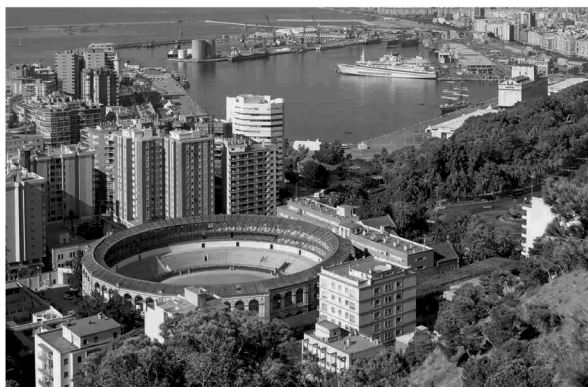


REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2007



78

MONOGRÁFICO XIV Jornadas de Estudios Andaluces Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales

Ponencias

Santiago Lago Peñas. La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: Perspectivas de futuro

Guillem López Casasnovas. La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad

Juan de Dios Jiménez Aguilera. La distribución territorial de los recursos sanitarios: Algunas propuestas

José Sánchez Maldonado, Carmina Ordóñez de Haro y Carmen Molina Garrido. La reforma de la financiación autonómica: Un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto

Alfonso Utrilla de la Hoz. La financiación de los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas

Juan Hernández Armenteros. La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y David Patiño Rodríguez. La financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada

J. Salvador Gómez Sala y José Sánchez Maldonado. Seguridad Social y Comunidades Autónomas

Jesús Sánchez Fernández. Financiación autonómica y población

Comunicaciones

La reforma de la financiación autonómica: Necesidades y alternativas

Natividad Fernández Gómez

David Cantarero Prieto

Universidad de Cantabria

PALABRAS CLAVE: Federalismo Fiscal, Financiación autonómica, Suficiencia, Corresponsabilidad fiscal.

KEY WORDS: Fiscal Federalism, Autonomous Communities Financing, Sufficiency, Fiscal Responsibility.

Clasificación JEL: H7, H71

RESUMEN

El desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas españolas es esencial para el equilibrio de dichos niveles de gobierno. No obstante, la aparición de posibles insuficiencias financieras, inducen a la búsqueda de nuevas formulas de financiación o a la actualización de las actuales. En este contexto, el presente trabajo hace una revisión de los resultados del actual sistema de financiación autonómico y establece cuáles pueden ser las pautas de ingresos en el medio plazo para así plantear las alternativas de reforma existentes.

ABSTRACT

The development of the financing model of the Spanish Autonomous Communities is essential for the balance of these tiers of government. Nevertheless, the appearance of possible financial inadequacies induce to search new financing formulas or upgrade the current ones. In this way, the present paper makes a survey of results of the current autonomous financing model and settles down the evolution of revenues in the short term in order to outline the alternatives of reforms.

1. INTRODUCCIÓN

A propuesta del Gobierno Central, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó en su reunión de 27 de Julio y, posteriormente, en las de 16 y 22 de Noviembre de 2001 un Acuerdo a fin de establecer un nuevo sistema de financiación autonómica para el conjunto de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía aplicable desde el pasado 1 de Enero de 2002 e incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre.

Dicho nuevo modelo incorporaba diversas novedades que pueden ser consideradas como globalmente positivas tales como la implantación de la "cesta de impuestos" como forma de obtención de recursos de financiación, de diversificación de las bases tributarias, de ampliación de capacidad normativa y de avance en "corresponsabilidad fiscal" frente a los fallidos intentos de sistemas anteriores. Asimismo, se integran los distintos sistemas de financiación que hasta ese momento existían (tanto el sanitario, aunque con particularidades, como el de servicios sociales), si bien se siguen manteniendo como submodelos diferenciados. Es la primera vez en la historia de la financiación de las CCAA que un Acuerdo del CPFF como éste, después de haber sido aprobado por unanimidad por las Cortes y todas las CCAA de régimen común, ha sido incorporado en un texto legal con rango formal de Ley. También se han tenido en cuenta ciertos aspectos de la integración en la Unión Europea tales como la fórmula elegida para la cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y Especiales y la modificación de las reglas de endeudamiento.

El modelo incorpora una última garantía y es la Lealtad institucional. En ese sentido, se establece que a partir de este nuevo modelo todos los cambios que haga el Estado habrán de ser dialogados con las propias CCAA además del refuerzo del CPFF de cara a las decisiones que se hayan de tomar en el futuro. Las CCAA aceptaban el nuevo sistema como único para financiar todos los servicios que pasaban a prestar a sus ciudadanos (Competencias Comunes, Sanidad o Servicios Sociales) y se comprometían a financiar, con los mecanismos de este sistema, todos los nuevos trasposos de funciones que fuesen recibiendo.

