

Análisis de la evolución de los resultados de la financiación autonómica vigente

Evolution of results of the current Spanish regional financing

Julián García Cabello
Junta de Andalucía

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica

KEY WORDS: Regional financing

Clasificación JEL: H71, H77

RESUMEN

En este trabajo perseguimos obtener y analizar los resultados del Sistema de Financiación autonómica (SFA) tanto en el año base como en el periodo 2002-2006, con la perspectiva de su adecuación a los principios de suficiencia, autonomía financiera y equidad fundamentalmente, intentando contestar entre otras a las siguientes cuestiones

- ¿Cómo se aplicó el modelo en el año base? : Incrementos de financiación, recursos por población y estructura de la financiación.
- ¿Cómo han evolucionado los recursos y las necesidades tanto para el conjunto del sistema como para cada Comunidad? ¿Hay suficientes recursos? ¿se distribuyen con igualdad?
- ¿Cambia la percepción si utilizamos la recaudación real?
- ¿Cómo se ha utilizado la capacidad normativa?
- ¿Se han dado problemas de liquidez?
- ¿Cómo han evolucionado los gastos y cómo se han financiado?
- ¿Qué conclusiones podemos obtener de cara a la reforma del SFA?

Partiendo de los datos oficiales, hemos obtenido, tanto en términos de recaudación normativa como real, a competencias homogéneas, la financiación resultante del modelo y su evolución, la financiación por población simple y equivalente, y la estructura de los recursos.

Asimismo hemos analizado la evolución del gasto y sus componentes, la aplicación de las garantías de financiación, los efectos del Acuerdo de mejora de la Financiación Sanitaria de septiembre de 2005 y los informes emitidos por diferentes grupos de trabajo creados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El SFA aunque positivo en sus líneas básicas, necesita ser reformado para corregir las debilidades que presenta el modelo actual y para adaptarlo a los requerimientos comunes que han sido planteados en el proceso de reforma estatutaria. Esto significa modificar los mecanismos e instrumentos actuales para aumentar la autonomía financiera (limitando en cierta medida el ejercicio de la misma que suponga una competencia fiscal perjudicial para el conjunto de las Comunidades), y mejorar tanto la equidad como la suficiencia, estableciendo unos elementos dinámicos que permitan su mantenimiento en el tiempo.

ABSTRACT

The purpose of this report is to obtain and to analyze the Autonomic Financing System (AFS) results, both in the reference year and on 2002-2006 period, fundamentally with the perspective of its adjustment to the sufficiency, financial autonomy and equity principles, trying to answer among others the following questions:

- How was the model put into practice in the reference year? : Increases of financing, resources by population and structure of the financing.
- How have the resources and the requirements developed both for the whole system and for each Community? Are there sufficient resources? Are they distributed equally?
- It changes the perception if we use the real collection?
- How has been used the normative power?
- Have liquidity problems occurred?
- How have the expenses evolved and how have they been financed?
- Which conclusions can we reach with a view to the reform del AFS?

Based on the official data, we have obtained, as well in terms of normative collection as real, to homogenous powers, the resulting financing from model and its evolution, the financing by simple and equivalent population, and the structure of the resources.

Also we have analyzed the evolution of the cost and its components, the application of the financing guarantees, the effects of the Agreement for Improvement of the Healthcare Financing of september 2005 and the reports delivered by different workgroups created by the Council of Tax and Financial Policy.

The AFS, although positive in their basic lines, needs to be reformed to correct the weaknesses that the current model shows and to adapt it to the common requirements, that have been established by the Statutes of Autonomy reform process. What means to modify the current mechanisms and instruments in order to increase financial autonomy (being this limited to a certain extent, when it supposes a fiscal competition, detrimental to all Communities), and to improve equity and sufficiency, establishing dynamic elements that allow it be kept along time.

1. INTRODUCCIÓN

Mediante la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, la cual recoge el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 27 de julio de 2001, se aprobó el Sistema de Financiación para las Comunidades de régimen común (SFA) vigente desde 2002 cuyas virtudes principales fueron la integración de la financiación sanitaria en el mismo, la ampliación de los recursos cedidos y de la capacidad normativa sobre estos, la mejora de la suficiencia financiera, y el mantenimiento del cálculo de las necesidades y de los mecanismos de nivelación basado en la igualdad. Asimismo, se actualizaron las variables de reparto al año 1999, lo que suponía aproximarse a las necesidades reales, dado que la financiación de 2001 estaba basada en datos desfasados. Finalmente también es destacable que el modelo se acordara de forma consensuada entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado (AGE).

Sin embargo, el modelo fue negociado con una transparencia reducida. Cuando se conocieron en 2005 los datos detallados del modelo en el año base, se apreció que se habían generado incrementos de financiación de las CC.AA. bastante heterogéneos y que no se habían reducido las importantes diferencias existentes en la financiación por población.

Por otro lado, el desarrollo del modelo ha puesto de manifiesto además problemas en la actualización de las necesidades, en los mecanismos de nivelación y ajuste dinámico, así como en la suficiencia global.

Esas deficiencias junto con la renovación de alguno de los criterios de la financiación autonómica que se plantean en los nuevos Estatutos de Autonomía, han provocado el proceso de reforma del SFA el cual se pretende culminar en 2009.

En este trabajo perseguimos obtener y analizar los resultados del Sistema de Financiación autonómica (SFA) tanto en el año base como en el periodo 2002-2006, con la perspectiva de su adecuación a los princi-

pios de suficiencia, autonomía financiera y equidad fundamentalmente, intentando contestar entre otras a las siguientes cuestiones

- ¿Cómo se aplicó el modelo en el año base? : Incrementos de financiación, recursos por población y estructura de la financiación.
- ¿Cómo han evolucionado los recursos y las necesidades tanto para el conjunto del sistema como para cada Comunidad? ¿Hay suficientes recursos? ¿se distribuyen con igualdad?
- ¿Cambia la percepción si utilizamos la recaudación real ?
- ¿Cómo se ha utilizado la capacidad normativa?
- ¿Se han dado problemas de liquidez?
- ¿Cómo han evolucionado los gastos y cómo se han financiado?
- ¿Qué conclusiones podemos obtener de cara a la reforma del SFA?

Para ello, partiendo de los datos oficiales, hemos obtenido, tanto en términos de recaudación normativa como real, a competencias homogéneas, la financiación resultante del modelo y su evolución, la financiación por población simple y equivalente, y la estructura de los recursos.

Asimismo hemos analizado la evolución del gasto y sus componentes, la aplicación de las garantías de financiación, los efectos del Acuerdo de mejora de la Financiación Sanitaria de septiembre de 2005 y los informes emitidos por diferentes grupos de trabajo creados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Suponemos que el lector conoce los elementos básicos del SFA. No obstante, una descripción del mismo puede obtenerse en trabajos anteriores del autor, así como consultando el acuerdo del CPFF o la propia ley 21/2001.

2. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Como se dijo más arriba, en 2005 se hicieron públicos por la AGE los resultados del modelo en el año base para todas las Comunidades, que hasta entonces no se conocían. Por otro lado, ya se han efectuado las liquidaciones de los cinco primeros años de vigencia del mismo, por lo que se puede hacer una valoración del Sistema tanto de su aplicación inicial como de su evolución dinámica.

Antes de presentar los datos, debemos hacer dos advertencias metodológicas. Primera que la comparación entre Comunidades requiere una homogeneización de las cifras: por un lado, en términos de competencias y por otro, respecto de los recursos. Las competencias deben ser homogéneas bien entre Comunidades (que denominaremos "competencias homogéneas entre CC.AA a 1 de enero del ejercicio i"), bien para cada Comunidad entre los diferentes ejercicios aun siendo heterogéneas entre aquellas (en este caso lo designaremos por "competencias homogéneas a 1 de enero del ejercicio i"). En general, para las comparaciones entre la restricción inicial y el año base, y las que relacionen la financiación por población utilizaremos el primer criterio, reservando el otro para los demás casos.

En segundo término, también debemos distinguir entre datos de recaudación normativa y datos de recaudación real. Para el primer caso se tiene en cuenta la recaudación estandarizada de los Tributos cedidos tradicionales (TCT) mientras que para el segundo la recaudación efectiva de los mismos. Por tanto, designaremos la financiación o los recursos en términos de recaudación normativa (de los TCT) o en función de la recaudación real. Además en este último supuesto, los impuestos cedidos parcialmente a los que se han atribuido competencias normativas pueden contemplarse por su recaudación sin hacer uso de las mismas o aplicándolas. En el caso de la financiación por recaudación normativa siempre consideraremos esos tributos sin hacer uso de atribuciones normativas.

Dado que el diseño del SFA se ha realizado partiendo de la recaudación normativa, se analizará el modelo fundamentalmente desde esta perspectiva. No obstante, como los recursos efectivos de que disponen las Comunidades son los reales estudiaremos también su evolución y estructura.

1. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA VALORANDO TCT POR RECAUDACIÓN NORMATIVA

A) RESULTADOS DEL MODELO EN EL AÑO BASE

a) Incremento de los recursos

Analizados los datos bajo el criterio de competencias homogéneas entre CC.AA, en el año base 1999 el nuevo sistema supuso un incremento de recursos sobre la restricción inicial de 1.787,51 millones de euros (M€), resultante de los aumentos generados en los tres bloques competenciales.

En competencias comunes destacan los siguientes aspectos:

- Aportación adicional para el fondo general y el consiguiente reparto por variables de 955,61 M€.
- Fondos adicionales por garantía de mínimos, escasa densidad de población y menor renta relativa por importes de 595,00 M€, 48,08 M€ y 150,25 M€ respectivamente lo que da una cifra total de 793,34 M€.
- La financiación para mantener el statu quo, que se aplicó por diferencia entre la resultante por variables más los dos primeros fondos especiales y la restricción, se elevó a 291,12 M€.
- Las modulaciones negativas ascendieron a 978,89 M€ mientras que las positivas fueron de 133,58 M€, por lo que el resultado conjunto se cifró en -845,31 M€.

Por lo tanto, la masa de financiación para competencias comunes se incrementó en 1.194,76 M€, un 4,31% más que en la situación previa. Por Comunidades el aumento osciló entre el 0,2% y el 10,96%.

Respecto de la asistencia sanitaria de la Seg. Social resaltan las siguientes notas:

- No hubo aportación adicional al fondo general como en competencias comunes aunque la financiación aumentó en 24,95 M€ al efectuar el reparto por variables incluyendo en la restricción al País Vasco, Navarra y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Se produjo un incremento financiero al garantizarse el coste efectivo de los traspasos de Insalud Gestión Directa efectuados en 2001, cuando este fuera superior a la financiación derivada de aplicar variables y statu quo. El importe fue de 143,77 M€.

Sumando los importes señalados al correspondiente a la garantía de la financiación previa, el incremento final para este bloque se elevó a 528,16 M€, un 2,31% más respecto de la restricción. Al no existir aportación inicial al fondo, hubo Comunidades que no incrementaron sus recursos, mientras que las que lo hicieron llegaron hasta un máximo de 29,57%.

El bloque de competencias de servicios sociales es el que tiene una financiación más reducida, por lo que aunque el incremento aplicando el modelo supuso un 8,8% más de recursos, en valores absolutos el aumento fue de sólo 64,59 M€. La sistemática fue similar a la de asistencia sanitaria pero aquí no hubo modificaciones por traspasos, ya que estos se habían efectuado con anterioridad a 2001.

CUADRO 1
AÑO BASE 1999. FINANCIACION DE LOS BLOQUES DE COMPETENCIAS

CC.AA	Competencias comunes	Incremento sobre restricción	Servicios sanitarios	Incremento sobre restricción	Servicios sociales	Incremento sobre restricción	Financiación total
Andalucía	5.685.127	122.667	4.402.479	0	126.606	18.415	10.213.211
Aragón	1.045.696	42.528	809.793	21.035	37.911	0	1.893.400
Asturias	866.495	70.205	744.005	18.252	27.663	2.454	1.638.163
Baleares	559.292	55.255	516.810	89.475	16.129	0	1.092.230
Canarias	1.398.680	73.083	1.034.404	51.574	23.460	3.139	2.456.544
Cantabria	437.267	22.848	399.678	39.066	13.131	0	850.076
Castilla y León	2.256.809	4.448	1.609.409	93.376	82.465	0	3.948.683
Castilla-La Mancha	1.500.280	70.266	1.094.097	87.398	47.356	0	2.641.734
Cataluña	4.521.600	236.258	3.975.886	0	129.265	19.602	8.626.751
Com. Valenciana	2.833.461	148.051	2.475.466	431	80.521	15.937	5.389.449
Extremadura	1.062.805	86.151	692.023	35.790	27.441	0	1.782.269
Galicia	2.378.517	37.853	1.736.666	42.862	65.760	0	4.179.943
Madrid	3.320.297	173.489	2.989.398	2.611	91.129	5.040	6.400.823
Murcia	836.294	43.697	674.072	0	19.755	0	1.530.122
Rioja (La)	244.793	7.958	202.830	46.295	10.801	0	458.423
Total CC.AA.	28.947.412	1.194.758	23.356.018	528.165	798.391	64.587	53.101.821

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia
 Competencias homogéneas entre CC.AA

