cuarta posición por la cola en cuanto a necesidades reconocidas en ese momento⁵.

Gráfico 12. Necesidades de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas pactadas en el arranque del SFA-2009. 2009 (Total CC. AA. de régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), España (2009) y elaboración propia.

⁵ Las necesidades de financiación aplicadas en 2009 fueron las resultantes de los datos definitivos de ese mismo año. Sin embargo, si se hubiera aplicado el año base del SFA-2009 (año 2007), la posición relativa de la Región de Murcia estaría más cerca de la media de las CC. AA. de régimen común, en concreto en el 98%.

En los primeros dos años de funcionamiento del SFA-2009 el cálculo de la transferencia del Fondo de Suficiencia da resultados negativos para muy pocas comunidades, aquellas cuyos traspasos fueron valorados a niveles bajos por ser los despliegues de los servicios públicos transferidos por el Estado muy modestos en sus territorios. No era ese el caso de la CARM, en donde las necesidades pactadas superaban ligeramente la suma de su capacidad tributaria normativa y la transferencia del Fondo de Garantía recibida, por lo que el Fondo de Suficiencia fue positiva para la CARM en 2009 y 2010.

Sin embargo, el número de CC. AA. con saldos negativos del Fondo de Suficiencia aumenta durante la vigencia del actual SFA-2009, a pesar de que es un periodo en el que los traspasos ya estaban realizados desde hacía tiempo. El motivo es la aplicación del artículo 21 de la Ley 22/2009 en el que se cita que el valor del Fondo de Suficiencia será revisado tras el traspaso de nuevos servicios, la cesión de nuevos tributos o por la variación de los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales e IVA. La tercera de estas circunstancias ha sido la causa del cambio que se ha producido, como consecuencia del incremento de tipos impositivos tras la caída de la recaudación de la mayoría de los impuestos durante la crisis financiera.

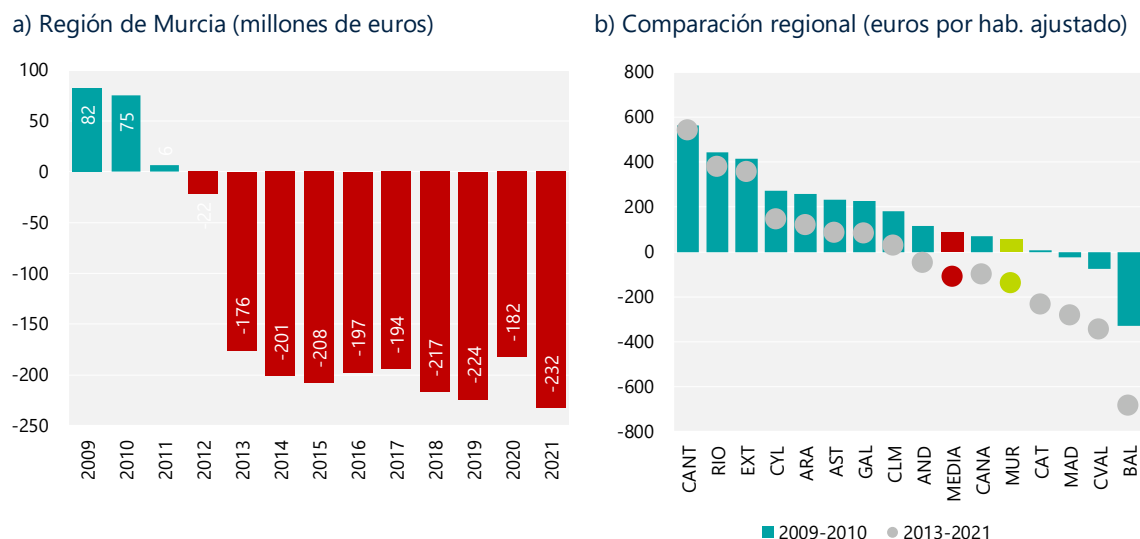
Al caer la recaudación, el Estado incrementó considerablemente los tipos del IVA entre 2010 y 2014 (destacando los fuertes efectos recaudatorios de esos cambios en 2010, 2011 y 2013) y también de los Impuestos Especiales entre 2011 y 2014. La decisión de subir los tipos fue del Estado porque las CC. AA. no tenían competencias normativas en estas figuras impositivas, pero la recaudación debía compartirla con ellas porque son tributos parcialmente cedidos. Sin embargo, el Estado interpretó que, puesto que asumía el coste político de la subida de impuestos, no tenía que compartir la mayor recaudación. Para lograr ese objetivo hizo uso de las facultades del citado artículo 21 y compensó los efectos recaudatorios al alza, minorando el Fondo de Suficiencia en todos los años posteriores a esas modificaciones tributarias. Al proceder así, las CC. AA. no recibieron en realidad los recursos financieros derivados de la subida de tipos.

La CARM es un buen ejemplo de la importancia de esos cambios, pues suponen pasar de transferencias positivas del Fondo de Suficiencia de 82 y 75 millones entre 2009 y 2010 a tener que transferir al Estado un promedio de más 200 millones de euros anuales entre 2013 y 2021 (**gráfico 13a**). En el conjunto del periodo, el resultado neto global refleja que la CARM ha devuelto un total de 1.690 millones de euros a través del Fondo de Suficiencia (a competencias homogéneas). Como se detalla más adelante, la razón de esta devolución de recursos es la aplicación del artículo 21 de la Ley por la que se compensan los efectos recaudatorios al alza derivados de las modificaciones de tipos impositivos en IVA e Impuestos Especiales.

En el **gráfico 13b** se aprecia que los recursos por habitante ajustado que suponen las transferencias del, o al, Fondo de Suficiencia en la última década son muy relevantes, y de distinto signo en el conjunto de las CC. AA. Mientras algunas de las regiones más favorecidas por el *statu quo* de partida presentan signos positivos, pese a lo sucedido con las minoraciones del Fondo de

Suficiencia (Cantabria, La Rioja, Extremadura...), otras como Baleares, Comunitat Valenciana, Madrid y Cataluña pierden recursos con este fondo entre 2013 y 2021. La CARM pasa de recibir del Fondo de Suficiencia –en 2009 y 2010– a contribuir al mismo en el resto de años. El motivo de esas diferencias entre comunidades es que el Fondo de Suficiencia Global garantiza a todas unas necesidades de financiación calculadas a partir de los recursos que obtenía en el SFA-2002 más los fondos adicionales incorporados en 2009 para fortalecer el Estado del Bienestar, y esa referencia histórica las coloca en situaciones muy dispares, que se perpetúan durante los años de aplicación del SFA-2009.

Gráfico 13. Fondo de Suficiencia Global para competencias homogéneas. 2009-2021

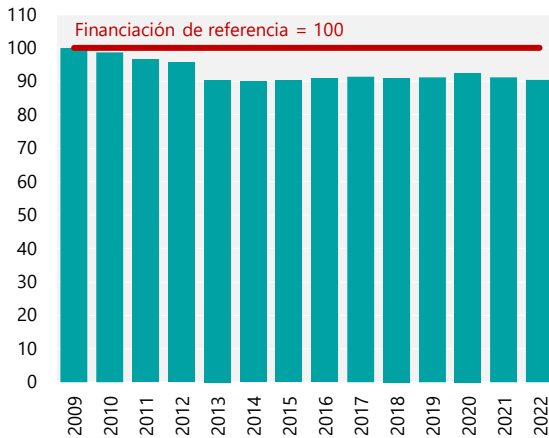


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

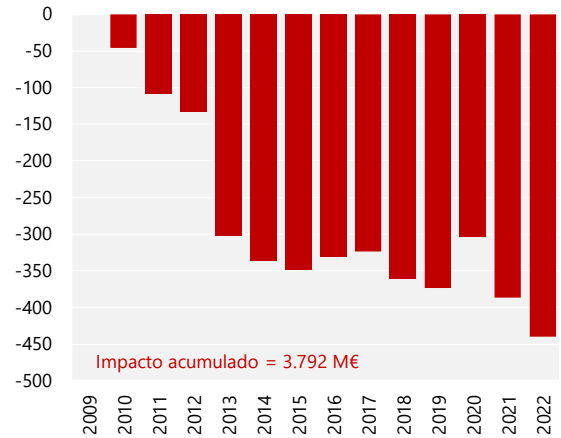
Si las CC. AA. hubieran tenido autonomía fiscal para decidir dichas subidas de impuestos, y hubieran adoptado las mismas decisiones que el Estado a la vista de la caída de sus ingresos derivada de la crisis, hubieran evitado una minoración del Fondo de Suficiencia estimada, para el conjunto del periodo 2009-2022, en 119.980 millones de euros. El **gráfico 14** ofrece la estimación detallada para el caso de la CARM; en el panel 14a presenta las reducciones de recursos por habitante ajustado y en el panel 14b los impactos totales en millones de euros. Los efectos se producen entre 2010 y 2022 y el impacto acumulado de los mismos es de 3.792 millones de euros. No haber minorado el Fondo de Suficiencia hubiera permitido, al menos, mantener buena parte de la financiación por habitante ajustado pactada al aprobarse el modelo.

Gráfico 14. Efecto de la reducción del Fondo de Suficiencia Global por la modificación de tipos en el IVA e Impuestos Especiales en la financiación normativa corregida. Región de Murcia. 2009-2022

a) Financiación de referencia¹ = 100



b) Millones de euros



¹ La financiación de referencia es la que hubiera recibido Región de Murcia si no hubiera habido corrección del Fondo de Suficiencia Global por las subidas en los tipos del IVA y de Impuestos Especiales. El concepto de financiación normativa corregida se explica con más detalle en el apartado 2.2.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

Tras intervenir el Fondo de Suficiencia Global, el abanico de financiación por habitante ajustado vuelve a abrirse hasta los 46 pp y, además, la posición de las CC. AA. cambia al hacer que permanezcan intactas las diferencias históricas de financiación por habitante ajustado. La CARM resulta perjudicada al aplicarse este fondo como consecuencia de tener reconocidas unas necesidades de financiación por habitante ajustado un 5% inferiores a la media.

Además de lo señalado, el Fondo de Suficiencia es también el vehículo por el que las CC. AA. reciben recursos para financiar las competencias no homogéneas que gestionan, es decir, aquellas que no han sido transferidas a todas las CC. AA. Pero para comparar al conjunto de las comunidades entre sí es mejor considerar solo las competencias homogéneas, razón por la cual los cálculos realizados en este informe excluyen la financiación de competencias singulares de todas las CC. AA. de régimen común.

A la vista del importante abanico de recursos por habitante ajustado generado tras la aplicación del Fondo de Suficiencia Global, el SFA-2009 realiza sendos ajustes finales mediante dos fondos denominados de *convergencia autonómica*. Ambos fueron introducidos durante la negociación del modelo para amortiguar la desigual financiación por habitante ajustado de las diferentes CC. AA. tras la aplicación del Fondo de Suficiencia. Su justificación habla de favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial (artículo 22 de la Ley 22/2009), pero en realidad se trata de corregir –con distintos criterios *ad hoc*– las fuertes diferencias de financiación por habitante ajustado resultantes de la aplicación del Fondo de Suficiencia. En esas correcciones, no todas las CC. AA.

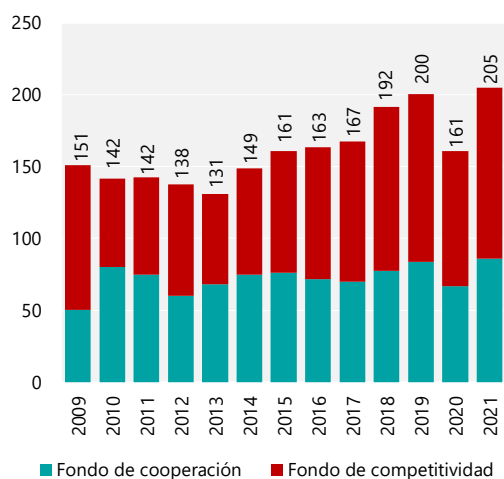
corrieron la misma suerte porque su capacidad de ser tenidas en cuenta en el proceso negociador no fue la misma.

Según el artículo 24 de la Ley 22/2009, el primero de estos fondos es el Fondo de Cooperación y tiene la finalidad de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Las comunidades beneficiarias del fondo son las que tienen un PIB per cápita un 10% inferior a la media, una densidad de población inferior al 50% de la media o un crecimiento de la población inferior al 90% de la media. Por su parte, según el artículo 23, el Fondo de Competitividad pretende reforzar la equidad y reducir las diferencias de financiación homogénea per cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de las CC. AA., garantizando que aquellas con una financiación por debajo de la media converjan a la misma, teniendo en cuenta su capacidad fiscal.

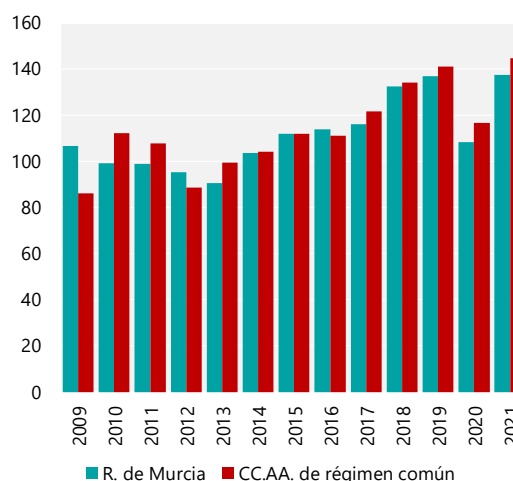
La CARM se beneficia de ambos Fondos de Convergencia por dos motivos: 1) por ser una región pobre, con un PIB por habitante inferior al 10% de la media de las comunidades de régimen común, recibe recursos del Fondo de Cooperación desde la liquidación de 2012; y 2) por ser una región infrafinanciada también recibe recursos del Fondo de Competitividad. Sin embargo, como veremos a continuación, el resultado final sigue manteniendo a la CARM por debajo de los recursos medios por habitante ajustado.

Gráfico 15. Fondos de Convergencia Autonómica. Región de Murcia. 2009-2021

a) Millones de euros



b) Euros por habitante ajustado



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

En el **gráfico 15** se observa que las transferencias de los Fondos de Convergencia Autonómica - tanto de Cooperación como de Competitividad - representan para la CARM unos ingresos medios anuales de 162 millones de euros entre 2009 y 2021. En 2021 alcanzó la cifra más elevada, con 205 millones de euros. Por habitante ajustado, esas cifras se sitúan en torno a las cantidades medias por habitante ajustado que recibe el conjunto de las CC. AA. en los años de vigencia del SFA-2009 de los Fondos de Convergencia. Tras la aplicación de estos fondos la CARM mantiene su posición relativa en financiación por habitante ajustado situándose un 5% por debajo de la media.

Resultado final del SFA-2009

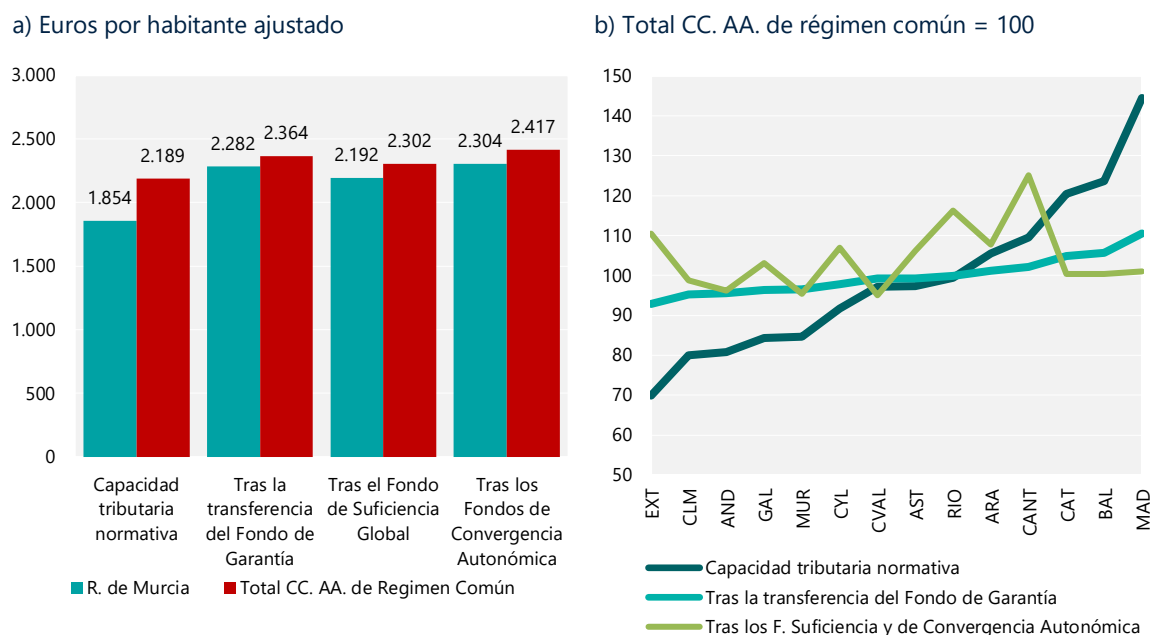
En síntesis, los mecanismos del SFA-2009 descritos constituyen los canales por los que la financiación llega a cada comunidad para atender las competencias que gestiona. El **gráfico 16a** muestra la posición de la CARM y la media de las CC. AA. de régimen común para el conjunto del periodo 2009-2021 en los cuatro componentes que integran el SFA-2009:

- En capacidad tributaria normativa, la CARM se sitúa un 15% por debajo de la media.
- Tras la nivelación parcial que realiza el Fondo de Garantía, un 3% por debajo de la media.
- Tras las correcciones del Fondo de Suficiencia, y las menores necesidades reconocidas a la CARM como consecuencia del mantenimiento del *statu quo*, se sitúa un 5% por debajo.
- Finalmente, tras las transferencias de los Fondos de Convergencia, la CARM mantiene en ese 5% por debajo de la financiación media por habitante ajustado en el conjunto del periodo 2009-2021, siendo la segunda región peor financiada del SFA-2009.