No obstante, a pesar de que cuando hace ya cuatro años se aprobó el actual sistema de financiación autonómico su objetivo era crear un marco estable y sostenible para las CCAA, la previsible negociación de un nuevo modelo parece cada vez más probable dados los problemas de insuficiencia financiera como en el caso del déficit sanitario reclamado por diversas regiones. El objetivo de este artículo es analizar los últimos resultados del sistema de financiación autonómica actualmente vigente en nuestro país así como sus posibles vías de reforma. Para ello, en primer lugar se repasan de forma resumida las directrices principales del modelo. A continuación, se realiza un análisis de los datos definitivos del sistema a partir de las liquidaciones de sus tres años de funcionamiento: 2002, 2003 y 2004. Finalmente, se detallan y cuantifican algunas de las principales medidas de reforma que pueden ser propuestas en distintos ámbitos del debate de la financiación autonómica a partir de las previsiones de ingresos en el medio plazo. El artículo concluye con las principales conclusiones obtenidas.

2. EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los procesos de reforma estatutaria y la plena asunción de las competencias sanitarias por parte de todas las CCAA ponen de manifiesto algunas necesidades dentro del actual Sistema de Financiación. Así, el ejercicio generalizado de la función sanitaria a nivel autonómico ha acentuado la necesidad de financiación destinada a este servicio. Necesidad que llevó a la creación de un grupo de trabajo en el seno del CPFF para detectar y estudiar los factores que impulsan el crecimiento del gasto sanitario. Aunque en el estudio no quedaba claro cual es el principal motivo que impulsa el crecimiento del gasto sanitario (demografía, exceso de demanda, ineficiencias en la gestión, o un compendio de todos) si se constata que evoluciona por encima del PIB y que muchas CCAA se encuentran con dificultades a la hora de financiar su oferta sanitaria. De hecho tras la II Conferencia de Presidentes Autonómicos, en el Acuerdo de CPFF de 13 de Septiembre de 2005 se plantea, por parte del Gobierno Central una solución temporal a estas necesidades. Por otro lado, el proceso de reforma estatutaria liderado por Cataluña¹ y seguido por otras CCAA pone en cuestión la autonomía y corresponsabilidad que ofrecen el actual sistema de financiación, demandando más capacidad de gobierno para las CCAA tanto en competencias como en financiación.

Ambas circunstancias hacen que se esté replanteando el actual sistema de financiación puesto en funcionamiento en el año 2002, y del que se han efectuado ya tres liquidaciones correspondientes a 2002, 2003 y 2004. Más volumen de recursos para las CC.AA., más autonomía y una mayor corresponsabilidad son las principales demandas que impulsan esta reforma. Vamos a continuación a analizar la evolución del Sistema hasta 2004 (últimos datos disponibles) tratando de detectar si las necesidades se corresponden con las demandas.

2.1. Principales resultados: autonomía y suficiencia

El modelo de Financiación Autonómica que entró en vigor en el año 2002 de la mano de la Ley 21/2001 ha dado ya sus primeros resultados. Es, precisamente, la liquidación correspondiente al año 2004 la que analizamos ahora intentando sacar algunas conclusiones que, confirman los resultados de liquidaciones anteriores. La principal característica del actual Sistema de Financiación es el alto grado de autonomía financiera que proporciona

1 El texto del Estatuto de Cataluña referido a la financiación establece la ampliación de los porcentajes de participación en los tributos cedidos (del 33 al 50% del IRPF, del 35 al 50% del IVA y del 40 al 58% en impuestos especiales) y la redefinición del Fondo de Suficiencia.

a todas las CCAA, así como un notable incremento de la capacidad para variar sus ingresos en función de sus necesidades. El Estado pasa a compartir prácticamente todos sus impuestos con las CC.AA., compartiendo, también la buena o mala evolución que los mismos puedan experimentar. Así, según el Cuadro 1 sus recursos autónomos pasan del 30,40% del conjunto de recursos que obtienen en 1997-2001 al 68,02% en el año 2002, el 68,63% en 2003 y casi el 70% en el año 2004. Igualmente, incrementan su capacidad normativa sobre los Tributos Cedidos Clásicos y sobre el IRPF y reciben nuevas competencias normativas en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Minorista sobre la Venta de Hidrocarburos. Los recursos susceptibles de ser modificados por parte de las CC.AA. suponen en el año 2002 un 40,28% del total de recursos, que se incrementa al 41,38% en el año 2003 y al 43,25% en 2004, mientras que en el periodo 1997-2001 eran prácticamente la mitad. Todas las CCAA, sin excepción, aumentan su autonomía en los ingresos y su capacidad normativa con el nuevo modelo.

