

CANARIAS EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN EL PERIODO 2002-2017: FACTORES CLAVE EN SU EVOLUCIÓN

ARTURO MELIÁN GONZÁLEZ

Profesor Titular de Universidad

Instituto Universitario de Turismo y Desarrollo Sostenible (Tides)
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC)

JOSÉ ANDRÉS DORTA VELÁZQUEZ

Profesor Titular de Universidad

Instituto Universitario de Turismo y Desarrollo Sostenible (Tides)
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC)

SUMARIO

- I. Introducción.
 - II. Rasgos básicos del REF con incidencia en el sistema de financiación autonómica.
 - III. Impacto del REF en la cuantía de los tributos cedidos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
 - IV. Evolución de la posición de Canarias en el SFA: factores determinantes.
 - 4.1 Canarias en el modelo de financiación autonómica regulado por la Ley 21/2001
 - 4.2 Canarias en el modelo de financiación autonómica regulado por la Ley 22/2009
 - 4.3 La compensación al Estado por la supresión del IGTE
 - V. Valoración de las alternativas para la consideración de los recursos del REF en el periodo 2009-2014.
 - VI. Conclusiones.
- Apéndice.
- Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) presenta un conjunto de singularidades como consecuencia de su Régimen Económico y Fiscal (REF) que inciden en su financiación y en el conjunto del SFA, y que han dado lugar a reflexiones como la realizada por RIFDE (2017: 4), que, ante la próxima revisión del Sistema de Financiación Autonómica (SFA), plantea como unas de las cuestiones pendientes de resolver la necesidad de "Clarificar el papel de Canarias en el sistema de financiación de régimen común, respetando su idiosincrasia y su reconocimiento al máximo nivel normativo como región ultraperiférica europea, pero mejorando notablemente la transparencia de los recursos derivados del REF".

Existe un consenso acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma de la financiación autonómica, tanto desde el sector académico como desde los grupos políticos, habiéndose publicado en los últimos años diversos trabajos que tratan los aspectos sobre los que debería producirse dicha reforma (e.g., De la Fuente, 2016; Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2015; Vilalta, 2016; Zabalza, 2016, 2018; Zubiri, 2016). Las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) ha llevado a que en algunas propuestas sobre el SFA no se contemple aquel, o que no se preste siempre suficiente atención a sus especificidades ni a cómo abordar estas desde el SFA, limitando su alcance. Si bien se han publicado trabajos que ofrecen información sobre las peculiaridades de Canarias que afectan a la financiación autonómica (De la Fuente, 2016, 2018a, 2019; Fernández y Lago, 2011; Melián y Dorta, 2016), el presente trabajo intenta exponer con un mayor detalle sus singularidades y cómo estas han afectado a la financiación de Canarias.

En lo que sigue, este trabajo contiene, en primer lugar, un apartado dedicado a describir brevemente el contenido del REF, prestando especial atención a sus elementos que inciden en la financiación autonómica. El segundo apartado concreta las peculiaridades de la CAC en materia fiscal que afectan a los recursos del SFA. El siguiente epígrafe analiza cómo se han abordado las singularidades de la CAC por la existencia del REF en los modelos de SFA regulados por la Ley 21/2001 y por la Ley 22/2009, y cómo han afectado a la posición relativa de esta comunidad autónoma (CA), además de explicar el papel que ha jugado en todo ello la compensación al Estado por la supresión del IGTE. El apartado quinto describe el impacto que tuvo tanto en la CAC como en el resto de CCAA la vía escogida por el modelo de SFA aprobado por la Ley 22/2009 para considerar los recursos del REF correspondientes a la CAC. La última sección recoge las conclusiones de este trabajo.

II. RASGOS BÁSICOS DEL REF CON INCIDENCIA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El REF forma parte de la historia de Canarias y se encuentra reconocido constitucionalmente. Su finalidad consiste en promover el desarrollo económico y social de Canarias, como consta en los preámbulos de las principales leyes que regulan actualmente este régimen: Ley 30/1972, Ley 20/1991 y Ley 19/1994. En este sentido se expresa también el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACAN) aprobado en 2018, estableciéndose en su capítulo dedicado al REF (artículo 165), que las administraciones públicas canarias promoverán el desarrollo económico y social del archipiélago. Este carácter finalista ha quedado también recogido en diversas sentencias del Tribunal Constitucional (*e.g.*, STC 16/2003 y 137/2003), en las que, además de destacarse este hecho, se resalta que el mismo tiene origen en el principio constitucional de solidaridad.

La existencia del REF queda justificada fundamentalmente por las condiciones que impone a Canarias ser una región ultraperiférica (RUP). El artículo 349 del TFUE incluye a Canarias como una de las RUP de la UE, sobre la base de aspectos diferenciales de carácter estructural de estas regiones relacionados con la gran lejanía (en el caso de Canarias, superior a 1.200 kms. del punto más cercano de la UE continental), la insularidad (dos islas capitalinas y seis no capitalinas), su reducida superficie y la dependencia económica de un reducido número de productos, entre otros factores, previendo este Tratado la adopción de medidas específicas orientadas a fijar las condiciones de aplicación de las políticas comunes en las mismas.

El REF ha consistido en un conjunto de elementos, no exclusivamente fiscales, de carácter rigurosamente instrumental en cuanto que son puros medios para conseguir un fin, concretamente la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular (STC 16/2003). En este sentido, el REF incluye actualmente medidas de diversa índole, entre las que se encuentran diferentes incentivos fiscales a la actividad empresarial y profesional y las ayudas al transporte tanto de pasajeros residentes como de mercancías basadas en el principio de continuidad territorial, así como otras destinadas a compensar sobrecostes en áreas como la energía, los recursos hídricos y las telecomunicaciones. No obstante, se destacan aquí aquellas medidas que tienen incidencia directa en el SFA:

- (a) Franquicias fiscales estatales sobre el consumo: suponen la inaplicabilidad en Canarias de determinados impuestos estatales, concretamente de aquellos cuyo hecho imponible consiste en el consumo manifestado en el tráfico comercial de bienes y mercancías (e.g., IVA). Canarias queda fuera de la aplicación del sistema común del IVA de la UE (artículo 4 del Reglamento 1911/91 y artículo 6.1 de la Directiva 2006/112/CE), como tampoco le es de aplicación la directiva sobre impuestos especiales (artículo 5.2 de la Directiva 2008/118/CE). Su no exigibilidad en Canarias se combina con la existencia de otros impuestos de ámbito canario (e.g., IGIC), que han dado lugar a una menor presión fiscal indirecta y cuya recaudación se destina a la financiación de las haciendas territoriales canarias. Todo ello se ha traducido en el SFA en que las transferencias tienen una elevada importancia en la financiación de la CAC (en 2017 las transferencias supusieron el 59,6% de su financiación normativa a competencias homogéneas en el SFA, con un peso del 41,7% para la siguiente CA con mayor importancia de estas). SCPT (2017) estimó para 2014, último año publicado, esta menor presión fiscal indirecta en 2.150,6 millones de euros.
- (b) Complementariedad de los recursos del REF en relación a los proporcionados por los sistemas de financiación de las haciendas territoriales: La CAC se encuentra dentro del grupo de las CCAA de régimen común en cuanto a cómo se financian sus competencias. En los diversos modelos de SFA, los recursos derivados del REF, consecuencia de la existencia de una imposición indirecta singular en Canarias, no han formado parte en ningún momento de los recursos financieros de aquellos. Así mismo, estos recursos tributarios derivados del REF tampoco eran considerados en modo alguno para determinar los recursos que correspondían a Canarias en el SFA, salvo tras la aprobación del modelo regulado por la Ley 22/2009 durante el periodo 2009-2014 (sin perjuicio del periodo transitorio 2015-2016 y de la compensación al Estado por la supresión del IGTE hasta 2015; véase apartados 4.2 y 4.3). Por todo ello, salvo en el periodo antes indicado, estos recursos han conformado una financiación complementaria o adicional para la hacienda autonómica canaria. En el caso de las corporaciones locales (CCLL), a partir de 2001 los recursos del REF dejaron de considerarse para determinar la participación de estas administraciones en los ingresos del Estado. Los recursos totales del REF en sus valores normativos (véase apartado 4.2) ascendieron en 2017 a 1.515,9 millones de euros (788,7 millones corresponden a la CAC y 727,2 a las CCLL). Para un análisis desde un

punto de vista jurídico sobre este rasgo del REF, véase Clavijo, Galván y Sánchez (2018). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado en 2018 indica, en su artículo 166.3, que los recursos del REF tendrán el carácter de adicionales, y los mismos no se integrarán ni computarán en el SFA en los términos en que establezca la LOFCA y sus normas de desarrollo.

Estas dos medidas forman parte de las bases del REF en el EACAN (artículo 166), y diversas STC¹ las han identificado como los dos rasgos básicos del REF: (a) un diferencial de tributación con respecto al resto del territorio nacional o, dicho de otro modo, una presión fiscal indirecta menor, y (b) la existencia de tributos de ámbito canario destinados exclusivamente a la financiación de sus haciendas territoriales.

III. IMPACTO DEL REF EN LA CUANTÍA DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

En el caso de que los recursos tributarios del SFA integren los tributos que no se aplican en Canarias en virtud de las franquicias fiscales estatales sobre el consumo propias del REF, ello afectará negativamente al importe total de los recursos tributarios que se integran en el SFA y a la financiación que recibe la CAC en forma de recursos tributarios cedidos, tras aplicar los puntos de conexión fijados en la normativa sobre la cesión de los tributos. En los últimos modelos de SFA, los recursos tributarios cedidos han constituido uno de sus recursos financieros, junto con las transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado integradas en estos modelos. A medida que se han ido sucediendo las diferentes modelos, en aras a proporcionar una mayor autonomía financiera y promover una mayor corresponsabilidad fiscal, los recursos tributarios del SFA han incrementado notablemente su importancia, así como también se han aumentado las competencias normativas que sobre estos tributos pueden asumir las CCAA. Así, en la liquidación del SFA correspondiente a 2017, último ejercicio liquidado, los recursos tributarios supusieron el 92,2% de la financiación total en términos normativos y a competencias homogéneas (FHT) integrada en el SFA (si bien la porción sobre los que las CCAA tienen competencias normativas es sensiblemente inferior).

