

Análisis de las políticas presupuestarias regionales: El caso de Cantabria(*)

CANTARERO PRIETO, DAVID

Departamento de Economía. Universidad de Cantabria

Avda. Los Castros, s/n. 39005 Santander. Telf.: 942 201625. Fax: 942 201603. E-mail: david.cantarero@unican.es

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo es el estudio del margen de maniobra o discrecionalidad presupuestaria de las regiones españolas en el contexto actual de la Ley 18/2001, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. La unidad geográfica de análisis es la Comunidad Autónoma de Cantabria y el período temporal escogido es el que abarca desde el año 1999 hasta 2007. Los resultados empíricos muestran que a partir del año 2002 el mantenimiento del equilibrio presupuestario reduce el margen de gasto autónomo regional disponible, lo que limita las posibilidades para que Cantabria desarrolle otras sus propias políticas.

Palabras clave: Federalismo fiscal, presupuesto, análisis regional, Cantabria.

Regional budgetary Policy Analysis: The case of Cantabria

ABSTRACT

The main objective of this paper is to analyse budgetary issues of the Spanish regions in the framework of the 18/2001, of December 12, General Budgetary Stability Act. The geographical unit of analysis is the Autonomous Community of Cantabria over the period 1999-2007. The empiric results show that from the year 2002 the maintenance of the budgetary balance reduces the margin of available regional expenditure, what limits the possibilities that Cantabria develops other own public policies.

Keywords: Fiscal federalism, budget, regional analysis, Cantabria.

Clasificación JEL: H7, H70.

(*) Este artículo es una versión revisada y ampliada de la comunicación presentada en la XVIII Reunión de ASEPELT celebrada el pasado Junio de 2004 en León.

Artículo recibido en julio de 2004 y aceptado para su publicación en noviembre de 2004.
La referencia electrónica de este artículo en la página www.revista-eea.net, ref.: E-22318.

1. INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las implicaciones presupuestarias del nuevo sistema de financiación autonómica en el marco de las nuevas Leyes General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) 18/2001, de 12 de Diciembre, y Ley Orgánica Complementaria 5/2001, de 13 de Diciembre, y así estimar los efectos de distintos escenarios de ingresos y gastos sobre las políticas propias de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Precisamente, en una región como ésta, donde el gasto en sanidad y educación tiene una especial importancia presupuestaria y su financiación procede de un relevante porcentaje de sus ingresos fiscales, resulta especialmente útil contrastar el margen de maniobra financiero disponible para así poder articular una política de inversiones acordes con las necesidades de la región.

Con este horizonte, el trabajo se estructura en dos bloques claramente diferenciados. En el primero, se analiza tanto el sistema de financiación regional como el marco regulador de estabilidad presupuestaria. En la segunda parte de este trabajo se perfilan los escenarios base tanto de ingresos como de gastos públicos que servirán para simular el margen de maniobra presupuestario disponible en el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

2. FINANCIACION Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA APLICADAS A LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS

2.1. La financiación autonómica desde 2002

El sistema actual de financiación regional toma como año base el ejercicio de 1999, ya que éste era precisamente el último cuyas liquidaciones presupuestarias se encontraban disponibles en el momento de diseñarlo. En concreto, según el artículo 3 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, en primer lugar en el modelo se estiman las Necesidades de Gasto totales (NG_t) para cada región (*“Restricción inicial del sistema: Suficiencia estática”*) por adición de los siguientes elementos: Bloque General de Competencias Comunes (NG_{cm}), Bloque relativo a Competencias de gestión de servicios sanitarios (NG_{in}) y Bloque relativo a Competencias de gestión de Servicios Sociales (NG_{im}).

Así pues la Restricción inicial del sistema o Necesidades de Gasto totales es:

$$NG_t = NG_{cm} + NG_{in} + NG_{im} \quad [2.1.1]$$

El paso siguiente, una vez que las Necesidades de Gasto son fijadas ya de partida en la Restricción inicial para los distintos bloques de competencias es que éstas pasen a convertirse para cada Comunidad Autónoma (CC.AA) *“i-ésima”* en las *“Necesidades Homogéneas Totales de Financiación (NF_{ti})”* (artículo 4 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre). Es decir, se estiman dichas Necesidades en términos de homogeneidad competencial mediante la aplicación de determinadas variables

sociodemográficas y distributivas y de ciertas modulaciones financieras. Un resultado de este cálculo es que todas las CC.AA ven aumentados sus recursos para la financiación de servicios asumidos o susceptibles de asumir siendo esto, a pesar de las dudas técnicas, un instrumento de solidaridad del modelo. La Necesidad de Financiación en el año base sería entonces el resultado de la adición a la asignación señalada anteriormente del valor de los servicios asumidos por las CC.AA que se han descontado a efectos del cálculo de la financiación homogénea¹.