El modelo aporó a las CCAA un total de 67.578 millones de euros en el año 2002 (o 71.366 millones de euros si nos fijamos en la recaudación real de los Tributos cedidos en lugar de la normativa). La liquidación para el año 2003 sitúa esta cantidad en 78.527 millones de euros lo que supone un 10% más que en el año 2002 y permite que las CC.AA. obtengan el 31% del conjunto de recursos consolidados del sector público. En términos de recaudación normativa el sistema proporciona un total de 72.654,8 millones de euros en 2003. De nuevo en el año 2004 los recursos obtenidos por las CC.AA crecen en un 9,9% proporcionando un total de 86.290 millones de euros a las autonomías (77.558 si consideramos la recaudación normativa) (Ministerio de Economía y Hacienda, 2006, 2005 y 2004).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA CORRESPONSABILIDAD

Comunidad Autónoma	Autonomía Financiera 1997-2001(*) %	Autonomía Financiera 2002 % rec real	Autonomía Financiera 2003 % rec real	Autonomía Financiera 2004 % rec real	Corresponsabilidad 1997-2001(*) %	Corresponsabilidad rec. real 2002 %	Corresponsabilidad rec. real 2003 %	Corresponsabilidad rec. real 2004 %
Cataluña	40,92	83,91	84,31	85,19	28,57	52,54	53,52	55,01
Galicia	20,20	50,75	50,74	51,96	14,28	26,27	26,24	27,56
Andalucía	19,50	53,14	55,18	57,59	14,30	27,80	30,40	33,40
Asturias	26,94	61,56	61,93	62,05	18,94	33,46	34,10	35,24
Cantabria	23,64	58,62	59,69	61,10	16,42	33,04	34,45	35,68
La Rioja	26,71	60,60	57,52	60,44	18,57	36,15	33,97	37,13
Murcia	20,55	61,69	62,79	65,52	14,52	31,93	34,16	37,50
Valencia	31,87	74,49	75,12	77,05	23,55	43,18	44,44	47,19
Aragón	30,71	68,26	68,14	68,99	21,98	39,65	40,13	41,18
Castilla-La Mancha	16,50	50,44	50,40	53,73	11,87	24,73	24,28	28,20
Canarias	24,67	30,02	30,29	31,63	17,90	28,65	28,90	30,28
Extremadura	12,57	37,31	38,63	39,31	9,06	17,06	18,77	19,03
Baleares	35,19	109,67	109,39	108,02	24,49	51,41	51,42	52,97
Madrid	58,27	103,37	102,34	101,20	40,35	70,64	71,04	70,62
Castilla y León	22,57	56,10	55,65	57,21	16,04	30,06	29,55	31,56
Total CC.AA.	30,40	68,02	68,63	69,99	21,56	40,28	41,38	43,25

(*) Homogeneización del nivel competencial

Fuente: elaboración propia a partir de datos de liquidación de 2002, 2003, 2004 y 1999

En un análisis más detallado de la estructura de las diferentes fuentes de financiación con que cuentan las CCAA, nos encontramos con que el Fondo de Suficiencia sigue siendo su principal recurso, ya que aporta el 29,33% del total de ingresos (Cuadro 2), dos puntos por debajo de su aportación en el primer año

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA EN 2004

Comunidad Autónoma	Recaudación tributos y tasas recaudación real	IRPF (Tarifa autonómica CON capacidad normativa)	IVA	II.EE.	I. Sobre de-terminados medios de Transpor-tes	I. Ventas minoristas hidro-carburos REAL	Fondo de Suficiencia	Garantías finan-anciación sanidad	Total fi-nanciación 2004 rec. Real
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Cataluña	25,85	25,84	20,46	9,72	1,89	1,43	14,32	0,49	100,00
Galicia	11,26	13,73	16,50	7,89	1,15	1,43	46,30	1,74	100,00
Andalucía	18,06	13,03	16,14	8,05	1,44	0,87	42,02	0,39	100,00
Asturias	14,30	18,34	18,64	8,18	1,07	1,53	35,61	2,33	100,00
Cantabria	17,49	16,08	16,96	8,46	1,14	0,96	38,37	0,53	100,00
La Rioja	18,09	16,96	15,53	7,78	1,07	1,01	38,85	0,71	100,00
Murcia	19,33	15,07	17,37	10,65	1,81	1,29	34,48	0,00	100,00
Valencia	25,21	18,89	19,60	10,27	2,02	1,07	22,94	0,00	100,00
Aragón	18,84	20,04	17,93	9,88	1,11	1,19	29,95	1,06	100,00
Castilla-La Mancha	13,23	12,38	14,64	10,89	1,15	1,44	45,84	0,43	100,00
Canarias	14,59	15,69	0,00	1,35	0,00	0,00	66,95	1,42	100,00
Extremadura	8,52	8,83	13,13	7,15	0,81	0,87	59,09	1,60	100,00
Baleares	27,40	22,43	41,02	14,03	2,07	1,07	-10,14	2,11	100,00
Madrid	31,80	34,05	23,02	7,56	3,43	1,34	-1,20	0,00	100,00
Castilla y León	14,44	14,73	16,05	9,60	1,06	1,32	41,09	1,70	100,00
Total CC-AA.	20,80	19,59	18,05	8,68	1,71	1,16	29,33	0,69	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2004 e Informe sobre la financiación de las CC-AA, 1999