¹ Véase por ejemplo las STC 16/2003, 62/2003 y 137/2003.

Entre los recursos tributarios cedidos incluidos en el SFA se encuentran, en la actualidad, el IVA, el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH) y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco (ILT), tributos estatales que no se exigen en Canarias como consecuencia del REF². Estos impuestos figuran como recursos del SFA desde que en 2002 entró en vigor el modelo aprobado por la Ley 21/2001, con un porcentaje de cesión para el IVA del 35% y del 40% para los dos impuestos especiales de fabricación antes mencionados. Con el modelo vigente (Ley 22/2009), las proporciones de la recaudación cedida a las CCAA se incrementaron: en el caso del IVA pasó al 50%, mientras que para los otros dos impuestos es el 58%³. La recaudación cedida a las CCAA de régimen común por estos tres impuestos representó en 2017 el 42,2% del conjunto de recursos tributarios en términos normativos integrados en el SFA (un 38,9% de la FHT).

Estas franquicias fiscales sobre el consumo explican, en gran medida, la menor capacidad tributaria, relativa a los tributos cedidos e integrados en el SFA, por habitante ajustado de la CAC: -58,4% en 2017 si se toman los valores normativos previstos en la Ley 22/2009; o -57,9% si se efectúan a los importes anteriores los ajustes por homogeneización para los cedidos tradicionales propuestos por De la Fuente (2019) (véase tabla 1).

² Tanto en el modelo regulado en la Ley 21/2001 como en el aprobado por la Ley 22/2009 se incluía como recurso del SFA el rendimiento correspondiente al Impuesto sobre las ventas minoristas por determinados hidrocarburos (IVMDH) (por el rendimiento correspondiente a su tipo de gravamen estatal). Este impuesto no se aplicó en Canarias, y fue suprimido con efectos del 1 de enero de 2013, lo que dio lugar a una modificación de tipos en el IH, que, como ya se indicó, no es aplicable tampoco en Canarias. En cuanto al Impuesto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT), sí se aplica en Canarias, si bien su rendimiento se encuentra atribuido a la CAC (se distribuye entre la CAC y las CCLL, véase Ley autonómica 9/2003) y, por tanto, no forma parte del SFA. Los rendimientos totales de ambos tributos son sustancialmente inferiores a los de los otros impuestos no exigidos en Canarias y también incluidos en el SFA. De este modo, la recaudación total normativa del IVMDH integrada en el SFA representaba el 1,04% del total de recursos tributarios en el SFA en 2009 y la relativa al IEDMT el 0,96%.

³ De forma más precisa, en el caso del IH se encuentra cedido el 58% del tipo estatal general y el 100% del tipo especial, siendo el primero la principal fuente de recaudación cedida. A su vez, mediante la LPGE de 2018 se incrementó este último al subsumirse en el mismo el tipo especial autonómico.

Tabla 1. Particularidades de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación a los tributos cedidos e integrados en el SFA (valores normativos 2017)

Tributo	Exigibilidad en CAC	% en CT total CCAA RC	Distancia CAC respecto al promedio CCAA RC (pha)	CV Pearson CT pha
IRPF	Sí	40,0%	-28,5%	34,6%
IVA	No	31,8%	-100,0%	32,0%
IH	No	6,6%	-100,0%	32,5%
ILT	No	3,8%	-100,0%	33,1%
Impuestos sobre alcoholes (b)	Sí (tipos impositivos inferiores, excepto en Impuesto sobre la Cerveza) (c)	0,7%	-18,1%	11,4%
Impuesto sobre electricidad	Sí	1,3%	-23,8%	25,0%
ITPAJD (a)	Sí	8,3%	-38,4%; -10,3%	33,0%; 68,6%
ISD (a)	Sí	2,5%	-25,4%; -64,7%	32,7%; 41,2%
IEDMT	Sí (recaudación atribuida a la CAC; art. 74 Ley 38/1992)	0,4%	-100,00%	57,8%
Tributos sobre el juego (a)	Sí	3,5%	5,6%; 7,6%	34,5%; 27,8%
Tasas servicios transferidos (a) (*)	Sí	1,1%	-24,5%; -1,6%	30,1%; 3,8%
Total capacidad tributaria (a)		100,00%	-58,4%; -57,9%	25,4%; 27,3%

(a) Para la recaudación cedida de estos tributos y para el total de la CT se muestra la distancia de la CAC con el promedio del conjunto de las CCAA de RC tomando primero los valores normativos en Ley 22/2009, y al lado (en cursiva) la que resulta cuando se toman, en su caso, los correspondientes a la recaudación homogénea calculada por De la Fuente (2019). Se ha procedido de igual modo para el cálculo del coeficiente de variación (CV) por habitante ajustado.

(b) La Ley 22/2009 recoge como tributos cedidos a las CCAA los cuatro impuestos sobre el alcohol y bebidas alcohólicas (58% del rendimiento). El Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas no es exigible en Canarias (artículos 3 y 23 de la Ley 38/1992), si bien, dado que los tipos impositivos de este impuesto son 0 en el resto del territorio nacional, ello no ha supuesto una diferencia de financiación.

(c) Las diferencias de tipos en los impuestos sobre los Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas no estarían suponiendo una menor recaudación en términos normativos para la CAC, dado que esta se determina para cada CA aplicando al 58% de la recaudación líquida total por este impuesto el porcentaje que le corresponde a cada una en los índices de consumo determinados por el INE.

(*) No consistiendo en un tributo cedido, se incluyen en esta tabla por su condición de tributo integrado en el SFA.

Fuente: elaboración propia a partir de De la Fuente (2019) y MINHAP (2019).

Por otro lado, a la vez que se produce la no aplicación en Canarias de los tres tributos indirectos estatales antes indicados, en el archipiélago se exigen otros impuestos: el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC, impuesto de naturaleza análoga al IVA, si bien con algunas singularidades) y el Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas canarias (AIEM)⁴, ambos creados por ley estatal.

⁴ El AIEM consiste en un impuesto indirecto que grava tanto la producción como la importación de bienes, si bien establece exenciones para determinados productos fabricados en Canarias; de este modo, el objetivo principal de este impuesto consiste en favorecer las actividades industriales y de producción que se realicen en Canarias.

La CAC tiene atribuidas algunas competencias normativas sobre estos dos impuestos, así como la aplicación de los mismos⁵.

La recaudación del IGIC y del AIEM, junto con la correspondiente al rendimiento del IEDMT producido en Canarias⁶, se distribuye entre la CAC y las CCLL de Canarias de acuerdo con los porcentajes fijados en la Ley 9/2003 (en la actualidad, 58% para las CCLL y 42% para la CAC, una vez deducido el coste de gestión de los mismos). Así mismo, en Canarias se aplican el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo (ICDP; Ley 5/1986) y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco (ILT_{cac}; Ley 1/2011), ambos impuestos propios autonómicos.

En la tabla 2 se recogen los importes para 2017 correspondientes a la CAC por la recaudación normativa de los recursos del REF que indicaba la Ley 22/2009 que debían considerarse para determinar su participación en el Fondo de Competitividad. Concretamente, en su disposición adicional segunda, antes de ser modificada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (LPGE 2017), establecía que se debían considerar los recursos que correspondían a la CAC por el IGIC, el AIEM y el IEDMT, junto con la recaudación de un impuesto propio –el ICDP– y la que correspondía al recargo del IGIC tabaco rubio; así mismo, esta disposición recogía que se debía también considerar en este cómputo –minorando– la compensación al Estado que debía afrontar la CAC por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE), aspecto sobre el que se volverá en el apartado 4.3. Así mismo, es en el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-CAC del 21 de diciembre de 2009 donde expresamente se recoge en su punto quinto que la aplicación de la mencionada disposición adicional segunda se hará de acuerdo con la situación normativa específica en el momento de entrada en vigor de la Ley, esto es, a valores normativos. Como se puede observar en la tabla 2, tomando como referencia los importes relativos a 2017, los recursos correspondientes a los tributos estatales cedidos a las CCAA y no exigibles en Canarias proporcionan al resto de CCAA de régimen común un importe por habitante

⁵ Determinados elementos del IGIC y del AIEM se hallan actualmente regulados por la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales y la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del AIEM, ambas aprobadas por el Parlamento de Canarias. Ello es así dado que la disposición adicional octava de la Ley 22/2009 atribuye a la CAC determinadas competencias normativas, como, por ejemplo, sobre los tipos de gravamen y sobre las exenciones en operaciones interiores.

⁶ La atribución del rendimiento del IEDMT a la CAC tiene su origen en la reducción en su momento de los tipos de gravamen del IVA y del IGIC aplicables a los medios de transporte por exigencias comunitarias; como medida de compensación por la pérdida de recaudación que ello conllevaba para las haciendas territoriales canarias se atribuyó su rendimiento a la CAC.

ajustado muy superior (1.031,63 euros) al que obtiene la CAC a través de los impuestos de ámbito canario antes indicados (368,82 euros).