En concreto, para el Bloque de *Competencias Comunes*:

a) En el *Fondo General* se tiene que el total de la masa de financiación, una vez asignado el *mínimo fijo* de 39,66 millones de euros para cada CC.AA (aplicable sin variable de reparto alguna e instrumento adicional de solidaridad) y excluidos los recursos del sistema con el objetivo de fomentar el principio de solidaridad, se distribuye según estos criterios:

- Como criterio de necesidad predominante la *Población* (ponderación del 94%, lo que supone la coincidencia con el caso de las CCAA del artículo 151 de la CE en el modelo 1997-2001) matizada por los siguientes indicadores aproximados del coste de los servicios: *Superficie* (ponderación del 4,2%), *Dispersión* de la población (ponderación del 1,2%) y la *Insularidad* (ponderación del 0,6%).

b) A esta Restricción inicial del Bloque general debe añadirse un “*Fondo para paliar la Escasa densidad de población*” dotado de 48,08 millones de euros a fin de reforzar el principio de solidaridad y paliar así la situación en que se encuentran las CC.AA que hayan experimentado un proceso de despoblación importante en los últimos años.

c) Se establece una “*Garantía de mínimos*” por la que se asegura que el modelo no otorga menos recursos a ninguna CC.AA o, al menos, que sean iguales en términos de homogeneidad competencial (lo que supone ser neutral en su aplicación).

d) También se añade el denominado “*Fondo de Renta Relativa*” dotado con 150,25 millones de euros con el objetivo de reforzar el principio de solidaridad en el sistema y siendo distribuido entre las regiones con menor riqueza relativa siguiendo un indicador de comparación (Índice de Renta Relativa) de modo que recibirían recursos por este fondo aquellas regiones cuyo Índice de Renta Relativa fuera menor que su Población Relativa.

Este Fondo se distribuye entonces entre aquellas CC.AA cuyo índice de renta relativa es positivo y en proporción a éste en función de esta expresión [2.1.2]:

¹ Y en el caso de regiones como Cantabria y Madrid de la financiación que le correspondiese como Comunidades uniprovinciales, lo que supone elevar tanto la cuantía de la restricción financiera total en el año base como las cantidades correspondientes a ambas regiones. No obstante, esto no aparece recogido explícitamente en la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

$$IRR_i = \left(\frac{POB_i}{POB_t} \right) * \left[1 - \frac{\left(\frac{VAB_i}{POB_i} \right)}{\left(\frac{VAB_t}{POB_t} \right)} \right]$$

donde:

IRR_i : Índice de Renta Relativa de la CCAA_i

POB_i : Población de la CCAA_i

POB_t : Población total de las quince CCAA de régimen común

VAB_i : Valor Añadido Bruto al coste de factores de la CCAA_i

VAB_t : Valor Añadido Bruto al coste de factores de las quince CCAA comunes

e) Por último, existen una serie de “Modulaciones” incorporadas al nuevo sistema.

Por otro lado, en los bloques de *Competencias de Sanidad y Servicios Sociales* el criterio de distribución es el de “usuario” lo que supone lo siguiente:

- En el caso del Bloque de *Competencias en Sanidad* la masa homogénea de financiación se asigna de acuerdo con las siguientes reglas:

a) En primer lugar se toman como variables de reparto para el *Fondo General: Población protegida*² (ponderación del 75%), *Población mayor de 65 años* (ponderación del 24,5%) y un pequeño ajuste por *Insularidad* (ponderación del 0,5%).

b) También se especifica una “Garantía de mínimos” o de mantenimiento del “*statu quo*” anterior tal que el Estado garantiza que ninguna CCAA disponga de menos recursos que los resultantes de aplicar el sistema anterior 1998-2001 (Disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre).

c) Además el nuevo modelo reforzará la financiación sanitaria mediante otras vías adicionales o *Fondos de carácter específico* ya que se mantiene el Fondo “*Programa de Ahorro en Incapacidad Laboral Temporal (FILT)*”, ya existente en el acuerdo 1998-2001 y se crea el denominado Fondo de “*Cohesión Sanitaria*” cuya regulación se aprueba posteriormente según RD 1247/2002, 3 de Diciembre, por el que se regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria.