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA ENTRE 1999 Y 2004

Comunidad Autónoma	Tributos cedidos y tasas según re-caudación real	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	II.EE.	I. Sobre determinados medios de transporte	I. Ventas minoristas hidrocarburos REAL	Fondo de Suficiencia	Total financiación rec. Real 99-04	Total financiación normativa 99-04	Total financiación criterio normativo sin garantías sanitarias
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Cataluña	2,5658	1,5388	1,4433	1,2349	1,1506	1,7871	1,3325	1,6083	1,4039	1,3959
Galicia	1,9330	1,5266	1,4132	1,1871	1,0673	1,9839	1,3325	1,4336	1,3776	1,3526
Andalucía	3,1261	1,7949	1,4275	1,2942	1,3613	1,4082	1,3325	1,5676	1,4057	1,3996
Asturias	1,8859	1,5098	1,3017	1,1936	1,0877	2,3972	1,3325	1,4431	1,3736	1,3400
Cantabria	2,9581	1,5781	1,5472	1,2438	1,1007	1,4039	1,3325	1,5531	1,4038	1,3956
La Rioja	2,8616	1,5742	1,5293	1,2224	0,9598	1,4274	1,3325	1,5460	1,3987	1,3878
Murcia	3,7438	1,8758	1,4715	1,3083	1,2940	1,4451	1,3325	1,6300	1,4283	1,4283
Valencia	2,6850	1,6850	1,4448	1,2865	1,2705	1,3553	1,3325	1,6179	1,4143	1,4142
Aragón	2,1623	1,5870	1,4049	1,2380	0,9718	1,3623	1,3325	1,5019	1,3934	1,3775
Castilla-La Mancha	2,7758	1,8441	1,5205	1,2441	1,2033	1,3592	1,3325	1,5088	1,4050	1,3985
Canarias	1,8896	1,5455	1,2488	1,3325	1,4413	1,3834	1,3629			
Extremadura	2,1834	1,6733	1,4093	1,1953	1,1081	1,3992	1,3325	1,4217	1,3783	1,3556
Baleares	3,2591	1,5761	1,2539	1,3317	1,1292	1,2028	1,3294	1,6366	1,3740	1,3394
Madrid	2,4703	1,5108	1,5756	1,1354	1,5332	2,1513	1,3325	1,7033	1,4464	1,4464
Castilla y León	2,2331	1,5142	1,4329	1,1797	1,0563	1,3265	1,3325	1,4616	1,3775	1,3526
Total CC.AA.	2,5698	1,5912	1,4481	1,2347	1,2723	1,6114	1,3325	1,5618	1,4037	1,3930

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2004 e Informe sobre la financiación de las CC.AA. 1999

de aplicación (31,60%). En segundo lugar, están los Tributos enteramente cedidos, tanto los clásicos como el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y el de Venta Minorista de Hidrocarburos, que aportan conjuntamente un 23,67% de los ingresos autonómicos. Estos tributos incrementan su aportación en tres puntos con respecto al año 2002 (20,5%). La cesión del IRPF es el tercer gran recurso y proporciona un 19,59% del los ingresos de las CCAA, reduciendo algunas décimas su aportación con respecto al año 2002 (20,3%). El IVA mantiene su aportación en un 18,05% del total en todas las liquidaciones y los Impuestos Especiales son, con diferencia, el instrumento que menos ingresos aporta a las CCAA, apenas un 9,6% en el año 2002 y menos en la liquidación de 2004 (8,68%), año a año se reduce la aportación de este recurso.

Por otro lado, el Cuadro 3 nos muestra la evolución que han experimentado los diferentes recursos que reciben las CCAA entre el año base 1999 y la liquidación del año 2004. Como se observa el conjunto de la financiación en términos normativos crece a un ritmo (1,4037) ligeramente por debajo del crecimiento del PIB entre esos mismos años (1,4143). Si en lugar de fijarnos en la financiación normativa nos centramos en la financiación que reciben realmente las CCAA a través de sus Tributos Cedidos vemos como su crecimiento (1,5618) es, claramente, superior al del PIB.

En cuanto a las fuentes de financiación son los Tributos Cedidos clásicos, en términos de recaudación real, el recurso más dinámico con diferencia, ya que crece (2,5698) claramente por encima del PIB y del conjunto de recursos. El Impuesto sobre la Venta Minorista de Hidrocarburos es en 2004 el segundo recurso con mayor crecimiento, quizás debido a que el efecto directo de los precios del petróleo sobre la recaudación de este impuesto se empieza a notar ya en este año. El IRPF es otro de los recursos con mayor evolución y su crecimiento (1,5912) supera también al del PIB, reflejando su carácter progresivo. Hay que destacar que mientras en la liquidación del año 2003 el crecimiento de la recaudación del IRPF por parte de las CC.AA. reflejaba los primeros efectos de la reforma del Impuesto (que entro en vigor en ese año 2003), en 2004 la recaudación del IRPF no se ve afectada por la segunda parte de la reforma.