Tabla 2. Recaudación por impuestos no exigibles en Canarias integrada en el SFA y recursos tributarios del REF correspondientes a la CAC que se consideraban para la participación de Canarias en el Fondo de Competitividad (2017)

TRAMO AUTONÓMICO CEDIDO	Total CCAA RC (mill. euros)	Euros por hab. ajust. CCAA RC (c)	RECURSOS TRIBUTARIOS DEL REF	Recaud. normativa (a)		Recaud. real (b)	
				Total (mill. euros)	Euros por hab. ajust.	Total (mill. euros)	Euros por hab. ajust. CAC
IVA	31.823,55	768,22	IGIC (b)	461,62	215,86	668,34	312,52
IH	6.641,81	160,33	AIEM (b)	56,79	26,55	60,81	28,43
ILT	3.844,44	92,80	Sanciones	1,28	0,60	1,81	0,84
IEDMT (a)	425,56	10,27	IEDMT	6,90	3,23	6,90	3,23
			Recargo IGIC tabaco rubio	33,99	15,89	0,00	0,00
			ILT _{cac}	0,00	0,00	137,87	64,47
			ICDP	228,14	106,68	331,89	155,19
			Compensación al Estado por supresión IGTE (d)	0	0	0	0
TOTAL	42.735,36	1.031,63	TOTAL CAC	788,73	368,82	1.207,62	564,69

(a) Valor normativo de la recaudación correspondiente a la CAC para 2017; recaudación del IGIC recargo por tabaco rubio: diferencia entre el tipo impositivo aplicable (35%) y el tipo del 20%, que en su totalidad correspondía a la CAC –tras la aprobación del impuesto propio sobre las labores del tabaco en 2011 se suprimió el tipo del 35% del IGIC, que quedó en el 20%–.

(b) Valor real: en el caso del IGIC, AIEM (los importes de estos dos últimos son tras deducir el coste de gestión) e IEDMT, recaudación líquida correspondiente a la CAC; los importes para ICDP y ILT_{cac} corresponden a su recaudación (ambos impuestos propios).

(c) Promedio para el resto de las CCAA de régimen común distintas de Canarias.

(d) Suspendida desde 2016.

Fuente: elaboración propia a partir de MINHAP (2019) y Gobierno de Canarias (20018a, 2018b, 2018c).

De este modo, como consecuencia de la existencia del REF, en la medida en que el SFA incluya entre sus recursos financieros la recaudación de tributos que no se exigen en Canarias⁷, la CAC presentará un desfase, en relación al promedio del resto de las CCAA de régimen común, en recursos tributarios. El primer sumando de la expresión 1 muestra de forma analítica este desfase por habitante ajustado. Esta

⁷ En la actualidad los impuestos integrados en el SFA no exigibles en Canarias son el IVA, el IH y el ILT; por su parte, el IEDMT si bien es exigible en Canarias, su rendimiento se encuentra atribuido a la CAC y no se ha integrado en los modelos del SFA, por los motivos ya explicados.

ecuación 1 muestra esta diferencia minorada por los recursos del REF que correspondan a la CAC en los términos de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009 antes de su modificación. Este desfase ha sido contrarrestado en los dos últimos modelos de SFA por sus mecanismos de nivelación y, como se mostrará en los siguientes apartados, ha dado lugar a que Canarias sea la CA para la que las transferencias de nivelación han tenido un mayor peso en su financiación. De esta expresión se deduce que, cuanto mayores sean los porcentajes de cesión de los impuestos no aplicables en Canarias, más elevado será el desfase en la cuantía de los recursos tributarios.

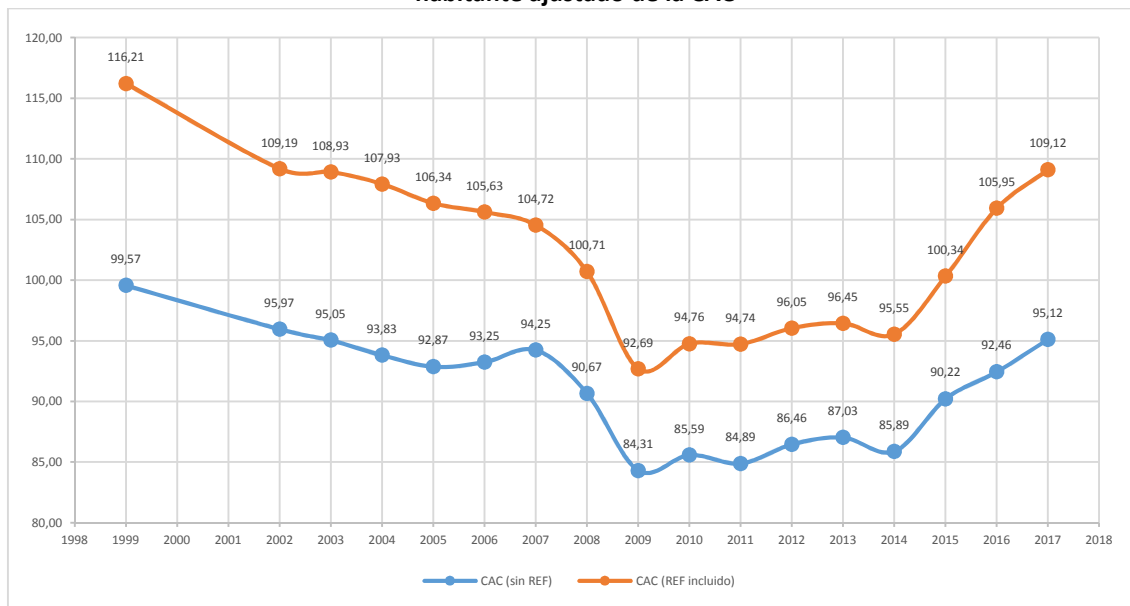
$$- \frac{(IVA \cdot p1 + IH \cdot p2 + ILT \cdot p3 + IEDMT \cdot p4)}{pa_{RCA}} * pa_{CAC} + REF_{CAC} \quad [1]$$

donde *IVA*, *IH*, e *ILT* representan la recaudación líquida total correspondiente a estos tres impuestos, mientras que *IEDMT* consiste en su recaudación en términos normativos sin incluir la de la CAC; *p1*, *p2*, *p3* y *p4* son los porcentajes de cesión a las CCAA de estos cuatro impuestos que se integran en el SFA; *pa_{RCA}* y *pa_{CAC}* se corresponden con la población ajustada del conjunto de las CCAA de régimen común (sin incluir Canarias) y la correspondiente a la CAC, respectivamente; y *REF_{CAC}* es la recaudación por tributos del REF en términos normativos correspondiente a la CAC.

IV. EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN DE CANARIAS EN EL SFA: FACTORES DETERMINANTES

El gráfico 1 expone el índice de financiación a competencias homogéneas y en términos normativos por habitante ajustado de la CAC para el periodo 2002-2017, tanto considerando los recursos que le han correspondido en el SFA como añadiendo a estos últimos los correspondientes a la CAC por el REF. En dicho gráfico se observan tres periodos diferenciados, que se analizarán en este apartado, con especial referencia al papel que han desempeñado los recursos del REF: (1) durante el periodo 2002-2009 la posición de la CAC en el SFA experimentó un descenso en relación al promedio; (2) durante el periodo 2009-2014 la CAC se situó, de forma estable, por debajo de la media; y (3) a partir de 2015 se inició un periodo de crecimiento de este índice.

Gráfico 1. Índice de financiación SFA en términos normativos a competencias homogéneas por habitante ajustado de la CAC



Nota. Los importes de 1999 son los relativos al año base en el modelo regulado por la Ley 21/2001. La financiación normativa homogénea (FHT) en el periodo 2002-2008 se ha determinado minorando el Fondo de Suficiencia (FS) por las homogeneizaciones negativas del año base, así como por los incrementos del FS por nuevas competencias durante 2002-2008; esta FHT se ha calculado considerando los importes en términos normativos de los recursos tributarios que formaban parte del modelo Ley 21/2001, junto con el FS en los términos antes descritos, y a lo que se ha añadido la garantía de financiación en sanidad.

La población ajustada para el periodo 2002-2008 se ha estimado utilizando los reales decretos sobre población incluida en el padrón de cada año, y la población, para los tramos de edad relevantes para la población ajustada, proporcionada por el INE en cada año. Para la población protegida equivalente se utilizó GTS (2007) para el periodo 2002-2005, mientras que para 2006 y 2007 se empleó para cada CA la importancia relativa de esta variable en 2005, y para 2008 la de 2009. Para las variables geográficas se empleó la distribución relativa correspondiente a 2009.

El índice que incluye recursos del REF de la CAC se ha calculado con su valor normativo para el periodo 2009-2017. Para 1999-2008, dado que no se dispone del valor normativo del REF, se ha tomado su valor real, considerando los mismos recursos que la DA 2ª Ley 22/2009 antes de su modificación, y minorados por la compensación al Estado por supresión IGTE. Para los importes del REF correspondiente a la CAC véase el apéndice al final de este documento. Este índice, cuando incluye el REF, se ha calculado integrando en el promedio del conjunto de las CCAA el importe de los recursos del REF.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Canarias (2018c), GTS (2007), IGAE (2019), INE (2019) y MINHAP (2019).

4.1 Canarias en el modelo de financiación autonómica regulado por la Ley 21/2001

El modelo creado por la Ley 21/2001 (para una descripción de este modelo véase por ejemplo López Laborda, 2006) incluía, entre los recursos tributarios

cedidos a las CCAA, un 35% de la recaudación líquida del IVA y un 40% de la relativa al IH e ILT. Por otro lado, aunque con un menor peso en los recursos financieros del SFA, también se integraba el Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH), impuesto que tampoco era exigible en la CAC. Por ello, y por su PIB per cápita inferior a la media, la CAC presentaba la menor recaudación por unidad de necesidad para el conjunto de tributos integrados en el SFA, lo que resultaba, a su vez, en que Canarias es la CA para la que el Fondo de Suficiencia (FS) tenía una mayor importancia relativa en su financiación total (en 2002, 71,3%, seguida de Extremadura, con un peso del 62,7%⁸, siendo el promedio para el conjunto de las CCAA el 33,5%). Por otra parte, los recursos tributarios del REF no formaban parte de los recursos financieros del SFA ni se consideraban en modo alguno para la determinación de la financiación de la CAC.

En el gráfico 1 se observa como a la CAC le correspondió en el año base (1999) una financiación por habitante ajustado muy próxima al promedio, en lo que a recursos financieros del SFA se refiere. Sin embargo, la posición de la CAC, medida a través de este índice, experimentó rápidamente un retroceso desde la entrada en vigor de este modelo, que se incrementó en 2008. En 2009, de haber estado este modelo en vigor, el índice de financiación de la CAC habría sido del 85,8% (95,9% si se considera el REF).