CUADRO 2
AÑO BASE 1999. TODAS LAS COMPETENCIAS. FINANCIACION, FONDOS E INCREMENTOS

CC-AA	Restricción inicial	Incremento por variables	Incremento por variables %	Total Fondos específicos Comp. Comunes	Incremento por fondos %	Statu quo de las tres competencias	Reglas de modulación 1 y 2	Incremento por traspasos sanitarios	Total Financiación	Incrém. s/ restricción	Incrém. s/ restric. %
A Andalucía	10.072.129	-211.483	-2,10	118.507	1,18	190.232	43.827	0	10.213.211	141.082	1,40
A Aragón	1.829.836	-48.535	-2,65	63.273	3,46	27.790	0	21.035	1.893.400	63.564	3,47
A Asturias	1.547.251	39.034	2,52	43.618	2,82	15.279	-25.273	18.252	1.638.163	90.911	5,88
B Baleares	947.501	218.718	23,08	39.667	4,19	1.220	-114.875	0	1.092.230	144.729	15,27
C Canarias	2.328.749	104.025	4,47	42.830	1,84	0	-19.060	0	2.456.544	127.795	5,49
C Cantabria	788.182	-43.566	-5,53	40.165	5,10	28.695	-2.447	39.066	850.076	61.913	7,86
C Castilla y León	3.850.860	-113.434	-2,95	44.114	1,15	167.143	0	0	3.948.683	97.823	2,54
C Castilla-La Mancha	2.484.070	101.588	4,09	49.923	2,01	6.163	0	0	2.641.734	157.663	6,35
C Cataluña	8.370.891	200.119	2,39	39.667	0,47	111.088	-95.014	0	8.626.751	255.860	3,06
Com. Valenciana	5.225.030	326.537	6,25	47.065	0,90	0	-209.183	0	5.389.449	164.420	3,15
E Extremadura	1.660.328	-93.981	-5,66	78.840	4,75	35.579	71.453	30.051	1.782.269	121.942	7,34
G Galicia	4.099.227	-81.546	-1,99	59.222	1,44	84.741	18.298	0	4.179.943	80.716	1,97
M Madrid	6.219.683	594.690	9,56	39.667	0,64	0	-453.207	0	6.400.823	181.140	2,91
M Murcia	1.486.425	37.744	2,54	47.111	3,17	18.675	-59.833	0	1.530.122	43.697	2,94
R Rioja (La)	404.170	-25.387	-6,28	39.667	9,81	4.603	0	36.370	458.423	54.253	13,42
Total CC-AA.	51.314.311	1.004.512	1,96	793.336	1,55	691.199	-845.312	143.774	53.101.821	1.787.510	3,48

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia
 Competencias homogéneas entre CC-AA.

En el Cuadro 1 podemos apreciar la distribución de la financiación por bloques, mientras en el Cuadro 2 se recogen los incrementos de financiación resultantes de las variables, fondos y mecanismos de garantía y modulación.

Las necesidades de financiación finales ascendieron a 53.101,82 M€, lo que significaba un aumento de 3,48% sobre los recursos preexistentes. El incremento por Comunidades tuvo una banda amplia que iba desde 1,40% hasta 15,27%. El juego de las variables de reparto, actualizadas y modificadas (en el caso de Sanidad la ponderación de la población mayor de 65 años, con un peso del 24,5% tuvo un efecto apreciable), los fondos específicos de competencias comunes, la financiación preexistente en las Comunidades en algún caso alejada del coeficiente derivado de las variables, la asunción de unos costes en los traspasos sanitarios superiores a la liquidación presupuestaria, y el diseño poco proporcionado de las modulaciones explican esa disparidad en los crecimientos, y el relativo alejamiento que se produce en alguna Comunidad entre el reparto por variables y el definitivo.

En relación a las ganancias de modelos anteriores, en el bloque de competencias comunes se consiguió un avance sustancial, ya que en 1990 se obtuvieron 645,4 M€ y en 1996 no se actualizaron las variables ni el montante financiero. No podemos afirmar lo mismo de la asistencia sanitaria, ya que en 1997 se incrementó la financiación en 861,6 M€, excluida la revisión del PIB

b) Financiación por población

Para valorar la equidad en la distribución utilizaremos los indicadores de financiación por población de derecho y financiación por población equivalente. La población de derecho es el indicador más utilizado y el que presenta más consenso entre los expertos, para medir las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas. Asimismo, la población de derecho y la protegida por la asistencia sanitaria suponen el 84,3% del conjunto de variables de reparto de SFA, por lo que la población se considera un indicador bastante representativo de las necesidades de este. También puede ser procedente en una situación como la actual con todos los servicios transferidos integrados en un mismo sistema, y cuando en este SFA las variables y pesos seleccionados pueden tener algunas asimetrías. Efectivamente una de las cuestiones del modelo que puede resultar discutible es la incorporación de la edad en la asistencia sanitaria y la ausencia de ponderación de esta variable en competencias comunes, cuando el componente mayor de este bloque es educación, y esta tiene unos usuarios directos que están por debajo de los 25 años en su mayor parte.

No obstante, también hemos calculado el indicador de financiación por población equivalente. En este caso, la población equivalente sería la unidad de reparto (tanto a nivel de cada bloque como en el total) que proporcione unos porcentajes de financiación en cada Comunidad idénticos a la distribución real practicada exclusivamente mediante variables, es decir sin fondos especiales, garantías ni modulaciones, manteniendo constante el total de la población. Aunque estos ajustes forman parte del modelo no se han considerado para poder apreciar mejor los efectos de los mismos.

La financiación total por población y por población equivalente en el año base, se recoge en el Cuadro 3 donde también se compara con la restricción inicial o financiación previa. La financiación por habitante para el conjunto de Comunidades (aunque no sea exactamente la media aritmética, también utilizaremos este término para referirnos a ella) ascendió a 1.419 euros. La Comunidad con financiación menor fue Madrid con 1.244 € y la que más obtuvo fue La Rioja con 1.729 €, un 39% más. El grado de dispersión, medido por el coeficiente de variación, fue de 9,9%. En relación a la restricción por población, la financiación definitiva aumentó la dispersión y la diferencia entre los valores extremos.

La financiación por población equivalente tuvo menor recorrido y menor dispersión que la anterior, aun manteniendo valores significativos. El paso del reparto en la restricción a la financiación del modelo aumentó también la dispersión, pero redujo ligeramente la diferencia entre el máximo y el mínimo.

CUADRO 3
**RECURSOS POR POBLACION DE DERECHO Y EQUIVALENTE . COMPARACION RESTRICCIÓN
 Y FINANCIACION. 1999 (EUROS)**

CC.AA.	Restricción por población de derecho	Índice %	Financiación por población de derecho	Índice %	Restricción por población equivalente	Índice %	Financiación por población equivalente	Índice %
Andalucía	1.379	100,6	1.398	98,6	1.427	104,1	1.447	102,0
Aragón	1.542	112,5	1.595	112,5	1.436	104,7	1.486	104,7
Asturias	1.427	104,1	1.511	106,5	1.363	99,4	1.443	101,7
Baleares	1.153	84,1	1.329	93,7	1.137	83,0	1.311	92,4
Canarias	1.392	101,6	1.469	103,5	1.342	97,9	1.416	99,8
Cantabria	1.491	108,8	1.609	113,4	1.479	107,9	1.595	112,5
Castilla y León	1.548	112,9	1.587	111,9	1.440	105,1	1.477	104,1
Castilla-La Mancha	1.439	105,0	1.530	107,9	1.343	98,0	1.428	100,7
Cataluña	1.349	98,4	1.390	98,0	1.364	99,5	1.406	99,1
Com. Valenciana	1.285	93,7	1.325	93,4	1.315	95,9	1.356	95,6
Extremadura	1.547	112,8	1.660	117,0	1.482	108,1	1.590	112,1
Galicia	1.501	109,5	1.531	107,9	1.426	104,0	1.454	102,5
Madrid	1.209	88,2	1.244	87,7	1.275	93,0	1.312	92,5
Murcia	1.314	95,9	1.353	95,4	1.363	99,4	1.403	98,9
Rioja (La)	1.524	111,2	1.729	121,9	1.491	108,8	1.691	119,2
Total CC.AA.	1.371	100,0	1.419	100,0	1.371	100,0	1.419	100,0
Máximo	1.548	112,9	1.729	121,9	1.491	108,8	1.691	119,2
Mínimo	1.153	84,1	1.244	87,7	1.137	83,0	1.311	92,4
Max/Min %	34,2	34,2	39,0	39,0	31,1	31,1	29,0	29,0
Coef. Variación %	9,2	9,2	9,9	9,9	6,8	6,8	7,4	7,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas entre CC.AA.// Recaudación TCT normativa, IRPF e IWH sin uso cap. normativa

Con independencia del indicador que utilizemos, vemos que las posiciones de las CC.AA. cambian poco entre la restricción y la financiación final. En general las que tienen un índice por encima de la media lo mantienen y las que lo tienen por debajo también.

El sistema parte de una desigualdad en la restricción inicial por población equivalente cuya razón estriba fundamentalmente en el coste histórico de los servicios transferidos (que influye en el reparto a través de la garantía de los statu quo que se ha mantenido en todos los modelos) y en la introducción de nuevas variables o la actualización de las que se mantienen.

El objetivo inicial del nuevo modelo es la igualación de la financiación por población equivalente en función de las variables y ponderaciones acordadas. Pero este proceso, cuando no hay incremento de financiación o este es insuficiente, siempre implica que algunas CC.AA. ganarían más recursos a costa de que otras los pierdan. Para llegar a un acuerdo sobre las variables y compensar a esas Comunidades perjudicadas, atendiendo también a razones de rigidez en el gasto público, se necesitan las garantías de statu quo. Por otro lado, para cumplir otros fines y condiciones se practicaron varios ajustes.

En el Cuadro 4 puede observarse como el efecto conjunto de la aplicación de los fondos específicos, los statu quo, las modulaciones y el coste de los traspasos sanitarios respecto a la financiación obtenida por variables, fue reducido (una diferencia positiva de 1,5%) si bien si analizamos las divergencias por CC.AA. estas oscilan entre -6,34% y 21,03%. El resultado final es como hemos mostrado el mantenimiento casi de las mismas posiciones anteriores en la financiación por población equivalente, con la consiguiente dispersión, e incluso el aumento de la misma. Esas excesivas diferencias iniciales en los indicadores de equidad, para las que no se estableció ninguna fórmula de absorción, en general no se han contrarrestado por la dinámica del SFA, como veremos

CUADRO 4
**AÑO BASE 1999. TODAS LAS COMPETENCIAS. FINANCIACION POR VARIABLES E INCREMENTOS
POR STATU QUO, MODULACIONES Y TRASPASOS SANITARIOS (miles de euros)**

CC.AA	Total Financiación por variables	Total fondos espec., statu quo, modul y trasp.	Incremento sobre f. por variables %
Andalucía	9.860.646	352.566	3,58
Aragón	1.781.301	112.099	6,29
Asturias	1.586.285	51.878	3,27
Baleares	1.166.219	-73.988	-6,34
Canarias	2.432.774	23.770	0,98
Cantabria	744.597	105.479	14,17
Castilla y León	3.737.425	211.258	5,65
Castilla-La Mancha	2.585.658	56.076	2,17
Cataluña	8.571.009	55.741	0,65
Com. Valenciana	5.551.567	-162.118	-2,92
Extremadura	1.566.347	215.923	13,79
Galicia	4.017.682	162.261	4,04
Madrid	6.814.363	-413.540	-6,07
Murcia	1.524.169	5.953	0,39
Rioja (La)	378.784	79.640	21,03
Total CC.AA.	52.318.824	782.997	1,50

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.
Competencias homogéneas entre CC.AA.

CUADRO 5
COMPARACION SFA ANTERIOR Y VIGENTE. ESTRUCTURAS DE FINANCIACION

CC.AA.	Financiación 2001				Financiación 2002			
	Total Tributos: TCT y Ta, IRPF	Transferencias incondicionadas: PIG, F. Garantía y Coste Trasp.	Transferencias con- dicionadas: Insalud e Insercio	Total	Total Tributos: TCT y Ta, IRPF, IVA e IIEE	Transferencias incondicionadas: FS y Garantía Sanidad	Total	
Andalucía	20,6	36,1	43,3	79,4	51,2	48,8	100,0	
Aragón	33,2	22,4	44,3	66,8	66,9	33,1	100,0	
Asturias	29,4	22,6	48,0	70,6	61,0	39,0	100,0	
Baleares	39,5	17,7	42,9	60,5	111,0	-11,0	100,0	
Canarias	26,6	33,3	40,1	73,4	28,7	71,3	100,0	
Cantabria	23,6	32,5	43,9	76,4	56,1	43,9	100,0	
Castilla y León	23,4	36,4	40,2	76,6	54,6	45,4	100,0	
Castilla-La Mancha	19,9	38,0	42,1	80,1	48,8	51,2	100,0	
Cataluña	43,6	11,2	45,2	56,4	82,7	17,3	100,0	
Com. Valenciana	34,3	18,7	47,1	65,7	72,7	27,3	100,0	
Extremadura	15,3	44,3	40,4	84,7	36,8	63,2	100,0	
Galicia	21,3	37,2	41,6	78,7	49,8	50,2	100,0	
Madrid	53,2	6,5	40,3	46,8	103,7	-3,7	100,0	
Murcia	22,1	32,6	45,3	77,9	59,2	40,8	100,0	
Rioja (La)	30,0	28,1	41,9	70,0	57,8	42,2	100,0	
Total CC.AA.	31,7	25,2	43,1	68,3	66,2	33,8	100,0	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Estimación aplicación del modelo 97-2001 a Andalucía en comp. comunes. Estimación rec. IPT y I. juego Madrid (99 con ítem). Liquidaciones COAA de IGD estimadas por gasto territorializado de Insalud // Competencias homogéneas a 01-01-2002

c) Estructura de la Financiación Autonómica

El diseño del SFA implicaba aumentar considerablemente la autonomía financiera de las CC.AA hasta un nivel en que las primeras no dependían de las transferencias del Estado. Así Madrid y Baleares obtuvieron una capacidad fiscal por encima de sus necesidades (teniendo que reintegrar el exceso mediante el fondo de suficiencia, en estos casos negativo) mientras que el resto de Comunidades también incrementaron sus recursos tributarios aunque seguían dependiendo del fondo de suficiencia.