Al analizar el crecimiento del IRPF en las diferentes regiones vemos (al igual que sucedía con las liquidaciones anteriores) como, son algunas de las de menor renta per cápita, las que experimentan mayores crecimientos en la recaudación obtenida por este impuesto: Andalucía (1,7949), Castilla la Mancha (1,8441) y Extremadura (1,6733). Murcia (1,8758) y C.Valenciana (1,6850) también crecen por encima de la media del 59%. Precisamente, el mayor efecto de la progresividad en los tramos intermedios de la escala facilita este mayor crecimiento de la recaudación (Cantarero y Fernández, 2005).

Sin embargo, el ITE nacional que determina la evolución del fondo de suficiencia crece (1,3325) un año más por debajo del PIB nominal. Es más en el año 2004 con respecto a 2003 el ITE crece sólo un 3,7% quedando bastante alejado del crecimiento del PIB (9,9%) Así, de la cesta de tributos que componen el ITE, el IVA es el que ha registrado un mejor comportamiento (índice de evolución entre 1999 y 2004 de 1,4826).

CUADRO 4
CÁLCULO DEL ITE NACIONAL DEFINITIVO

ITEn	Millones de euros		Índice
	1999	2003	
IRPF	24.784.817,84	31.044.565,84	1,2526
IVA	19.977.487,87	29.578.732,74	1,4806
Alcohol	429.093,82	477.126,61	1,1119
Productos Intermedios	11.892,25	10.587,52	0,8903
Cerveza	108.668,63	138.149,00	1,2713
Tabaco	2.286.868,59	3.263.502,33	1,4271
Hidrocarburos	5.365.575,09	6.063.611,06	1,1301
TOTAL	52.964.404,09	70.576.275,10	1,3325

Fuente: Ministerio de Hacienda (2006).

Como vemos, los recursos más dinámicos y que más posibilidades de crecimiento dan a la financiación de las CCAA son los Tributos Cedidos clásicos, en los que no existen posibilidades de ampliación y el IRPF cuya cesión aún se puede ampliar. Cualquier incremento en la cesión del IVA o de I.E.E. aportará un menor dinamismo y suficiencia al total de recursos de CC.AA.

2.2 Principales resultados: solidaridad

Uno de los índices más extendidos para medir la actuación solidaria de un sistema es la financiación per cápita. Aunque en muchas ocasiones el output de las administraciones públicas no tiene porque estar enteramente relacionado con el input, éste se suele utilizar como medida de la actuación del Sector Público. Así, la igualdad en los recursos por habitante se utiliza como variable proxy de la igualdad en el nivel de prestación de servicios.

En nuestro sistema de financiación hay que tener en cuenta que la población no es la única variable que determina el reparto de los recursos y que, por tanto, el objetivo del sistema no es alcanzar una igualdad en la financiación per cápita. Sin embargo, hay que señalar que el peso de las variables de tipo poblacional es de un 94% en competencias comunes y del 99,5% en las sanitarias (75% población protegida y 24,5% población mayor de 65 años), por lo que recurrir a las comparaciones en financiación per cápita nos puede dar una idea bastante aproximada de los resultados del sistema en términos de solidaridad. A modo de ejemplo, el Cuadro 5 recoge la financiación per cápita y los índices de situación con respecto a la media para los años 1999 y 2004. Así, en el año 1999 se parte, ya, de una situación desigual en términos de financiación per cápita. El fruto de las negociaciones entre Administración Central y CCAA se plasma en una serie de fondos especiales (Fondo de Escasa Población y Fondo de Renta Relativa) y modulaciones al crecimiento, cuyo resultado final es un reparto desigual de la financiación que marca el inicio del modelo y no acorde con las variables distributivas. Existe una variación de entorno a un 10% en la financiación per cápita de las diferentes CCAA con respecto a la media.

CUADRO 5
FINANCIACIÓN PER CÁPITA EN 1999 Y 2004 EUROS

Comunidad Autónoma	Total financiación P. Cápita 199	Índice financiación P. Cápita 1999	Total financiación P. Cápita Rec. Real 2004	Índice financiación P. Cápita Rec. Real 2004	Total financiación P. Cápita Rec. normativa 2004	Índice financiación P. Cápita Rec. normativa 2004
Cataluña	1.481,86	100,40	2.171,33	101,55	1.895,36	98,62
Galicia	1.568,56	106,27	2.231,86	104,38	2.144,62	111,59
Andalucía	1.446,76	98,02	2.155,14	100,79	1.932,56	100,55
Asturias	1.516,41	102,74	2.209,90	103,35	2.103,42	109,44
Cantabria	1.716,15	116,27	2.539,02	118,74	2.294,94	119,41
La Rioja	1.853,70	125,59	2.588,75	121,07	2.342,18	121,87
Murcia	1.364,17	92,42	1.942,72	90,85	1.702,29	88,57
Valencia	1.358,59	92,05	1.967,33	92,01	1.719,75	89,48
Aragón	1.615,07	109,42	2.303,88	107,74	2.137,43	111,21
Castilla-La Mancha	1.549,15	104,96	2.182,19	102,05	2.032,10	105,73
Canarias	1.551,13	105,09	1.952,24	91,30	1.873,80	97,50
Extremadura	1.668,45	113,04	2.368,24	110,75	2.295,90	119,46
Baleares	1.362,06	92,28	1.918,24	89,71	1.610,40	83,79
Madrid	1.361,67	92,25	2.055,80	96,14	1.745,77	90,84
Castilla y León	1.602,88	108,60	2.337,27	109,31	2.202,77	114,61
Total CC.AA.	1.475,99	100,00	2.138,28	100,00	1.921,90	100,00
<i>Coefficiente de variación</i>		<i>0,10</i>		<i>0,10</i>		<i>0,12</i>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las liquidaciones de 1999 y 2004 y la población suministrada por el INE.