Las razones para esta evolución descendente de la CAC fueron esencialmente dos:

- 1) Su población ajustada creció significativamente más que el promedio: en el periodo 1999-2009, en la CAC creció un 25%, frente al 17% del promedio, hecho que se registró ya fundamentalmente en 2002, primer año de vigencia de este modelo (véase tabla 3). Sin embargo, el importe del FS de cada CA no se ajustaba atendiendo a la evolución de las variables que se emplearon para determinar las necesidades de financiación en su año base (1999), sino mediante el ITE (véase artículo 15 de la Ley 21/2001).
- 2) La otra desviación significativa en relación al promedio se produjo en 2008 y 2009, como consecuencia principalmente de las variaciones negativas

⁸ Para comparar adecuadamente este peso relativo entre las dos CCAA, sería necesario tener en cuenta que la CAC presentó en ese año un índice de financiación por habitante ajustado del 96% (sin REF) del promedio, mientras que en Extremadura fue del 112%.

registradas en los ingresos tributarios del Estado (ITE) (-17% y -29% en 2008 y 2009, respectivamente, en relación al ejercicio anterior⁹), indicador empleado por el modelo para actualizar el FS de cada CA cuando este no resultaba a favor del Estado. Si bien la mencionada variación negativa del ITE afectó también a otras CCAA, Canarias es, como ya se ha indicado, la CA para la que el FS tenía un mayor peso en su financiación total, debido, entre otros factores, a la existencia del REF. En este sentido, la recaudación cedida por habitante ajustado por los impuestos no exigibles en Canarias para el resto de las CCAA suponía el 49,2% del FS correspondiente a la CAC en 1999.

Todo ello resultó en que la posición de Canarias pasó de situarse casi en el promedio en el año base (1999) (véase gráfico 1) a presentar en 2009, de haberse aplicado en dicho año este modelo, un desfase superior al 14%. En este sentido, han existido, tanto en este modelo de SFA como en el vigente, criterios específicos relativos a su dinámica para ciertas CCAA con una posición singular en el SFA. Así, el artículo 15 de la Ley 21/2001 recogía que en el caso de las CCAA con FS negativo (Madrid y Baleares), este último recurso evolucionaría de acuerdo con el ITE calculado para la recaudación producida en el territorio de la CA, salvo que la evolución de este indicador para la recaudación estatal resultara en un índice que fuera inferior, en cuyo caso se emplearía este último. Sin embargo, la Ley 21/2001 no contenía salvaguarda alguna para la CAC atendiendo al peso significativamente superior del FS en su financiación debido a sus singularidades.

Aunque el modelo regulado por la Ley 21/2001 no fue el que finalmente se aplicó para determinar la financiación definitiva en 2009, el resultado que este habría producido en ese año ha tenido un peso importante para determinar la posición de cada CA en el SFA regulado por la Ley 22/2009 a través de su cláusula de *statu quo*. En el modelo aprobado en 2001, y si se consideran también los recursos procedentes del REF que han financiado a la CAC, su índice de financiación por habitante ajustado habría pasado del 116,2% del promedio del conjunto de las CCAA en el año base (1999) (gráfico 1), a un 95,9% en 2009 de haber estado vigente en ese año este modelo (incluyendo el valor normativo del REF para la CAC).

⁹ El principal factor que explica la diferencia entre la evolución de los recursos tributarios cedidos a las CCAA en términos normativos y la del ITE consiste en que para este último se consideran las entregas a cuenta del SFA para las CCAA, así como la liquidación de dos años atrás. De este modo, la recaudación total de los tributos que forman parte del ITE, antes de la participación de las CCAA, varió esos años de forma similar a la recaudación de los tributos cedidos en términos normativos.

Tabla 3. Evolución de la financiación del SFA en términos normativos y a competencias homogéneas (Ley 21/2001) y de la población ajustada en el periodo 1999-2009

	Variación 1999-2002	Variación 2002-2007	Variación 2007-2008	Variación 2008-2009
Comunidad Autónoma de Canarias				
Financiación normativa homogénea total	23,3%	50,7%	-12,1%	-22,6%
Población ajustada	8,3%	9,9%	3,2%	1,8%
CCAA de régimen común				
Financiación normativa homogénea total	23,1%	51,3%	-9,5%	-18,7%
Población ajustada	4,2%	8,4%	2,2%	1,3%

Nota: estas variaciones se han determinado sobre la base de los supuestos contemplados en el gráfico 1, si bien el importe para 2009 tomado como referencia en esta tabla es el que habría resultado en ese ejercicio de haber estado el modelo de la Ley 21/2001 vigente.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Canarias (2018b), GTS (2007), IGAE (2018), INE (2018) y MINHAP (2018).

4.2 Canarias en el modelo de financiación autonómica regulado por la Ley 22/2009

Tanto en el modelo SFA vigente como en el anterior, debido a que entre sus recursos financieros se encuentran impuestos no exigibles en Canarias por su REF (con porcentajes de cesión superiores en el modelo actual), uno de los rasgos distintivos de la financiación correspondiente a la CAC consiste, nuevamente, en que su capacidad tributaria por unidad de necesidad es la más baja, con un desfase notable en relación a las demás. Este hecho da lugar a otro rasgo singular de Canarias en cuanto al SFA: es la CA con una mayor transferencia de garantía (TG) por habitante ajustado. Así mismo, en 2017 la TG tuvo un peso del 50,06% sobre la FHT de la CAC, seguida a distancia por Extremadura (26,4%).

Por otra parte, a través de las cláusulas de *statu quo* que contiene el modelo y que se materializan a través del Fondo de Suficiencia Global (FSG)¹⁰, el resultado que habría producido en 2009 el modelo regulado por la Ley 21/2001 tuvo un papel muy relevante para explicar la posición de la mayoría de las CCAA en el modelo aprobado por la Ley 22/2009. Así, las posiciones relativas de cada CA en el SFA están más correlacionadas con su *statu quo* que con las que se derivarían de la distribución

¹⁰ Para una explicación en detalle sobre el modelo vigente de SFA véase por ejemplo De la Fuente (2012).

basada en un reparto del 75% de los recursos tributarios proporcional a la población ajustada y en atribuir el 25% a cada CA atendiendo a los rendimientos producidos por cada una. El *statu quo* de Canarias, calculado cómo establece la Ley 22/2009, se corresponde con un índice por habitante ajustado, a competencias homogéneas, del 84,7% -segundo importe más bajo del conjunto de las CCAA-, principalmente por los motivos señalados en el apartado 4.1. Este hecho ha dado lugar a que finalmente el índice de financiación en 2009 en el modelo vigente, considerando todos sus recursos, fuera del 84,3% (en términos normativos y a competencias homogéneas; gráfico 1). Por otra parte, si, como ya se explicó en el apartado anterior, la evolución negativa del ITE en 2008 y 2009, en combinación con la alta importancia del FS en su financiación por la existencia del REF, determinó en gran medida el *statu quo* de la CAC, su financiación no experimentó en igual grado el impacto positivo del fuerte crecimiento del ITE en 2010, debido a que en el modelo vigente el FSG de cada CA, que evoluciona con el ITE, tiene un significativo menor peso que el FS en el modelo anterior. Si bien esto no es un hecho que haya afectado únicamente a la CAC, sí es cierto que fue la CAC la que registró en 2010 un descenso más importante del peso del FSG en su financiación en relación a la que habría tenido el FS en 2009 (-56,7%, siendo la siguiente variación negativa más importante del 35,6%). Esta mayor distancia tiene su origen en gran medida en la existencia del REF.

El Fondo de Competitividad ha jugado también un papel relevante en la posición de cada CA en el modelo del SFA regulado por la Ley 22/2009. Este fondo tiene entre sus fines acercar al promedio de financiación a aquellas CCAA que cuentan con una financiación por habitante ajustado inferior, actuando por tanto como mecanismo de cierre. Este promedio, tal y como lo define el artículo 23 de la Ley 22/2009, no integra los recursos del propio Fondo de Competitividad ni del Fondo de Cooperación, por lo que, junto con otras particularidades contenidas en la Ley para su determinación, el Fondo de Competitividad ha proporcionado recursos que ha permitido a las CCAA beneficiarias alcanzar, en el periodo 2010-2017, una financiación por habitante ajustado del 95,3% del promedio del total de recursos del SFA.

La CAC ha resultado beneficiaria, en algunos ejercicios del periodo 2009-2014, del Fondo de Competitividad, por presentar una financiación por debajo del promedio. La distancia hasta el promedio que trata de cubrir el Fondo de Competitividad se determina tras considerar lo que una CA recibe a través del Fondo de Cooperación, de modo que lo que le corresponde por este último fondo se traduce en una menor

participación del Fondo de Competitividad, circunstancia que se da para otras CCAA como Andalucía, Valencia y Murcia.

Así mismo, para determinar la participación de la CAC en el Fondo de Competitividad, la Ley 22/2009, a través del párrafo tercero de su disposición adicional segunda y antes de la supresión en 2017 de dicho párrafo, establecía que se debían considerar los recursos que le correspondían a la CAC por el "IGIC, AIEM, IEDMT, la recaudación del Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo y del recargo del IGIC tabaco rubio y la compensación IGTE correspondiente a la Comunidad", siendo esta la primera vez en que se computa su participación en los recursos derivados del REF para determinar la financiación que corresponde a la CAC en el SFA, eliminando la complementariedad de estos recursos. Este hecho ha sido considerado por Clavijo, Galván y Sánchez (2018:113) una vulneración de las exigencias constitucionales del REF.

La consideración de los recursos del REF en relación a la participación de Canarias en el Fondo de Competitividad resultó en que la cuantía del mismo para esta CA resultara nula o minorada de forma significativa, ya que se traducía en que, o bien la CAC sobrepasaba la financiación promedio por habitante ajustado que se plantea como objetivo este fondo (2009, 2012, 2013), o bien se encontraba muy cerca del mismo (2010, 2011 y 2014).