Este cambio puede observarse en el Cuadro 5 donde se compara la estructura de los recursos en 2001 con la del ejercicio 2002 (año de entrada en vigor del SFA). Para el total de Comunidades el peso de los recursos tributarios pasó del 31,7% al 66,2%, mientras que las transferencias bajaban de 68,3% a 33,8%, siendo además en 2002 incondicionadas en su totalidad cuando en 2001 las condicionadas eran mayoritarias, debido a que ese era el carácter de la financiación de Insalud e Insero. En general, las Comunidades aumentaron más del doble el peso de sus recursos tributarios y redujeron en similar proporción las transferencias provenientes del Estado. No obstante, las divergencias en la estructura de las Comunidades eran importantes poniendo de manifiesto la diferente capacidad tributaria. Así, en 2002 los recursos tributarios suponían entre un 36,8% de Extremadura (excluimos Canarias por su régimen especial) y un 111% de Baleares, oscilando las transferencias entre 63,2% y -11% para las mismas Comunidades.

Esas estructuras son el reflejo del diferente peso que tienen las distintas figuras tributarias en cada Comunidad, y las consiguientes diferencias en el porcentaje de recaudación de las mismas en cada C.A. respecto a los porcentajes representativos de sus necesidades. Este detalle se muestra más adelante con datos actualizados a 2006.

B) APLICACIÓN DEL SISTEMA EN EL PERIODO 2002-2006

a) Evolución de los recursos

1) Incremento entre 2001 y 2002

El año 2002 fue el primero del desarrollo del modelo. Los datos de la liquidación se conocieron en 2004. Hasta la fecha actual se han publicado además los de 2003, 2004, 2005 y 2006. Antes de analizar la evolución de los recursos en ese periodo conviene detenerse en comparar la financiación obtenida en 2002 con la del año 2001. Ya se ha hecho referencia a la estructura y ahora examinaremos el volumen de recursos y su incremento.

En 2001 el importe de la liquidación definitiva de la financiación de las CC.AA. se elevó a 62.543,6 M€. Para llegar a esta cifra se han agregado y homogeneizado las liquidaciones de las competencias comunes, de Insalud y de Insero, añadiendo también el coste efectivo de todos los traspasos efectuados a las CC.AA. en 2001.

La liquidación del nuevo SFA en 2002 proporcionó 67.369,61 M, que se elevaron a 67.578,44 M incluyendo la garantía de crecimiento de la financiación sanitaria con el PIB. En la tabla 6 se muestran los datos. El incremento global de los recursos entre 2001 y 2002 fue del 7,72% (8,05% si incorporamos la garantía sanitaria), lo que suponía un aumento de sólo 0,59 puntos respecto del crecimiento del PIB (7,13% en base 2000) que podríamos considerar como referencia de la hipotética continuación de los modelos preexistentes. Por tanto, el impacto real del SFA en el año de inicio del mismo fue bastante más moderado que el que se deriva de comparar el año base con la restricción inicial.

Si observamos los datos por CC.AA., notamos en primer lugar que alguna de ellas tuvo un crecimiento inferior al del PIB nacional. En segundo lugar, que las Comunidades con menor y mayor incremento eran distintas a las que ostentaban estas posiciones en el año base respecto de la restricción.

Los factores que explican que los recursos de 2002 fueran menores de lo esperado, una vez visto el incremento que producía el SFA en el año base se encuentran en la evolución de los parámetros de cada modelo hasta los dos ejercicios comparados. Aquel sistema tuvo una tasa anual media por encima del PIB mientras que el nuevo había evolucionado por debajo.

CUADRO 6
COMPARACION SFA ANTERIOR Y VIGENTE. FINANCIACION 2001-2002 (miles de euros)

CC.AA.	Total Financiación 2001	Total Financiación 2002	2002/2001 %	Total Financiación 2002 (sin garantía de Sanidad)	2002/2001 %
Andalucía	12.033.287	12.938.189	7,52	12.918.378	7,36
Aragón	2.099.401	2.316.860	10,36	2.306.090	9,85
Asturias	1.821.549	2.007.054	10,18	1.992.620	9,39
Baleares	1.211.672	1.346.679	11,14	1.322.389	9,14
Canarias	2.881.631	3.195.462	10,89	3.195.462	10,89
Cantabria	1.001.160	1.114.479	11,32	1.114.479	11,32
Castilla y León	4.537.145	4.823.549	6,31	4.783.475	5,43
Castilla-La Mancha	2.966.618	3.261.945	9,96	3.254.505	9,70
Cataluña	10.416.596	11.266.076	8,16	11.230.691	7,82
Com. Valenciana	6.215.038	6.780.412	9,10	6.778.432	9,07
Extremadura	1.968.755	2.185.155	10,99	2.172.560	10,35
Galicia	4.867.224	5.209.058	7,02	5.172.262	6,27
Madrid	8.286.362	8.675.745	4,70	8.675.745	4,70
Murcia	1.760.397	1.897.040	7,76	1.897.040	7,76
Rioja (La)	476.765	560.734	17,61	555.481	16,51
Total CC.AA.	62.543.601	67.578.438	8,05	67.369.608	7,72

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Estimación aplicación del modelo 97-2001 a Andalucía en comp. comunes. Estimación rec ITP y I. juego Madrid en 2001. Liquidaciones CCAA de IGD estimadas por gasto territorializado de Insalud// Competencias homogéneas a 01-01-2002

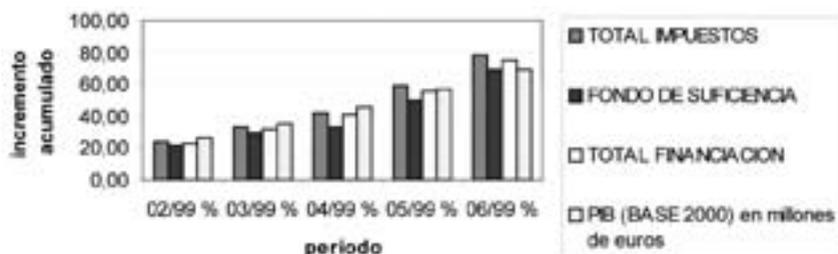
2) Evolución de los recursos para el conjunto de las CC.AA.

En el Cuadro 7 se recoge la evolución de los recursos para el total de CC.AA, entre 1999 y 2006, donde se han calculado los incrementos acumulados desde el año base, los interanuales desde 2002 y la tasa anual media (TAM) estimada para el periodo 2003-2006. En la última fila de la tabla, como referencia se incluye la tasa del PIB nominal a precios de mercado.

Desde 1999 a 2006 la financiación total ha crecido un 74,98%. Los tributos que más han contribuido a ese crecimiento han sido el IRPF y el IVA con una subida en el periodo de 113,15% y 77,82% respectivamente. Por el contrario, el resto de tributos ha aumentado por debajo de la media, siendo significativo los bajos porcentajes en el I. de Hidrocarburos y en el I. Alcohol y bebidas derivadas. El total de impuestos se incrementó el 77,86% a pesar de la baja recaudación en Impuestos Especiales. Hasta 2004 la financiación total ha evolucionado por debajo de las tasas del PIB. En 2005, sin embargo, el índice acumulado de la financiación total casi alcanza al PIB, y en 2006 lo supera debido al importante aumento de los recursos en esos años que han subido más tres puntos respecto al crecimiento de la economía. La razón de la reducida dinámica de los recursos hasta 2004 reside en el fondo de suficiencia (FS) y los TCT y Ta, cuyo índice de evolución (el ITEn) ha sido bajo llegando el acumulado de ese año al 33,25%, y dado el gran peso de esas fuentes financieras, su influencia ha sido muy importante. Asimismo el IVA hasta 2002 se mantuvo muy moderado. Estas mismas claves, pero en sentido inverso,

junto al empuje del IRPF explican el cambio producido en 2005 y 2006. En la Figura 1 se recoge la evolución acumulada de la financiación y el PIB.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS Y PIB



Fuente: Elaboración propia.

La evolución anual de las distintas figuras en el periodo no ha sido uniforme. El IRPF ha crecido a un ritmo muy elevado, excepto en 2003 donde se notó el efecto de la reforma del impuesto; el IVA ha comenzado a subir de forma considerable a partir de 2003; los impuestos especiales, sin embargo se han mantenido en torno al 5% anual, pero con grandes oscilaciones entre los diferentes tributos. El crecimiento de los impuestos ha sido más elevado desde 2005. El ITEn, hasta 2003 tuvo una tasa baja aunque moderada, pero en 2004 el crecimiento fue de sólo 2,89% incidiendo muy negativamente en la financiación como hemos comentado, recuperándose en 2005 y 2006 con subidas superiores al 12%.

La TAM 2003-2006 de los diferentes recursos se recoge en la última columna del Cuadro 7.

Como consecuencia de la evolución de los recursos, debió aplicarse la garantía del crecimiento de la financiación sanitaria al PIB en los cinco ejercicios y en muchas Comunidades, resultando el importe de 2004 de 592,83 M€ casi el triple de 2002, pero en los dos últimos años del periodo se ha reducido drásticamente.

El comportamiento del ITEn es difícil de valorar. Hasta 2006, la porción que correspondió a las Comunidades de los tributos cedidos que forman parte del cálculo del índice se incrementó respecto a 1999 en 81,9%, sin embargo el conjunto de la recaudación estatal de esos mismos tributos generó un ITEn de 69,4%. La causa de esa reducida evolución estriba fundamentalmente en el IRPF. La reforma de este impuesto en 2003 al rebajar la tarifa del tramo estatal (aunque mantuvo la autonómica) es el factor decisivo en el descenso del ITEn en 2004 y de su evolución.

CUADRO 7
RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
EVOLUCIÓN 1999-2006 (MILES DE EUROS)

	1999	2006	02/99 %	03/99 %	04/99 %	05/99 %	06/99 %	03/02 %	04/03 %	05/04 %	06/05 %	TAM 0 3-06
TRIBUTOS CEDIDOS TRADICIONALES INCLUIDO IP	6.409.230	10.833.058	21,29	29,51	33,24	50,33	69,02	6,78	2,88	12,83	12,43	8,73
TASAS	596.681	1.008.812	21,29	29,51	33,24	50,35	69,07	6,78	2,88	12,64	12,45	8,74
TOTAL TRIBUTOS CEDIDOS Y TASAS	7.005.911	11.841.869	21,29	29,51	33,24	50,33	69,03	6,78	2,88	12,83	12,43	8,73
I. SOBRE DET.MEDIOS DE TRANS- PORTE	1.156.395	1.918.251	2,81	12,43	27,23	47,54	65,68	9,36	13,16	15,96	12,44	12,73
I. S/ VENTAS MINORISTAS HIDRO- CARBUROS	620.956	863.867	21,26	27,26	33,35	36,22	39,12	4,95	4,78	2,16	2,12	3,50
IRPF	10.674.849	22.753.313	36,27	45,01	59,12	81,03	113,15	6,41	9,73	13,77	17,74	11,91
TOTAL IMPTOS. CON CAP.NORMATIVA (TCT Y TA, IDMT, IMHE IRPF)	19.458.111	37.377.300	28,41	36,93	47,09	66,56	92,09	6,63	7,42	13,24	15,33	10,65
IVA	10.757.110	19.128.280	20,10	32,03	44,81	62,26	77,82	9,93	9,68	12,05	9,59	10,31
ALCOHOL Y B.DERIVADAS	286.063	365.776	13,21	13,89	17,78	25,80	27,87	0,60	3,42	6,81	1,64	3,12
PRTOS INTERMEDIOS	7.929	8.258	-14,96	-7,87	-7,49	-8,48	4,16	8,34	0,41	-1,06	13,80	5,37
CERVEZA	72.445	111.782	14,88	26,45	28,78	34,26	54,30	10,06	1,85	4,26	14,92	7,77
LABORES TABACO	1.524.579	2.399.829	29,06	37,56	43,96	51,96	57,41	6,58	4,66	5,56	3,58	5,10
HIDROCARBUROS	3.577.049	4.165.514	6,29	9,48	13,20	14,17	16,45	3,00	3,40	0,86	2,00	2,31
ELECTRICIDAD	597.598	971.961	15,59	26,75	35,19	42,85	62,64	9,66	6,65	5,67	13,86	8,96
TOTAL IMPUESTOS ESPECIALES (incluidos ced. 100%)	7.843.014	10.805.237	12,41	18,39	24,81	30,96	37,77	5,33	5,42	4,93	5,20	5,22
TOTAL IMPUESTOS	36.280.884	64.528.699	23,43	32,42	42,46	58,71	77,86	7,28	7,59	11,41	12,06	9,59
FONDO DE SUFICIENCIA	19.118.056	32.396.550	21,29	29,51	33,25	50,50	69,46	6,78	2,89	12,94	12,59	8,80
GARANTIA DE SANIDAD	0	14.013						7,30	164,56	-75,85	-90,21	1,45
TOTAL FINANCIACION	55.395.941	96.939.261	23,07	31,82	40,36	56,14	74,98	7,11	6,48	11,24	12,07	9,23
PIB (BASE 2000)			25,74	35,00	45,02	56,70	69,38	7,37	7,42	8,06	8,09	7,73

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. Normativa // Datos de PIB a 26 agosto 2008

3) Evolución de los recursos por Comunidades Autónomas

Ya se ha mencionado el aumento de 74,98% en el total de recursos entre 1999-2006 para el conjunto de las CC.AA. Ahora podemos observar en la tabla 8 que ese comportamiento no fue homogéneo entre las Comunidades, oscilando el crecimiento entre el 64,22% de Baleares y el 83,64% de Madrid. Además de esta última Comunidad, las de Murcia y la C. Valenciana han incrementado claramente sus recursos por encima de la media; Cataluña, Andalucía, Cantabria y Castilla La-Mancha tienen tasas alrededor del promedio; y el resto por debajo del mismo. El grado de dispersión en las tasas de crecimiento ha aumentado. La TAM 2003-2006 que ha sido de 9,23% ha oscilado entre 8,01% y 10,18%.