Dejando que el modelo evolucione vemos como, en 2004, no varían mucho las cosas con respecto al año base (1999). Por el contrario si nos fijamos en la financiación normativa se acentúan aún más las desigualdades incrementándose el coeficiente de variación entorno a un 12%. Es la recaudación real la que se encarga de suavizar las desigualdades consiguiendo que el coeficiente de variación sea en 2004 el mismo que en el año 1999 (en la liquidación del año 2003 los resultados fueron los mismos). El hecho de que la recaudación real de los tributos cedidos crezca por encima del PIB contribuye a amortiguar las diferencias con respecto a unos recursos que evolucionan en su mayor parte en función del ITE.

Si en lugar de utilizar sólo la población, construimos un índice que recoja el verdadero peso de esta variable y de las otras relacionadas con la población en cada uno de los grupos competenciales, los resultados no son muy diferentes de los que arroja el Cuadro 5. Así el Cuadro 6 recoge los índices de posición de cada CCAA utilizando en el denominador el índice poblacional ponderado. Como se observa el coeficiente de variación es el mismo en los diferentes años que cuando utilizamos sólo la población y las posiciones relativas de cada comunidad apenas varían. En 1999 se parte de una situación desigual y la desigualdad se mantiene en 2004 acentuándose cuando utilizamos la recaudación normativa y no la real. Nuestro Sistema de Financiación no se ajusta, por tanto, a un determinado patrón de solidaridad.

CUADRO 6
FINANCIACIÓN PER CÁPITA PONDERADA ENTRE 1999 Y 2004

Comunidad Autónoma	Índice financiación P. Cápita 1999	Índice financiación P. Cápita Rec. Real 2004	Índice financiación P. Cápita Rec. normativa 2004
Cataluña	99,56	100,63	97,73
Galicia	105,44	103,49	110,64
Andalucía	98,30	101,05	100,81
Asturias	102,14	102,60	108,65
Cantabria	115,91	118,28	118,94
La Rioja	126,96	122,28	123,09
Murcia	93,37	91,81	89,50
Valencia	92,21	92,15	89,62
Aragón	109,41	107,91	111,39
Castilla-La Mancha	104,54	101,60	105,27
Canarias	104,60	90,77	96,93
Extremadura	112,46	110,11	118,76
Baleares	93,02	90,37	84,41
Madrid	93,19	97,31	91,93
Castilla y León	108,65	109,30	114,61
Total CC.AA.	100,00	100,00	100,00
<i>Coeficiente de variación</i>	<i>0,10</i>	<i>0,10</i>	<i>0,12</i>

Fuente: Elaboración propia

3. PREVISIONES DE INGRESOS PARA LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN 2005-2008

Dado que los recursos financieros dependerán en cada región de la proporción y evolución de las transferencias estatales (*Fondo de Suficiencia*) en función de los Ingresos Tributarios Estatales (ITE nacional) y de la

propia evolución del resto de impuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, a continuación se analiza el comportamiento de los ingresos futuros a partir de las estadísticas disponibles².

De manera analítica, el ejercicio de simulación dinámica que aquí se propone toma como hipótesis de partida el contexto e información estadística oficial disponible desde el año base (1999) en función de la consideración de la integración de las competencias en servicios comunes, sanidad y servicios sociales y de dos condicionantes básicos. En este sentido, la evolución de los gastos públicos regionales y su cobertura por parte de los recursos generados por el modelo determinarán el propio grado de suficiencia financiera del sistema.

En base a esto, se elaboran proyecciones dinámicas a fin de poder estimar los efectos del modelo actual de financiación, tomando como base las previsiones del Proyecto de PGE para 2007 y la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2005-2008) en cuanto a las magnitudes económicas relevantes, así como el comportamiento de la "cesta de tributos" y los ITE. Dichas estimaciones se complementan mediante la aplicación de la *metodología* utilizada para realizar las predicciones de recaudación de los diferentes impuestos dónde se ha optado por el análisis de series temporales para cada CCAA³.

Un resumen de las previsiones globales del sistema en 2005-2008 se muestra en los Cuadros 7 y 8. Dado que el índice global de crecimiento del sistema se espera que evolucione por encima del PIB en este período, el conjunto del sistema de financiación autonómica mejora en términos de suficiencia financiera (estática y dinámica) al anterior modelo. Las CCAA con índices de crecimiento de su financiación por encima de la media serían Cataluña (2,2959), Andalucía (2,2928), Cantabria (2,3228), Murcia (2,3584), Comunidad Valenciana (2,3040) y Madrid (2,3851). No se observa así una clara tendencia que garantice que más autonomía financiera implique mayor crecimiento de financiación aunque en la mayoría de los casos se esperaría que CCAA con alta dependencia del Fondo de Suficiencia tienen un crecimiento esperado de su financiación mucho menor.