Como resultado de todo lo anterior, el índice de financiación por habitante ajustado para Canarias, considerando también los recursos del REF en su valor normativo, posiciona a Canarias en el periodo 2009-2014 entre las CCAA con menor financiación en el SFA, que son todas aquellas que han resultado beneficiarias del Fondo de Competitividad por presentar una financiación inferior (Valencia y Murcia todos los años de este periodo, y Andalucía en 2012). Concretamente, durante el periodo 2009-2014 la CAC obtuvo una financiación por habitante ajustado, en lo que a recursos del SFA se refiere en términos normativos y a competencias homogéneas, del 85,7% del promedio. Si a la financiación procedente del SFA se añaden los recursos procedentes del REF en términos normativos, este índice, para el mismo periodo, se situó en el 95,0% (véase tabla 4).

Tabla 4. Índice de financiación SFA por habitante ajustado en términos normativos y a competencias homogéneas, añadiendo valor normativo del REF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cataluña	103,1%	99,5%	99,8%	99,2%	98,5%	98,6%	99,1%	99,2%	100,0%
Galicia	100,7%	104,7%	104,0%	103,8%	104,2%	103,4%	102,9%	102,3%	100,7%
Andalucía	93,4%	95,8%	95,4%	96,3%	96,0%	97,2%	95,7%	95,6%	95,4%
Asturias	104,5%	108,4%	108,0%	107,7%	107,6%	106,7%	106,4%	105,4%	103,9%
Cantabria	117,6%	122,5%	124,0%	124,1%	130,0%	126,4%	128,6%	126,5%	123,7%
Rioja (La)	108,9%	115,3%	118,1%	115,4%	119,8%	119,3%	119,0%	117,8%	116,0%
Murcia (Región de)	95,9%	94,8%	94,7%	95,2%	94,6%	94,7%	94,6%	94,5%	94,4%
Valencia	94,1%	94,8%	94,7%	95,0%	94,6%	94,6%	94,6%	94,5%	94,4%
Aragón	104,4%	107,3%	110,0%	109,8%	107,6%	109,2%	109,3%	108,2%	106,4%
Castilla - La Mancha	95,8%	98,7%	98,1%	98,3%	101,1%	100,0%	99,9%	99,5%	98,1%
Canarias	92,7%	94,8%	94,7%	96,1%	96,4%	95,6%	100,3%	105,9%	109,1%
Extremadura	104,9%	112,5%	108,4%	111,1%	112,5%	112,1%	111,9%	110,5%	108,2%
Baleares (Illes)	98,9%	99,5%	100,4%	99,6%	98,9%	99,1%	99,1%	99,0%	100,1%
Madrid	108,1%	99,5%	100,4%	99,2%	98,6%	98,7%	98,7%	98,6%	100,1%
Castilla y León	104,2%	108,7%	108,0%	107,5%	108,1%	107,2%	107,1%	106,4%	104,7%
Total CC.AA.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de MINHAP (2019).

En 2017, a través de la disposición final 19 de la LPGE 2017, se modificó la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, suprimiéndose la consideración de los recursos del REF para cuantificar la participación de la CAC en el Fondo de Competitividad en 2015 y posteriores ejercicios. Esta disposición fijó, además, una senda transitoria en la que el incremento de financiación derivado de esta desvinculación se minoró en un 57% en la liquidación de 2015 y en un 30% en la de 2016, siendo la liquidación para 2017 la primera que ha registrado el incremento de financiación por este motivo en su totalidad. Como resultado de esta modificación, el índice de financiación de la CAC (incluyendo los recursos del REF en su valor normativo) ha pasado al 109,1%, lo que la sitúa como la tercera CA con mayor financiación en términos normativos y a competencias homogéneas. Si el análisis anterior se realiza considerando los ajustes que propone De la Fuente (2019) para 2017 con el fin de estimar de forma más precisa la capacidad fiscal por los tributos cedidos tradicionales, el índice de la CAC en ese año pasaría al 110,2% del promedio de las CCAA de régimen común (cuarta posición del conjunto de estas CCAA) (véase tabla 5).

Tabla 5. Índice de financiación SFA 2017 a competencias homogéneas, incluyendo REF y considerando los ajustes a la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales propuestos por De la Fuente (2019) (millones de euros, excepto últimas dos columnas)

	Financiación normativa SFA a competencias homogéneas (1)	Valor normativo REF (2)	Ajustes valor normativo tributos cedidos tradicionales (De la Fuente, 2019:23) (3)	Financiación tras ajustes (3) e incluyendo VN REF (4) =(1)+(2)+(3)	Financiación (4) por h.a.	Índice de financiación (4) por h.a.
Cataluña	18.649,25		34,00	18.683,25	2.517,95	100,5%
Galicia	7.344,17		-126,00	7.218,17	2.487,64	99,3%
Andalucía	19.606,32		-59,00	19.547,32	2.389,82	95,4%
Asturias	2.844,79		-51,00	2.793,79	2.562,97	102,3%
Cantabria	1.822,96		-87,00	1.735,96	2.961,25	118,2%
La Rioja	944,22		-17,00	927,22	2.861,26	114,2%
Murcia	3.415,83		-59,00	3.356,83	2.332,14	93,1%
Valencia	11.410,79		-353,00	11.057,79	2.299,71	91,8%
Aragón	3.729,24		-76,00	3.653,24	2.620,25	104,6%
C-La Mancha	5.212,42		-54,00	5.158,42	2.439,16	97,4%
Canarias	5.075,03	788,73	18,00	5.881,76	2.750,36	109,8%
Extremadura	3.071,85		-33,00	3.038,85	2.690,55	107,4%
Baleares	2.787,12		348,00	3.135,12	2.829,60	113,0%
Madrid	15.855,96		245,00	16.100,96	2.554,38	102,0%
Cast. y León	6.910,73		-79,00	6.831,73	2.601,33	103,9%
Total 2017	108.680,68	788,73	-349,00	109.120,41	2.504,85	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de De la Fuente (2019) y MINHAP (2019).

La tabla 6 también contiene el índice de financiación por habitante ajustado de las distintas CCAA de régimen común para el periodo 2015-2017 considerando todos los recursos no financieros en términos SEC de los que han dispuesto las CCAA de régimen común en cada uno de estos años (no únicamente los procedentes del SFA), tras practicar los ajustes propuestos por Melián, Apolinario, Dorta y Quesada (2017)¹¹. Así mismo, para mostrar estos recursos netos de la financiación concedida a cada CA por competencias singulares vía SFA se ha deducido una estimación de la financiación recibida por las mismas en términos de caja¹². En esta tabla se observa

¹¹ Además de los ajustes descritos en Melián et al. (2017), los importes en términos SEC de IGAE (2019) han sido objeto de otro ajuste adicional como consecuencia del cambio en 2019 en cuanto a cómo se registran los recursos del REF en términos SEC.

¹² Los importes concedidos a cada CA en concepto de competencias singulares se conocen a través de la liquidación del SFA de cada año y en términos definitivos. Dado que los recursos por transferencias (las competencias singulares forman parte del FSG) del SFA se registran en el SEC atendiendo a las entregas a cuenta percibidas cada año y la

que la CAC ocuparía en 2017 la posición sexta si se consideran todos los recursos no financieros percibidos en ese ejercicio, excepto los relativos a competencia singulares. Esta posición, inferior a la mostrada en las tablas 4 y 5, se debe, entre motivos, a que el índice de la tabla 6 contiene los recursos percibidos efectivamente en 2017, los cuales no incluyen la totalidad del incremento de financiación de la CAC por el aumento del Fondo de Competitividad con origen en la modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, el cual se ha percibido en su totalidad en 2019 con la liquidación del SFA para 2017.

Tabla 6. Los recursos no financieros SEC tras ajustes: índice por habitante ajustado sobre el promedio de las CCAA de régimen común

	2015	2016	2017
Andalucía	96,7%	94,6%	93,5%
Aragón	100,2%	101,3%	101,2%
Asturias	112,7%	110,3%	106,0%
Baleares	101,6%	104,1%	108,6%
Canarias	101,6%	103,2%	107,4%
Cantabria	125,6%	117,5%	119,0%
Castilla-La Mancha	94,4%	90,7%	90,2%
Castilla y León	101,7%	98,7%	96,0%
Cataluña	110,6%	115,6%	115,6%
Extremadura	120,5%	113,6%	111,3%
Galicia	106,8%	100,8%	98,5%
Madrid	90,4%	91,7%	92,5%
Murcia	94,9%	95,1%	94,4%
La Rioja	116,0%	113,8%	111,5%
Comunitat Valencia	87,6%	90,2%	93,3%
Desv. típica	10,7%	9,1%	9,0%

Fuente: elaboración propia a partir de IGAE (2019) y Melián et al. (2017).

liquidación de dos años atrás, para estimar la parte de estas entregas a cuenta y de la liquidación que se correspondería con la parte del FSG por competencias singulares se ha dividido el importe definitivo de estas competencias para cada CA por el ratio entre, por un lado, el valor definitivo de los recursos sujetos a liquidación de 2017 (sin incluir los fondos de convergencia) y, por otro, las entregas a cuenta por los recursos sujetos a liquidación percibidos en 2017 y la liquidación de 2015, sin incluir en la misma los fondos de convergencia.

4.3 La compensación al Estado por la supresión del IGTE

Es también necesario analizar el impacto, en la financiación de la CAC, de la compensación al Estado por la supresión del IGTE, y las reducciones que ha experimentado la misma. La CAC transfirió al Estado desde 1993 hasta 2015 una compensación por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE). El IGTE se aplicó en Canarias hasta 1991, si bien únicamente para algunos hechos imponible debido a la existencia del REF, siendo suprimido como consecuencia de la creación del IGIC en 1992. Dado que la recaudación del IGTE en Canarias correspondía al Estado y que la del IGIC se atribuyó desde su inicio a la haciendas territoriales canarias¹³, se arbitró mediante Acuerdo de la Comisión Mixta Estado Comunidad Autónoma de Canarias del 20 de octubre de 1993 una compensación al Estado por parte de aquella por la pérdida de ingresos que este hecho suponía. Esta compensación constituía un empleo no financiero en términos del SEC para la CAC de cuantía significativa. Así, por ejemplo, en 2007 y 2008 esta compensación resultó en 312,9 y 279,8 millones de euros, respectivamente, suponiendo en promedio, durante el periodo 1993-2008, cerca de la mitad de los recursos correspondientes a la CAC en relación al IGIC, el AIEM y el IEDMT¹⁴. El Acuerdo de la Comisión Mixta Estado Comunidad Autónoma de Canarias por el que se aceptó el SFA regulado por la Ley 22/2009 contenía elevadas reducciones de esta compensación, las cuales, en 2009, 2010 y 2011 ascendieron a 50, 170 y 170 millones de euros, respectivamente. A partir de 2012 la reducción de la compensación se estableció en el 50% de la misma. Para 2016 y sucesivos ejercicios esta compensación ha quedado suspendida en su totalidad hasta la aprobación del nuevo SFA¹⁵.