- Por otro lado, para el *Bloque de las Competencias de la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social* y a fin de calcular las correspondientes Necesidades de Financiación se toma la *Población mayor de 65 años*. Asimismo, también se especifica cierta “Garantía de mínimos”.

² Por población protegida se entiende la población de derecho menos la cubierta por las Mutualidades públicas.

Por tanto, las Necesidades de Financiación totales para cada CC.AA “i-ésima” (NF_{ti}) se obtienen por adición del Primer Bloque General de Competencias comunes (NF_{cmi} todas las competencias menos la sanidad y servicios sociales), el Segundo relativo a la gestión de los servicios de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (NF_{ini}) y el Tercero relativo a la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social (NF_{imi}) según la expresión [2.1.3]:

$$NF_{ti} = NF_{cmi} + NF_{ini} + NF_{imi}$$

Una vez entonces determinadas dichas Necesidades totales de Financiación en el año base 1999 (art.5 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) el siguiente paso consiste en tratar de describir y explicar los Recursos Financieros de las regiones, que pueden dividirse en tres:

I) Al igual que en anteriores modelos de financiación autonómica existen determinados *Impuestos propios* de las CC.AA, dado que éstas pueden establecer tributos siempre y cuando no recaigan sobre hechos impositivos gravados por el Estado.

II) Existen también ciertos Recursos que servirán para financiar las necesidades estimadas en el modelo a través de dos bloques de ingresos: Recursos tributarios cedidos y compartidos (participados) y Transferencias niveladoras (“*Fondo de Suficiencia*”) en sus valores del año 1999.

El sistema actual de financiación autonómica basa así su funcionamiento en la determinación de la adecuada Capacidad Fiscal (CF) definida en función de la participación en una “*Cesta de tributos*” (artículos 6 y 18 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre), de los cuales unos son los ya implantados en los Acuerdos quinquenales anteriores y otros o bien han sido modificados o bien son de nueva incorporación:

a) En primer lugar, están los Tributos Cedidos hasta 2002 o “*Tributos cedidos clásicos*”, con sus competencias normativas para las regiones³ pero ampliadas en aspectos (art. 17 y 18 y 23-26 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) tales como:

- *Impuesto sobre el Patrimonio* (IP).
- *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* (ISD).
- *Impuesto s/Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD).
- *Tasas afectas a los servicios transferidos* (TA) y *Tasas sobre el Juego* (TJ).
- *Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o Matriculación* (IEM). Se configura como Impuesto Cedido a las CC.AA con capacidad normativa para poder incrementar en una horquilla del 10% el tipo de gravamen diferenciando entre las

³ En este caso, tanto Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no pudieron ejercer anteriormente capacidad normativa en ninguno de sus impuestos ya que en 1996 no aceptaron el modelo de financiación 1997-2001.

CCAA peninsulares y las CCAA de Illes Balears y Canarias y con capacidad de gestión por las propias CCAA (art. 18, 34 y 43 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre).

- *Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos* (IEVMH). Se establece como Tributo Cedido (art. 18, 36 y 44 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre), siendo regulado por la Ley 24/2001, de 27 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. En él se establece un tramo general y otro con capacidad normativa y de gestión cuya aplicación será decisión de cada CCAA que podrá ejercer o no esa capacidad normativa sobre este tramo autonómico (hasta ahora solamente empleado por la Comunidad de Madrid desde 2002).

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF): Se establece una cesión de un 33% de la tarifa y una total capacidad normativa (artículo 38 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) desde el año 2002 además de la modificación de la Ley 40/1998, de 9 de Diciembre, del IRPF (artículo 58 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre).

b) *Impuesto sobre el Valor Añadido* (IVA) con una participación territorializada de un 35% de la recaudación estatal en función de criterios de consumo regional.

c) *Impuestos Especiales sobre Labores del Tabaco* (IELT, artículos 13 y 33 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre), *Vinos y Bebidas fermentadas, Alcohol y Bebidas derivadas y Productos Intermedios* (IEA, artículos 11 y 29-31 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre), *Cerveza* (IEC, artículos 10 y 28 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) e *Hidrocarburos* (IEH, artículos 12 y 32 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) con una participación territorializada de un 40% de la recaudación estatal en función de consumo regional.