El **gráfico 16b** ofrece una imagen general de los cambios de posición que experimentan las CC. AA. como resultado de los distintos mecanismos que componen el SFA-2009. Lo más importante es que, mientras el Fondo de Garantía lleva a cabo una sustancial reducción de las diferencias de financiación por habitante ajustado derivadas de la desigual capacidad tributaria normativa, el Fondo de Suficiencia y los Fondos de Convergencia Autonómica reabren el abanico, con dos consecuencias relevantes:

- Los recursos de las CC. AA. ya no tienen que ver ni con las diferencias de capacidad tributaria ni con diferencias de necesidades.
- La CARM recibe unos recursos, en términos normativos y para competencias homogéneas, por debajo de la media, e inferiores a los de cuatro comunidades con menor capacidad tributaria. Así pues, no se cumple el criterio denominado de *ordinalidad*, que consiste en que, aunque los recursos se nivelen, no se altere el orden que se deriva de la capacidad tributaria de las comunidades.

Gráfico 16. Efecto de los distintos componentes del Sistema de Financiación Autonómica en la financiación normativa por habitante ajustado a competencias homogéneas. Promedio 2009-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

El **cuadro 3** ofrece los datos sobre los recursos, en términos normativos, que ha ofrecido el SFA-2009 a la CARM entre 2009 y 2021 y la importancia de cada una de las fuentes de ingresos que acabamos de describir. Se observa que entre 2011 y 2013 el volumen de recursos se frena como consecuencia de los efectos recaudatorios de la crisis económica, pero desde entonces no ha parado de crecer, con la excepción del año 2020 por la pandemia –aunque esta caída fue compensada con fondos extraordinarios por parte del Estado–. En 2021, el volumen de recursos normativos percibidos por la CARM era, en euros corrientes, un 33% superior al de diez años antes.

Los rasgos a destacar de la aplicación del SFA-2009, a la luz del cuadro 3, son los siguientes:

- En la financiación normativa total, el peso de la financiación para competencias no homogéneas representa apenas el 0,5%, siendo prácticamente la totalidad de los recursos para financiar las competencias que todas las CC. AA. gestionan –las homogéneas–. Así pues, los recursos derivados de la financiación normativa son los relevantes para el análisis del SFA-2009. Lo que sucede con la evolución y distribución de los recursos del SFA-2009 es decisivo para las finanzas de la CARM.

Cuadro 3. Financiación normativa del Sistema de Financiación Autonómica. Región de Murcia. 2009-2021 (millones de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A) FINANCIACIÓN NORMATIVA (A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS)	2.744	3.193	3.090	2.966	2.922	3.058	3.257	3.305	3.416	3.709	3.906	3.621	4.121
A.1. Capacidad tributaria normativa	2.146	2.433	2.403	2.312	2.418	2.495	2.645	2.678	2.796	2.997	3.156	3.017	3.346
A.2. Transferencia del Fondo de Garantía	365	543	537	538	549	615	659	660	646	738	773	626	803
A.3. Fondo de Suficiencia ¹	82	75	6	-22	-176	-201	-208	-197	-194	-217	-224	-182	-232
A.4. Fondo de Cooperación	50	80	75	60	68	75	76	72	70	78	84	67	86
A.5. Fondo de Competitividad	101	62	68	77	63	74	85	91	97	114	116	94	119
B) FINANCIACIÓN PARA COMPETENCIAS NO HOMOGÉNEAS	11	17	16	16	18	19	20	19	18	20	21	17	22
C) FINANCIACIÓN NORMATIVA TOTAL	2.755	3.210	3.106	2.982	2.940	3.078	3.277	3.323	3.434	3.730	3.927	3.638	4.143

¹ Fondo de suficiencia sin considerar los recursos para competencias no homogéneas.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

- La financiación normativa a competencias homogéneas de la CARM es claramente mayor que su capacidad tributaria normativa en términos absolutos como consecuencia del efecto neto positivo de las transferencias que recibe del conjunto de fondos del SFA-2009 (Garantía, Suficiencia, Cooperación y Competitividad).
- La financiación normativa a competencias homogéneas está menos alejada de la media que la capacidad tributaria normativa, debido a dos razones:
 - A la capacidad tributaria de la CARM se suma la transferencia que recibe del Fondo de Garantía, situándose solo a 3pp de la financiación media. Sin embargo, las necesidades reconocidas para la CARM junto a las compensaciones por las modificaciones de tipos de IVA e II. EE. (artículo 21 de la Ley 22/2009), hacen que la CARM deba realizar una transferencia al Fondo de Suficiencia a partir de 2012. Esta transferencia la aleja de la media y la sitúa un 5% por debajo.
 - Aunque la CARM recibe recursos tanto del Fondo de Cooperación (por ser región pobre) como del Fondo de Competitividad (por estar infrafinanciada), estas transferencias positivas de estos dos fondos (205 millones de euros) no compensan la transferencia negativa al Fondo de Suficiencia (232 millones), manteniéndose la distancia respecto a la financiación media por habitante ajustado en el 5%.

2.2. El cálculo de la recaudación normativa

En la financiación autonómica, el adjetivo *normativo* se usa con dos significados diferentes que es importante distinguir. Por una parte, la *recaudación normativa* son los ingresos potenciales de una comunidad sin ejercer sus potestades de modificar al alza o a la baja los tipos impositivos, exenciones o deducciones, en IRPF autonómico y los impuestos cedidos tradicionales. Por otra parte, esas potestades tributarias que las comunidades poseen en algunos tributos constituyen su *capacidad normativa*, y pueden ser utilizadas con efectos financieros al alza o a la baja.

El análisis comparativo de la financiación proporcionada por el SFA-2009 a las comunidades debe hacerse considerando la recaudación normativa. Así lo hemos venido haciendo en los apartados anteriores. La recaudación normativa se calcula de la siguiente manera:

- IRPF normativo. El IRPF es compartido al 50% por el Estado y las CC. AA. La recaudación normativa del IRPF autonómico de cada comunidad se estima calculando lo que se recaudaría aplicando las mismas condiciones que en el tramo estatal de dicho impuesto.
- Tributos cedidos tradicionales normativos. Su cálculo difiere según el impuesto y su metodología se describe en el artículo 19.4 de la Ley 22/2009:
 - Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD). Se toma como punto de referencia el 85% de la recaudación real del impuesto en cada comunidad en 2009. En los años siguientes dicho importe evoluciona con el ITE⁶ regional de los rendimientos definitivos de IRPF, IVA e Impuestos Especiales.
 - Impuesto sobre sucesiones y donaciones, tributos sobre el juego, y tasas afectas a los servicios. Se parte de la recaudación de estos impuestos en 1999 y se le hace evolucionar, año a año, según el ITE.

El cálculo de la recaudación normativa del IRPF autonómico no presenta dificultad ya que se basa en los parámetros estatales (tipos de gravamen, deducciones, mínimos personales y familiares...) aplicados a las rentas de cada territorio. En cambio, distintos expertos han señalado que la metodología de cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales utilizada en el SFA-2009 es discutible pues no refleja adecuadamente el volumen de recaudación que una comunidad ingresaría si utilizara una normativa común a todas las CC. AA⁷. Para paliar ese problema, proponen estimar una *recaudación normativa corregida* que mida mejor la capacidad fiscal de cada comunidad y se aproxime al resultado recaudatorio de cada tributo cedido⁸.

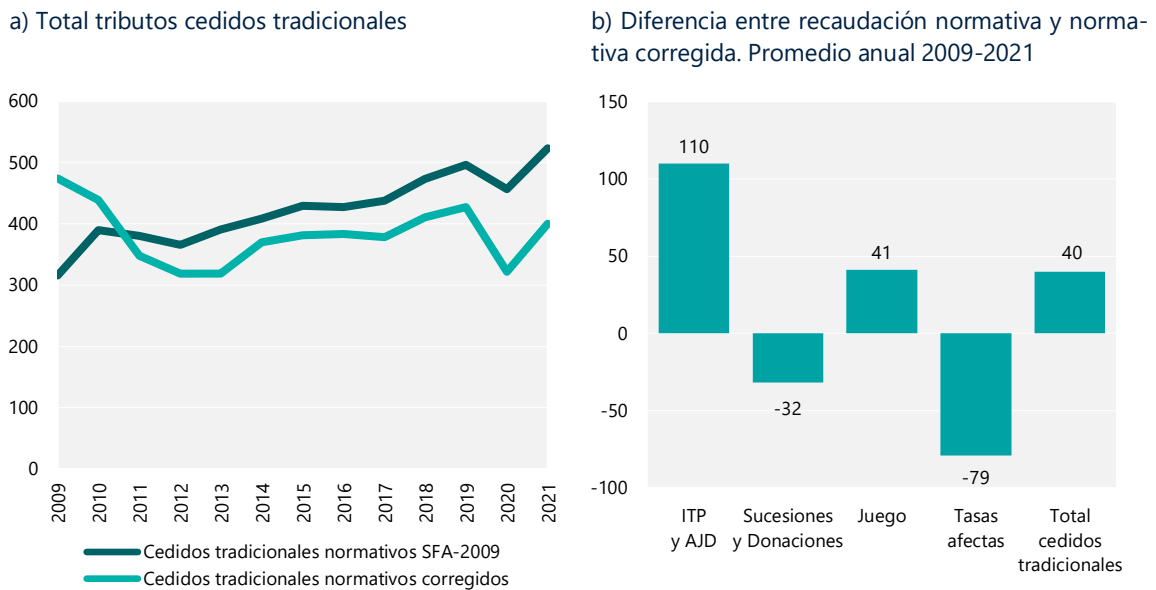
⁶ El ITE es el índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado, es decir, la cesta de impuestos con los que cuenta el Estado para financiar sus gastos una vez se descuentan los tributos compartidos con las comunidades autónomas.

⁷ Véase al respecto Martínez (2022), de la Fuente (2016, 2018), López Laborda (2016) o González *et al.* (2017).

⁸ Véase el concepto de *recaudación homogénea* y su valoración en Fedea (2023) como referencia de lo que aquí denominamos *recaudación normativa corregida*, para evitar usar el término *homogéneo* empleado al hablar de las competencias.

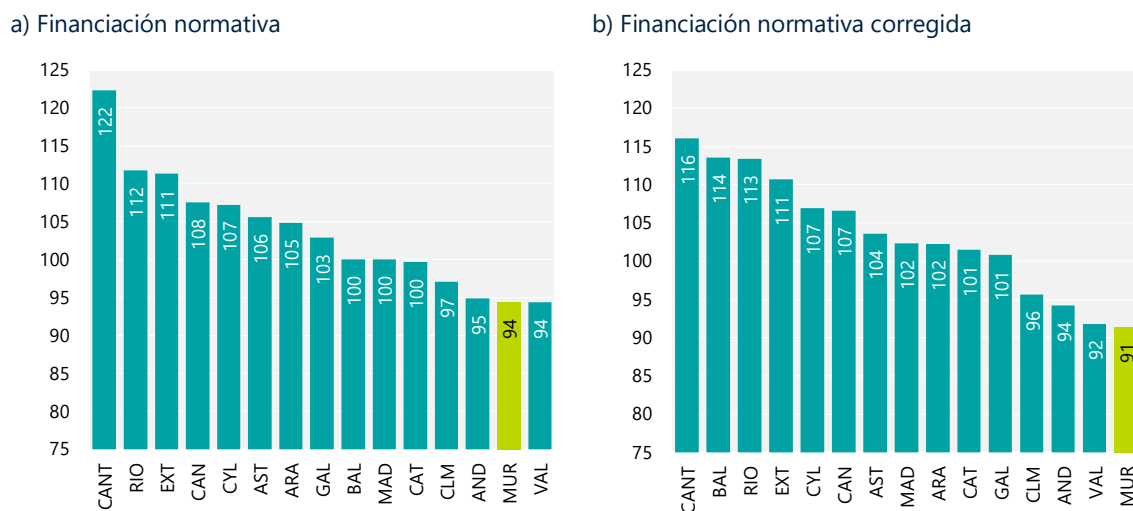
En el caso de la CARM, la recaudación normativa estimada en el SFA-2009 para el conjunto de los tributos cedidos tradicionales es claramente superior a la estimación corregida según el criterio de los expertos. Esa diferencia puede interpretarse como que la recaudación utilizada en el SFA-2009 está significativamente sobreestimada en el caso de Murcia, un 10% en el conjunto del periodo (**gráfico 17**). Esta desviación entre la recaudación normativa y la normativa corregida difiere según la figura tributaria que se analice: mientras la recaudación por ITP-AJD y Juego estaría claramente sobreestimada, las tasas afectas y el del Impuesto de Sucesiones y Donaciones estarían infravaloradas. En conjunto, la recaudación normativa del SFA-2009 en tributos cedidos tradicionales otorga a la CARM 40 millones de euros más al año durante el periodo 2009-2021 que la normativa corregida.

Gráfico 17. Recaudación normativa y normativa corregida en tributos cedidos tradicionales. Región de Murcia. 2009-2021 (millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

Esta distinta valoración de la recaudación normativa de los tributos cedidos tiene consecuencias para el cálculo de la posición relativa de la CARM respecto a la financiación media de las CC. AA. de régimen común. Según los cálculos del SFA-2009, en 2021 la Región de Murcia tenía unos recursos por habitante ajustado, en términos normativos, un 6% inferiores a la media. Mientras que tomando la recaudación normativa corregida la distancia a la financiación media se amplía hasta el 9% (**gráfico 18**). En ambas aproximaciones la CARM es una de las regiones, junto con Comunitat Valenciana, Andalucía y Castilla-La Mancha, más perjudicada por el funcionamiento del SFA-2009, pero en términos de la recaudación normativa corregida se agrava el problema, situándose con esta última aproximación en la última posición.

Gráfico 18. Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas. 2021 (Total CC. AA. de régimen común = 100)

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

2.3. El ejercicio de la capacidad normativa

La estructura del SFA-2009 ha sido revisada en las páginas anteriores considerando la recaudación normativa, es decir, sin contemplar el impacto sobre los recursos de las comunidades del ejercicio de su *capacidad normativa* en aquellas figuras tributarias en las que la cesión de los impuestos le otorga facultades. Este epígrafe describe en qué consiste dicha capacidad normativa en los tributos en los que las comunidades autónomas la poseen, es decir, en los tributos tradicionales totalmente cedidos y el IRPF –pues en IVA e Impuestos Especiales las CC. AA. no tienen esas competencias–, y también el alcance financiero del ejercicio de esas facultades.

Para la autonomía financiera de las CC. AA. y su corresponsabilidad fiscal, la capacidad normativa en cada uno de los tributos es un asunto muy relevante, pues mediante su ejercicio pueden modular los ingresos al tiempo que modulan sus gastos. Y la ausencia de capacidad normativa también, porque limita su autonomía para tomar decisiones sobre sus ingresos. Las implicaciones de la falta de capacidad normativa de las comunidades en la imposición indirecta se han puesto de manifiesto durante la vigencia del SFA-2009, pues al caer sus ingresos como consecuencia de la crisis económica los gobiernos autonómicos no tuvieron capacidad de reacción en una parte sustancial de sus fuentes tributarias. En esas circunstancias, la decisión de incrementar los tipos impositivos en el IVA y los Impuestos Especiales la tomó el Estado y, como ya hemos comentado, en base al artículo 21 de la Ley 22/2009, ejerció la facultad de compensar el aumento de los recursos tributarios derivados de dicha decisión minorando las transferencias del Fondo de Suficiencia, o convirtiéndolas en negativas para algunas comunidades como la CARM. Como resultado de este criterio, las CC. AA. han sufrido una reducción muy significativa de recursos (120.000

millones en el periodo 2010-2022), equivalente a una reducción sustancial de los porcentajes de cesión del IVA y los Impuestos Especiales que contempla el SFA-2009.

En los tributos en los que existe capacidad normativa, las CC. AA. de régimen común tienen compartidos el 50% del IRPF (tramo autonómico) e ingresan el 100% de los siguientes tributos: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el Juego, incluido el juego online, Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre Residuos. Además, tiene la potestad de crear sus propios tributos y tasas autonómicas, en el marco normativo general existente.