CUADRO 7
ESCENARIO FINANCIERO BASE PARA EL PERIODO 1999-2008
(índices acumulados)

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ITE regional medio	1,0000	1,0342	1,1067	1,2002	1,2833	1,4060	1,5290	1,6397	1,7907	1,9366
ITE nacional	1,0000	1,0565	1,1376	1,2129	1,2951	1,3325	1,4809	1,5935	1,6907	1,7882
ITAE nacional	1,0000	1,0857	1,1582	1,2997	1,3097	1,4965	1,6655	1,7629	1,9671	2,2210
PIB precios mercado	1,0000	1,0766	1,1509	1,2313	1,3184	1,4143	1,5250	1,6378	1,7476	1,8542

Notas: ITE: Ingresos Tributarios del Estado. ITAE: Ingresos Tributarios Ajustados del Estado.

FUENTE: Elaboración propia a partir de AEAT, BADESPE, Contabilidad Nacional de España, PGE, M^o de Hacienda, Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2005-2008, M^o Economía.

En todo caso, la revisión dinámica del modelo de financiación autonómica plantea, cuando menos, algunas dudas⁴; por ejemplo, la menor disposición de recursos económicos en algún territorio por una variable ajena a su capacidad de gestión limitaría la capacidad de prestación de bienes y servicios y la equidad territorial del modelo. Con dicho objeto, las reformas en el ámbito de la financiación autonómica y sanitaria pueden centrarse en los siguientes grupos de medidas si se deja a un lado la posibilidad de un mayor endeudamiento:

- 2 En cuanto a la *metodología* utilizada para realizar las predicciones de recaudación, se ha optado por el análisis de series temporales para cada CCAA frente a la opción de estimadores bayesianos con datos de panel. Del estudio del ajuste de cada una de las series referidas a la evolución temporal de los impuestos a las funciones estadísticas de tendencia se obtuvieron los correspondientes resultados, eligiéndose la mejor predicción mediante el ajuste de los diferentes modelos empleados.
- 3 Vid Cantarero (2003) para un mayor detalle al respecto. También en Esteller, Navas y Sorribas (2005) se plantea un método alternativo de estimación.
- 4 Vid. Utrilla (2002) y Borraz y Pou (2006).

CUADRO 8
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: AÑO BASE 1999 Y PERIODO 2005-2008
 (millones de euros corrientes e índices acumulados de financiación)

Concepto	Total 1999	Total 2005	Índice 2005	Total 2006	Índice 2006	Total 2007	Índice 2007	Total 2008	Índice 2008
Cataluña	9187,59	16.259,44	1,7697	17.430,10	1,8971	19031,82	2,0715	21094,1	2,2959
Galicia	4274,4	7.286,79	1,7048	7.808,89	1,8269	8423,52	1,9707	9215,57	2,1560
Andalucía	10529,74	19.105,39	1,8144	20.472,30	1,9442	22113,28	2,1001	24142,82	2,2928
Asturias	1644,27	2.782,05	1,6920	2.982,09	1,8136	3231,67	1,9654	3538,67	2,1521
Cantabria	904,6	1.654,17	1,8286	1.773,08	1,9601	1918,37	2,1207	2101,2	2,3228
La Rioja	460,84	813,14	1,7645	871,68	1,8915	943,39	2,0471	1036,61	2,2494
Murcia	1530,32	2.823,46	1,8450	3.022,80	1,9753	3270,61	2,1372	3609,05	2,3584
C. Valenciana	5508,86	9.866,94	1,7911	10.566,03	1,9180	11493,37	2,0863	12692,53	2,3040
Aragón	1893,4	3.304,36	1,7452	3.540,38	1,8699	3841,3	2,0288	4243,71	2,2413
C.LaMancha	2657,73	4.652,88	1,7507	4.981,77	1,8744	5361,78	2,0174	5925,3	2,2295
Canarias	2594,3	4.663,91	1,7978	5.028,85	1,9384	5384,43	2,0755	5742,51	2,2135
Extremadura	1790,89	3.141,24	1,7540	3.368,10	1,8807	3616,63	2,0195	3928,14	2,1934
Baleares	1116,6	1.921,90	1,7212	2.045,32	1,8317	2285,54	2,0290	2533,92	2,2693
Madrid	6846,61	12.451,46	1,8186	13.360,84	1,9515	14714,59	2,1492	16329,82	2,3851
C.León	3965,07	6.796,08	1,7140	7.278,66	1,8357	7858,74	1,9820	8681,14	2,1894
TOTAL	54905,22	97.522,15	1,7762	104.529,75	1,9038	113467,79	2,0666	124813,75	2,2733

(*) Los datos correspondientes a 1999 proceden del Informe de financiación de las CC.AA de 1999.
 FUENTE: Elaboración propia a partir de Badespe y M^e de Economía y Hacienda (2006).