Como ya se ha indicado, el cómputo de los recursos derivados del REF correspondientes a la CAC en el Fondo de Competitividad se fijó de modo que la compensación al Estado por la supresión del IGTE minoraba estos recursos del REF.

¹³ El IGIC sustituyó al IGTE y al Arbitrio Insular sobre el Lujo, financiando este último la actividad de las haciendas territoriales canarias.

¹⁴ Estos impuestos integran el denominado Bloque de Financiación Canario, cuya recaudación se distribuye entre la CAC y las CCLL de acuerdo con los criterios fijados en la Ley 9/2003, 3 abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

¹⁵ Esta suspensión se acordó mediante Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado Comunidad Autónoma de Canarias del 16 de noviembre de 2015. Así mismo, esta suspensión quedó también establecida en el artículo 8 del Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social.

Por lo tanto, las reducciones de la compensación concedidas a la CAC incrementan el montante total de recursos del REF que debía considerarse a efectos del Fondo de Competitividad, lo cual se tradujo, en gran medida, en una menor participación en dicho fondo, si bien con dos años de diferimiento, ya que el abono a las CCAA de las cuantías relativas a los fondos de convergencia se realiza junto con la liquidación del SFA.

En la tabla 7 se concreta de forma analítica el impacto de las reducciones de esta compensación en la participación de la CAC en el Fondo de Competitividad, teniendo en cuenta para ello que, cuando estas reducciones hicieron que el índice de financiación que se utiliza a los efectos del fondo de competitividad superara la unidad, ello no implicaba una minoración de los recursos a percibir desde este fondo. Por el contrario, el incremento que produjo hasta la unidad se correspondió con unos menores ingresos procedentes del Fondo de Competitividad. Así mismo, para 2015 y 2016 es necesario considerar la senda transitoria establecida en la LPGE 2017 para la supresión de la consideración del REF en el Fondo de Competitividad¹⁶.

Tabla 7. Reducción de la compensación al Estado por la supresión del IGTE no contrarrestada con una menor participación en el Fondo de Competitividad (RNC)

Periodo 2009-14	
Condición	RNC
si $IFH_{CAC} > 1$	$RNC = (IFH_{CAC} - 1) * fht * pa_{CAC}$
si $IFH_{cac} \leq 1$	$RNC = 0$
Periodo 2015-16	
Condición	RNC
si $IFH_{CAC} > 1$	$RNC = (IFH_{CAC} - 1) * fht * pa_{CAC} + (1 - IFHSRC_{CAC}) * fht * pa_{CAC} * (1 - m)$
si $IFH_{cac} \leq 1$	$RNC = (IFH_{CAC} - IFHSRC_{CAC}) * fht * pa_{CAC} * (1 - m)$

Nota. IFH_{cac} es el índice de financiación homogénea por habitante ajustado de la CAC a los efectos del Fondo de Competitividad (art. 23 Ley 22/2009) en su valor previo al reparto de este fondo; fht es la financiación homogénea por habitante ajustado promedio para las CCAA a los efectos de este fondo; pa_{cac} es la población ajustada de la CAC; $IFHSRC_{CAC}$ es el mismo índice anterior pero sin considerar la reducción de la compensación por la supresión del IGTE (valor previo al reparto del fondo); y m es el porcentaje de minoración que se estableció para 2015 (57%) y 2016 (30%) en la disposición final décimo novena de la LPGE 2017.

¹⁶ El incremento de financiación vía Fondo de Competitividad que supone la modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, eliminando la consideración de los recursos del REF en el Fondo de Competitividad, se minoró en un 57% en 2015 y en un 30% en 2016 (disposición final décimo novena de la LPGE 2017).

En el periodo 2009-2014, las reducciones de la compensación al Estado por la supresión del IGTE se han contrarrestado con una menor participación en el Fondo de Competitividad, en promedio, en un 92,4% (véase tabla 8), lo que explica que estas reducciones no hayan supuesto, cuando se consideran los recursos del REF en el análisis, una mejora relativa de la posición de la CAC en el SFA. En cuanto a 2015-2016, las reducciones de esta compensación contrarrestadas con menores ingresos del Fondo de Competitividad supusieron el 27,6% de las mismas. Si se considera el total del periodo 2009-2016, la proporción de las reducciones contrarrestadas con menores recursos del Fondo de Competitividad ascendió al 69,1%. A partir de 2017 las reducciones de la compensación al Estado por la supresión del IGTE, que como ya se indicó ascienden a su totalidad, no son contrarrestadas en cuantía alguna con una menor participación en el Fondo de Competitividad.

Tabla 8. Reducciones de la compensación al Estado por la supresión del IGTE contrarrestadas con una menor participación en el Fondo de Competitividad

	[a]	[b]	[c]	[d]	[e]	[f]	[g]	[h]	[i]
2009	2.365,92	50.000	385.151	0,9293	0,9943	1,0040	29.338,20	20.661,80	58,7%
2010	2.232,52	170.000	495.066	0,8841	0,9505	0,9852	170.000,00	0,00	100,0%
2011	2.148,67	170.000	513.226	0,8827	0,9552	0,9912	170.000,00	0,00	100,0%
2012	1.971,54	141.540	475.813	0,8906	0,9678	1,0005	139.452,81	2.086,93	98,5%
2013	1.938,04	148.555	452.864	0,9012	0,9741	1,0096	108.361,51	40.193,07	72,9%
2014	2.046,51	152.799	485.847	0,8877	0,9638	0,9988	152.799,19	0,00	100,0%
2015	2.184,28	156.257	541.296	0,8902	0,9729	1,0064	71.977,03	84.279,99	46,1%
2016	2.219,48	312.514	734.748	0,8705	0,9597	1,0257	57.232,30	255.281,74	18,3%

[a] *fht*, financiación homogénea por habitante ajustado promedio para las CCAA a los efectos del Fondo de Competitividad.

[b] Importe de reducción acordada de compensación por supresión IGTE (miles de euros).

[c] Valor normativo REF minorado por compensación por supresión IGTE tras su reducción (miles de euros).

[d] Índice de financiación normativa y a competencias homogéneas de la CAC para Fondo de Competitividad, sin considerar valor normativo del REF.

[e] $IFHSRC_{CAC}$, índice de financiación homogénea a los efectos del Fondo de Competitividad, sin considerar la reducción de la compensación por la supresión del IGTE (valor previo al reparto del fondo).

[f] IFH_{cac} , índice de financiación homogénea por habitante ajustado de la CAC a los efectos del Fondo de Competitividad (valor previo al reparto de este fondo).

[g] Reducción de compensación por supresión de IGTE contrarrestada con menor Fondo de Competitividad (miles de euros).

[h] Reducción de compensación por supresión IGTE no contrarrestada vía Fondo de Competitividad (RNC) (miles de euros).

[i] Porcentaje de reducción de compensación por supresión IGTE contrarrestada con menor Fondo de Competitividad.

Nota: Los IFH_{CAC} que se recogen en esta tabla para 2015 y 2016 incluyen el REF, no coincidiendo con los mostrados para las liquidaciones del SFA de esos años, ya que desde 2015 el REF no se considera a los efectos del Fondo de Competitividad.

V. VALORACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSIDERACIÓN DE LOS RECURSOS DEL REF EN EL PERIODO 2009-2014

El presente apartado trata de reflejar las implicaciones que tuvo la vía elegida por la Ley 22/2009 en el momento de su aprobación para considerar los recursos del REF, únicamente con el fin de poner de relieve la importancia que tiene cómo se configura el modelo de SFA a través de las distintas variables que conforman el mismo. Para ello se ha analizado la vía utilizada en el periodo 2009-2014, frente a otra posible alternativa: la integración en el SFA de los recursos del REF correspondientes a la CAC de igual modo que el resto de recursos tributarios cedidos e integrados en la capacidad tributaria de éste. La opción seguida para considerar los recursos del REF correspondientes a la CAC en el modelo de SFA aprobado en 2009 fue a través del Fondo de Competitividad, lo cual quedó recogido en el párrafo tercero de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, hasta su supresión en 2017 con efectos a partir de la liquidación del SFA para 2015. Todo ello se tradujo en que los recursos del REF que financian la actividad de la CAC, si bien no han formado parte de los recursos financieros del SFA, se tenían en cuenta para valorar la distancia de esta CA en relación al promedio de financiación homogénea por habitante ajustado que se emplea para el Fondo de Competitividad (el cual no incluye los recursos del REF).

Frente a esta opción, otra posibilidad habría sido que la recaudación por estos recursos derivados del REF se hubiesen integrado desde 2009 en el SFA del mismo modo que el resto de recursos tributarios cedidos; es decir, un 75%, en el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), lo que habría supuesto una menor TG para la CAC. En el caso del resto de CCAA, en consecuencia, su TG habría sido superior (o por un importe negativo inferior, si se tratara de una CA contribuyente al FGSPF). Por otra parte, la integración de los recursos del REF en el SFA habría traído consigo su inclusión en el *statu quo* de la CAC en 2009, incrementando su importe, y, por tanto, sus necesidades globales de financiación, lo que habría aumentado la cuantía del FSG de la CAC para este ejercicio. Por otro lado, las necesidades globales de financiación de las otras CCAA no se habrían visto

alteradas, pero si sus FSG, que disminuirían, ya que el importe de sus TG habría aumentado. Partiendo de que la distribución del Fondo de Cooperación no tiene en cuenta ninguno de los parámetros que se habrían visto afectados por la integración de los recursos del REF en la capacidad tributaria del SFA, este hecho no habría producido cambios en la distribución del mismo.