La referencia básica para valorar el potencial financiero de las competencias tributarias de las comunidades es el porcentaje de sus ingresos generados por los impuestos en los que tienen facultades normativas. En 2021, el conjunto de impuestos en los que las CC. AA. de régimen común tienen capacidad normativa representaba el 60% de sus ingresos tributarios autonómicos, siendo ese porcentaje claramente menor –el 50%– en el caso particular de la Región de Murcia debido al reducido peso del IRPF.⁹

La capacidad normativa en los tributos cedidos permite a las CC. AA. adoptar decisiones que influyen en la recaudación y en la incidencia de los tributos sobre unos u otros contribuyentes. Las facultades normativas cambian según los impuestos. Por ejemplo, en el IRPF las comunidades disponen de capacidad normativa en los elementos que, de manera resumida, recoge el **cuadro 4**. Mientras que las facultades normativas en los tributos totalmente cedidos varían según los impuestos, de la forma que resume el **cuadro 5**.

Cuadro 4. Capacidad normativa de las CC. AA. de régimen común en el Impuesto sobre las Personas Físicas (IRPF)

Impuesto	Elementos sobre los que actuar
Tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	1. Mínimo personal y familiar con un intervalo del +/-10%
	2. Escala aplicable a la base general manteniendo una estructura progresiva
	3. Deducciones a la cuota para: <ul style="list-style-type: none"> - Circunstancias personales y familiares - Inversiones no empresariales por aplicación de renta - Subvenciones y ayudas públicas no exentas recibidos por las CC. AA. (excepto las que afectan al desarrollo de actividades económicas o las rentas que se integran en la base de ahorro)
	4. Aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción de vivienda habitual

Fuente: Bosch y Vilalta (2023).

⁹ Las CC. AA. de régimen común tienen cedido el 100% de la recaudación del Impuesto sobre Depósitos Bancarios y del Impuesto sobre la Electricidad, pero no tienen capacidad normativa sobre ellos.

Además de la capacidad normativa, otra nota distintiva de los diferentes tributos con los que se financian las CC. AA. es quién gestiona cada uno de ellos. Los tributos totalmente cedidos son gestionados, en general, por las comunidades autónomas. Las excepciones a la cesión de la gestión se producen en los impuestos sobre determinados medios de transporte, juego online y depósitos bancarios, que permanecen centralizados. En cambio, los impuestos parcialmente cedidos no los gestionan las comunidades sino la Administración Central, a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Así sucede tanto en el único impuesto compartido en el que las comunidades tienen capacidad normativa (el IRPF autonómico) como en aquellos en los que no la tienen (el IVA y los Impuestos Especiales). Esto implica que las CC. AA. de régimen común no participan en la recaudación de ciertos tributos que tienen un peso en los ingresos tributarios autonómicos muy relevante, pues representaban el 81% de sus ingresos tributarios en 2021. Es decir, las comunidades carecen de competencias de gestión en las fuentes tributarias de las que dependen, pues la recaudación de esas figuras tributarias se centraliza en la AEAT.

Cuadro 5. Capacidad normativa de las CC. AA. de régimen común en los impuestos cedidos totalmente

Impuesto	Elementos sobre los que actuar
Patrimonio	<ol style="list-style-type: none"> Mínimo exento Tipo de gravamen Deducciones y bonificaciones de la cuota compatibles con la normativa estatal
Sucesiones y Donaciones	<ol style="list-style-type: none"> Reducciones de la base imponible Tarifa Cuantías y coeficiente del patrimonio preexistente Deducciones y bonificaciones de la cuota compatibles con la normativa estatal
Transmisiones patrimoniales	<ol style="list-style-type: none"> Tipo de gravamen relacionados con: <ul style="list-style-type: none"> Concesiones administrativas Transmisiones de bienes muebles e inmuebles Constitución y cesión de derechos reales, excepto los de garantía Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles Deducciones y bonificaciones de la cuota sobre los actos de los que se dispone de capacidad sobre el tipo de gravamen compatibles con la normativa estatal
Actos jurídicos documentados	<ol style="list-style-type: none"> Tipo de gravamen de los documentos notariales: <ul style="list-style-type: none"> Deducciones y bonificaciones de la cuota sobre los documentos actos de los que se dispone de capacidad sobre el tipo de gravamen compatibles con la normativa estatal
Tributos sobre el juego	<ol style="list-style-type: none"> Exenciones Base imponible Tipo de gravamen Bonificaciones Devengo Aplicación de los tributos
Juego on line	<ol style="list-style-type: none"> Tipo de gravamen hasta un 20%
Determinados medios de transporte	<ol style="list-style-type: none"> Incremento de tipo de gravamen estatal hasta un 15%
Residuos	<ol style="list-style-type: none"> Tipos de gravamen
Depósitos bancarios	Sin capacidad normativa
Electricidad	Sin capacidad normativa

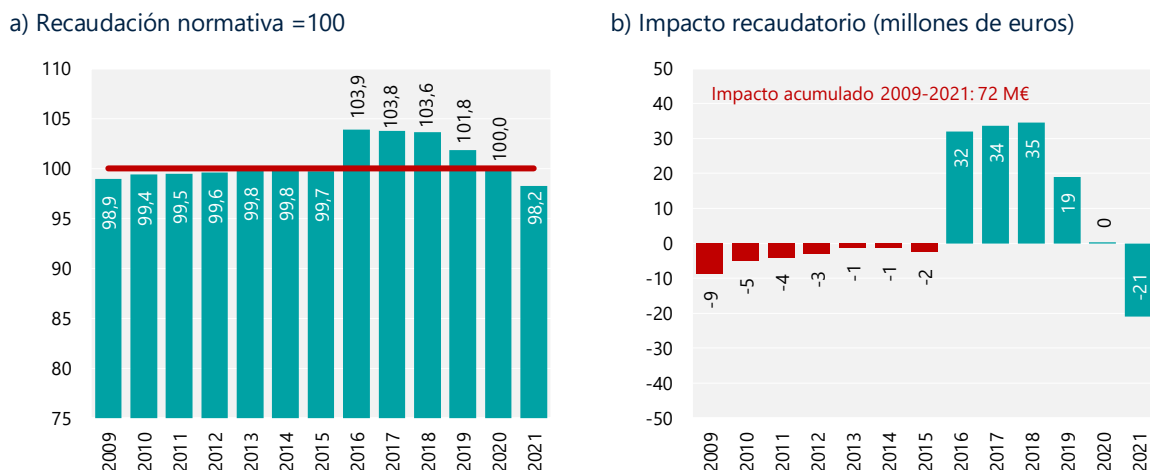
Fuente: Bosch y Vilalta (2023).

En los ingresos de un tributo autonómico en los que las CC. AA. tienen facultades reguladoras pueden diferenciarse, por tanto, dos componentes: los que se derivan de la *recaudación normativa* –estimada sin ejercer esas facultades– y los generados (en más o en menos) por el ejercicio de la *capacidad normativa* (al alza o a la baja). Así pues, el adjetivo *normativo* se usa con dos significados diferentes, como hemos señalado.

Para estimar los efectos financieros del ejercicio de la capacidad normativa, valoramos en primer lugar cuál ha sido el comportamiento de la CARM en el tramo autonómico del IRPF desde 2009 (**gráfico 19**). Se observan dos etapas claramente diferenciadas: hasta 2015, las facultades se ejercen a la baja, pero con efectos más simbólicos que efectivos en cuanto a las reducciones de la recaudación del impuesto que se derivan de las decisiones adoptadas (entre -2 y -9 millones); en cambio, tras sufrir las minoraciones de ingresos comentadas durante la crisis y agravarse las insuficiencias financieras, a partir de 2016 las facultades se ejercen al alza, aunque también con un escaso impacto recaudatorio, pues suponen entre 19 y 35 millones anuales entre 2016 y 2019. En 2021 el resultado vuelve a ser negativo (-21 millones). En el conjunto del periodo el impacto recaudatorio total en el IRPF del ejercicio de la recaudación normativa ha sido de +72 millones, lo que supone un promedio de 6 millones anuales entre 2009 y 2021.

En segundo lugar analizamos el alcance del ejercicio de la capacidad normativa de la CARM en los tributos totalmente cedidos (ITP y AJD, Sucesiones y Donaciones, Juego, Tasas afectas e Impuestos sobre determinados medios de transporte). La información para valorar los resultados del ejercicio de la capacidad normativa es irregular a lo largo del periodo, pues en los datos se mezcla el impacto de esas decisiones autonómicas con las desviaciones entre la recaudación real y la recaudación normativa estimada por el SFA-2009. Pero estas diferencias pueden deberse también a otras causas, entre ellas a una defectuosa estimación de la recaudación como la que señalan los expertos.

Gráfico 19. Ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF autonómico. Región de Murcia. 2009-2021

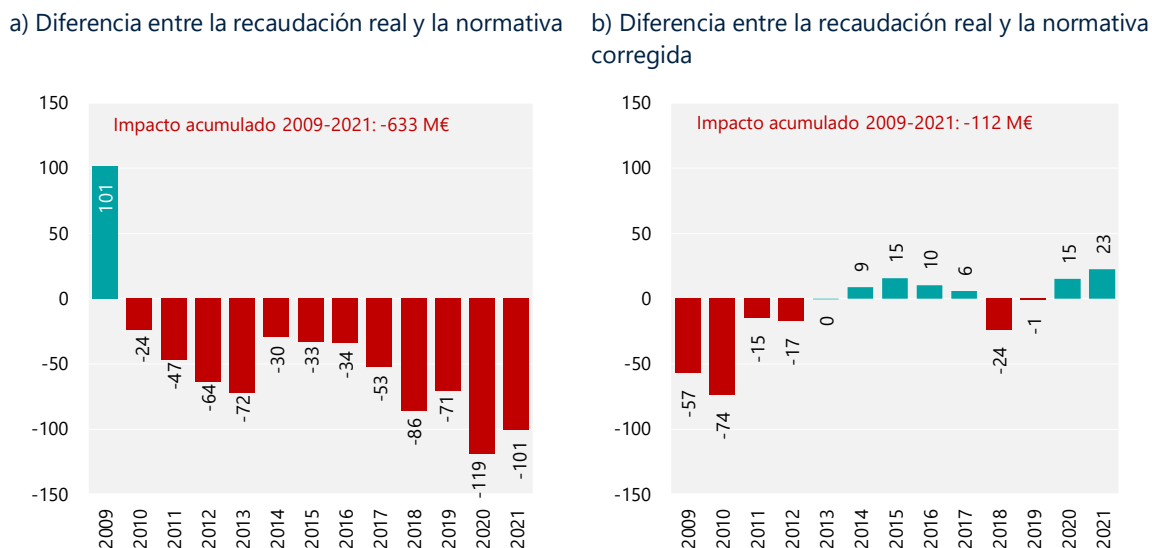


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Entre 2009 y 2021, la recaudación real o efectiva de la CARM en los tributos cedidos tradicionales fue 633 millones de euros inferior a lo que estimaba la recaudación normativa de estas figuras tributarias, según el SFA-2009. Esta desviación puede deberse a que el SFA-2009 le asigna una recaudación normativa en tributos cedidos tradicionales superior a la que realmente tiene o a que la CARM hace un ejercicio a la baja de su capacidad normativa en estos tributos (**gráfico 20a**).

Cuando se toma como referencia la recaudación normativa corregida –la estimada por los expertos– y se compara con la recaudación real en los tributos cedidos tradicionales, los resultados son muy diferentes a los anteriores, pues la recaudación real es inferior a la normativa corregida en 112 millones en el conjunto del periodo 2009-2021. A la luz de estos datos, el ejercicio de la capacidad normativa de la CARM habría generado una recaudación menor unos años -sobre todo los primeros- pero mayor en otros (**gráfico 20b**). El ejercicio de la capacidad normativa es distinto según los tributos: mientras en Sucesiones y Donaciones el ejercicio es a la baja en todo el periodo –como consecuencia de importantes deducciones de la cuota ligadas a los grupos I y II de parentesco–, en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales el ejercicio es al alza desde 2014, al emplear unos tipos de gravámenes generales más elevados que los que sirven de referencia (8% en ITP frente al 7% de referencia; y 1,5% en AJD frente al 1% de referencia).

Gráfico 20. Ejercicio de la capacidad normativa en los tributos cedidos tradicionales. Región de Murcia
(millones de euros)

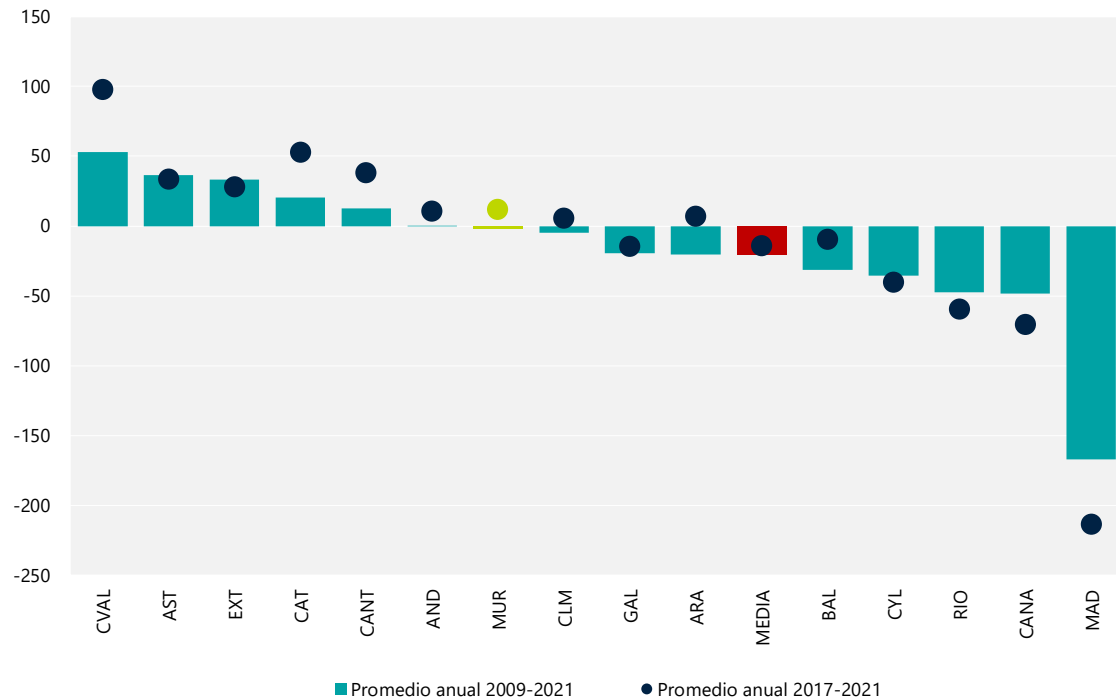


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

Contemplando todos los tributos, en el conjunto de las CC. AA. de régimen común, los recursos por habitante derivados del ejercicio de la capacidad normativa en los tributos cedidos (IRPF y tradicionales) son modestos, pero también heterogéneos (**gráfico 21**). En comparación con algunas comunidades, durante el periodo 2009-2021, la CARM no ha ejercido la capacidad normativa en sus tributos con efectos financieros significativos, ni al alza ni a la baja.

Los efectos recaudatorios derivados del ejercicio de la capacidad normativa, en el conjunto del periodo de aplicación del SFA-2009, son negativos, aunque muy pequeños (-39 millones de euros) (**gráfico 22a**). Esos datos pueden compararse con la infrafinanciación relativa acumulada por la CARM, como consecuencia de recibir unos recursos inferiores a la media, que en el periodo analizado ascendió a 2.657 millones de euros (**gráfico 22b**). Así pues, al comparar los dos paneles del gráfico 22 se advierte que el ejercicio de la capacidad normativa en los tributos cedidos ha sido escaso y no ha sido utilizado para compensar la infrafinanciación relativa generada por el funcionamiento del SFA-2009.

Gráfico 21. Ejercicio de la capacidad normativa en impuestos cedidos 2009-2021¹. Comparativa regional (euros por habitante ajustado)

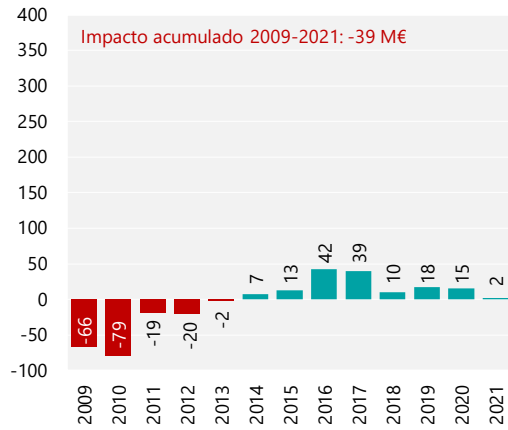


¹ Diferencia entre la recaudación real y la normativa corregida en IRPF y tributos cedidos tradicionales.