- a) Introducción o modificación de las fórmulas tributarias ya existentes para la financiación de los servicios públicos regionales. Es decir, alterar las cestas impositivas regionales e incrementar los porcentajes de tributos cedidos o compartidos, lo que supondría la modificación del Fondo de Suficiencia.
- b) Incremento de la presión fiscal en determinados tributos cedidos a las CCAA.
- c) Incremento de los recursos para la financiación de los servicios públicos a través de fondos financiados por el Estado, bien modificando los ya existentes bien de nueva creación.

En el momento actual, la vía más práctica y que menores problemas plantearía al Estado y a las CCAA sería la alternativa consistente en variar los porcentajes de cesión de impuestos como posibilidad de incremento efectivo de la autonomía financiera regional combinada con una mayor utilización de la capacidad normativa en tributos cedidos⁵ en los casos en que fuera necesario para así avanzar en la corresponsabilidad fiscal. Sistemas de financiación "a la carta" para algunas CCAA sólo supondrán incrementar aún más los agravios comparativos⁶ y la necesidad de que el Estado tenga que solucionarlos mediante el incremento de fondos específicos en un contexto en el que tendría además menor capacidad de incrementar su propia presión fiscal. Cambios en la configuración del Fondo de Suficiencia serán también necesarios dado que actualmente no funciona como un verdadero fondo de nivelación. En todo caso, se precisan modelos que incorporen elementos de actualización y que respeten el principio de Lealtad institucional entre las Administraciones implicadas.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha descrito el funcionamiento del sistema actual de financiación territorial autonómica analizando así las últimas liquidaciones del sistema actual de financiación autonómica. Los resultados obtenidos indican como las CCAA han conseguido incrementar notablemente su grado de autonomía financiera así como su suficiencia, garantizada ésta última con un crecimiento de los recursos por encima del PIB si consideremos la recaudación real. Sin embargo, en 2004 se acusan claramente los efectos de la reforma del IRPF que repercuten, sobre manera, en la evolución del ITE nacional. El bajo crecimiento del ITE condiciona, también un bajo crecimiento de los recursos normativos. Se observa la ausencia de patrón redistributivo dada la dispersión en año base tanto per capita como con índice ponderado. La evolución del modelo mantiene esa dispersión y la acentúa en el caso de la recaudación normativa.

Igualmente, en este trabajo se ha realizado un ejercicio prospectivo de los resultados del sistema de financiación regional desde la perspectiva de la suficiencia financiera y la corresponsabilidad fiscal. En relación con otros estudios anteriores, el trabajo establece previsiones de ingresos del nuevo modelo de financiación autonómica en 2005-2008 con resultados diferenciados por CCAA. Como resultado del análisis de dichas previsiones, el sistema permitiría incrementar los recursos financieros de las regiones, resultando especialmente favorable en algunas, dada la previsible evolución favorable de sus impuestos compartidos, motivada por su elevado nivel de renta.

5 Dado que hasta ahora se limita al IRPF por la armonización del IVA e I.I.EE en la Unión Europea (Duran y Esteller, 2004).

6 A los que añadir la existencia de un régimen específico de financiación para las CCAA forales de Navarra y País Vasco.

BIBLIOGRAFÍA

- BORRAZ, S., POU, V. (2006): "La reforma del modelo definitivo de financiación autonómica". *Cuadernos de Información Económica* 190, 115-124.
- CANTARERO, D. (2003). Análisis del gasto sanitario autonómico y nueva financiación en España. *Investigaciones* nº 8/03, IEF.
- CANTARERO, D. y FERNÁNDEZ, N. (2005): "Corresponsabilidad fiscal y cesión del IRPF". *Análisis Local*, 63, 35-48.
- DURAN, J.M. y ESTELLER, A. (2004): "El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: una primera explicación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF". *Papeles de trabajo IEF*, 20/04.
- ESTELLER, A., NAVAS, J. y SORRIBAS, P. (2005): "El diseño de las cestas autonómicas desde una perspectiva financiera". *Investigaciones Regionales*, 7, Otoño 2005.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2006): "Previsiones financieras de las comunidades Autónomas para 2006". *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 8/06, Madrid.
- LEY 21/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas e régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, BOE 31 de Diciembre de 2001.
- MINISTERIO ECONOMÍA Y HACIENDA (2005): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2005-2008*.
- MINISTERIO ECONOMÍA Y HACIENDA (2006, 2005 y 2004): Financiación de las CCAA por los impuestos cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2004, 2003 y 2002 y liquidación definitiva de dicho ejercicio. Julio 2006, 2005 y 2004.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *Presentación de Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007*.
- POU, V. y BORRAZ, S. (2006): "Líneas de reforma del modelo de financiación autonómico". *Análisis Local*, 65, 15-32.
- UTRILLA, A. (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad". En Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 61-110, Estudios de Hacienda Pública, IEF.