Sobre la base de todo lo anterior, la financiación total que habría obtenido en 2009 cualquiera de las CCAA, antes del reparto del Fondo de Competitividad, habría sido igual a la que le correspondió efectivamente en ese ejercicio. La diferencia consistiría en que la CAC habría obtenido una menor TG, hecho que habría sido contrarrestado por un FSG superior en igual cuantía que la minoración de aquella. En el caso del resto de las CCAA se habría producido el efecto contrario.

Sin embargo, es principalmente a partir de 2010 cuando se habrían registrado diferencias entre las dos alternativas para las distintas CCAA, debido a que las reglas previstas para la evolución de cada uno de los recursos del SFA son distintas. Así, en el caso del FGSPF, la parte más importante de su cuantía total evoluciona de acuerdo a cómo lo haga la recaudación en términos normativos de los impuestos cedidos y sujetos a liquidación por parte del Estado, mientras que en caso del FSG la Ley 22/2009 prevé que lo haga conforme al ITE¹⁷, habiéndose registrado diferencias notables entre cómo han variado ambos, especialmente en 2010 y 2013. Por otra parte, el efecto final queda sujeto al hecho de cómo se sitúa cada CA frente al mínimo de financiación que supone el Fondo de Competitividad.

Otro aspecto con incidencia en los resultados habría sido que la introducción del valor normativo del REF en la capacidad tributaria habría supuesto un aumento de la financiación homogénea por habitante ajustado promedio que el Fondo de Competitividad toma como referencia, lo que habría dado lugar a una mayor cuantía en este fondo a las CCAA beneficiarias. En la tabla 9 se muestra que la CAC y las CCAA beneficiarias del Fondo de Competitividad son las que habrían experimentado una mayor variación de su financiación, de haberse optado por esta alternativa.

¹⁷ Sin perjuicio de los motivos previstos en el artículo 21 de la Ley 22/2009 para la revisión de la cuantía del FSG, como pueden ser las variaciones de tipos del IVA e impuestos especiales de fabricación.

Tabla 9. Variación en la financiación en términos normativos y a competencias homogéneas para el periodo 2009-2014 en caso de haberse integrado el REF en la capacidad tributaria (miles de euros)

CCAA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL 2009-2014 [1]	[1] por h.a.
Cataluña	-4.720,63	87.734,75	91.387,59	84.866,80	80.215,14	86.711,86	426.195,51	57,12
Galicia	-0,03	-6.051,56	-3.394,70	18.472,46	-8.880,50	-9.827,71	-9.682,04	-3,25
Andalucía	-0,16	-16.267,93	-8.592,69	88.887,20	60.662,30	-26.812,25	97.876,47	11,85
Asturias	-2,72	-2.309,10	-1.308,19	5.339,19	-3.348,66	-3.704,94	-5.334,42	-4,71
Cantabria	1,35	-1.173,63	-638,64	-2.156,58	-1.697,27	-1.867,55	-7.532,31	-12,68
La Rioja	-0,01	-653,92	-349,19	-663,18	-937,30	-1.037,09	-3.640,70	-11,05
Región de Murcia	12.459,31	16.073,06	16.690,97	15.503,61	14.821,38	15.919,43	91.467,77	63,76
C. Valenciana	-3.195,13	56.425,96	58.415,61	54.222,34	50.401,42	53.748,65	270.018,85	54,32
Aragón	-0,02	-2.874,76	-1.605,50	-831,71	-4.091,49	-4.584,54	-13.988,03	-9,82
Castilla-La Mancha	-0,04	-4.394,25	-2.324,44	4.238,01	-6.486,39	-7.283,31	-16.250,42	-7,39
Canarias	0,00	24.579,38	25.558,52	65.153,33	123.354,77	129.766,16	368.412,16	170,42
Extremadura	-0,02	-2.381,23	-1.356,87	10.014,51	-3.448,57	-3.855,46	-1.027,64	-0,81
I. Balears	6.519,71	13.032,41	13.683,53	12.747,61	12.024,38	12.963,27	70.970,91	64,09
Madrid	-3.843,04	71.935,29	75.534,73	70.194,07	67.953,75	73.237,21	355.012,01	57,51
Castilla y León	-0,04	-5.658,81	-3.211,52	23.501,73	-8.377,84	-9.327,15	-3.073,63	-1,12
Total	7.218,54	228.015,65	258.489,25	449.489,40	372.165,13	304.046,57	1.619.424,54	36,72

Nota: (a) Los importes con signo positivo corresponden a un incremento de financiación en el caso de que el REF se hubiese integrado en la capacidad tributaria. (b) El valor normativo del REF para 2009 utilizado en este trabajo asciende a 385.150,64 miles de euros (véase apéndice).

VI. CONCLUSIONES

El REF constituye un conjunto de medidas cuya finalidad última consiste en promover el desarrollo económico y social de Canarias, encuentra su justificación en las desventajas por su condición de región ultraperiférica y tiene su origen en el principio constitucional de solidaridad. Entre sus medidas más relevantes destacan la menor presión fiscal indirecta –a través de las franquicias fiscales estatales sobre el consumo- y la existencia de una imposición indirecta canaria cuya recaudación ha tenido el carácter de financiación complementaria para la CAC -excepto para el modelo vigente hasta la liquidación correspondiente a 2014 y en las de 2015 y 2016 de forma parcial-. Estas dos medidas del REF, con incidencia en el SFA, han resultado en que sea esta CA para quien las transferencias de nivelación en el SFA han tenido un mayor peso relativo en su financiación en los dos últimos modelos, hecho que deberá ser considerado adecuadamente ante su próxima reforma. De este modo, la no aplicación en Canarias de determinados impuestos indirectos cuya recaudación se

incluye dentro de los recursos financieros del SFA hace necesario que se establezcan mecanismos que garanticen que estas peculiaridades fiscales no conlleven una financiación inferior, tanto en el momento de arranque del modelo como en su dinámica, lo que deberá tenerse en cuenta ante la próxima reforma del SFA. En el caso del modelo propuesto por Comisión de Expertos (2017), no se propone medida alguna en este sentido, si bien en este caso no sería preciso, dado que este modelo propone distribuir la totalidad de los recursos autonómicos derivados del IVA y de los impuestos especiales de forma proporcional a la población ajustada de cada CA.

Si se analiza lo sucedido en el pasado más reciente, en el caso del modelo aprobado por la Ley 21/2001, los criterios previstos para su dinámica impactaron negativamente a la CAC, haciendo que la posición relativa de esta en relación al resto de CCAA en financiación por habitante ajustado experimentara una disminución importante a lo largo de su vigencia. Si bien este modelo se aplicó del mismo modo a todas las CCAA, estos criterios tuvieron en la CAC una especial incidencia, debido a la elevada importancia del Fondo de Suficiencia en su financiación, consecuencia directa del REF -concretamente de las franquicias fiscales estatales-, sin que la Ley 21/2001 previese salvaguarda alguna por este rasgo singular. Si bien estos problemas asociados a la dinámica del modelo han sido resueltos en gran medida en el modelo regulado por la Ley 22/2009, estos resultados, a través de la cláusula de *statu quo*, han determinado de forma relevante la posición de la CAC en el modelo regulado por el mismo. A lo anterior habría que añadir la consideración que se hizo en este último modelo inicialmente de los recursos del REF y de la reducción de la compensación al Estado por la supresión del IGTE, y que supuso terminar con la complementariedad de estos recursos y contrarrestar la reducción de aquella compensación en gran medida con menores recursos del SFA. Ambos hechos determinaron que la CAC se encontrara entre las CCAA con menor financiación en el SFA, incluso considerando los recursos del REF (en sus términos normativos), en el periodo 2009-2014. A partir de 2015 (recursos percibidos desde 2017) se ha recuperado gradualmente la complementariedad de los recursos del REF, y ya en la liquidación relativa a 2017 (año en que dejaron de considerarse los recursos del REF en su integridad) la CAC sería la tercera CA con financiación más elevada por habitante ajustado (en los términos normativos propuestos por la Ley 22/2009 y a competencias homogéneas según la valoración de las competencias singulares que se hace de las mismas en la liquidación del SFA), si se consideran también los recursos del REF en sus valores normativos. En todo ello ha jugado también un papel importante la suspensión desde 2016 de la compensación al Estado por la supresión

del IGTE, suspensión que se ha acordado hasta la aprobación de un nuevo modelo de SFA. Así mismo, los incrementos de financiación para la CAC en el SFA con base en la complementariedad de los recursos del REF supusieron un aumento por el mismo importe del gasto computable de la CAC a los efectos de la regla de gasto (artículo 12 de la LOEPSF) en el periodo 2017-2019.

Todo lo anterior ha resultado en que Canarias es la segunda CA que presenta una mayor variabilidad en el índice de financiación por habitante ajustado (normativa y a competencias homogéneas) durante el periodo 2002-2017, procediendo una parte importante de esta variabilidad de cómo se han considerado las especificidades de Canarias en los dos modelos del SFA vigentes en este periodo.

Por otra parte, ante la próxima reforma del SFA, el informe elaborado por la comisión de expertos recoge que la consideración que se efectúe del REF en el SFA deberá descansar en una adecuada proporcionalidad entre los costes que impone a Canarias su ultraperifericidad y las distintas medidas fijadas para contrarrestar la misma (Comisión de expertos, 2017). Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 166 del Estatuto de Autonomía de Canarias sobre los recursos del REF en relación a la financiación autonómica, resulta de especial interés avanzar en la estimación de aquellos costes para Canarias, así como en la evaluación del impacto económico y social de las distintas medidas que se encuentran integradas en el REF. Finalmente, y también en relación a la próxima reforma del SFA, si bien son múltiples las variables o factores que determinarán la cuantía de la financiación de la CAC, el grado de nivelación del nuevo modelo y cómo se consideren las singularidades de la CAC en su diseño tendrán especial relevancia.