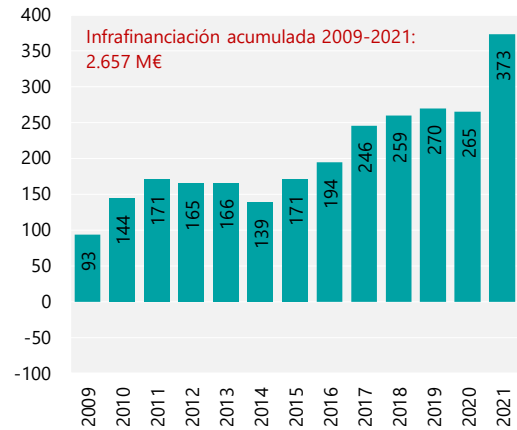
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

Gráfico 22. Ejercicio de la capacidad normativa en los tributos autonómicos e infrafinanciación relativa. Región de Murcia. 2009-2021 (millones de euros)

a) Efecto del ejercicio de la capacidad normativa¹



b) Infrafinanciación relativa²



¹ Diferencia entre la recaudación real y la normativa corregida en IRPF y tributos cedidos tradicionales.

² Infrafinanciación respecto a la financiación media por habitante ajustado en términos normativos corregidos.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

3. Infrafinanciación relativa de la Región de Murcia por habitante ajustado

Tras la revisión detallada del funcionamiento del SFA-2009, este apartado presenta la información sobre la posición relativa de la Región de Murcia resultante del reparto de recursos que se deriva del SFA-2009 y del anterior sistema de financiación (SFA-2002). La comparación se realiza en términos de financiación por habitante ajustado, el indicador de necesidades definido en el modelo actualmente vigente. El objetivo del análisis es evaluar en qué medida la CARM padece un problema de infrafinanciación relativa, entendiendo por tal una financiación por unidad de necesidad inferior a la media de las CC. AA. de régimen común, y también medir el impacto que tiene esta insuficiencia financiera relativa en la deuda acumulada de la CARM.

El periodo analizado va desde 2002 a 2022¹⁰. Los datos de este último ejercicio han sido estimados en base a la información de las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas comunicadas a las CC. AA. El Estado suele comunicar esta información durante los meses de julio y agosto del año anterior al que se refieren las entregas a cuenta, con la finalidad de que las CC. AA. tengan en cuenta esa información para la elaboración de los presupuestos autonómicos.

Las estimaciones que el Ministerio de Hacienda hace de los recursos del modelo, en términos normativos, con los que cuentan las CC. AA. –es decir, los recursos previos al ejercicio de la capacidad normativa, al alza o a la baja, en los tributos cedidos tradicionales o el IRPF– son discutibles, a la vista de las diferencias entre las mismas y la recaudación efectiva a lo largo de los años. Los expertos consideran que dichas estimaciones no reflejan adecuadamente la capacidad tributaria real de cada comunidad, pues durante el *boom* inmobiliario se produce una infraestimación de los ingresos generados por los tributos cedidos tradicionales relacionados con la construcción y venta de viviendas, mientras que, al finalizar el *boom*, se observa una sobreestimación de dichos ingresos. Estos errores de estimación se traducen en diferencias entre la recaudación normativa y

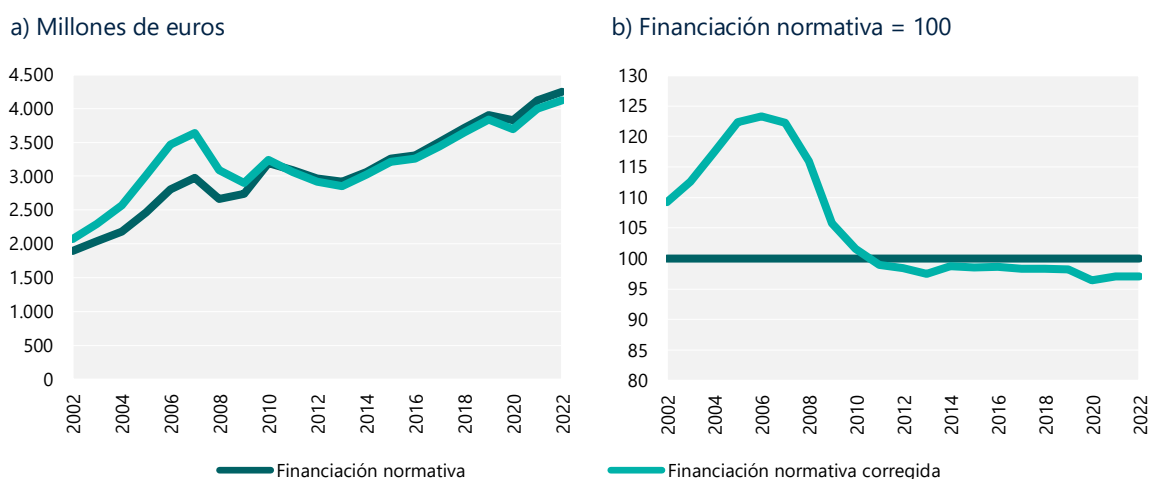
¹⁰ La financiación de cada año se corresponde con la liquidación definitiva publicada por el Ministerio de Hacienda con criterios de devengo. Además, para el año 2017 se incorpora la devolución que se realizó a las CC. AA. por la aplicación del Sistema de Información Integrado del IVA (3.063 millones de euros), y en 2020 también se añade la parte del tramo 4 del Fondo COVID que cubrió la pérdida de recaudación en los cedidos tradicionales de las CC. AA. (4.200 millones) y la compensación de las liquidaciones negativas de 2020 (4.404 millones de euros).

la recaudación real que efectivamente tienen las CC. AA., en especial en aquellas en las que las actividades inmobiliarias tenían más peso (Alcalá y Pérez 2022).

Para tener en cuenta esta circunstancia, la valoración de la infrafinanciación relativa se realiza de dos formas: a) utilizando la estimación de la recaudación normativa del modelo; b) basándola en la estimación realizada por los expertos y que se aproxima más a la realidad, la que denominamos *financiación normativa corregida*.

El **gráfico 23** confirma que durante el periodo de vigencia del SFA-2002 los recursos estimados para la CARM por el SFA-2009 están infraestimados en términos absolutos. Como consecuencia de ello, la recaudación efectiva fue superior y la infrafinanciación ofrecida por el modelo resultó paliada por estos recursos recaudados directamente por la CARM. Durante el periodo 2009-2022 la infraestimación de los tributos cedidos tradicionales se convierte en sobrestimación (ver gráfico 17) pero de muy pequeña magnitud. Por esa razón, la diferencia entre la recaudación normativa y la recaudación normativa corregida se reduce sustancialmente, siendo prácticamente idéntica la valoración según ambos criterios desde 2009. La explicación es que el SFA-2009 cambia la metodología de cálculo de los cedidos tradicionales, en concreto del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD), dejando de tener el año de referencia en 1999 y anclando el nuevo cálculo en el 85% de lo recaudado en 2009.

Gráfico 23. Recursos definitivos del Sistema de Financiación Autonómica a competencias homogéneas y previo al ejercicio de la capacidad normativa autonómica. Región de Murcia. 2002-2022



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

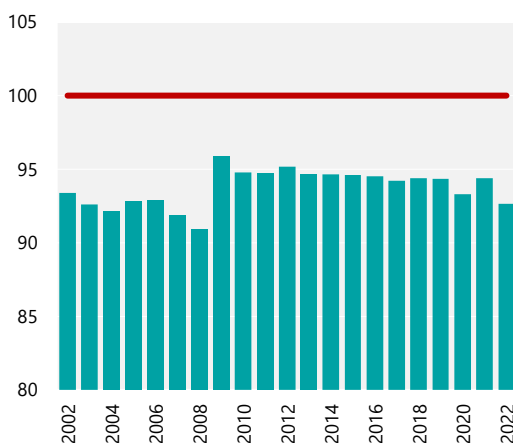
Como se verá en el siguiente apartado, el cálculo de la recaudación con una metodología u otra afecta a la cifra de referencia de la financiación que la CARM obtenía en el SFA-2002. La razón es que esa cifra de referencia afecta al cálculo de las necesidades de financiación calculadas en el arranque del SFA-2009 y marcan el valor de su Fondo de Suficiencia en los años de vigencia del

modelo actual. Por otra parte, si se parte de una cifra de referencia infravalorada, la caída de ingresos que supone la crisis financiera originada en 2008 es menor.

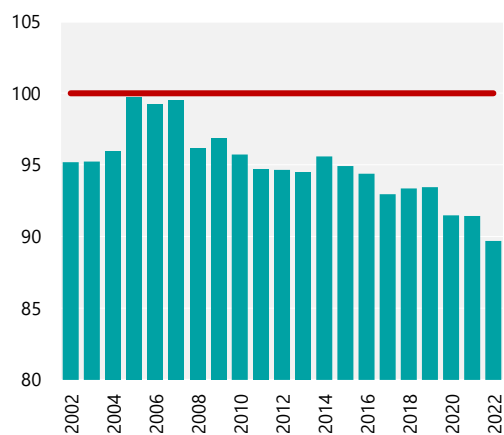
El **gráfico 24** muestra la financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas de la CARM respecto a la media de las CC. AA. de régimen común para el periodo 2002-2022, según las dos estimaciones mencionadas. En el panel a) se observa que, en el periodo de vigencia del SFA-2002, los ingresos normativos de la CARM se encuentran entre un 7% y 9% por debajo de la media. Como esos años coinciden con el *boom* inmobiliario, los tributos cedidos resultan infraestimados y cuando la financiación normativa es sustituida por la normativa corregida, la infr FINANCIACIÓN por habitante ajustado de la CARM se reduce y casi desaparece en algunos ejercicios del SFA-2002 (panel b). Es decir, la infr FINANCIACIÓN que mostraba el SFA-2002 no era tal si se corregía el cálculo de la financiación normativa de los tributos cedidos tradicionales. En los años correspondientes al SFA-2009, al haber finalizado el *boom* inmobiliario, la infr FINANCIACIÓN corregida según el criterio de los expertos aumenta con el paso de los años. Las estimaciones de financiación realizadas para 2022, en base a la información disponible de las entregas a cuenta, muestran que la infr FINANCIACIÓN relativa de la CARM crece en este último año, superando el 10% en el caso de considerar la financiación normativa corregida.

Gráfico 24. Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas. Posición relativa de Región de Murcia respecto al promedio de CC. AA. 2002-2022 (Total CC. AA. de régimen común = 100)

a) Financiación normativa



b) Financiación normativa corregida



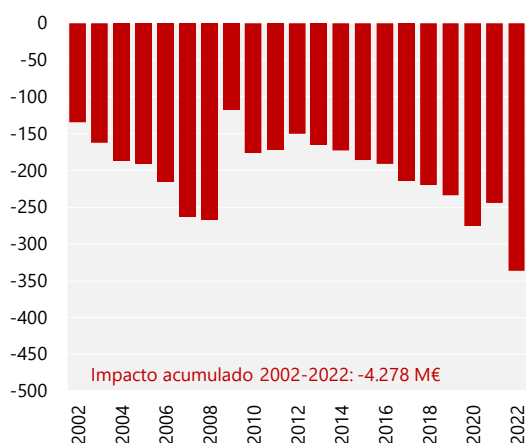
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

El **gráfico 25** representa cuánto suponen para la CARM, en millones de euros, las desviaciones respecto a la media de la financiación normativa o normativa corregida, por habitante ajustado, en cada uno de los años analizados. La acumulación de saldos negativos y positivos entre 2002 y 2022 ha supuesto una insuficiencia relativa de financiación normativa de 4.278 millones de euros en el conjunto del periodo (panel a). En cambio, cuando los saldos se calculan a partir de la financiación normativa corregida, el resultado acumulado en el conjunto del periodo se reduce a 3.732

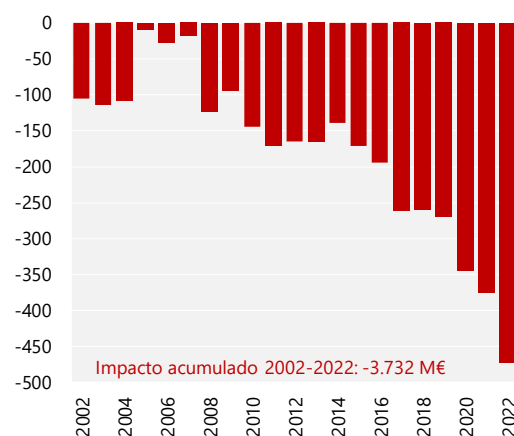
millones de infrafinanciación, pero la trayectoria muestra una tendencia más fuertemente creciente a lo largo del periodo (panel b).

Gráfico 25. Impacto de la infrafinanciación respecto a la financiación media por habitante ajustado. Región de Murcia. 2002-2022 (millones de euros)

a) Según la financiación normativa



b) Según la financiación normativa corregida



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

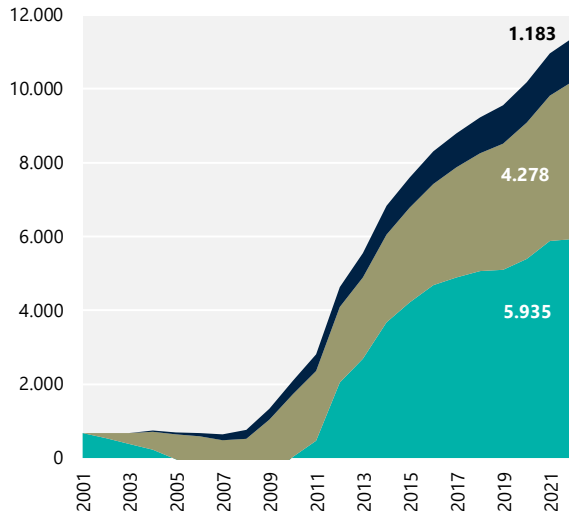
La existencia de esta infrafinanciación relativa respecto a la financiación normativa por habitante ajustado del promedio de CC. AA. de régimen común puede considerarse una de las causas del incremento de la deuda de la CARM. Para estimar el efecto que tiene la infrafinanciación relativa sobre la deuda se consideran las dos aproximaciones anteriores: por un lado, los recursos adicionales que la CARM hubiera recibido si su financiación normativa del SFA-2002 y SFA-2009 hubiera igualado la financiación media de las CC. AA. de régimen común; y por otro, el mismo cálculo anterior pero considerando la financiación normativa corregida (**gráfico 26**). A los importes de infrafinanciación que se generan en cada año se les añaden los costes financieros¹¹ que ha tenido que asumir la CARM como consecuencia de esa deuda adicional.

Incluyendo los costes financieros asociados a la infrafinanciación relativa, esta explicaría un endeudamiento adicional de 5.461 millones de euros (panel a) o 4.373 millones (panel b), según la financiación normativa que se tome como referencia. Así pues, si la generación de la deuda de la CARM se basara exclusivamente en la posición relativa de la región respecto a la financiación media por habitante ajustado, la infrafinanciación relativa explicaría el 47,9% de la misma (si se toma la financiación normativa) o el 38,4% (si se considera la financiación normativa corregida por los expertos).

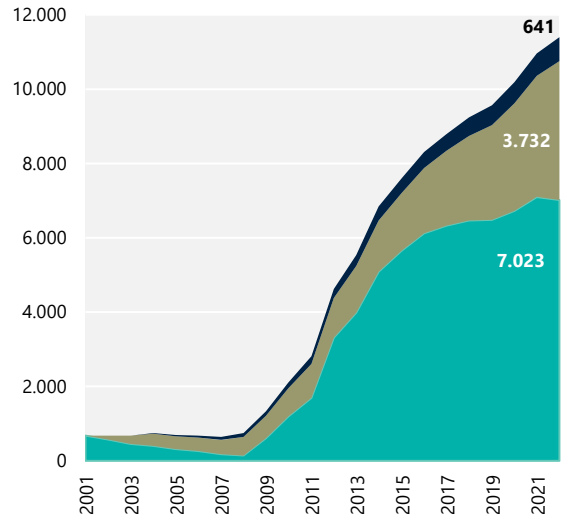
¹¹ Los costes financieros asociados a la Región de Murcia se calculan como el coste medio de la deuda (gasto en intereses/deuda pública regional) para cada año analizado.

Gráfico 26. Impacto en la deuda de la Región de Murcia de la infr FINANCIACIÓN RELATIVA POR HABITANTE AJUSTADO. 2002-2022 (millones de euros)

a) Según la financiación normativa



b) Según la financiación normativa corregida



■ Costes financieros asociados
 ■ Deuda originada por la infr FINANCIACIÓN RELATIVA POR HABITANTE AJUSTADO respecto a la financiación media regional
 ■ Deuda si la financiación por habitante ajustado fuera igual a la media

Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023), Banco de España (2024a, 2024b) y elaboración propia.



4. Los efectos de la Gran Recesión en la financiación de la Región de Murcia

Este apartado estudia la infrafinanciación desde una perspectiva diferente, limitada al periodo de aplicación del SFA-2009: la derivada del impacto sobre el conjunto de las administraciones de la crisis financiera desencadenada en 2008, coincidiendo con el diseño y aprobación del modelo de financiación todavía vigente. La perspectiva de mayores recursos del SFA-2009 no se vio confirmada por los hechos porque durante los primeros años de aplicación del nuevo modelo se producen caídas de ingresos de todas las administraciones y todas las CC. AA. La crisis alteró severamente las referencias financieras consideradas como año base del nuevo modelo –2007– afectando a los presupuestos autonómicos a partir de 2010, cuando se liquidaron los ingresos definitivos de 2008, al ser estos muchos menores que los previstos en las entregas a cuenta de ese ejercicio.