CUADRO 8
EVOLUCION DE LOS RECURSOS DEL SFA POR COMUNIDADES AUTONOMAS 1999-2006.
FINANCIACION TOTAL INCLUIDA GARANTIA DE SANIDAD. RECAUDACION NORMATIVA

CC.AA.	02/99 %	03/99 %	04/99 %	05/99 %	06/99 %	03/02 %	04/03 %	05/04 %	06/05 %	TAM 03-06
Andalucía	22,85	31,96	40,48	56,86	75,86	7,41	6,46	11,66	12,11	9,41
Aragón	22,35	31,02	39,34	54,26	73,93	7,09	6,35	10,71	12,75	9,22
Asturias	22,06	30,16	37,34	50,28	66,00	6,63	5,52	9,42	10,46	8,01
Baleares	20,61	29,44	37,39	50,21	64,22	7,32	6,14	9,34	9,32	8,03
Canarias	23,17	31,52	38,34	53,28	72,50	6,77	5,19	10,80	12,53	8,82
Cantabria	23,20	32,06	40,38	56,68	74,56	7,19	6,30	11,61	11,41	9,13
Castilla y León	21,65	29,99	37,75	51,45	68,69	6,85	5,97	9,95	11,38	8,54
Castilla-La Mancha	22,73	31,73	40,50	57,44	77,23	7,34	6,66	12,06	12,57	9,65
Cataluña	22,62	31,33	40,39	55,62	74,18	7,10	6,90	10,85	11,93	9,19
Com. Valenciana	23,08	32,40	41,43	58,89	78,11	7,57	6,82	12,35	12,09	9,71
Extremadura	22,02	30,41	37,83	52,17	70,01	6,88	5,69	10,40	11,72	8,67
Galicia	21,87	29,99	37,76	51,81	68,59	6,67	5,98	10,20	11,06	8,47
Madrid	26,59	35,15	44,64	62,30	83,64	6,76	7,02	12,21	13,15	9,78
Murcia	23,94	33,29	42,83	60,85	82,44	7,54	7,16	12,62	13,42	10,18
Rioja (La)	21,65	30,96	39,87	54,17	74,42	7,65	6,80	10,22	13,14	9,45
Total CC.AA.	23,07	31,82	40,36	56,14	74,98	7,11	6,48	11,24	12,07	9,23
Máximo	26,59	35,15	44,64	62,30	83,64	7,65	7,16	12,62	13,42	10,18
Mínimo	20,61	29,44	37,34	50,21	64,22	6,63	5,19	9,34	9,32	8,01
Max/Min %	29,03	19,39	19,56	24,06	30,24	15,34	38,03	35,12	43,96	27,17
Coef. Variación %	5,96	4,67	5,35	6,78	7,51	4,84	9,20	9,72	9,24	7,12

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. normativa // Incluida garantía de Sanidad

Frente a la evidente uniformidad de crecimiento de los recursos dependientes del ITEn, los recursos tributarios evolucionaron con gran disparidad entre las CC.AA. en todas las figuras, tal y como se muestra en el

Cuadro 9. El resultado final de la financiación por Comunidades, sin embargo ha sido menos disperso por el efecto igualador del Fondo de Suficiencia (y los TCT y Ta), que crece en todas . al mismo ritmo, excepto en Baleares.

El FS nivela los recursos en el año base para garantizar la cobertura de todos los servicios por igual. En la dinámica del sistema debe permitir una reducción de las diferencias en la capacidad fiscal de las CCAA, cuya incidencia es proporcional al peso de ese fondo en cada Comunidad. En teoría debería reducir los incrementos tributarios de las más dinámicas y aumentar el de las menos, pero hasta 2005 los datos muestran una disminución en todas (excepto en Madrid y Baleares por la diferente trayectoria del FS negativo, y en Asturias donde se ha cumplido la "regla") perjudicando más a las que tienen una mayor dependencia del mismo. En 2006 se ha corregido parte de esta distorsión.

CUADRO 9
PORCENTAJES DE INCREMENTO 1999-2006 DE LOS RECURSOS DEL SFA POR CC.AA.

CC.AA.	Recaudación norm. Tributos cedidos y Tasas	IRPF	IVA	Total Impuestos Especiales	Total Recursos Tributarios	Fondo de Suficiencia	Total Financiación con garantía de Sanidad
Cataluña	69,35	103,40	75,86	33,86	75,20	69,35	74,18
Galicia	69,35	99,93	71,84	26,89	67,85	69,35	68,59
Andalucía	69,35	141,72	76,74	45,33	82,34	69,35	75,86
Asturias	69,35	95,26	54,36	29,82	63,86	69,35	66,00
Cantabria	69,35	111,84	88,07	33,86	78,78	69,35	74,56
Rioja (La)	69,35	112,03	89,49	27,80	78,59	69,35	74,42
Murcia	69,35	170,75	82,92	52,49	91,99	69,35	82,44
Com. Valenciana	69,35	132,45	77,14	42,69	81,49	69,35	78,11
Aragón	69,35	116,11	74,87	33,76	76,27	69,35	73,93
Castilla-La Mancha	69,35	168,17	91,36	36,54	85,73	69,35	77,23
Canarias	69,35	92,82		46,91	80,76	69,35	72,50
Extremadura	69,35	126,80	68,88	33,68	71,13	69,35	70,01
Baleares	54,65	110,17	51,07	41,86	62,07	54,65	64,22
Madrid	69,35	101,65	96,13	39,65	83,42	69,35	83,64
Castilla y León	69,35	101,43	73,68	29,20	68,16	69,35	68,69
Total CC.AA.	69,03	113,15	77,82	37,77	77,86	69,46	74,98
Máximo	69,35	170,75	96,13	52,49	91,99	69,35	83,64
Mínimo	54,65	92,82	51,07	26,89	62,07	54,65	64,22
Max/Min %	26,90	83,96	88,23	95,23	48,21	26,90	30,24
Coef. Variación %	5,55	20,72	16,90	20,60	11,06	5,55	7,51

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. normativa

A la vista de esa evolución de la población, con la consiguiente repercusión en la demanda y utilización de los servicios públicos que prestan las Comunidades, las más afectadas reclamaron a la AGE que se estudiara esta problemática, conforme a lo establecido en el artículo 4.1) a) de la Ley 21/2001. Atendiendo la petición se constituyó en septiembre de 2004 en el seno del CPFF un Grupo de trabajo denominado de Población que analizó exhaustivamente la evolución de esta variable (no solo la población de derecho, sino también varias más) así como la de los recursos de las Comunidades. En julio de 2005 se emitió el informe solicitado por el CPFF.

La conclusión más importante fue que, a pesar del notable incremento poblacional que se había producido y del deterioro de la financiación per cápita de las Comunidades que más crecimiento demográfico habían tenido, las Comunidades habían percibido recursos en 2002 y 2003, por encima de las necesidades financieras derivadas del aumento de la población, salvo en los casos de Canarias y Baleares que tenían un cierto desfase, si bien estos resultados fueron discutidos por muchas Comunidades.

Para calcular el incremento de necesidades primero se propuso aplicar el índice de precios IPC al aumento poblacional de cada Comunidad. En segundo lugar, las necesidades se computaron actualizando las del año base, recalculándolas en proporción a los porcentajes poblacionales de 2002 y 2003 y haciéndolas evolucionar con el ITEn. Todas las Comunidades, salvo Canarias y Baleares con pequeñas diferencias, gozaban de excedentes de recursos computando las necesidades por la recaudación real, única admitida por la AGE por razones de equidad. En el escenario de recaudación normativa, no obstante, tampoco se daban situaciones muy diferentes: se ampliaba el saldo negativo de aquellas y aparecían excedentes negativos en otras tres CC.AA. con valores poco significativos. Estas metodologías fueron objeto de bastantes observaciones.

Desde nuestro punto de vista el primer método sería el más correcto, si el IPC se sustituyera por un indicador más realista del crecimiento del coste de la prestación de los servicios de las CC.AA.. Si bien es cierto que en la prestación de servicios públicos inciden los factores políticos y los de gestión, el IPC parece estar lejos de la evolución del coste unitario estándar nacional de los servicios de las CC.AA.

El cálculo de las necesidades y de los recursos para el periodo 2004-2006, que hemos estimado con la misma sistemática expuesta del I. Población, no genera resultados distintos a los mostrados anteriormente. Al contrario, los excedentes positivos se generalizan a todas las CC.AA. y se amplían, dado el crecimiento real de los recursos entre 2003 y 2006, y la evolución de la población, IPC e ITEn.

De acuerdo con el informe sobre Población citado, tampoco se dieron las circunstancias para aplicar el procedimiento de las asignaciones de nivelación contemplado en el art. 67 de la Ley 21/2001. Ni se han producido en el periodo 2004-2006.

No obstante esas conclusiones, ante las dificultades financieras que mostraban las CC.AA., para los servicios sanitarios en 2005 se acordaron diferentes medidas de mejora de su financiación, entre ellas la dotación en PGE de una partida de 500 M€ en 2006 y 600 el año siguiente repartidos por la población actualizada, un nuevo fondo por insularidad, y otro para compensar la asistencia sanitaria prestada a extranjeros residentes que en 2006 se ha elevado a 264,19 millones de euros. Estas medidas se han mantenido en los de PP.GG. del Estado para 2008 y 2009.

A pesar de esos nuevos recursos, las Comunidades con mayor incremento de la población han persistido en sus quejas, centrandó el problema en la inmigración, logrando que en la III Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada en diciembre de 2006, se acordara crear otro Grupo de Trabajo dependiente del CPFF para analizar los ingresos y gastos derivados de la inmigración.

Sin embargo, este Grupo no ha podido llegar a conclusiones definitivas sobre esta cuestión, en primer lugar por la complejidad de la tarea asignada. El modelo constitucional de Hacienda Pública y el principio de autonomía financiera de las CC.AA. que rige tanto para los ingresos como para los gastos, impiden establecer compartimentos estancos de grupos poblacionales concretos, por lo que salvo para una parte de los ingresos y de los gastos, no es posible identificar directamente los imputables a la inmigración y hay que recurrir a hipótesis de partida y criterios de imputación sobre los que no existe acuerdo, para calcular indirectamente aquellas magnitudes. Y en segundo término también se han detectado importantes limitaciones en la información y dificultades para estimar los efectos indirectos de la inmigración en la economía.

El problema de las repercusiones financieras de la inmigración para las Comunidades debe estudiarse pues en un contexto más amplio como el que aporta el informe sobre población. Es decir, considerando al colectivo como una parte de la población, y en su caso, ponderando la misma según los consumos específicos de servicios públicos.

Por otro lado, sería en la reforma del modelo, al actualizar las necesidades cuando se corrija la evolución que se ha dado en la suficiencia del modelo y en la financiación por población, con independencia que con anterioridad pueda establecerse alguna otra compensación por el desigual crecimiento de las necesidades.

c) Financiación por población

En el Cuadro 10 se recoge la financiación por población y su evolución. La financiación por población entre 1999 y 2006 ha crecido un 56,81%, más del doble que el IPC (25,3%) fluctuando el aumento por Comunidades entre el 35,3% y el 68,01%. Se puede comprobar que en general las que han tenido un incremento mayor que la media son las CC.AA. donde menos ha aumentado la población. Como consecuencia de la forma en que ha evolucionado la financiación y la población, la financiación per cápita ha tenido una senda divergente. La diferencia entre el máximo y el mínimo ha pasado del 39% al 55,4%, y el coeficiente de variación de 9,4% a 13,2%, resultando ser en 2006 Extremadura la Comunidad mejor financiada con 2.789 € por habitante, frente a Baleares con 1.795€.