APÉNDICE

Este apéndice contiene una breve descripción de cómo se ha efectuado el cómputo del importe de los recursos del REF correspondientes a la CAC que se han considerado a los efectos de este trabajo. Para el periodo 2002-2008, en ausencia de disponibilidad de un valor normativo, se ha tomado el importe real de la recaudación. A estos efectos para este último periodo, y en homogeneidad con los considerados en su momento por la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009 antes de su modificación en 2017, se han incluido las cuantías relativas al IGIC, al AIEM, al importe por recargos, intereses y sanciones por los dos impuestos anteriores, al IEDMT, al IGIC tabaco rubio y al ICDP. Así mismo, se ha deducido el importe de la

compensación al Estado por la supresión del IGTE, neta de las reducciones que en su caso se hubieran aprobado para algunos de esos ejercicios.

Para el periodo 2009-2017 se ha tomado el valor normativo del REF que se incluye en las liquidaciones del SFA. En cuanto al valor normativo para 2009, el importe considerado es 385.150,64 mil de euros, y no 509.538,25 miles de euros, siendo este último el importe que contiene la liquidación del SFA para 2009 que se muestra en la página web del MINHAP. Desde nuestro punto de vista, este último importe no sería el correcto, dado que la compensación al Estado por la supresión del IGTE que se emplea en esa liquidación es el 42% del total y no su totalidad, siendo esta última la correcta, ya que este gasto lo ha afrontado en su totalidad la CAC, y no de forma compartida con las CCLL de Canarias. Por otra parte, el valor normativo para 2017 ha sido proporcionado por la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, ya que su importe no figura en la liquidación del SFA para ese año (788.727,50 miles de euros).

El reparto de los recursos del bloque de financiación canario entre la Comunidad Autónoma de Canarias y las corporaciones locales se ha realizado desde 2003 sobre la base de los porcentajes contenidos en la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias (artículo 4: 42% para la CAC y 58% para las corporaciones locales). Estos porcentajes se modificaron transitoriamente durante el periodo 2012-2015 (Ley 4/2012, de 25 de junio). En 2002 el reparto de los recursos relativos al IGIC y al AIEM y resto de recursos derivados del REF estaba regulado por la Ley 20/1991 y por la Ley de Presupuestos Generales de la CAC para 2002.

Por otra parte, y de forma breve, los recursos del BFC se han venido distribuyendo a partir de unas entregas a cuenta basadas en las previsiones iniciales de recaudación de los recursos integrados en el BFC y que han sido regularizadas a través de una liquidación que deberá tener lugar en el primer trimestre del siguiente ejercicio (Orden de 23 de mayo de 2003, de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, por la que se regula el procedimiento de distribución de los recursos financieros derivados del Bloque de Financiación Canario), y que, por tanto, se viene registrando presupuestariamente en el siguiente ejercicio. Este hecho, junto con los actos que a posteriori, en ocasiones, han afectado al reparto inicial, determinan que los importes que figuran en la cuenta general de un determinado año no reflejen con

precisión los importes definitivos de cada año que han correspondido de los recursos del BFC a la CAC y a las CCLL.

2002

Para determinar los recursos definitivos correspondientes a la CAC se ha partido de la resolución 1.141 de la Viceconsejería de Economía y Comercio del Gobierno de Canarias, relativa a la liquidación definitiva de los recursos del REF y del impuesto especial sobre determinados medios de transporte correspondiente a 2002. En su anexo I se recoge que a la CAC le correspondió un total de 478.145.447,14 euros, una vez deducido el coste de gestión. A este último importe habría que deducir 63.899.183,45 euros que se generaron y transfirieron a las corporaciones locales canarias en virtud del artículo 55.2 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (LPGCAC) para 2002 –véase a este respecto también la resolución 1.674 del Viceconsejero de Economía y Relaciones Económicas con la UE, relativa a las compensaciones a los cabildos insulares por atribución del rendimiento del incremento de tipos del IGIC previstas en la DA quinta de la LPGCAC para 2003. Así mismo, se han añadido 858.838,38 euros, por la cuantía relativa a 2002, por liquidación de recargos de apremio, intereses de demora, recargo único y sanciones tributarias (véase Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 29 de diciembre de 2009 por la que se conceden aportaciones dinerarias a las corporaciones locales canarias como consecuencia de la reducción de la compensación del IGTE, de la mejora del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de ingresos del REF de ejercicios anteriores).

2003-2008

A los importes definitivos derivados de la liquidación del BFC de cada año se añaden, a la parte correspondiente de la CAC, en concepto de liquidación de recargos de apremio, intereses de demora, recargo único y sanciones tributarias atendiendo a la Orden de 29 de diciembre de 2009 antes mencionada los siguientes importes, netos del coste de gestión: 1.264.872,92 euros (2003), 215.735,51 (2004), 758.772,48 (2005), 1.629.643,22 (2006), 1.648.156,42 (2007) y 1.874.988,17 euros (2008). En la tabla 10 se muestran los importes definitivos correspondientes a cada año para la CAC utilizados en este documento para el periodo 2002-2008.

Tabla 10. Importes por los recursos del REF correspondientes a la CAC empleados para determinación del índice de financiación de la CAC por habitante ajustado (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IGIC	321,28	352,88	375,40	396,69	436,14	456,26	387,26
AIEM	24,59	48,08	51,20	49,89	52,86	53,06	49,32
IEDMT	19,34	18,04	21,07	25,56	28,52	28,79	17,79
Recargo, intereses demora y sanciones	0,86	1,26	0,22	0,759	1,630	1,648	1,875
BFC CAC	366,07	420,27	447,89	472,90	519,14	539,77	456,25
IGIC tabaco rubio	49,0	43,7	35,4	38,9	35,7	46,5	40,97
ICDP	225,46	252,06	253,496	257,182	260,150	262,900	252,135
Compensación Estado supresión IGTE	198,46	215,76	194,62	190,10	219,05	312,90	279,76
TOTAL	442,102	500,291	542,212	578,841	595,946	536,311	469,592

Fuente: elaboración propia a partir de información facilitada por la Viceconsejería de Hacienda, Planificación y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias.

REFERENCIAS

Clavijo, F., Génova, A. y Sánchez, V. (2018), "El régimen económico y fiscal de Canarias y el sistema de financiación autonómica", *Contabilidad y Tributación*, 421: 85-114.

Comisión de Expertos (2017), *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*, Instituto de Estudios Fiscales.

Fernández, R. y Lago, S. (2011), "Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: Una panorámica", *Revista de Estudios Regionales*, 90: 17-44.

Gobierno de Canarias (2018a), *Escrito de comunicación de la recaudación correspondiente a 2017 de los tributos a que se refiere la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009*, Gobierno de Canarias.

Gobierno de Canarias (2018b), *Cuenta general de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Intervención General, Consejería de Hacienda, Gobierno de Canarias. http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/intervencion/servicios/cuenta_general/

Gobierno de Canarias (2018c), *Resoluciones de liquidación definitiva de los recursos financieros derivados del Bloque de Financiación Canario*, Consejería de Hacienda, Gobierno de Canarias.

De la Fuente, A. (2012), *El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*, BBVA Research. <https://www.bbva.com/publicaciones/el-nuevo-sistema-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun-un-analisis-critico-y-datos-homogeneos-para-2009-y-2010/>

De la Fuente, A. (2016), "La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica", *Mediterráneo Económico*, 30: 61-86.

De la Fuente, A. (2018a), "Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común", *Presupuesto y Gasto Público*, 92: 101-134.

De la Fuente (2019a), *La liquidación de 2017 del Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC), <https://www.fedea.net/la-liquidacion-de-2017-del-sistema-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun/>

GTS (2007), *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario*, Ministerio de Hacienda. <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf>

IGAE (2019), *Contabilidad nacional. Impuestos y cotizaciones sociales del subsector Administración Regional. Información anual (SEC 2010-Base 2010)*, Intervención General de la Administración del Estado. <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iainpuestosycotizacionesCA.aspx>

INE (2019), *Población residente por fecha, sexo y edad*, Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=1894&capsel=1894>
Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2015), "El Sistema de Financiación Autonómica: ¿Quo Vadis?", *Papeles de Economía Española*, 143: 2-14.

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

Melián, A., Apolinario, L., Dorta, J.A., y Quesada, L. (2017). "Propuesta de metodología para el análisis de los recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común: aplicación al periodo 2009-2017", *Auditoría Pública*, 70: 115-124.

Melián, A. y Dorta, J.A. (2016), "Canarias en el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: antecedentes, situación actual y perspectivas de futuro", *Hacienda Canaria*, 45: 5-60.

MINHAP (2019), *Informes sobre la financiación de las comunidades autónomas a través del Sistema de Financiación*, Ministerio de Hacienda.

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

OECD/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>

RIFDE (2017), *La nivelación territorial y la estimación de las necesidades de gasto*, Gen+ reports.

SCPT (2017), *Informe del Sistema de cuentas públicas territorializadas 2014*, Ministerio de Hacienda, Madrid. [http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2014.aspx)

[2014.aspx](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2014.aspx)

Shah, A. (2006), "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, vol. 44, No.2, pp. 127-186.

Vilalta, M. (2016), "Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas", *Mediterráneo Económico*, 30: 87-116.

Zabalza, A. (2016), "Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma". *Mediterráneo Económico*, 30: 117-152.

Zabalza (2018). "El mecanismo de nivelación de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, 225: 79-108.

Zubiri, I. (2016), "El sistema de financiación de las comunidades autónomas: problemas y propuestas de solución", *Mediterráneo Económico*, 30: 153-174.

Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE. Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-fiscal de Canarias.

Ley 5/1986, de 28 julio, del Impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.

Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

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.

Ley 1/2011, de 21 de enero, del impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.

Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias.

Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social.

Reglamento 1911/91 del Consejo de 26 de junio de 1991 relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario de las Islas Canarias.