El punto de partida del sistema actual fue un acuerdo político que definía el monto de recursos considerados suficientes para que las CC. AA. de régimen común prestaran los importantes servicios que tienen encomendados. El cálculo de la suficiencia se basó en la medición de las necesidades de financiación de cada comunidad teniendo en cuenta la financiación normativa (sin corregir) de 2007 –año base del SFA-2009 por ser el último ejercicio liquidado cuando el modelo se adopta–. Se trata de un año en el que sólo algunas comunidades presentaban déficits y el conjunto de estas se encontraba en equilibrio presupuestario. Por otro lado, se aprobó una aportación de 7.700 millones de euros adicionales del Estado en los primeros años de aplicación del SFA-2009. Estos recursos tenían como objetivo reforzar el Estado del bienestar¹² en las competencias que gestionan las CC. AA y fueron repartidos en base a parámetros relacionados con las necesidades (población ajustada, población dependiente reconocida, dispersión, densidad de población...).

Si se comparan los ingresos de las CC. AA. efectivamente aportados por el modelo con el nivel de recursos por unidad de necesidad (ingresos por habitante ajustado) reconocidos inicialmente, se constata que las CC. AA. de régimen común padecen una caída de recursos generalizada durante

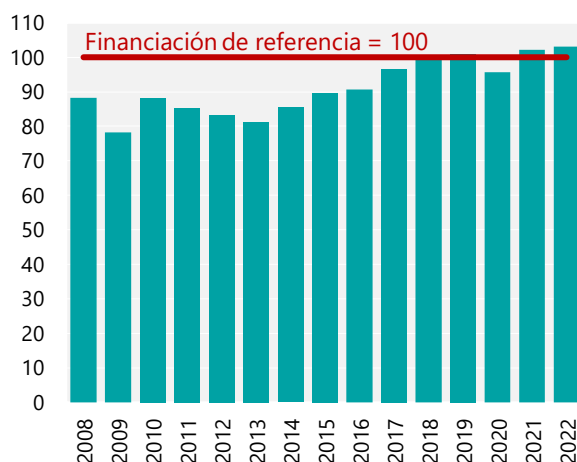
¹² Adicionalmente a los recursos adicionales que se mencionan en los artículos 6 y 7 de la Ley 22/2009, el Estado incorporó 4.875 millones de euros en los Fondos de Cooperación y de Competitividad.

buena parte del periodo de aplicación del SFA-2009 (véase Pérez en González *et al.* 2017, p. 121-130). El **gráfico 27** evalúa estas circunstancias derivadas de la crisis, comparando los ingresos del conjunto de las CC. AA. con dos niveles de financiación de referencia:

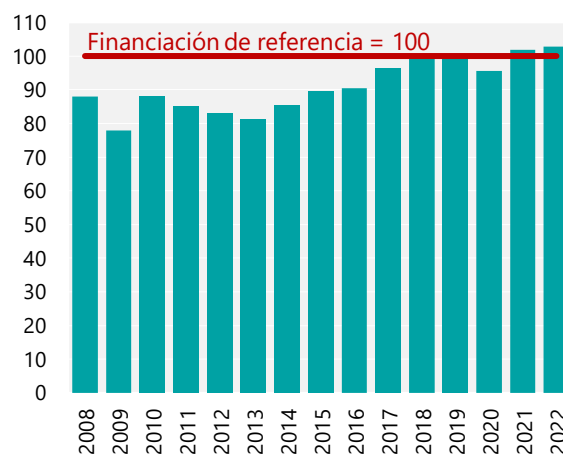
- En el panel a) la referencia es la financiación media normativa corregida que cada comunidad había recibido durante el periodo 2002-2008, por habitante ajustado. Dicha financiación se actualiza a valores corrientes de cada año tomando el deflactor del sector público proporcionado por la Contabilidad Nacional (INE CNE). Se utiliza la financiación normativa corregida ya que, a diferencia de la financiación normativa –cuya metodología de cálculo cambia entre el SFA-2002 y el SFA-2009–, es una serie homogénea a lo largo del periodo 2002-2022.
- Y en el panel b) las necesidades de financiación de referencia son las que se asignaron a cada comunidad en el arranque del SFA-2009 (tomando como año base 2007). Se considera que dichas necesidades por habitante ajustado se mantienen a lo largo de los años de aplicación del SFA-2009, actualizadas con el deflactor del sector público.

Gráfico 27. Efecto de la crisis financiera en la financiación normativa corregida. Total CC. AA. de régimen común. 2008-2022 (Financiación de referencia = 100)

a) Según la financiación del modelo 2002-2008¹



b) Según necesidades de financiación año base²



¹ La financiación de referencia (=100) es el promedio de la financiación normativa corregida por habitante ajustado recibida para las CC. AA. de régimen común en el periodo 2002-2008, actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación por habitante ajustado se mantiene estable entre 2008 y 2022.

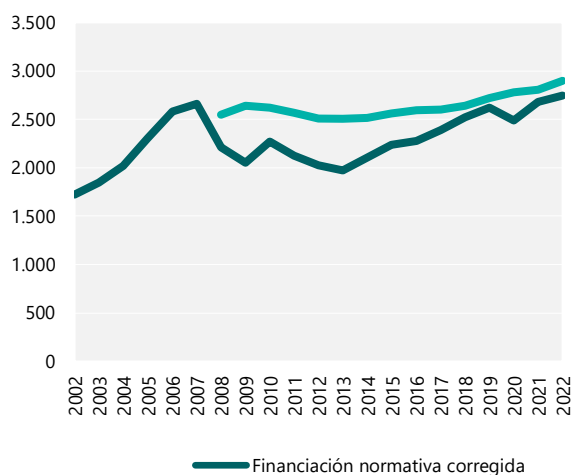
² La financiación de referencia (=100) son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para las CC. AA. de régimen común en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación por habitante ajustado se mantiene estable entre 2008 y 2022.

Bajo ambos supuestos, el conjunto de CC. AA. de régimen común padecieron insuficiencias financieras por habitante ajustado desde 2008 hasta 2018, es decir, no contaron con recursos para mantener los ingresos por unidad de necesidad tomados como referencia. En términos agregados, esas insuficiencias significaron unas pérdidas totales de recursos de 151.360 millones y 155.830 millones, respectivamente. Se trata de magnitudes financieras muy relevantes, que explican buena parte del aumento generalizado del endeudamiento de las CC. AA. observado desde 2009. Las diferencias entre ambas estimaciones apenas son apreciables visualmente en el gráfico, pero en el conjunto del periodo ascienden a 4.000 millones de euros.

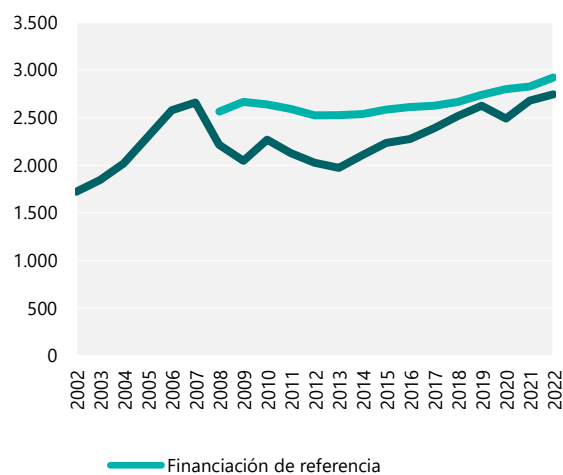
El **gráfico 28** muestra el impacto de la Gran Recesión en la financiación de la CARM. Como en el análisis del conjunto de las CC. AA., se compara la trayectoria de la financiación normativa corregida por habitante ajustado con los ingresos que hubiera debido proporcionar el SFA-2009 en el supuesto de garantizar la financiación de referencia con cualquiera de los dos criterios de estimación. Como se observa, entre 2008 y 2022 la financiación normativa que ofrece el modelo se sitúa por debajo de la financiación de referencia, es decir, la CARM padece insuficiencia financiera, como el resto de las CC. AA. de régimen común, pero en su caso en los años recientes todavía no se han recuperado los niveles previos a la Gran Recesión. De nuevo, las diferencias entre ambas estimaciones existen, aunque apenas sean apreciables visualmente.

Gráfico 28. Efecto de la crisis financiera en la financiación normativa corregida. Región de Murcia. 2008-2022 (euros por habitante ajustado)

a) Según la financiación del modelo 2002-2008¹



b) Según necesidades de financiación año base²



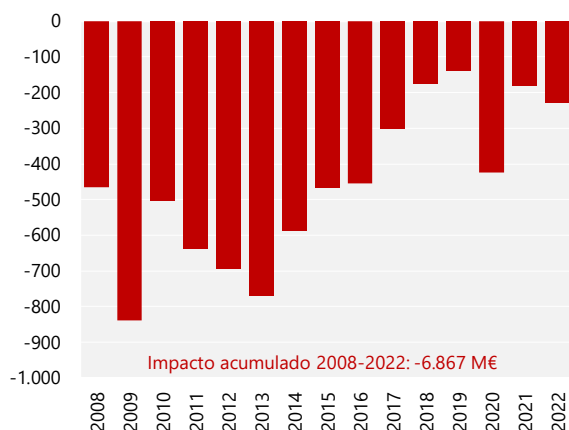
¹ La financiación de referencia es el promedio de la financiación normativa corregida por habitante ajustado recibida por la Región de Murcia en el periodo 2002-2008 actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

² La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para la Región de Murcia en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

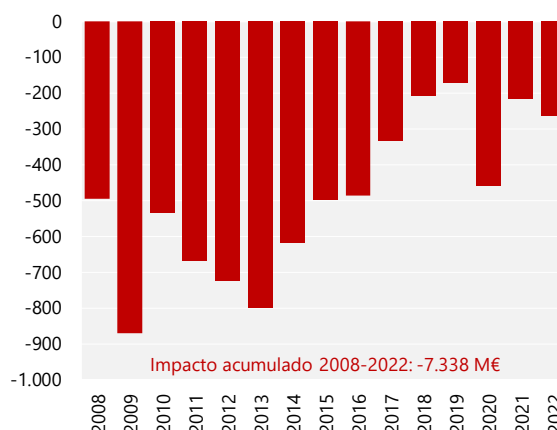
El **gráfico 29** representa el impacto anual de la insuficiencia financiera, en términos absolutos, padecida por la CARM como consecuencia de la crisis financiera originada en 2008. Como se aprecia, la insuficiencia todavía sigue existiendo en el caso de la Región de Murcia. Su volumen acumulado entre 2008 y 2022 asciende a 6.867 millones de euros si la estimación toma como nivel de referencia los recursos por habitante ajustado que recibió la Región de Murcia durante el SFA-2002 (promedio del periodo 2002-2008) o de 7.338 millones si la referencia son las necesidades de financiación pactadas en el año base del SFA-2009.

Gráfico 29. Impacto de la crisis financiera en los ingresos del Sistema de Financiación de 2009. Región de Murcia. 2008-2022 (millones de euros)

a) Según la financiación del modelo 2002-2008¹



b) Según necesidades de financiación año base²



¹ La financiación de referencia es el promedio de la financiación normativa corregida por habitante ajustado recibida por la Región de Murcia en el periodo 2002-2008 actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

² La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para la Región de Murcia en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023), INE (CNE) y elaboración propia.

La fuerte caída en los ingresos de las comunidades al poco de aprobarse el SFA-2009, debido a la Gran Recesión, permite explicar una parte del actual endeudamiento de la CARM, provocado por los efectos recaudatorios de la crisis financiera de 2008. Para estimar su cuantía se utilizan las dos aproximaciones descritas previamente:

- Por un lado, se calcula la infrafinanciación asociada a la crisis de la CARM como la diferencia entre su financiación normativa corregida¹³ por habitante ajustado en cada año (entre 2008 y 2022) y la que recibió esta comunidad como promedio en el periodo 2002-2008. Esta financiación por habitante ajustado de referencia se actualiza mediante el

¹³ Se utiliza la financiación normativa corregida para evitar el efecto en la estimación de los cambios metodológicos que se produjeron en el cálculo de la financiación normativa al pasar del SFA-2002 al SFA-2009. De esta forma la financiación normativa corregida mantiene un criterio homogéneo de estimación durante todo el periodo analizado.

deflactor del sector público. La diferencia entre ambas magnitudes se multiplica por la población ajustada de la CARM de cada año.

- Por otro, se consideran las implicaciones de la no cobertura de las necesidades de financiación pactadas para la CARM cuando se aprueba el SFA-2009. En concreto se toma la diferencia entre la financiación normativa corregida de la CARM y sus necesidades de financiación por habitante ajustado. Esta diferencia se multiplica por la población ajustada de la Región de Murcia.
- A ambas aproximaciones se añaden los costes financieros asociados a las deudas acumuladas por esta infrafinanciación, que denominamos colectiva, considerando el coste medio de la deuda asumido por la CARM en cada uno de estos años.

En la primera de las aproximaciones, la suma de la caída de los ingresos de la CARM respecto a su financiación promedio en el periodo 2002-2008 junto a los costes financieros asociados asciende a 8.187 millones de euros, lo que explicaría un 71,8% de la deuda actual de la CARM (área marrón y azul oscuro, respectivamente, del **gráfico 30a**). Mientras que en la segunda aproximación el impacto de la insuficiencia financiera por la no cobertura de las necesidades de financiación pactadas en el año base del SFA-2009 asciende a 8.727 millones de euros (**gráfico 30b**), lo que representan un 76,6% de la deuda regional. En ambos casos, la infrafinanciación derivada de la caída de ingresos como consecuencia de la Gran Recesión explica una parte muy importante de la deuda que la CARM ha acumulado desde 2009.

Gráfico 30. Impacto en la deuda de la Región de Murcia derivado de la insuficiencia financiera generada por la Gran Recesión. 2002-2022 (millones de euros)

a) Caída de ingresos respecto a la financiación promedio recibida en el periodo 2002-2008

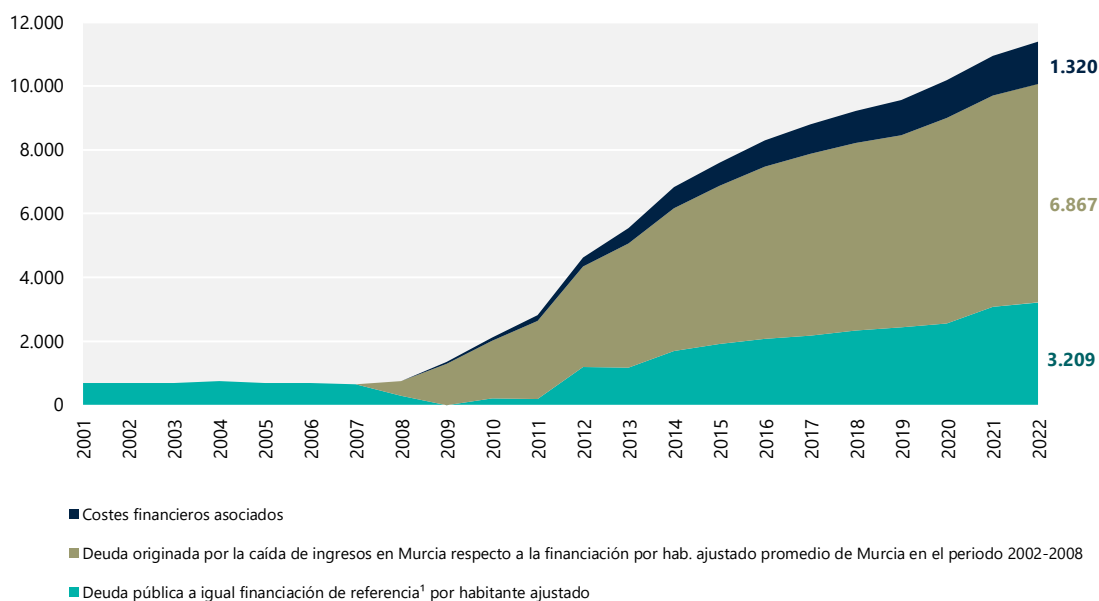
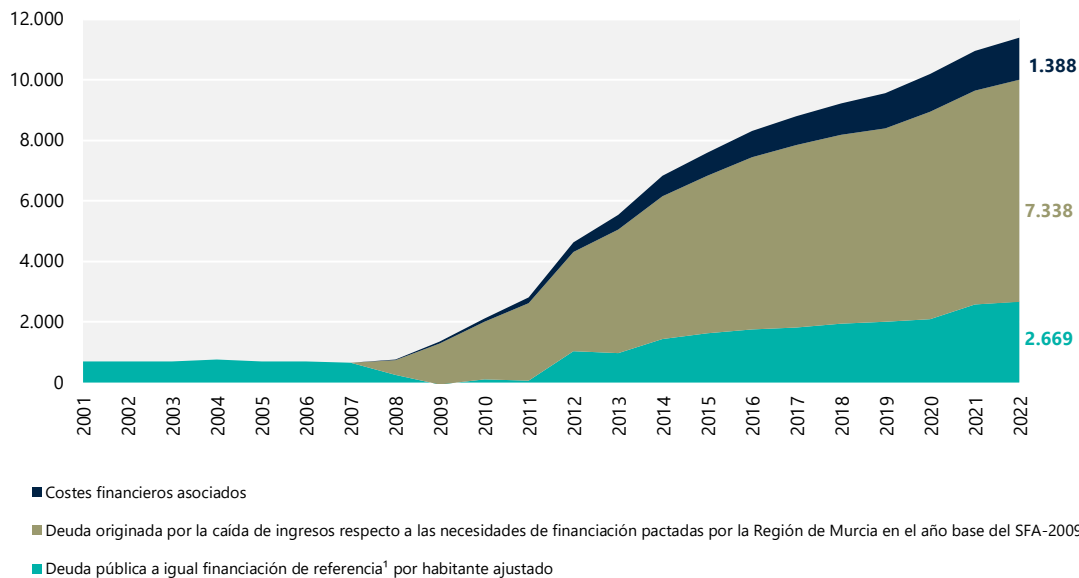


Gráfico 30 (cont.). Impacto en la deuda de la Región de Murcia derivado de la insuficiencia financiera generada por la Gran Recesión. 2002-2022 (millones de euros)

b) Caída de ingresos por la no cobertura de las necesidades pactadas en el año base del SFA-2009



¹ La financiación de referencia es el promedio de la financiación normativa corregida por habitante ajustado recibida por la Región de Murcia en el periodo 2002-2008 actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

² La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para la Región de Murcia en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023), Banco de España (2024a, 2024b) y elaboración propia.