CUADRO 10
**RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICO. RECAUDACION NORMATIVA.
EVOLUCION DE LA FINANCIACION POR POBLACION DE DERECHO 1999-2006. (EUROS)**

CC.AA.	1999	2006	06/99 %	TAM 03-06
Andalucía	1.398	2.256	61,36	7,69
Aragón	1.595	2.579	61,65	7,93
Asturias	1.511	2.525	67,11	7,93
Baleares	1.329	1.795	35,03	5,73
Canarias	1.469	2.125	44,72	6,69
Cantabria	1.609	2.617	62,71	7,89
Castilla y León	1.587	2.640	66,35	8,07
Castilla-La Mancha	1.530	2.424	58,41	7,46
Cataluña	1.390	2.110	51,83	6,74
Com. Valenciana	1.325	1.999	50,86	6,88
Extremadura	1.660	2.789	68,01	8,34
Galicia	1.531	2.546	66,31	8,17
Madrid	1.244	1.971	58,42	7,63
Murcia	1.353	2.038	50,69	7,19
Rioja (La)	1.729	2.615	51,29	7,22
Total CC.AA.	1.419	2.225	56,81	7,36
Máximo	1.729	2.789	68,01	8,34
Mínimo	1.244	1.795	35,03	5,73
Max/Min %	38,97	55,42	94,13	45,41
Coef. Variación %	9,44	13,21	16,55	9,44

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas entre CC.AA. a 01-01-2002 // Recaudación TCT normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. normativa // Incluida garantía de Sanidad

Si nos centramos en la TAM, esta ha sido de 7,36%, oscilando entre 5,72% y 8,34%. El crecimiento no ha sido uniforme, ya que la TAM del periodo 2005-2006 casi duplica a la de 2003-2004.

En el Cuadro 11 se presentan los índices (en porcentaje) de la financiación por población simple y por población equivalente. Respecto de la primera observamos que los índices varían en 2006 entre el 80,7% y el 125,4%. Si utilizamos como denominador la población equivalente el grado de dispersión se reduce, pero también muestra una trayectoria divergente.

CUADRO 11
RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICO. RECAUDACION NORMATIVA
EVOLUCION DE LOS INDICES EN % DE LA FINANCIACION POR POBLACION

CC.AA.	FINANCIACION POR POBLACION		FINANCIACION POR POBLACION EQUIVALENTE	
	1999	2006	1999	2006
Andalucía	98,56	101,41	102,03	104,50
Aragón	112,46	115,92	104,73	108,50
Asturias	106,50	113,49	101,73	107,19
Baleares	93,69	80,67	92,42	80,46
Canarias	103,53	95,54	99,79	92,10
Cantabria	113,39	117,66	112,45	116,63
Castilla y León	111,88	118,68	104,11	109,12
Castilla-La Mancha	107,88	108,98	100,68	102,26
Cataluña	97,97	94,85	99,13	96,47
Com. Valenciana	93,43	89,88	95,61	92,08
Extremadura	117,03	125,38	112,12	118,66
Galicia	107,92	114,46	102,50	106,91
Madrid	87,69	88,59	92,52	93,55
Murcia	95,36	91,63	98,89	95,43
Rioja (La)	121,86	117,57	119,22	115,74
Total CC.AA.	100,00	100,00	100,00	100,00
Máximo	121,86	125,38	119,22	118,66
Mínimo	87,69	80,67	92,42	80,46
Max/Min %	38,97	55,42	29,00	47,48
Coef. Variación %	9,44	13,21	7,38	10,79

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas entre CC.AA. a 01-01-2002 // Recaudación TCT normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. normativa // Incluida garantía de Sanidad

Para los siguientes ejercicios a 2006 esa tendencia divergente persistirá con bastante probabilidad, dado que aunque los recursos sigan creciendo más en las CC.AA. con mayor dinámica poblacional, esta que ha mantenido una tónica similar en 2007 y 2008, contrarrestará en general los efectos de aquella.

Como veremos seguidamente, la visión que se obtiene de este indicador utilizando el escenario de recaudación real es bien distinta.

2. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA VALORADA POR LA RECAUDACIÓN REAL

El análisis de la evolución del SFA desde el punto de vista de la recaudación real es preciso hacerlo por cuanto esta es la financiación efectiva de que disponen las Comunidades, y esta ha sido bastante superior a la calculada por recaudación normativa. Sin embargo, aquella responde en una parte apreciable al uso de la capacidad normativa atribuida a las Comunidades y de otro lado no ha sido el criterio empleado para diseñar el SFA en el año base, por lo que esta perspectiva también tiene sus inconvenientes.

a) Evolución de los recursos

La financiación total de las Comunidades ha pasado de 57.345,55 M€ en 1999 a 110.016,30 M€ en 2006, por lo que se ha incrementado un 91,87%, bastante más que el PIB, y respecto de los recursos calculados por recaudación normativa en ese mismo periodo el incremento acumulado ha sido superior en 16,8 puntos. La TAM de la financiación ha sido de 11,23%.

La razón fundamental de esta superior dinámica se debe al comportamiento de la recaudación de los TCT. Esta ha aumentado en el periodo 1999-2006 un 183,06%, con una TAM 03-06 de 19,65%. En el Cuadro 12 puede observarse la evolución de las principales magnitudes. Dentro de la recaudación real se ha considerado la correspondiente al IRPF e IVMH, que incorpora además de la recaudación homogénea con otras comunidades (que es la computada en el apartado A) la derivada de la utilización diferencial de las competencias normativas en estos tributos. No obstante, la incidencia de este aspecto es muy reducida en relación a la de los TCT, y contrapuesta entre ambos. En este cuadro de recaudación real, observamos también que esos factores provocan un alza de las cifras del total de tributos, que en este escenario se incrementan 103,04%, con una TAM de 12,47%, frente a una evolución mucho más moderada del FS.

CUADRO 12
**RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. EVOLUCION
1999-2006. RECAUDACION REAL. (MILES DE EUROS)**

	1999	2006	02/99 %	03/99 %	04/99 %	05/99 %	06/99 %	TAM 03-06
TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDO IP (Recaudación real)	8.357.840	23.657.767	38,33	69,58	105,58	147,93	183,06	19,65
TOTAL TRIBUTOS CEDIDOS Y TASAS	8.954.521	24.666.579	37,20	66,91	100,76	141,43	175,47	19,07
I. S/ VENTAS MINORISTAS HIDRO- CARBUROS	620.956	1.251.443	21,26	37,12	61,14	79,15	101,54	13,57
IRPF	10.674.849	22.632.078	35,81	44,47	58,35	80,04	112,01	11,86
TOTAL IMPUESTOS CON CAPACIDAD NORMATIVA	21.406.721	50.468.351	34,19	51,91	74,49	103,94	135,76	15,14
IVA	10.757.110	19.128.280	20,10	32,03	44,81	62,26	77,82	10,31
TOTAL IMPUESTOS ESPECIALES	7.843.014	11.192.814	12,41	19,18	27,01	34,35	42,71	6,15
TOTAL TRIBUTOS	38.229.494	77.619.750	26,91	41,04	58,04	80,04	103,04	12,47
FONDO DE SUFICIENCIA	19.118.056	32.396.550	21,29	29,51	33,25	50,50	69,46	8,80
TOTAL FINANCIACION	57.347.550	110.030.313	25,40	37,58	50,81	70,44	91,87	11,23

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa

La diferencia entre la recaudación real y la normativa se ha elevado en 2006 a 13.091,06 M€ lo que supone un 13,5% respecto de la recaudación normativa. El componente fundamental de ese diferencial consiste en los TCT cuyos ingresos reales han superado a los normativos en 12.824,71 M€, es decir un 118,38% más. En 1999 ese diferencial se elevaba solo al 30,4%, por lo que ha sido en los últimos años cuando se ha agrandado la brecha. Esto puede deberse en primer lugar al ITen que no expresa bien la evolución los TCT en un periodo de elevado crecimiento económico. Efectivamente entre 1990 y 1999 la evolución anual media de los ITAE (coeficiente que actualizaba la recaudación normativa hasta 2001) fue de 8,6% mientras que el ITen en el periodo 1999-2005 ha crecido a un ritmo de 7,05%. En segundo lugar la dinámica económica apoyada en gran parte en el sector de la construcción parece que ha conllevado un gran crecimiento en las bases de algunos TCT (ITP y AJD fundamentalmente). Finalmente la utilización de la capacidad normativa y las mejoras de la gestión han contribuido a elevar la recaudación real. En cuanto a los otros impuestos que inciden en aquella diferencia, el IRPF ha tenido un efecto negativo reduciéndose la recaudación en 121,23 M€ en 2006, mientras que en el IVMH el uso de la capacidad normativa ha supuesto 387,58 M€. Véase Cuadro 13.

CUADRO 13
SFA: EVOLUCION DIFERENCIAS ENTRE LA RECAUDACION REAL Y LA NORMATIVA

	1999	2002	2003	2004	2005	2006
DIFERENCIAS REC. REAL - NORMATIVA						
TCT CON IP REAL - NORMATIVA	1.948.610	3.787.690	5.872.296	8.642.304	11.086.608	12.824.709
IVMH	0	0	61.239	172.575	266.573	387.577
IRPF	0	-48.970	-57.607	-82.652	-105.871	-121.235
FINANCIACION TOTAL	1.948.610	3.738.720	5.875.927	8.732.228	11.247.310	13.091.051
% DIFERENCIA REAL -NORM. S/ REC NORM						
TCT CON IP	30,40	48,72	70,75	101,20	115,06	118,38
IVMH	0,00	0,00	7,75	20,84	31,51	44,87
IRPF	0,00	-0,34	-0,37	-0,49	-0,55	-0,53
IMPUESTOS CON CAPACIDAD NORM	10,01	14,96	22,05	30,51	34,70	35,02
FINANCIACION TOTAL	3,52	5,48	8,05	11,23	13,00	13,50

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa

Los datos por Comunidades indican que hay más dispersión en el crecimiento de la financiación que en la derivada de la recaudación normativa, lo que es lógico dado el peso de los TCT y que su crecimiento en la perspectiva real es bastante heterogéneo. Por otro lado, esa dispersión ha sido creciente, todo lo cual se observa en el Cuadro 14.

Entre 1999 y 2006 los incrementos de las CC.AA. han oscilado entre 73,18% de Asturias y el 110,66% de Murcia. Además de esta Comunidad, Madrid, Cataluña, Baleares, C. Valenciana y Castilla La Mancha también han obtenido incrementos por encima de la media. La TAM 03-06 ha fluctuado desde 9,14% al 13,72%. En esta evolución, además de la diversidad de tasas de crecimiento de cada recurso por Comunidad incide el peso de estos en cada una de ellas.

En el Cuadro 15 se recoge la evolución entre 1999 y 2006 de los principales recursos por Comunidades, en la que puede verse entre otras cosas el importante crecimiento de los TCT en todas aunque con mucha dispersión, y también del IVMH. Asimismo, y como consecuencia, se aprecia una subida del total de recursos tributarios que aumenta la dispersión respecto del escenario de recaudación normativa. Finalmente aquí es patente el efecto amortiguador a la baja del FS en el crecimiento final de la financiación (excepto en Madrid y Baleares por su FS negativo) y sobre la dispersión entre las CC.AA..

CUADRO 14
EVOLUCION DE LA FINANCIACION TOTAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS 1999-2006.
RECAUDACION REAL (MILES DE EUROS)

CC.AA.	1999	2006	06/99 %	TAM 03-06
Andalucía	11.014.083	20.990.482	90,58	11,31
Aragón	1.969.292	3.690.120	87,38	10,86
Asturias	1.677.382	2.904.840	73,18	9,14
Baleares	1.269.959	2.439.786	92,12	12,23
Canarias	2.616.031	4.789.922	83,10	10,16
Cantabria	966.117	1.787.017	84,97	10,85
Castilla y León	4.114.115	7.200.139	75,01	9,45
Castilla-La Mancha	2.717.891	5.377.377	97,85	12,29
Cataluña	9.642.217	18.920.433	96,22	11,77
Com. Valenciana	5.670.038	11.563.362	103,94	12,35
Extremadura	1.809.577	3.169.797	75,17	9,61
Galicia	4.337.295	7.658.503	76,57	9,60
Madrid	7.413.263	15.186.939	104,86	11,62
Murcia	1.612.970	3.397.807	110,66	13,72
Rioja (La)	517.321	953.790	84,37	10,64
Total CC.AA.	57.347.550	110.030.313	91,87	11,23
Máximo			110,66	13,72
Mínimo			73,18	9,14
Max/Min %			51,22	50,11
Coef. Variación %			13,26	11,88

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa// Incluida Garantía Sanidad.

A partir de 2007, se estima que la divergencia en el crecimiento de los impuestos se amplíe, aunque es probable que para la financiación total se atenúe, al preverse el mantenimiento de la mejora de la evolución del Fondo de Suficiencia.