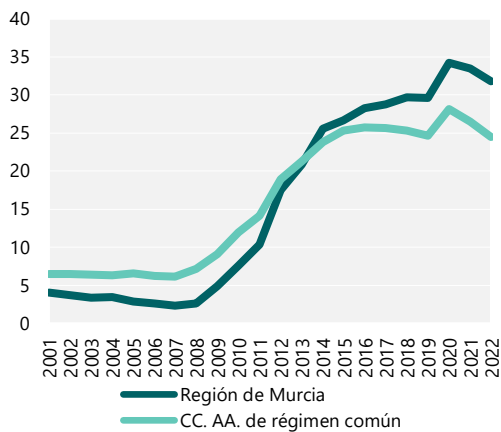
5. Impacto global de la infrafinanciación en la deuda de la Región de Murcia

Este apartado analiza el impacto conjunto de las insuficiencias financieras analizadas en los dos apartados anteriores sobre la acumulación de endeudamiento de la CARM. Se distinguen tres componentes de dicho impacto global en cada uno de los años considerados: el derivado de la infrafinanciación relativa, el derivado de la insuficiencia global de las CC. AA. de régimen común durante la Gran Recesión, o infrafinanciación colectiva, y el asociado a los crecientes costes financieros derivados del mayor endeudamiento.

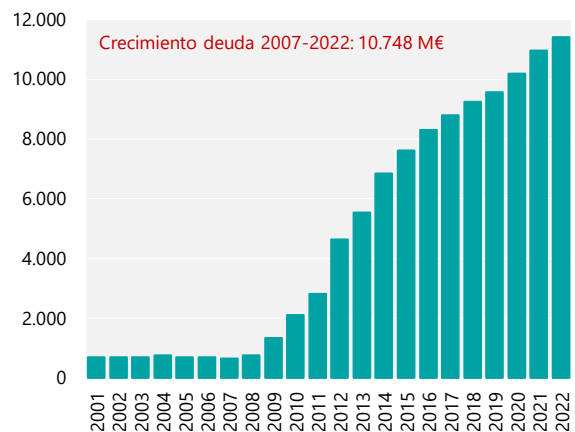
La deuda pública regional del conjunto de CC. AA. de régimen común se mantuvo en torno al 6% del PIB durante el periodo 2001-2007, reflejando esa evolución que no había un problema general de insuficiencia, o al menos que la insuficiencia existente no desembocaba en déficits significativos de una mayoría de las CC. AA. (**gráfico 31a**). En la CARM la ratio deuda/PIB era inferior a la media y se reducía, situándose en 2008 en el 2,6% del PIB regional.

Gráfico 31. Deuda pública regional. Región de Murcia y CC. AA. de régimen común. 2001-2022

a) Porcentajes del PIB



b) Región de Murcia (millones de euros)



Con la llegada de la Gran Recesión las circunstancias cambian y se produce un aumento continuado de la deuda, más acelerado en la CARM. En porcentaje de PIB, alcanza su punto más alto en 2020 (34,2% del PIB en la CARM y 28,1% en el conjunto de las CC. AA.). Desde entonces, las comunidades han logrado reducir moderadamente su ratio deuda/PIB, hasta el 24,5% en 2022, y la CARM también, pero menos (hasta el 31,8%). A esta reducción han contribuido tanto la contención del déficit (frenando el avance del numerador de la ratio) como el crecimiento del PIB nominal (que aumenta el denominador de la ratio). Pese a lo anterior, la cifra total de deuda ha seguido creciendo y en el caso de la Región de Murcia alcanzaba en 2022 los 11.396 millones de euros.

El comportamiento de la deuda pública de la CARM es similar al conjunto de las CC. AA. hasta 2008, pero experimenta un crecimiento más intenso en la década siguiente. Tras superar la media autonómica de la ratio deuda/PIB en 2014, la brecha con esa media se abre cada vez más y alcanza en 2022 los 7 pp. En términos absolutos la deuda de la CARM ha pasado de 755 millones de euros en 2008 a 11.396 en 2022 (**gráfico 31b**). Desde 2014 la acumulación de deuda en la CARM se ha ralentizado y, tras el pico de 2020, la ratio deuda/PIB decrece.

Para valorar los factores que explican el mayor nivel de deuda de la CARM y su mayor crecimiento a partir de 2009, el **gráfico 32** muestra la evolución, durante el periodo 2002-2022, de la financiación por habitante ajustado de la Región de Murcia y del conjunto de CC. AA. de régimen común (líneas continuas), así como la financiación por habitante ajustado que las CC. AA. de régimen común deberían haber tenido (línea discontinua) si el Estado hubiera garantizado la financiación previa a la crisis (financiación promedio 2002-2008, panel a) o las necesidades pactadas en el año base del SFA (panel b).

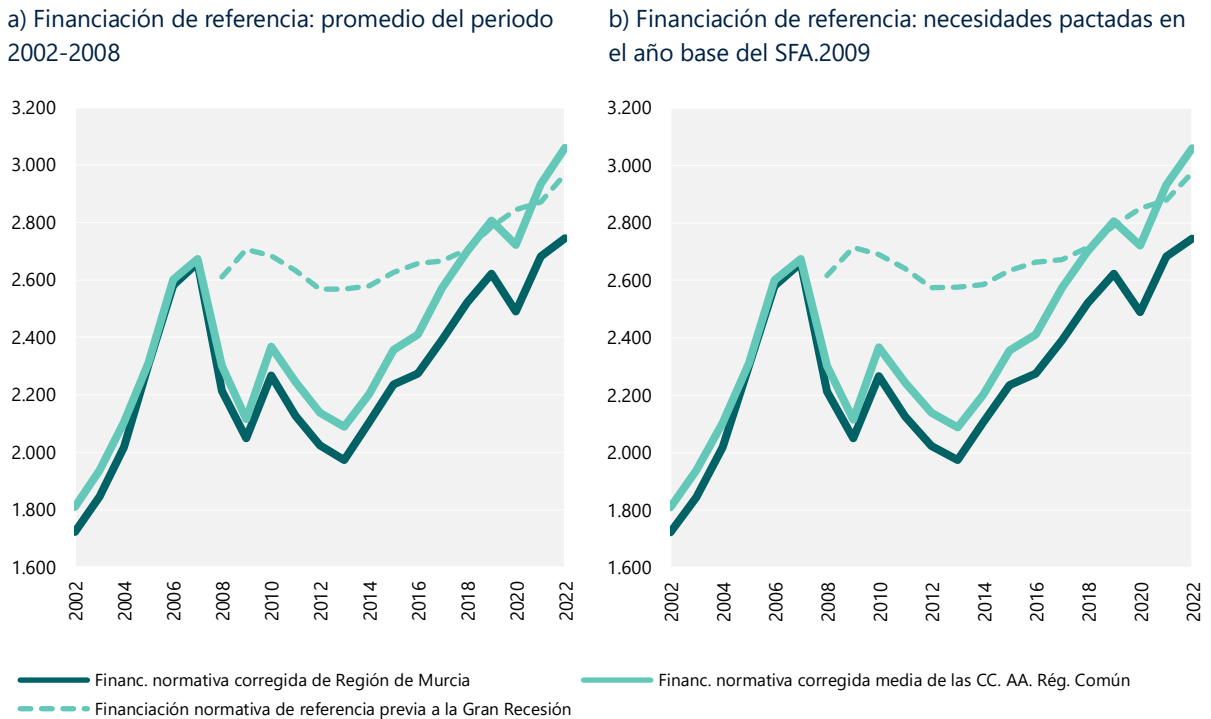
Como se comentó en el apartado 3, la Región de Murcia sufre la infrafinanciación relativa que se genera con la aplicación del SFA-2009 y que se refleja en el gráfico 32 como el área comprendida entre las dos líneas continuas, que se agranda en los últimos años liquidados. Esta infrafinanciación relativa es el primero de los componentes que explican la mayor deuda acumulada por la CARM. Por otra parte, la distancia entre las dos líneas azul claro (continua y discontinua) refleja la infrafinanciación colectiva sufrida entre 2008 y 2018 por el conjunto de las CC. AA. de régimen común, como consecuencia de la Gran Recesión, un aspecto que ya ha sido analizado en el apartado 4.

Para corregir la infrafinanciación de la CARM, tanto relativa como colectiva, su trayectoria de ingresos por habitante ajustado (línea continua azul oscuro) debería desplazarse a la línea que transcurre más elevada de las dos que representan los ingresos medios por habitante ajustado de las CC. AA. de régimen común. En caso de alcanzar ese nivel superior no padecería ni insuficiencia relativa ni colectiva. Mientras las CC. AA. padecen insuficiencia colectiva de manera generalizada hasta 2018 la referencia que importan es la línea discontinua azul claro. En cambio, en 2019, 2021 y 2022, los ingresos medios de las CC. AA. superan los de las referencias que representa la línea

discontinua y, para igualarse a la media, los ingresos de la CARM deberían alcanzar la línea continua azul claro.

Ambos orígenes de la infrafinanciación –relativa y colectiva– son relevantes para explicar la deuda de la CARM generada por el mal funcionamiento de los distintos modelos de financiación (SFA-2002 y SFA-2009). Pero su importancia es cambiante a lo largo de los años. La infrafinanciación colectiva es más importante entre 2008 y 2018, mientras que la relativa, que aparece a partir de 2010, ve crecer su importancia hasta la actualidad. La información correspondiente a cada uno de estos conceptos y paneles se muestra de forma detallada en el **Anexo 1**.

Gráfico 32. Financiación por habitante ajustado: financiación normativa corregida y financiación de referencia. Región de Murcia y CC. AA. de régimen común. 2002-2022 (euros por habitante ajustado)



Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

El **gráfico 33** resume el impacto del Sistema de Financiación Autonómica en la deuda de la CARM de 2022, combinando los efectos de las insuficiencias relativas y colectivas a lo largo de los años. Se muestran dos escenarios que se diferencian por la financiación de referencia considerada al calcular la infrafinanciación colectiva:

- El **escenario 1** supone que se corrige la infrafinanciación relativa de la CARM respecto a la financiación promedio del conjunto de CC. AA. de régimen común (área oscura del panel a) y, además, se le garantiza la financiación por habitante ajustado que el conjunto de CC. AA. tuvo durante el periodo 2002-2008 (área marrón). Bajo estos supuestos, la deuda de 2022 se reduciría en 10.748 millones de euros, es decir, un 94,3% de su volumen,

de los que 4.372 millones se corresponden con la infrafinanciación relativa y 6.376 millones con la insuficiencia colectiva¹⁴.

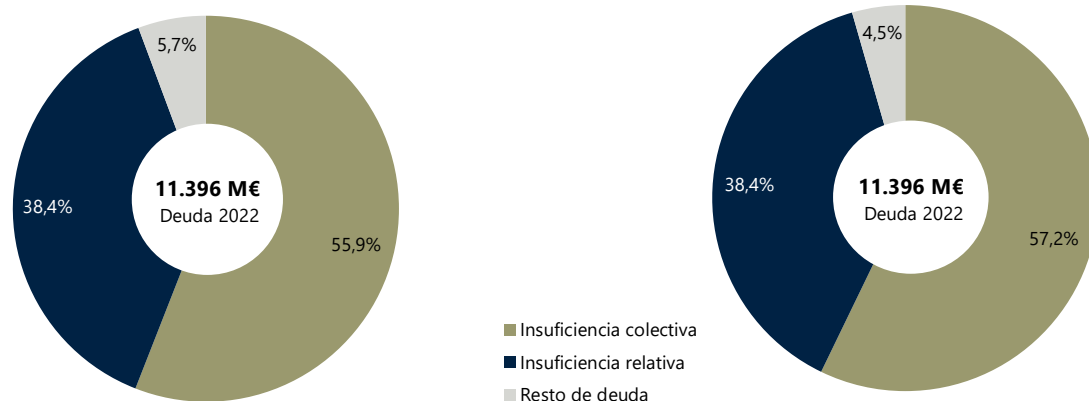
- El **escenario 2** supone que se corrige la infrafinanciación relativa de la CARM respecto a la financiación promedio del conjunto de CC. AA. de régimen común (área oscura del panel b) y también la que impide cubrir las necesidades de financiación por habitante ajustado que se garantizó al conjunto de CC. AA. en el arranque del SFA-2009 (área marrón del panel b). Bajo estos supuestos, la deuda de 2022 se reduciría en 10.888 millones de euros, es decir, un 95,5% de su volumen, de los que 4.372 millones corresponden a la infrafinanciación relativa y 6.516 millones a la insuficiencia colectiva.

Las diferencias entre los dos escenarios son escasas. En ambos existe además un volumen de deuda que se debe a causas ajenas al funcionamiento de los SFA aplicados entre 2002 y 2022 (648 millones en el escenario 1 y 507 millones en el escenario 2). Entre ellas se encuentra que el gasto por habitante ajustado de la CARM supera, desde 2008, el gasto medio del conjunto de CC. AA. de régimen común.

Gráfico 33. Escenarios planteados¹ y su impacto en la deuda de Región de Murcia. Efecto acumulado tanto de las insuficiencias colectivas como de las relativas durante el periodo 2002-2022

a) Escenario 1. Referencia: financiación por habitante ajustado promedio en el periodo 2002-2008)

b) Escenario 2. Referencia: necesidades de financiación por habitante ajustado en el año base del SFA-2009



¹ Los escenarios analizados son los siguientes:

- Escenario 1: efecto acumulado de la caída de la financiación de la Región de Murcia debida a la crisis respecto a la financiación promedio del conjunto de CC. AA. de régimen común en el periodo 2002-2008.

- Escenario 2: efecto acumulado de la caída de la financiación de la Región de Murcia debida a la crisis, como consecuencia de la no cobertura de las necesidades de financiación pactadas en el SFA-2009 para el conjunto de CC. AA. de régimen común.

Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023), Banco de España (2024a, 2024b) y elaboración propia.

¹⁴ Los conceptos de insuficiencia colectiva e insuficiencia relativa integran también los costes financieros asociados por la deuda acumulada como consecuencia de esta infrafinanciación.

6. Conclusiones

Respondiendo a una petición de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Ivie ha analizado en este informe su situación financiera, evaluando el impacto en sus recursos y en su nivel de deuda del Sistema de Financiación Autonómica en vigor desde 2009 hasta 2022, y del SFA vigente entre 2002 y 2008.

En su encargo, la CARM destacaba su interés por profundizar en las causas del elevado endeudamiento acumulado en la actualidad y analizar los factores que han generado las insuficiencias de ingresos en relación con los gastos del gobierno regional. Para ello, se consideraba necesario confrontar la evolución de las necesidades de recursos, según las competencias asumidas, con los ingresos del SFA-2009. También, evaluar la posición relativa de los ingresos de la CARM respecto al conjunto de CC. AA. de régimen común, durante el periodo que va desde 2002 a 2022.

El estudio realizado para abordar esos objetivos se estructura en torno a las cinco preguntas enunciadas en la introducción. En síntesis, las respuestas del análisis realizado a las cuestiones planteadas son las siguientes:

¿Cuál ha sido la trayectoria en las últimas dos décadas de las variables presupuestarias básicas de las comunidades autónomas de régimen común, y de la CARM?

Desde que se homogeneizaron a principios del siglo XXI la mayor parte de competencias de las comunidades autónomas de régimen común y se aprobó en 2002 un modelo de financiación adaptado a ese escenario, los recursos de las CC. AA. han sido crecientes en el conjunto del periodo. Sin embargo, su evolución no ha sido regular ni se ha acompasado con la trayectoria temporal de las necesidades, ligadas básicamente a la evolución y distribución geográfica de la población, y a una estructura demográfica que ha experimentado cambios significativos.

Hasta 2007 los déficits de las comunidades ni eran elevados ni estaban generalizados, pero desde 2008 hasta 2016 las finanzas autonómicas atravesaron casi una década de fuertes déficits, en la que se gesta un gran endeudamiento de todas ellas. Los recursos de las CC. AA. experimentaron, en euros corrientes, un gran bache en los años de la crisis financiera y la Gran Recesión. Durante los mismos, los gobiernos autonómicos se enfrentaron a la necesidad de realizar importantes ajustes de gasto en servicios públicos fundamentales y, pese a ello, incurrieron en aumentos notables de su endeudamiento.

Esa etapa marca, en gran medida, lo sucedido durante buena parte de la aplicación del SFA-2009, cuya realidad financiera ha estado, hasta hace pocos años, alejada de los planteamientos iniciales del modelo aprobado en 2009. Esos planteamientos contemplaban objetivos de mejora de la

autonomía financiera-fiscal de las CC. AA., de la suficiencia de recursos para el Estado de bienestar y de la equidad, que no se han alcanzado. En la práctica, han existido dificultades importantes en los tres ámbitos mencionados.

Las dificultades financieras de las comunidades se deben, además de a las circunstancias económicas, a las respuestas de política monetaria y fiscal dadas por el Estado y por la UE a los problemas planteados por la crisis financiera que pone fin al *boom* inmobiliario. Esas respuestas incidieron gravemente en la aplicación del SFA-2009 y no eran las únicas posibles, como muestra la experiencia de la última crisis vivida, derivada del COVID-19. Durante esta última los desequilibrios financieros de las CC. AA. no han sido tan graves como en la crisis precedente porque las políticas financiero-fiscales adoptadas han sido muy diferentes, ofreciendo a los gobiernos regionales recursos que han evitado los problemas de la etapa anterior.

En el contexto descrito, la situación de la CARM se ajusta a este patrón en gran medida. En la primera parte del periodo analizado, la correspondiente a los años del *boom* que van de 2002 a 2007, la CARM presenta, como el conjunto de las CC. AA., déficits moderados, incluso inferiores a la media, en porcentaje de PIB. A partir de 2008, cuando el endeudamiento se acelera en todas las CC. AA., en la CARM lo hace a mucha más velocidad. La principal explicación del aumento de la deuda de la CARM es común a todas las comunidades: se debe, fundamentalmente, a la caída de los ingresos. En cambio, la razón de la brecha creciente de su endeudamiento con la media de las CC. AA. se encuentra, en el aumento de la infrafinanciación de la CARM respecto a la financiación media, una vez arranca el SFA-2009 y finaliza el *boom* inmobiliario, pero también en que sus gastos por habitante ajustado pasan a situarse por encima de la media desde 2008.

La CARM tiene unos ingresos significativamente menores que la media, y con ellos ha de financiar unos niveles de gasto que son superiores a la media. Las insuficiencias globales de recursos se asocian a los SFA, porque los ingresos procedentes de los modelos de financiación representan entre el 85% y el 90% de los recursos de las CC. AA. Por tanto, los modelos de financiación son decisivos para la suficiencia financiera de las mismas y también de la CARM. Por tanto, las insuficiencias colectivas de los recursos proporcionados a las comunidades, sobre todo durante la aplicación del actual SFA-2009, repercuten directamente en la CARM, aunque en su caso también existen insuficiencias relativas significativas.

El análisis de los ingresos que proporcionan los sistemas de financiación identifica distintos factores relevantes, desde la perspectiva de la CARM:

- En primer lugar, la CARM posee una capacidad de generación de ingresos tributarios claramente por debajo de la media, que los sistemas de financiación compensan en parte. Este resultado se produce como consecuencia de que la CARM se beneficia de los compromisos de solidaridad del SFA-2009, por su menor nivel de renta y capacidad fiscal. La finalidad de esos compromisos es nivelar los recursos de las comunidades para prestar los servicios públicos fundamentales (compromiso de nivelación parcial).

- En segundo lugar, la CARM, como el resto de las CC. AA. de régimen común, tiene una autonomía fiscal limitada para acompañar sus ingresos a sus necesidades de gasto. Esa limitación se deriva fundamentalmente de la falta de capacidad normativa en la tributación indirecta. Los inconvenientes que esto representa se han puesto de manifiesto de manera palmaria en la crisis financiera. Durante la Gran Recesión el margen de maniobra de las CC. AA. para responder a las caídas de la recaudación fue muy estrecho y dependió de decisiones del Estado que les perjudicaron. El gobierno utilizó sus facultades normativas para subir los tipos de los impuestos indirectos de los que dependen también los ingresos de las comunidades, pero neutralizó sus consecuencias financieras para las mismas mediante la minoración del Fondo de Suficiencia, compensando así el aumento de la recaudación derivada de las subidas de tipos en IVA e Impuestos Especiales. Ahora bien, por otra parte, la CARM no ha ejercido significativamente la capacidad normativa que posee en ciertos tributos para compensar las caídas de ingresos que se producían durante la crisis financiera.

¿Cuál es la estructura del SFA-2009 y qué resultados financieros ha ofrecido a la CARM?

Una característica destacada del SFA aprobado en 2009 es su complejidad: combina diversos instrumentos de asignación de fondos, cada uno definido con distintos criterios, con frecuencia difíciles de entender. Otro rasgo del SFA-2009 es que sus resultados son muy insatisfactorios en términos de autonomía, suficiencia de recursos o equidad.

Por lo que respecta a la autonomía, entre 2009 y 2022 han existido graves dificultades para que las CC. AA. de régimen común pudieran responder mediante decisiones fiscales autónomas a las variaciones de sus ingresos para proteger sus niveles de gasto. Al sobrevenir diferentes crisis y caer los ingresos tributarios, las comunidades se han encontrado con competencias limitadas para reaccionar. En parte como consecuencia de esas limitaciones, pero también de la manera en que el Estado ha gestionado sus amplias competencias normativas en tributos de los que depende la financiación de las comunidades, estas han padecido graves insuficiencias financieras que han desembocado en endeudamiento generalizado. Por lo que respecta a la equidad, durante los años de vigencia del SFA-2009 ha existido un abanico de recursos por unidad de necesidad entre las CC. AA. muy amplio, incompatible con el cumplimiento de un criterio transparente de nivelación de los recursos.

Para la CARM ese contexto general se concreta con algunas singularidades. En primer lugar, se ve afectada por las asimetrías señaladas y dispone de menos recursos del SFA-2009 por habitante ajustado que la media de las comunidades. En segundo lugar, su ejercicio de la capacidad normativa que las CC. AA. poseen ha sido escaso y del mismo no se ha derivado una significativa compensación de las insuficiencias financieras. En tercer lugar, como el conjunto de las CC. AA., ha visto aumentar sustancialmente su endeudamiento durante la Gran Recesión, pero este se ha

visto además reforzado por sus insuficiencias relativas de ingresos y por sus gastos superiores a la media.

¿En qué medida puede hablarse de infrafinanciación relativa de la CARM en el SFA-2009, o en el SFA-2002?

Los datos indican que la financiación de la CARM es inferior a la media de las CC. AA. de régimen común en el SFA-2009. Sus recursos por habitante ajustado no son solo insuficientes, sino que se sitúan por debajo de los de algunas comunidades cuya capacidad tributaria es menor. Esta última circunstancia plantea un problema de *ordinalidad*, es decir, el modelo de financiación no nivela, pero invierte el orden de recursos derivado de la capacidad fiscal de las regiones. El origen de esos cambios de orden son las diferencias con las que el Estado había desplegado los servicios, a mayor nivel en unos territorios que en otros, antes de los traspasos. Se trata de una herencia del criterio de valoración de los traspasos basado en el *coste efectivo de los servicios transferidos*, que los sistemas de financiación no han corregido al mantener instrumentos como el Fondo de Suficiencia del actual modelo.

En el SFA-2002 los recursos de la CARM no estuvieron por debajo de la media en bastantes ejercicios, pero ese hecho no niega que el *statu quo* de partida le perjudicara. Lo que pasó en los años de aplicación del SFA-2002 es que las valoraciones del Ministerio de Hacienda de la recaudación normativa estaban infraestimadas, y la recaudación efectiva de los tributos cedidos era mayor durante el *boom* inmobiliario, en especial en algunas comunidades mediterráneas. Estas desviaciones compensaban parte de la infrafinanciación mediante las recaudaciones efectivas de los tributos cedidos tradicionales. Cuando las estimaciones de la recaudación normativa en los años de aplicación del SFA-2002 se revisan con la metodología propuesta por algunos expertos (recaudación normativa corregida), la CARM apenas padece infrafinanciación en el periodo 2002-2008 y, gracias a ello, apenas se endeuda.

Una parte importante de la deuda podría haberse evitado si la financiación por habitante ajustado de la CARM hubiera sido igual a la media de las CC. AA. de régimen común, para cada año analizado (2002-2022). Si la financiación se mide en términos normativos, la minoración de la deuda de la CARM sería de 5.461 millones de euros y si se mide en términos normativos corregidos de 4.373 millones de euros.

¿En qué medida puede hablarse de infrafinanciación colectiva de las comunidades autónomas en el SFA-2009, como consecuencia de la Gran Recesión?

Un asunto distinto es el efecto que la crisis financiera de 2008 tiene sobre las finanzas de la CARM durante parte del periodo de aplicación del modelo actual. Por un lado, al aprobarse el SFA-2009 la estimación de la recaudación normativa fue revisada y la infraestimación de esta se corrigió. Por otra, el impacto de la crisis sobrevenida en el arranque del SFA-2009 cambió las condiciones financieras en las que estaba previsto que se desarrollaran las CC. AA. de régimen común en el

nuevo modelo. Por ambas razones, sus recursos fueron inferiores a los previstos desde cualquiera de estas dos referencias: la media de los recursos de financiación normativa corregida de los que habían dispuesto en el modelo 2002-2008, y el nivel de recursos que se había pactado en el arranque del SFA-2009 como base del nuevo modelo.

La magnitud de las insuficiencias financieras del conjunto de las CC. AA. ha sido sustancial en ambos casos, entre 2008 y 2018. En comparación con la primera de las referencias, que compara con los recursos que les ofreció en promedio el SFA-2002, evolucionados con el deflactor correspondiente, las pérdidas en los años de aplicación del SFA-2009 han ascendido a 151.360 millones de euros. Y en comparación con el nivel de financiación pactado en el arranque del modelo actual (año base 2007), los ingresos se han reducido en 155.830 millones.

En la CARM las pérdidas de recursos respecto a esas referencias son también sustanciales y más duraderas. Alcanzan entre 2008 y 2022 los 6.867 millones si la referencia es la financiación del periodo 2002-2008 y de 7.338 millones si es la financiación pactada en el arranque del modelo. La diferencia no es muy elevada entre ambas estimaciones.

Estas insuficiencias colectivas se pueden considerar, en parte, un coste de la falta de capacidad normativa de las CC. AA. en imposición indirecta, pues esa circunstancia permitió que el Estado decidiera la minoración del Fondo de Suficiencia, tras subir los tipos de IVA e Impuestos Especiales para recuperar parte de la recaudación perdida por la crisis. Esa minoración asciende a 119.980 millones para el conjunto de las CC. AA. y a 3.732 para la CARM, de manera que explica una parte sustancial de la pérdida de recursos de las CC. AA. y también de la Región de Murcia.

Parte de la deuda de las CC. AA. podría haberse evitado si la financiación por habitante ajustado no hubiera caído como consecuencia de la Gran Recesión. En el caso de la CARM, si el Estado hubiera garantizado la misma financiación por habitante ajustado que en el periodo 2002-2008 la deuda se habría reducido en 8.187 millones de euros. Y si se hubieran respetado las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas para la CARM en el año base (2007) al arrancar el SFA-2009, la reducción de la deuda ascendería a 8.727 millones de euros.

¿Cuáles son las implicaciones de las insuficiencias financieras para la deuda acumulada por la CARM?

Los efectos de las insuficiencias, relativas y colectivas, del Sistema de Financiación Autonómica en la deuda de la CARM, se pueden sintetizar en dos escenarios, que se diferencian por la financiación de referencia considerada al calcular la infrafinanciación colectiva:

- El **escenario 1** supone que se corrige la infrafinanciación relativa de la CARM respecto a la financiación promedio del conjunto de CC. AA. de régimen común y, además, se garantiza a la CARM la financiación por habitante ajustado que el conjunto de CC. AA. tuvo durante el periodo 2002-2008. Bajo estos supuestos, la deuda se reduciría en 10.748

millones de euros, es decir, un 94,3% de su volumen en 2022, de los que 4.372 millones corresponden a la infrafinanciación relativa y 6.376 millones a la insuficiencia colectiva.

- El **escenario 2** supone que se corrige la infrafinanciación relativa de la CARM respecto a la financiación promedio del conjunto de CC. AA. de régimen común y la que impide cubrir las necesidades de financiación por habitante ajustado que se le garantizó en el arranque del SFA-2009. Bajo estos supuestos, la deuda se reduciría en 10.888 millones de euros, es decir, un 95,5% de su volumen en 2022, de los que 4.372 millones se corresponden con la infrafinanciación relativa y 6.516 millones con la insuficiencia colectiva.

Las diferencias entre los dos escenarios son escasas. En ambos existe además un volumen de deuda que se debe a causas ajenas al funcionamiento de los SFA aplicados entre 2002 y 2022 (648 millones en el escenario 1 y 507 millones en el escenario 2). Entre ellas se encuentra que el gasto por habitante ajustado de la CARM supera, desde 2008, el gasto medio del conjunto de CC. AA. de régimen común.

Conclusiones generales

El conjunto de evidencias y análisis del informe conduce a cinco conclusiones generales:

1. *Infrafinanciación relativa.* Una parte importante de la deuda de la CARM puede considerarse derivada de un problema de infrafinanciación relativa, es decir, consecuencia de una financiación inferior a la media de las comunidades de régimen común. La estimación de cuánto representa la infrafinanciación relativa en la deuda actual depende de cómo se valore la recaudación normativa de las CC. AA. de régimen común, pero es en cualquier caso una parte importante de su endeudamiento. Siguiendo el criterio de los expertos para estimar la recaudación normativa *corregida*, la infrafinanciación relativa de la CARM representa el 38,4% de su nivel de deuda en 2022.
2. *Infrafinanciación colectiva.* Una parte también muy significativa del endeudamiento actual de la CARM se debe a la insuficiencia financiera sufrida por las CC. AA. de régimen común derivada de los problemas generados por la Gran Recesión. El origen de esta infrafinanciación colectiva fue que los recursos recibidos del SFA-2009 evolucionaron por debajo de las necesidades. Según la referencia considerada para valorar los recursos que se deberían haber garantizado –los del SFA-2002 o los pactados al aprobarse el SFA-2009–, la infrafinanciación sufrida –teniendo en cuenta los costes financieros derivados de la misma– representa entre un 56% y un 57% de la deuda actual de la CARM.
3. *Falta de autonomía fiscal y garantía financiera para los servicios públicos fundamentales.* La infrafinanciación colectiva padecida por las comunidades es consecuencia de la combinación de dos debilidades del diseño del SFA-2009. La primera, la insuficiente autonomía fiscal de las haciendas autonómicas en el ámbito de los impuestos indirectos, que las

hace dependientes de las decisiones del Estado para dar respuesta a caídas de recursos como las sobrevenidas en la Gran Recesión. La segunda, que el modelo de financiación vigente no garantiza los recursos necesarios para mantener un nivel de gasto estable por unidad de necesidad en los servicios públicos fundamentales que prestan las comunidades. Ambas carencias del SFA-2009 se han combinado para plantear un problema de insuficiencia de recursos hasta 2018 que ha desembocado en la generalización del endeudamiento de las CC. AA. En consecuencia, para evitar que los problemas de endeudamiento generalizado se sigan produciendo es necesario que ambos defectos sean corregidos en la próxima revisión del sistema de financiación autonómica.

4. *Condiciones para la vuelta a los mercados financieros.* La vuelta de las CC. AA. de régimen común a los mercados financieros requiere dar solución al problema de la deuda, por dos vías. En primer lugar, la revisión en profundidad del sistema de financiación vigente para corregir las deficiencias que, según hemos visto, explican los altos niveles de endeudamiento alcanzados. En segundo lugar, la adopción de medidas específicas que reduzcan dicha deuda, en particular la de las comunidades que han acumulado mayores volúmenes de endeudamiento por recibir un trato desfavorable del SFA-2009, que las mantiene infrafinanciadas en términos relativos. Sin estas medidas, algunas comunidades como la CARM no podrán alcanzar los ratios deuda/ingresos corrientes no financieros que les permitiría volver a los mercados.
5. *Control del gasto.* Entre el 4,5% y el 5,7% de la deuda de la CARM se debe a factores ajenos al funcionamiento de los SFA aplicados entre 2002 y 2022. Entre esas otras causas se encuentra que el gasto por habitante ajustado que la Región de Murcia es, desde 2008, superior a la media de las CC. AA. de régimen común. Se trata de un dato que tampoco debe ser ignorado desde la perspectiva de la recuperación del equilibrio presupuestario y de la sostenibilidad financiera de la deuda autonómica.