CUADRO 15
PORCENTAJES DE INCREMENTO 1999-2006 DE LOS RECURSOS DEL SFA POR CC.AA.
RECAUDACION REAL

CC.AA.	TCT recaudación real incluido IP	IRPF	IVA	IVMH	Total Impues- tos Especiales	Total Recursos Tributarios	Fondo de Suficiencia	Total Financiación con garantía de Sanidad
Andalucía	213,90	141,06	76,74	50,10	45,33	110,52	69,35	90,58
Aragón	163,67	115,83	74,87	47,00	33,76	96,21	69,35	87,38
Asturias	126,58	94,53	54,36	147,54	38,54	75,55	69,35	73,18
Baleares	182,89	108,61	51,07	28,85	41,86	87,47	54,65	92,12
Canarias	168,02	91,47			46,91	118,21	69,35	83,10
Cantabria	147,24	111,05	88,07	43,63	33,86	96,27	69,35	84,97
Castilla y León	128,64	100,21	73,68	42,04	29,20	79,41	69,35	75,01
Castilla-La Mancha	312,91	167,62	91,36	175,86	49,66	127,60	69,35	97,85
Cataluña	177,87	102,54	75,86	157,61	43,85	101,53	69,35	96,22
Com. Valenciana	221,67	130,21	77,14	128,56	49,25	116,82	69,35	103,94
Extremadura	170,11	120,77	68,88	53,74	33,68	84,83	69,35	75,17
Galicia	156,51	98,17	71,84	104,85	33,18	83,56	69,35	76,57
Madrid	155,28	100,81	96,13	118,57	45,57	104,35	69,35	104,86
Murcia	316,31	168,64	82,92	59,82	52,49	138,60	69,35	110,66
Rioja (La)	146,68	109,56	89,49	39,56	27,80	95,62	69,35	84,37
Total CC.AA.	183,06	112,01	77,82	101,54	42,71	103,04	69,46	91,87
Máximo	316,31	168,64	96,13	175,86	52,49	138,60	69,35	110,66
Mínimo	126,58	91,47	51,07	28,85	27,80	75,55	54,65	73,18
Max/Mín %	149,89	84,37	88,23	509,53	88,84	83,44	26,90	51,22
Coef. Variación %	31,49	20,89	16,90	59,69	19,77	18,13	5,55	13,26

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa// Incluida Garantía Sanidad

Desde el punto de vista de los factores que pueden afectar a la evolución de los recursos, en general apreciamos que existe bastante correlación entre el incremento de los recursos con el de la población y con el de la economía, observándose una correlación más débil con la riqueza de la Comunidad (medida por el PIB per cápita). En la tabla 16 se presenta la evolución de los recursos y la población, ordenada según el crecimiento de esta última.

CUADRO 16
**PORCENTAJES DE INCREMENTO 1999-2006 DE LOS RECURSOS REALES DEL SFA Y
DE LA POBLACION POR CC.AA.**

CC.AA.	Incremento de la financiación total	Incremento de la población
Baleares	92,12	21,81
Murcia	110,66	21,15
Canarias	83,10	19,32
Com. Valenciana	103,94	18,21
Madrid	104,86	16,77
Rioja (La)	84,37	15,54
Cataluña	96,22	14,94
Castilla-La Mancha	97,85	11,94
Total CC.AA.	91,87	11,75
Andalucía	90,58	9,18
Aragón	87,38	7,64
Cantabria	84,97	7,50
Castilla y León	75,01	1,41
Galicia	76,57	1,36
Extremadura	75,17	1,19
Asturias	73,18	-0,68
Máximo	110,66	21,81
Mínimo	73,18	-0,68
Max/Min %	51,22	70,11
Coef. Variación %	13,26	13,26

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas a 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa// Incluida Garantía Sanidad.

b) Financiación por población

En este apartado consideramos la financiación en términos de competencias homogéneas entre Comunidades y valorando IRPF e IVMH sin capacidad normativa.

La financiación por población de derecho en 2006 ascendía a 2.531 euros como se puede apreciar en el Cuadro 17. La Comunidad con menos recursos per cápita era Canarias con 2.285 mientras la que más obtenía era Cantabria con 2.978 €, un 30,3% más. La diferencia entre el máximo y el mínimo se ha reducido entre 1999

y 2006, y la dispersión ha variado poco manteniéndose por debajo de la correspondiente a este indicador medido por recaudación normativa.

Entre 1999 y 2006 la financiación por población ha crecido un 72,11%, 15 puntos más que en términos normativos. Andalucía, Asturias, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla La Mancha y Murcia han aumentado más que la media; Cantabria, C. Valenciana, Castilla-León, Cataluña y Galicia y están alrededor de ella, y el resto por debajo, hasta llegar a Canarias con un 54,28% de incremento.

CUADRO 17
EVOLUCION DE LA FINANCIACION POR POBLACION DE DERECHO 1999-2006. RECAUDACION REAL

CC.AA.	1999	2006	06/99 %	TAM 03-06
Andalucía	1.441	2.529	75,53	9,66
Aragón	1.639	2.858	74,34	9,57
Asturias	1.534	2.660	73,47	8,92
Baleares	1.509	2.395	58,73	9,93
Canarias	1.481	2.285	54,28	8,10
Cantabria	1.721	2.978	73,10	9,71
Castilla y León	1.637	2.828	72,81	9,00
Castilla-La Mancha	1.556	2.726	75,21	9,76
Cataluña	1.461	2.498	70,94	9,18
Com. Valenciana	1.361	2.350	72,66	9,38
Extremadura	1.677	2.912	73,62	9,26
Galicia	1.551	2.696	73,84	9,21
Madrid	1.323	2.350	77,58	9,43
Murcia	1.415	2.467	74,38	10,67
Rioja (La)	1.826	2.937	60,84	8,48
Total CC.AA.	1.471	2.531	72,11	9,32
Máximo	1.826	2.978	77,58	10,67
Mínimo	1.323	2.285	54,28	8,10
Max/Min %	38,00	30,35	42,94	31,80
Coef. Variación %	8,97	9,01	9,76	6,53

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda e INE. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas entre CC.AA. a 01-01-2002 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. normativa // Incluida garantía de Sanidad.

En cuanto a la TAM, esta ha sido en el periodo 2003-2006 de 9,32%, un coeficiente bastante elevado, siendo el mínimo de 8,10% y el máximo de 10,67% que corresponde a Murcia.

A pesar de que la financiación real ha aumentado de forma mucho más dispersa entre Comunidades, que la normativa, la financiación por población entre 1999 y 2006 tiene una tasa de crecimiento por CC.AA. con un coeficiente de variación menor. Este fenómeno es consecuencia de la mayor correlación existente, en términos generales, entre el crecimiento de la financiación real y el aumento demográfico, como se vio anteriormente.

La financiación por población equivalente ha tenido una evolución similar a la financiación por población de derecho. El grado de dispersión es menor que en esta, y tampoco ha variado significativamente. La diferencia entre el valor máximo y el mínimo ha ido aumentando, al contrario que lo sucedido en la financiación por población de derecho que se ha reducido. Véase el Cuadro 18 donde se recoge la evolución de los índices porcentuales, de ambas variables.

Estos índices muestran una situación distinta a la percibida en el escenario de recaudación normativa. Salvo Canarias y Baleares, las demás Comunidades con incremento poblacional mejoran o mantienen su posición respecto del año base. Frente a estas, las Comunidades con menor aumento demográfico no elevan su índice, y en algún caso lo reducen, excepto Aragón y Andalucía. En general, con las salvedades expuestas, se observa pues que el incremento de recursos reales ha ido relativamente parejo al de la población, y que las diferencias subsistentes, son las de partida que todavía no se han corregido. En los casos de Canarias y Baleares se observa un deterioro de su situación relativa.

CUADRO 18
INDICES DE LA FINANCIACION REAL POR POBLACION DE DERECHO Y EQUIVALENTE 1999-2006

CC.AA.	Financiación por población de derecho			Financiación por población equivalente		
	1999	2002	2006	1999	2002	2006
Andalucía	97,98	98,65	99,92	101,37	101,76	102,83
Aragón	111,48	111,94	112,93	103,81	104,51	105,47
Asturias	104,29	106,66	105,11	99,70	101,32	99,53
Baleares	102,60	92,64	94,62	101,24	92,23	94,42
Canarias	100,70	94,49	90,26	96,94	91,25	86,81
Cantabria	116,99	116,03	117,66	116,11	115,05	116,89
Castilla y León	111,29	113,07	111,75	103,54	104,47	102,61
Castilla-La Mancha	105,79	106,11	107,69	98,64	98,89	100,72
Cataluña	99,35	99,16	98,68	100,63	100,52	100,63
Com. Valenciana	92,55	92,62	92,84	94,77	94,91	95,30
Extremadura	114,03	115,32	115,03	109,15	109,59	108,53
Galicia	105,46	106,99	106,52	100,15	100,82	99,45
Madrid	89,97	92,47	92,83	94,93	98,01	98,05
Murcia	96,19	92,85	97,46	99,70	96,59	101,33
Rioja (La)	124,16	119,73	116,02	121,52	117,19	114,32
Total CC.AA.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Máximo	124,16	119,73	117,66	121,52	117,19	116,89
Mínimo	89,97	92,47	90,26	94,77	91,25	86,81
Max/Min %	38,00	29,48	30,35	28,22	28,42	34,66
Coef. Variación %	8,97	9,43	9,01	7,48	7,52	7,53

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda e INE. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas entre CC.AA. a 01-01-2002 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH sin uso cap. normativa // Incluida garantía de Sanidad.

Las previsiones para 2007 y 2008 son de mantenimiento o reducción de la dispersión, ya que aunque la población como hemos indicado sigue con similar tendencia, el crecimiento real de los recursos puede incrementarse y seguir favoreciendo más a las CC.AA. que están gozando de mayor empuje demográfico. No obstante a partir de 2008 la recesión parece que afectará más a las CCAA que tengan mayor proporción de TCT e IVA.

Desde el punto de vista de la capacidad fiscal, si bien es cierto que alguna de las CCAA que tienen un índice por encima de la media estarían percibiendo una financiación per cápita por debajo de la misma, también lo es que otras gozan de una financiación por encima de la media como Aragón, Cantabria o La Rioja. La dispersión en la financiación por población equivalente es reducida, aunque en algún caso apreciable. Esta situación se ha provocado por los ajustes iniciales del modelo y por la ineficacia de los mecanismos de actualización dinámica del mismo.

c) Estructura de la financiación de las CC.AA.

Anteriormente mostramos la modificación de la estructura financiera entre 2001 y 2002, en el año de cambio del modelo en el escenario de recaudación normativa. La evolución de los recursos desde entonces, dado el mayor crecimiento de los impuestos respecto al fondo de suficiencia, implica una estructura con menor peso de las transferencias y mayor de los tributos que para el caso de la recaudación real las diferencias son más ostensibles. En este supuesto comparamos la estructura de la financiación del año base con la de 2006. Se observa en el Cuadro 19 que los tributos pasan del 66,7% al 70,5% y que el FS reduce su peso de 33,3% al 29,4% oscilando bastante la situación entre CCAA.

CUADRO 19
COMPARACION ESTRUCTURAS DE FINANCIACION 1999 Y 2006. RECAUDACION REAL

CC.AA	AÑO BASE 1999		2006	
	Total Tributos	Fondo de Suficiencia	Total Tributos	Fondo de Suficiencia
Andalucía	51,56	48,44	56,95	43,05
Aragón	67,14	32,86	70,30	29,70
Asturias	61,69	38,31	62,54	37,46
Baleares	110,78	-10,78	108,10	-8,68
Canarias	28,14	71,86	33,53	66,47
Cantabria	58,02	41,98	61,56	38,44
Castilla y León	56,25	43,75	57,67	42,33
Castilla-La Mancha	48,93	51,07	56,29	43,71
Cataluña	83,51	16,49	85,77	14,23
Com. Valenciana	72,86	27,14	77,46	22,54
Extremadura	37,59	62,41	39,66	60,34
Galicia	50,82	49,18	52,83	47,17
Madrid	101,45	-1,45	101,20	-1,20
Murcia	59,65	40,35	67,56	32,44
Rioja (La)	57,17	42,83	60,66	39,34
Total CC.AA.	66,66	33,34	70,54	29,44

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas A 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa

CUADRO 20
ESTRUCTURAS DE LA FINANCIACION 2006. RECAUDACION REAL

AÑO 2006							
CC.AA	Recaudación real Tributos cedidos y Tasas	IRPF	IVA	Total Impuestos Especiales	Total Impuestos	Fondo de Suficiencia	Financiación con garantía de Sanidad
Andalucía	18,28	13,85	15,77	9,06	56,95	43,05	100,00
Aragón	21,19	21,27	17,41	10,44	70,30	29,70	100,00
Asturias	15,52	19,38	18,06	9,59	62,54	37,46	100,00
Baleares	34,40	22,47	37,11	14,12	108,10	-8,68	100,00
Canarias	16,85	15,45	0,00	1,24	33,53	66,47	100,00
Cantabria	19,36	16,96	16,25	8,99	61,56	38,44	100,00
Castilla y León	15,47	15,84	15,75	10,60	57,67	42,33	100,00
Castilla-La Mancha	16,89	13,48	13,82	12,09	56,29	43,71	100,00
Cataluña	27,96	26,72	19,49	11,60	85,77	14,23	100,00
Com. Valenciana	26,87	20,07	18,57	11,95	77,46	22,54	100,00
Extremadura	9,50	9,64	12,64	7,88	39,66	60,34	100,00
Galicia	13,33	14,39	16,09	9,02	52,83	47,17	100,00
Madrid	32,12	35,68	22,51	10,89	101,20	-1,20	100,00
Murcia	23,75	16,05	15,99	11,77	67,56	32,44	100,00
Ríoja (La)	18,85	18,14	15,34	8,33	60,66	39,34	100,00
Total CC.AA.	22,42	20,57	17,38	10,17	70,54	29,44	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Notas: Competencias homogéneas A 01-01-2006 // Recaudación TCT real y Tasas normativa, IRPF e IVMH con uso cap. normativa

Un análisis más detallado de la estructura de los recursos en 2006 se presenta en la tabla 20. Se observa que el primer recurso es el FS, seguido de los TCTyTA y del IRPF. No obstante las proporciones también fluctúan mucho entre CCAA como apreciamos en la tabla 20.

3. COMPETENCIAS NORMATIVAS SOBRE LOS TRIBUTOS CEDIDOS

El artículo 19 de la LOFCA complementado por los artículos 37 a 45 de la Ley 21/2001 aumentan la capacidad normativa existente y dota de competencias sobre alguno de los nuevos impuestos cedidos.

En el SFA aprobado en 2001 las Comunidades tienen competencias normativas sobre los TCT, Tasas y sobre el IRPF, IVMH e IDMT. Estos tributos suponen el 45,86% de la financiación y el 65,0% de los tributos cedidos.

El porcentaje que representan los tributos con capacidad normativa en cada Comunidad es muy variable, fluctuando en 2006 entre el 72,4% de Madrid y el 20,7% de Extremadura, por ello el alcance que se puede obtener con las facultades atribuidas para modificar los impuestos es muy diferente.

En los Cuadros 7 y 12 existe una línea donde se recoge la evolución de los ingresos de los tributos con capacidad normativa en los dos escenarios de recaudación. La recaudación real era superior a la normativa en el año base y ha crecido con tasas superiores a esta, y uno de los motivos que explican esto ha sido el uso de la capacidad normativa cedida.

CUADRO 21
ESTIMACION IMPACTO FINANCIERO USO CAPACIDAD NORMATIVA EN EL IRPF, ITP, AJD Y IVMH. AÑO 2005. (MILES DE EUROS)

CC-AA	Capacidad normativa IRPF	Estimación capacidad normativa ITP	Estimación capacidad normativa AJD	Estimación capacidad normativa IVMH	Total Capacidad normativa	% Total Capacidad normativa / Total recaudación IRPF, ITP, IAJD, IVMH	% Total Capacidad normativa / Total Financiación
Andalucía	-7.004	170.105	597.521	0	760.621	15,21	4,06
Aragón	-127	35.313	88.595	0	123.781	11,06	3,80
Asturias	-1.839	31.178	0	17.274	46.613	6,32	1,81
Baleares	-3.541	45.103	99.157	0	140.720	14,02	6,55
Canarias	-12.385	20.354	75.381	0	83.350	7,31	1,97
Cantabria	-683	17.234	54.177	0	70.728	14,00	4,37
Castilla y León	-5.280	46.339	131.375	0	172.434	10,57	2,67
Castilla-La Mancha	-978	40.769	136.350	0	176.141	14,62	3,79
Cataluña	-19.853	260.755	697.948	150.791	1.089.641	13,90	6,49
Com. Valenciana	-15.171	158.992	466.323	0	610.143	14,89	5,98
Extremadura	-7.718	13.271	39.138	0	44.691	9,92	1,58
Galicia	-8.162	38.765	119.913	32.081	182.597	11,78	2,67
Madrid	-18.355	251.889	637.598	66.426	937.559	11,98	6,96
Murcia	-2.966	40.325	132.834	0	170.193	16,69	5,71
País Vasco	-1.808	8.998	24.660	0	31.849	12,09	3,80
Total CC-AA.	-105.871	1.179.391	3.300.967	266.573	4.641.060	13,12	4,75

Fuente: Elaboración propia

En líneas generales la utilización de la capacidad normativa por las Comunidades ha consistido en medidas que han reducido la recaudación del IRPF, I. Patrimonio e ISD, favoreciendo a los contribuyentes en determinadas situaciones, y en incrementos del tipo en ITP y AJD, así como en la imposición sobre el juego para determinados supuestos. En el IDMT no se ha hecho uso de las competencias normativas. El resultado de estas modificaciones normativas introducidas por las CC.AA. ha sido sin duda positivo para la recaudación, como se desprende de la tabla 21 donde se ha incluido el impacto financiero en 2005 del uso en el IRPF e IVMH, y una estimación para el ITP y el IAJD. Según los datos expuestos ese efecto se elevaría a 4.641 millones de euros, lo que supone el 13,2% del total de la recaudación de esos tres impuestos y 4,75% sobre la financiación total, y representaría el 41,3% de la diferencia entre la financiación calculada en términos de recaudación real y la computada por la recaudación normativa.

El Acuerdo de Sanidad de 2005 comprometió a la AGE a ampliar las competencias normativas de las CC.AA. en el IVMH, IDMT y a establecerla en el I. s/ Electricidad, aprobándose la de aquellos mediante la Ley 25/2006.

4. EL SISTEMA DE ENTREGAS A CUENTA Y EL PAGO DE LAS LIQUIDACIONES

La ley 21/2001 regula el sistema de entregas a cuenta y el cálculo del rendimiento definitivo de los diferentes tributos y del Fondo de Suficiencia.

La liquidación definitiva del SFA se realiza por la diferencia entre el importe definitivo de la recaudación o participación de las Comunidades en los recursos sujetos a liquidación y el valor de las entregas a cuenta de esos mismos recursos.

El procedimiento de cálculo de las entregas a cuenta y el pago de las liquidaciones ha provocado unos desfases financieros muy importantes en las Comunidades, por varios motivos. Primero porque las entregas se calculan por el 98% de los rendimientos esperados de todos los recursos. Segundo porque los rendimientos estimados han sido bastante inferiores a los reales, sobre todo en el IRPF, debido a la sistemática de cálculo de aquellos establecida en la ley 21/2001. Tercero porque existe un retraso de dos años aproximadamente entre el momento (se ha considerado la mitad del año) de la recaudación y el momento del pago a las Comunidades, es decir entre el momento en que las Comunidades pagan sus obligaciones presupuestarias y la fecha en que reciben los ingresos de las liquidaciones. Cuarto porque en relación al modelo anterior, las entregas se calculan sobre una base mayor (en 2001 las transferencias de Insalud e Insero no formaban parte de un sistema de ingresos a cuenta, y por tanto se realizaban por el 100% de la estimación) y las liquidaciones se efectuaban al año siguiente para una parte importante de los ingresos, los que provenían de esas mismas Entidades. Finalmente porque sobre la garantía sanitaria no se han efectuado entregas a cuenta, y aquella ha alcanzado valores significativos.

El importe de las liquidaciones (incluida garantía sanitaria) ha ascendido en 2006 a 10.169,6 millones de euros lo que representa el 14,12% de las entregas a cuenta. No obstante, la cuantía líquida a pagar en 2006 ha sido de 7.921,1 M€ dado que aquella ha sido reducida en el importe de los anticipos a cuenta facilitados en 2006. Entre 2002 y 2005 ese porcentaje también se elevó muy por encima del 2%, oscilando entre 5,25% y 10,0%.

Por recursos, donde se han producido las desviaciones más importantes han sido en el IRPF con una media en el periodo 2002-2006 del 19,1%, seguido del IVA con el 6,3%, mientras en los II.EE. han sido variables y de diferentes signos. En el caso del Fondo de Suficiencia la divergencia media ha sido del 5,4% fluctuando desde 1% al 4,07%. Véase Cuadro 22

En el Acuerdo mencionado de septiembre de 2005, se adoptó la medida de establecer anticipos de tesorería a cuenta de las liquidaciones de los tributos cedidos y del FS, desde 2005. En este año hasta un 2% de la base utilizada para calcular las entregas, y en 2006 y 2007 hasta el 4%, lo que ha permitido como hemos visto reducir el importe del líquido a pagar en 2005. En 2006 el importe de los anticipos ha sido bastante superior elevándose a 2.248 M€, y en 2007 ha sido de 3.220 M€.

CUADRO 22
DESVIACIONES DE LAS LIQUIDACIONES DEL SFA SOBRE LAS ENTREGAS A CUENTA

CC.AA.	Total Liquid. y garantía de Sanidad 2002	% s/entr. a cuenta 2003	% s/entr. a cuenta 2004	% s/entr. a cuenta 2005	Total Liquid. y garantía de Sanidad 2006	% s/entregas a cuenta	IRPF % promedio (02-05) s/entregas a cuenta	IVA % promedio (02-05) s/entregas a cuenta	FS % promedio (02-05) s/entregas a cuenta
Total CC.AA.	2.850.249	7,30	6,88	10,01	10.169.656	14,12	19,09	6,34	5,41

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Nota: El líquido a pagar en 2005 ha sido de 5.570.649 miles de euros correspondiente a la liquidación bruta minorada en los anticipos a cuenta entregados en 2005, y cuya desviación respecto de las entregas a cuenta más los anticipos ha ascendido a 8,23%.

Nota: El líquido a pagar en 2006 ha sido de 7.921.066 miles de euros correspondiente a la liquidación bruta minorada en los anticipos a cuenta entregados en 2005, y cuya desviación respecto de las entregas a cuenta más los anticipos ha ascendido a 10,66%.

5. EL GASTO DE LAS CC.AA.

Otro de los indicadores utilizados para medir las necesidades financieras de las Comunidades es el gasto realizado por las mismas. Si bien es cierto que el gasto es el importe del coste de los servicios públicos prestados a la población para atender las necesidades de esta, también lo es que las CC.AA son autónomas para decidir el nivel y composición del gasto, y para efectuar la gestión del mismo. Por tanto, en el volumen del gasto es difícil de separar que parte responde a la satisfacción de la necesidad colectiva a un nivel estándar, y cual a una política discrecional y diferenciada. No obstante, el gasto debe ser una referencia importante de las necesidades de la Comunidad, y a la postre es lo que debe financiarse con los recursos del SFA.

El gasto de las Comunidades es superior a los recursos del SFA, ya que además de estos existen otras fuentes financieras. En 2005 la financiación autonómica medida por la recaudación real representó el 75% del gasto liquidado por operaciones financieras de las CC.AA.. A pesar de esta limitación, entendemos que resulta de utilidad efectuar la comparación de las tasas de crecimiento del gasto con las de la financiación. Respecto del gasto, debe tenerse en cuenta también que hasta el año 2002 diez Comunidades no disponían del las competencias sobre los servicios sanitarios de la Seguridad Social, y por ello el gasto total no comprende este componente hasta ese ejercicio. Por otro lado, el gasto sanitario si se ha homogeneizado, territorializando el gasto de Insalud entre las CC.AA. en base a los datos del M.º de Sanidad y Consumo.

En el Cuadro 23 se muestran los incrementos del gasto, tanto del total como del sanitario y no sanitario. Asimismo, se recogen para facilitar la comparación, los datos de la financiación autonómica y del PIB.

El gasto de las Comunidades entre 1999 y 2005 ha tenido unos incrementos anuales bastante elevados. Para el total de gastos no financieros, la tasa anual media (TAM) en ese periodo (extrayendo el irregular ejercicio 2002) ha sido de 9,91%. A partir de 2002 todas las CC.AA. ya disponían del traspaso de Insalud, y por tanto gozan, prácticamente de las mismas competencias, por lo que los gastos de la serie son más homogéneos entre aquellas. Entre 2002 y 2005 la TAM también se ha elevado al 9,90% como podemos apreciar en la fila tercera del Cuadro 23.

El crecimiento anual medio del gasto de las Comunidades en los periodos señalados ha estado por encima del aumento del PIB en casi 2 puntos. Dado que los recursos del SFA en valores de recaudación normativa, han crecido menos que el PIB hasta 2004, y que en 2005 aunque han sido superiores a este no han superado la tasa acumulada del periodo 1999-2005, se puede afirmar que los recursos han sido insuficientes para cubrir el ritmo de crecimiento del gasto.

No obstante, desde el punto de vista de la recaudación real, las diferencias son mucho menos acusadas, por cuanto la TAM de esta ha sido de 9,3% y 10,79% en los respectivos lapsos temporales estudiados. Por lo tanto, ha sido la recaudación real de los TCT, la que ha proporcionado los recursos adicionales para mantener el avance del gasto, si bien en alguna Comunidad también se ha tenido que recurrir al endeudamiento, dado que el saldo de las CC.AA. entre 2002 y 2005 ha sido negativo. Por el contrario, la Administración General del Estado ha ido mejorando su situación y presenta superávit desde 2005, mientras que la Seguridad Social goza también de superávit desde hace más tiempo. Esta situación parece reflejar un cierto desequilibrio vertical entre ambas Administraciones, dado que a nivel central los gastos crecen a menor velocidad que los ingresos, mientras que a nivel autonómico la situación es a la inversa.

Uno de los componentes que más presiona el gasto de las Comunidades es el gasto sanitario. Entre 2003 y 2005 ha crecido anualmente a una media del 10,9% (similar a la tasa del gasto real que calcula el gasto de forma periodificada, incorporando el gasto desplazado de cada ejercicio). Pero los gastos no sanitarios, entre los cuales se encuentran otros servicios básicos del estado del bienestar como la educación y los servicios sociales, no están lejos de este nivel, ya que su ritmo ha sido de 9,36% aumentando también por encima del crecimiento de la economía. La incidencia del gasto sanitario es más acusada desde 2002, como consecuencia de los nuevos traspasos y de los efectos del nuevo SFA. Durante la década de los 90 y hasta 2001, las tasas de crecimiento del gasto sanitario fueron menores que las relativas a las competencias comunes.

Otro de los factores que influye en la evolución del gasto autonómico es la asimetría que presenta este respecto de los ingresos. Mientras que el grado de autonomía de que se dispone sobre el gasto es muy elevado, el relativo a los ingresos es mucho menor como vimos. La insuficiente corresponsabilidad fiscal y la dependencia

financiera del Estado que genera esta situación, puede provocar incentivos para una gestión ineficiente del gasto, y para un uso reducido de la capacidad normativa sobre los tributos con el fin de aumentar la recaudación.