Anexo 1. Datos utilizados para el cálculo de los esce- narios. Región de Murcia. 2002-2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Financiación normativa (M€)	1.897	2.040	2.187	2.463	2.809	2.974	2.664	2.744	3.193	3.090	2.966
Financiación normativa corregida (M€)	2.073	2.298	2.567	3.013	3.463	3.634	3.089	2.902	3.242	3.057	2.920
Población ajustada	1.203.191	1.244.389	1.271.784	1.308.092	1.341.588	1.365.917	1.395.938	1.416.295	1.430.126	1.437.899	1.442.217
Financiación normativa (€/hab. aj.)	1.577	1.639	1.720	1.883	2.094	2.177	1.908	1.938	2.233	2.149	2.057
Financiación normativa corregida(€/hab. aj.)	1.723	1.846	2.018	2.303	2.581	2.661	2.213	2.049	2.267	2.126	2.025
Deuda pública regional (M€)	684	685	748	691	686	648	755	1.340	2.107	2.806	4.628
INFRAFINANCIACIÓN RELATIVA NORMATIVA											
Apartado 3 (gráfico 26, panel a)											
Infrafinanciación anual (M€)	-135	-163	-187	-191	-215	-263	-267	-118	-177	-172	-150
Infrafinanciación acumulada (M€)	-135	-297	-484	-675	-891	-1.154	-1.421	-1.539	-1.716	-1.887	-2.037
Costes financieros asociados acumulados	-3	-14	-31	-57	-98	-164	-235	-303	-364	-443	-537
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	-138	-311	-516	-732	-989	-1.318	-1.656	-1.842	-2.079	-2.331	-2.574
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	20,2	45,4	68,9	105,9	144,2	203,5	219,3	137,4	98,7	83,1	55,6
INFRAFINANCIACIÓN RELATIVA NORMATIVA CORREGIDA											
Apartado 3 (gráfico 26, panel b)											
Infrafinanciación anual (M€)	-105	-114	-109	-10	-28	-18	-124	-93	-144	-171	-165
Infrafinanciación acumulada (M€)	-105	-219	-328	-337	-365	-383	-507	-600	-744	-915	-1.080
Costes financieros asociados acumulados	-3	-11	-23	-38	-57	-82	-108	-134	-159	-196	-242
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	-107	-230	-351	-375	-422	-466	-615	-735	-904	-1.111	-1.322
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	15,7	33,5	46,9	54,3	61,6	71,9	81,4	54,8	42,9	39,6	28,6
INFRAFINANCIACIÓN POR LA CRISIS FINANCIERA (promedio 2002-2008)											
Apartado 4 (gráfico 30, panel a)											
Insuficiencia anual (M€)	0	0	0	0	0	0	-466	-838	-503	-637	-694
Insuficiencia acumulada (M€)	0	0	0	0	0	0	-466	-1.304	-1.806	-2.444	-3.138
Costes financieros asociados acumulados	0	0	0	0	0	0	-11	-47	-97	-179	-294
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	0	0	0	0	0	0	-477	-1.350	-1.903	-2.622	-3.432
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63,2	100,7	90,3	93,5	74,2
INFRAFINANCIACIÓN POR LA CRISIS FINANCIERA (necesidades pactadas año base)											
Apartado 4 (gráfico 30, panel b)											
Insuficiencia anual (M€)	0	0	0	0	0	0	-495	-869	-533	-668	-724
Insuficiencia acumulada (M€)	0	0	0	0	0	0	-495	-1.364	-1.897	-2.565	-3.289
Costes financieros asociados acumulados	0	0	0	0	0	0	-12	-49	-102	-188	-309
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	0	0	0	0	0	0	-507	-1.413	-1.999	-2.753	-3.598
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,1	105,4	94,9	98,1	77,7
EFFECTO GLOBAL DE LA INFRAFINANCIACIÓN											
Escenario 1 (gráfico 33, panel a)											
Insuficiencia colectiva acumulada y coste financiero (M€)	0	0	0	0	0	0	-441	-1.313	-1.812	-2.447	-3.173
Insuficiencia relativa acumulada y coste financiero (M€)	-107	-230	-351	-375	-422	-466	-615	-735	-904	-1.111	-1.322
Insuficiencia global derivada del SFA y coste financiero (M€)	-107	-230	-351	-375	-422	-466	-1.056	-2.047	-2.716	-3.558	-4.495
Impacto de la insuficiencia colectiva en la deuda (% deuda)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-58,4	-97,9	-86,0	-87,2	-68,6
Impacto de la insuficiencia relativa en la deuda (% deuda)	-15,7	-33,5	-46,9	-54,3	-61,6	-71,9	-81,4	-54,8	-42,9	-39,6	-28,6
Impacto de la insuficiencia global del SFA en la deuda (% deuda)	-15,7	-33,5	-46,9	-54,3	-61,6	-71,9	-139,8	-152,7	-128,9	-126,8	-97,1
EFFECTO GLOBAL DE LA INFRAFINANCIACIÓN											
Escenario 2 (gráfico 33, panel b)											
Insuficiencia colectiva acumulada y coste financiero (M€)	0	0	0	0	0	0	-452	-1.334	-1.845	-2.491	-3.228
Insuficiencia relativa acumulada y coste financiero (M€)	-107	-230	-351	-375	-422	-466	-615	-735	-904	-1.111	-1.322
Insuficiencia global derivada del SFA y coste financiero (M€)	-107	-230	-351	-375	-422	-466	-1.067	-2.069	-2.749	-3.602	-4.551
Impacto de la insuficiencia colectiva en la deuda (% deuda)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-59,8	-99,5	-87,6	-88,8	-69,8
Impacto de la insuficiencia relativa en la deuda (% deuda)	-15,7	-33,5	-46,9	-54,3	-61,6	-71,9	-81,4	-54,8	-42,9	-39,6	-28,6
Impacto de la insuficiencia global del SFA en la deuda (% deuda)	-15,7	-33,5	-46,9	-54,3	-61,6	-71,9	-141,2	-154,3	-130,5	-128,4	-98,3

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2002-2022
Financiación normativa	2.922	3.058	3.257	3.305	3.501	3.709	3.906	3.828	4.121	4.246	64.879
Financiación normativa corregida (M€)	2.850	3.020	3.209	3.260	3.443	3.647	3.837	3.694	3.998	4.120	67.335
Población ajustada	1.444.162	1.434.243	1.434.787	1.433.404	1.439.379	1.446.880	1.463.185	1.483.332	1.490.483	1.500.815	29.428.107
Financiación normativa (€/hab. aj.)	2.023	2.132	2.270	2.305	2.432	2.564	2.669	2.581	2.765	2.829	2.205
Financiación normativa corregida(€/hab. aj.)	1.974	2.106	2.236	2.275	2.392	2.521	2.622	2.490	2.682	2.745	2.288
Deuda pública regional (M€)	5.543	6.838	7.601	8.305	8.795	9.232	9.562	10.187	10.959	11.396	
INFRAFINANCIACIÓN RELATIVA NORMATIVA											
Apartado 3 (gráfico 26, panel a)											
Infrafinanciación anual (M€)	-166	-173	-186	-191	-215	-220	-233	-276	-244	-337	-4.278
Infrafinanciación acumulada (M€)	-2.203	-2.376	-2.562	-2.753	-2.968	-3.188	-3.422	-3.697	-3.942	-4.278	
Costes financieros asociados acumulados	-659	-781	-825	-875	-928	-984	-1.043	-1.095	-1.138	-1.183	
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	-2.862	-3.157	-3.387	-3.628	-3.896	-4.172	-4.465	-4.792	-5.080	-5.461	
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	51,6	46,2	44,6	43,7	44,3	45,2	46,7	47,0	46,3	47,9	
INFRAFINANCIACIÓN RELATIVA NORMATIVA CORREGIDA											
Apartado 3 (gráfico 26, panel b)											
Infrafinanciación anual (M€)	-166	-139	-171	-194	-262	-259	-270	-344	-375	-472	-3.731
Infrafinanciación acumulada (M€)	-1.246	-1.385	-1.556	-1.750	-2.012	-2.271	-2.541	-2.885	-3.259	-3.731	
Costes financieros asociados acumulados	-307	-374	-399	-428	-461	-497	-538	-574	-606	-641	
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	-1.553	-1.759	-1.955	-2.178	-2.473	-2.768	-3.078	-3.459	-3.865	-4.372	
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	28,0	25,7	25,7	26,2	28,1	30,0	32,2	34,0	35,3	38,4	
INFRAFINANCIACIÓN POR LA CRISIS FINANCIERA (promedio 2002-2008)											
Apartado 4 (gráfico 30, panel a)											
Insuficiencia anual (M€)	-768	-588	-468	-455	-302	-176	-139	-424	-181	-229	-6.867
Insuficiencia acumulada (M€)	-3.906	-4.494	-4.962	-5.417	-5.719	-5.895	-6.033	-6.457	-6.638	-6.867	
Costes financieros asociados acumulados	-470	-663	-736	-820	-912	-1.005	-1.102	-1.184	-1.252	-1.320	
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	-4.376	-5.157	-5.698	-6.237	-6.631	-6.900	-7.135	-7.641	-7.890	-8.187	
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	79,0	75,4	75,0	75,1	75,4	74,7	74,6	75,0	72,0	71,8	
INFRAFINANCIACIÓN POR LA CRISIS FINANCIERA (necesidades pactadas año base)											
Apartado 4 (gráfico 30, panel b)											
Insuficiencia anual (M€)	-798	-618	-498	-486	-333	-207	-171	-458	-216	-265	-7.338
Insuficiencia acumulada (M€)	-4.087	-4.705	-5.203	-5.689	-6.022	-6.229	-6.401	-6.858	-7.074	-7.338	
Costes financieros asociados acumulados	-493	-695	-772	-860	-956	-1.054	-1.157	-1.244	-1.316	-1.388	
Impacto acumulado total en la deuda (M€)	-4.581	-5.400	-5.975	-6.549	-6.978	-7.284	-7.557	-8.102	-8.390	-8.727	
Impacto acumulado total en la deuda (% deuda)	82,6	79,0	78,6	78,9	79,3	78,9	79,0	79,5	76,6	76,6	
EFFECTO GLOBAL DE LA INFRAFINANCIACIÓN											
Escenario 1 (gráfico 33, panel a)											
Insuficiencia colectiva acumulada y coste financiero (M€)	-4.028	-4.745	-5.200	-5.630	-5.844	-5.936	-6.018	-6.267	-6.322	-6.376	
Insuficiencia relativa acumulada y coste financiero (M€)	-1.553	-1.759	-1.955	-2.178	-2.473	-2.768	-3.078	-3.459	-3.865	-4.372	
Insuficiencia global derivada del SFA y coste financiero (M€)	-5.581	-6.503	-7.155	-7.808	-8.317	-8.704	-9.097	-9.726	-10.187	-10.748	
Impacto de la insuficiencia colectiva en la deuda (% deuda)	72,7	69,4	68,4	67,8	66,5	64,3	62,9	61,5	57,7	55,9	
Impacto de la insuficiencia relativa en la deuda (% deuda)	28,0	25,7	25,7	26,2	28,1	30,0	32,2	34,0	35,3	38,4	
Impacto de la insuficiencia global del SFA en la deuda (% deuda)	100,7	95,1	94,1	94,0	94,6	94,3	95,1	95,5	93,0	94,3	
EFFECTO GLOBAL DE LA INFRAFINANCIACIÓN											
Escenario 2 (gráfico 33, panel b)											
Insuficiencia colectiva acumulada y coste financiero (M€)	-4.097	-4.826	-5.292	-5.733	-5.959	-6.061	-6.146	-6.405	-6.461	-6.516	
Insuficiencia relativa acumulada y coste financiero (M€)	-1.553	-1.759	-1.955	-2.178	-2.473	-2.768	-3.078	-3.459	-3.865	-4.372	
Insuficiencia global derivada del SFA y coste financiero (M€)	-5.650	-6.584	-7.247	-7.911	-8.431	-8.830	-9.224	-9.864	-10.326	-10.888	
Impacto de la insuficiencia colectiva en la deuda (% deuda)	73,9	70,6	69,6	69,0	67,8	65,7	64,3	62,9	59,0	57,2	
Impacto de la insuficiencia relativa en la deuda (% deuda)	28,0	25,7	25,7	26,2	28,1	30,0	32,2	34,0	35,3	38,4	
Impacto de la insuficiencia global del SFA en la deuda (% deuda)	101,9	96,3	95,3	95,3	95,9	95,6	96,5	96,8	94,2	95,5	

Referencias

ALCALÁ, F. (dir.) y J. PÉREZ (2022). *Insuficiencias acumuladas y ruptura de equilibrios en la financiación de las comunidades autónomas*. València: Generalitat Valenciana: Ivie (Informe Entregable n.º 2/2022). http://doi.org/10.12842/IVIELAB2022_02

BANCO DE ESPAÑA. 13.9 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por comunidades autónomas. Importes. Madrid. Disponible en: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/otras-clasificaciones/publicaciones/boletin-estadistico/capitulo-13.html> [consulta: marzo de 2024a].

__. 13.10 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por comunidades autónomas. Porcentajes del PIB pm. Madrid. Disponible en: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/otras-clasificaciones/publicaciones/boletin-estadistico/capitulo-13.html> [consulta: marzo de 2024b].

BOSCH, N. y M. VILALTA (2023). *Models de finançament*. Barcelona: Tibidabo Edicions.

DE LA FUENTE, Á. (2016). «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional». Fedea Policy Papers n.º 2016/02. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf>

__ (2018). «El cálculo de la recaudación homogénea del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una propuesta mejorada». Estudios sobre la Economía Española n.º 2018/18. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-18.pdf>

ESPAÑA (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». Boletín Oficial del Estado n.º 305, de 19 de diciembre de 2009. <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con>

FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) (2023). Actualización de las series de financiación homogénea de las Comunidades Autónomas. Madrid, 25 de septiembre. Disponible en: <https://fedea.net/actualizacion-de-las-series-de-financiacion-homogenea-de-las-comunidades-autonomas-5/>

GONZÁLEZ, M., N. FERNÁNDEZ, Á. DE LA FUENTE, M.A. MONÉS, M.J. LAGARES, S. LAGO, F.D. ADAME, R. FERNÁNDEZ, J.M. RODRÍGUEZ, J.J. RUBIO, J.C. SÁNCHEZ, F. PÉREZ et al. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> [consulta: marzo de 2024].

INE (Instituto Nacional de Estadística). Contabilidad Nacional Anual de España: principales agregados. 2020-2022 (CNE). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: marzo de 2024].

__. Contabilidad regional de España (CRE). Resultados. Resultados por comunidades y ciudades autónomas. Serie Revisión Estadística 2019 (SEC 2010). Principales resultados. Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581 [consulta: marzo de 2024].

LÓPEZ LABORDA, J. (2016). «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas». Fedea Policy Papers n.º 2016-01. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/01/FPP2016-01.pdf>

MARTÍNEZ, D. (2022). «Propuesta de cálculo y actualización de la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas en el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Estudios sobre la Economía Española n.º 2022/13. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-13.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio

MINISTERIO DE HACIENDA. Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx> [consulta: marzo de 2024a].

__. Acceso a datos de la liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas. Datos definitivos de la liquidación del presupuesto. Madrid. Disponible en: <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones.aspx/menulnicio.aspx> [consulta: marzo de 2024b].

__. Consulta de información de ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas (CIMCANET). Datos para 2022. Madrid. Disponible en: <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet.aspx/consulta/consulta.aspx> [consulta: marzo de 2024c].

__. Informes sobre la financiación provisional de las Comunidades Autónomas a través del Sistema de Financiación. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx> [consulta: marzo de 2024d].

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (2022). *Informe sobre la evolución de la deuda de la Generalitat Valenciana*. València. [https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2022/4/Informe sobre la evolucion de la deuda de la Generalitat Valenciana CAS firmado.pdf](https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2022/4/Informe_sobre_la_evolucion_de_la_deuda_de_la_Generalitat_Valenciana_CAS_firmado.pdf)

A hand in a light blue shirt cuff and a grey pinstriped suit sleeve holds a black pen over a white spiral notebook. The notebook is open to a blank page. In the background, a silver laptop is partially visible. To the left, a spreadsheet shows columns for 'Total Production' and 'Total \$ Volume'. Below the notebook, a line chart tracks 'Software', 'Saas', and 'Nasdaq' from June 2010 to October 2011. The word 'Ivie' is centered in a white box over the hand.

Ivie

	Total Production	Total \$ Volume	Time Period
# Closed	13,327,427.00	\$3,255,000.00	03/2010
35	\$2,200,000.00	\$3,255,000.00	03/2010
1	\$543,200.00	\$3,255,000.00	03/2010
17	\$2,842,700.00	\$3,255,000.00	03/2010
2	\$207,200.00	\$3,255,000.00	03/2010
66	\$6,901,258.00	\$3,255,000.00	03/2010



Data Source: Capital IQ