CUADRO 23
EVOLUCION DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS CC.AA. Y DE LA FINANCIACION AUTONOMICA

	00/99 %	01/00 %	02/01 %	03/02 %	04/03 %	05/04 %	tam 00-05	tam 03-05
Gasto no sanitario				9,14	9,39	9,54		9,36
Gasto sanitario	7,00	7,64	8,81	8,50	12,26	11,94	9,36	10,90
Gasto total liquidado	11,79	8,09	21,07	8,92	10,39	10,39	9,91	9,90
SFA rec. normativa				7,11	6,48	11,24	7,71	8,28
SFA rec. real				9,72	9,62	13,02	9,30	10,79
PIB	8,68	8,00	7,13	7,37	7,42	8,01	7,77	7,60

Fuente: MEH y MSC. Datos consolidados. Elaboración propia.

Nota: La tam 2000-2005 del gasto total y no sanitario liquidados excluye el año 2002

Los datos disponibles de gasto para 2006 y de presupuestos iniciales para 2006-2007 indican que la tendencia mostrada en el gasto se mantiene. No obstante, también los ingresos previstos son bastante más elevados que en los ejercicios precedentes. Así el avance del déficit de las CCAA para 2006 se ha reducido a 17 M .

Ante el avance del gasto sanitario y de las dificultades de su financiación hasta 2004, la II Conferencia de Presidentes Autonómicos adoptó una serie de acuerdos que se plasmaron en las medidas aprobadas por el CPFF de 13 de septiembre de 2005. Por un lado, se establecían una serie de medidas financieras que suponían, según la previsión inicial, mejorar los recursos que reciben las CCAA en 1.127 M en 2006 y de 1.727 M en 2007. Adicionalmente, cada año, recibirían, con dos años de antelación, la liquidación del Sistema de Financiación, ya a partir de 2005, lo que supone 1.366 millones anualmente cada año hasta 2007 que como hemos visto en 2006 y 2007 ha sido bastante superior. Finalmente, se aumentaría la capacidad normativa en los impuestos mencionados más arriba. La financiación anual prevista por la aplicación de esta capacidad tributaria se estimó en 1.838 millones de euros al año. Por otro lado, las Comunidades Autónomas se comprometían a adoptar determinadas medidas de racionalización del gasto sanitario.

El importe real de las medidas en 2006 (excluidos anticipos, garantía sanitaria y uso de capacidad normativa) ascendió a 1.153,8 M€ que supone un 2,9% de la financiación sanitaria estimada para ese ejercicio.

3. PARTICIPACIÓN DE ANDALUCIA EN LA FINANCIACION AUTONOMICA

En el caso de Andalucía, debido fundamentalmente a la disminución de los porcentajes de población de derecho y de la población protegida en Sanidad, el incremento de financiación autonómica aplicado en el año base respecto de la restricción fue inferior a la media de las CC.AA.. Sin embargo, en el 2002, primer año de vigencia del modelo, obtuvo un incremento respecto a 2001 similar al promedio.

La evolución de los recursos en Andalucía ha sido bastante positiva, tanto en términos de recaudación normativa como real, sobre todo a partir de 2003, con incrementos anuales en torno a la media del total de CC.AA.. Por el contrario la población ha crecido de forma moderada. Estos dos hechos han posibilitado que la Comunidad dispusiera durante todo el periodo de vigencia del SFA de una financiación por población mayor que el promedio, tanto para la población de derecho como para la equivalente, y en los dos escenarios de los recursos. En 2006 el índice de la financiación real por población equivalente se situó en el 102,8%.

El Acuerdo de Sanidad de 2005 ha supuesto al igual para todas las CC.AA. una apreciable mejora de los recursos. Concretamente en 2006 obtuvo 512,3 M€ en concepto de anticipo a cuenta de la liquidación y 213,8 M€ por el resto de medidas.

4. VALORACIÓN DEL SISTEMA

Del análisis realizado sobre la aplicación del SFA en el año base y desde 2002 podemos obtener varias conclusiones en cuanto a la valoración del sistema y su correspondencia con los principios del mismo, enumerados al comienzo.

El nuevo SFA supuso varias ventajas en relación a la situación anterior:

- En primer lugar destaca la integración de los subsistemas de financiación.
- En segundo lugar, y vinculado al punto anterior se ha intensificado la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las Comunidades.
- En tercer lugar, supuso también una mejora de la financiación en su vertiente cuantitativa al incrementar los recursos y garantizar el statu quo.
- En cuarto término, el SFA al basarse en la igualdad de recursos para las mismas necesidades y al medirse estas fundamentalmente por la población contiene un grado de equidad importante.
- Finalmente, debe reseñarse el amplio consenso con que fue acordado el SFA, motivado, sin duda, por las ventajas expuestas.

Frente a esos aspectos positivos, se aprecian otros desfavorables, alguno de los cuales reside en la limitación del avance en los elementos que hemos considerados precisamente ventajosos. Las debilidades que notamos en el SFA son:

- Inadecuada suficiencia financiera, en las dos perspectivas, estática y dinámica, y tanto en el plano global como relativo. La mejora de la financiación que se produce en el año base, se reduce cuando se inicia la vigencia del mismo y posteriormente, el aumento de los recursos ha estado por debajo del crecimiento de la economía hasta 2005 y de las necesidades (gastos de las CC.AA.), si bien es cierto, por un lado que en un escenario de recaudación real (con valoración del uso de la capacidad normativa atribuida a las Comunidades) la situación es mucho más favorable, y por otro que el Acuerdo de Sanidad también ha contribuido a mejorar las perspectivas.

Desde el punto de vista comparado, las Comunidades no obtuvieron en el año base la misma financiación por población para las mismas competencias y esto tampoco se ha corregido sustancialmente en la evolución del sistema, manteniéndose unas diferencias significativas. Finalmente las CC.AA. más dependientes del F.S. se han visto perjudicadas por la reducida evolución del mismo.

- Desequilibrios en la selección y ponderación de las variables de reparto de las necesidades de financiación. El sistema actual basado en bloques y en la población, con garantías de mínimos y con modulaciones puede ser aceptable, pero su aplicación ha generado demasiados desajustes:

1 En competencias comunes, al contrario que en Sanidad, no se ponderó la población por la edad.

2 Los ajustes aplicados han distorsionado relativamente la financiación por variables, generando unos incrementos poco homogéneos y una financiación por habitante dispersa.

- Desigualdad en la financiación por población. Las diferencias en la financiación por población (de derecho o equivalente) fueron excesivas en el año base y la dinámica de los recursos no las ha redu-

cido, fundamentalmente por el rápido y heterogéneo crecimiento de la población. En el escenario de recaudación normativa se han ampliado pero en el de recaudación real se han mantenido.

Dentro de este apartado debe mencionarse, que si bien existen diferencias entre las CC.AA. de régimen común, la brecha existente entre estas y las forales es mucho mayor.

- Reducida autonomía y responsabilidad de las CC.AA. en la obtención de sus ingresos. La autonomía financiera se considera limitada por dos razones: en primer lugar en algunos impuestos no existe capacidad normativa o es reducida, y su efecto para las Comunidades es más parecido a las transferencias que a tributos, y en segundo lugar, en la mayor parte de las Comunidades el peso del fondo de suficiencia sigue siendo muy importante. Estas características del Sistema hacen que ante un cambio en las necesidades, las Comunidades tengan poca flexibilidad para adaptarse.

A pesar de las limitaciones existentes en la capacidad normativa, en los últimos ejercicios se está produciendo una progresiva competencia fiscal entre las Comunidades, al aprobarse en algunas de ellas rebajas en la imposición directa del IRPF, ISD e IP cuyas repercusiones pueden alcanzar a todo el conjunto, por lo que en la reforma sería deseable establecer algún criterio armonizador.

- Ineficacia en las asignaciones de nivelación. Estas asignaciones se establecieron con muy poca probabilidad de aplicarse, como se ha demostrado al no darse las condiciones para ello en un periodo con un crecimiento tan elevado y heterogéneo de la población como el actual, y por tanto no han servido para ajustar las disparidades en la financiación por población, y sus posibles repercusiones en el nivel de prestación.
- El modelo no incorpora reglas de actualización de las necesidades, salvo las del art. 4.A.a. Para un sistema que se plantea como permanente, la indeterminación de las mismas y su limitado alcance (solo competencias comunes) no favorecen la estabilidad del mismo.
- Como consecuencia de lo anterior, las garantías de financiación en los servicios sanitarios relativas a la evolución del PIB han sido fundamentales para algunas Comunidades.
- Desde el punto de vista de la solidaridad, en lo concerniente a favorecer el equilibrio territorial, el sistema de financiación no proporciona más recursos por población a las Comunidades menos favorecidas (salvo el FCI que no estamos considerando aquí), que los derivados del fondo de renta relativa cuya significación es muy reducida en relación al total.
- Deficiencias en el sistema de entregas a cuenta, tanto en los cálculos de las mismas como en las liquidaciones, que han generado tensiones financieras en las cuentas de las CC.AA.
- Finalmente el desarrollo del principio de lealtad institucional en las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades también se considera mejorable.

En definitiva, el SFA aunque positivo en sus líneas básicas, necesita ser reformado para corregir las debilidades que presenta el modelo actual y para adaptarlo a los requerimientos comunes que han sido planteados en el proceso de reforma estatutaria. Esto significa modificar los mecanismos e instrumentos actuales para aumentar la autonomía financiera, y mejorar tanto la equidad como la suficiencia, estableciendo unos elementos dinámicos que permitan su mantenimiento en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- DURO ÁLVAREZ, P. (2002). "La PIE y el Fondo de Suficiencia como cierre del Sistema de Financiación Autonómica". Alcabala, revista de Hacienda Pública de Andalucía
- CANTARERO, D y FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (2007). "Cestas impositivas y reforma de la financiación autonómica". XIV Encuentro de Economía publica. Santander
- CASTELLS, A., SORRIBAS, P., VILALTA, M. (2005): "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas: Análisis de la situación actual y propuestas de reforma", Universidad de Barcelona e Instituto de Estudios Fiscales.
- FUENTE (DE LA) A., Gundin M. (2007). "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: situación actual, perspectivas y propuestas de reforma". Seminario del IAE, CSIC. Barcelona 2007.
- GARCÍA CABELLO, J. (2003). "La nueva financiación de los servicios sanitarios de las Comunidades Autónomas y su incidencia en el presupuesto de Andalucía". El debate sobre el sistema de financiación autonómica. Jornadas de Estudio XX Aniversario Estatuto de Autonomía. Parlamento de Andalucía. Editorial Comares, 2003.
- GARCÍA CABELLO, J. (2007). "La Financiación autonómica y sanitaria. Análisis de los resultados del modelo y de las alternativas de reforma". XIV Jornadas de Estudios Regionales. Málaga, 2006.
- GARCÍA CABELLO, J. (2003). "La Financiación Sanitaria en el nuevo sistema de financiación autonómica". XXIII Jornadas de Economía de la Salud. Cádiz. AES 2003.
- GARCÍA CABELLO, J. (2008). "La Financiación de los servicios sanitarios de las CC.AA. . Análisis de los resultados del modelo vigente desde 2002". Revista Alcabala número 36.
- GARCÍA CABELLO, J. (2008). "El Sistema de financiación autonómica: aplicación en el año base y en el periodo 2002-2005". Revista Alcabala número 36.
- HARO, DE J. (2007) . "El estatuto andaluz y la reforma de la financiación autonómica". Seminario del IAE, CSIC. Barcelona 2007
- HERRERO, A.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; ANTIQUEIRA, M.; TRANCHEZ, JM. (2006). "Financiación autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales". PT 20/06. IEF
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. (2006). Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta de Andalucía. (mimeo)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: "Financiación de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio 2002, 2003, 2005 y 2006".
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005). Informe del Grupo de Trabajo de Población.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006). Problemática del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.
- MONASTERIO, C. (2002): "El laberinto de la financiación autonómica". Hacienda Pública Española 163-(4)/2002, 157-187, IEF, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2002): "El sistema de financiación autonómica 2002". En: Salinas, J. (dir.): El nuevo modelo de financiación autonómica (2002), 15-60, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- RUIZ HUERTA J. (2007). "La financiación de las Comunidades Autónomas". Seminario del IAE, CSIC. Barcelona 2007
- SÁNCHEZ MALDONADO J.; ORDÓÑEZ, C.; MOLINA, C. (2006). "La reforma de la financiación autonómica: un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto". XIII Jornadas de estudios andaluces. RER, Málaga 2006.
- SEVILLA SEGURA, J. V. (2005), "Financiación autonómica: Problemas y propuestas", Madrid, Fundación Alternativas-ExLibris Ediciones.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2005). "La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2003 y el sistema de entregas a cuenta". Doc. 20/05 IEF.
- UTRILLA, A.; GARCÍA DÍAZ, MA; HERRERO, A. (2006). "La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta". Doc. 26/06. IEF.
- UTRILLA, A. (2006), "Modelo de financiación autonómica del sistema sanitario y escenarios de evolución dinámica", en Cabasés, J. (coord.), Análisis y valoración del impacto del nuevo modelo de financiación autonómica en el subsistema sanitario, Madrid-Bilbao, Fundación BBVA, 2006 .

ZABALZA, A. (2007). "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña". Seminario del IAE, CSIC. Barcelona 2007