d) *Impuesto Especial sobre la Electricidad* (IEE) con cesión del 100% del rendimiento del impuesto en cada territorio sin tener sobre él capacidad normativa ni de gestión las CCAA (artículos 14 y 34 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre).

e) Por lo que se refiere a las Transferencias procedentes del nivel central se dispone de un elemento novedoso fuera de la cesta tributaria ó *Fondo de Suficiencia* (FS) cuyo cometido es ejercer labores de principal mecanismo nivelador y “*elemento de cierre*” del modelo acordado. En el año base 1999 es la diferencia (positiva o negativa) para una CC.AA “*i-ésima*” entre las Necesidades totales de Financiación regionales y el valor de los Recursos mencionado anteriormente⁴. Así, las Necesidades Totales de Financiación de la CCAA_i se estimarían en el año base 1999 del siguiente modo:

$$NF_i - CF_i - FILT_i = FS_i \quad [2.1.4]$$

O lo que es lo mismo al desarrollarla se obtiene la expresión siguiente [2.1.5]:

$$NF_i - [IP_i + ISD_i + ITPAJD_i + TA_i + TJ_i + IIEM_i + 0,33 * IRPF_i + 0,35 * IVA_i + 0,40 * IELT_i + 0,40 * IEA_i + 0,40 * IEC_i + 0,40 * IEH_i + IEE_i] - FILT_i = FS_i$$

⁴ De este modo, el año base es 1999, lo que quiere decir que el cruce entre el anterior modelo y el actual se produce en euros de ese ejercicio por lo que todos los cálculos que conviertan los importes que resulten de los distintos conceptos que conformaban el modelo anterior en las cifras de partida del modelo actual deben estar referidas a 1999.

III) En otro orden de cosas, se establecen una serie de *Recursos fuera del Sistema de financiación* que, además de otros tipos de transferencias condicionadas existentes (fondos procedentes de la Unión Europea o convenios de inversión), se compone de: “*Asignaciones de Nivelación*” y *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI).

En cuanto a los condicionantes del modelo, el sistema de financiación regional parte de una restricción inicial provisional que toma como información de base la financiación en 1999, con las competencias existentes en 2001, para cada uno de los tres grupos competenciales. Así, según el CUADRO 1, a la Restricción financiera inicial efectiva del sistema a partir de las liquidaciones de 1999 (51.537,84 millones de euros) se aplican las variables de reparto de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, a fin de estimar las Necesidades de Financiación globales (53.821,89 millones de euros) dónde las Competencias Comunes son las de mayor importancia económica (29.493,41 millones de euros) con un 54,80% del total, seguidas por las de Sanidad (23.533,75 millones de euros) que son un 43,72% del total y Servicios Sociales (794,73 millones de euros) que representan un 1,48% del total (Cantarero, 2003).

CUADRO 1. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (COMPETENCIAS COMUNES, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES): RESTRICCIÓN INICIAL Y NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EN 1999 (millones de euros corrientes)

Concepto	Total Restricción inicial	Necesidades Financiación globales	Diferencia Necesidades de Financiación y Restricción inicial	Diferencia Necesidades de Financiación y Restricción inicial %
Cataluña	8.408,86	8665,37	256,51	3,05
Galicia	4.115,53	4202,16	86,63	2,10
Andalucía	10.115,32	10284,13	168,81	1,67
Asturias	1.553,85	1629,94	76,09	4,90
Cantabria	791,35	907,79	116,44	14,71
La Rioja	405,76	460,80	55,04	13,57
Murcia	1.493,09	1544,81	51,72	3,46
C. Valenciana	5.249,57	5419,23	169,66	3,23
Aragón	1.836,90	1900,83	63,93	3,48
Castilla-La Mancha	2.494,37	2649,18	154,81	6,21
Canarias	2.338,74	2461,98	123,24	5,27
Extremadura	1.666,65	1778,52	111,87	6,71
Baleares	952,44	1098,60	146,16	15,35
Madrid	6.249,92	6856,13	606,21	9,70
Castilla y León	3.865,49	3962,43	96,93	2,51
CCAA art. 143 Constitución	21.309,82	22817,52	1.507,70	7,08
CCAA art. 151 Constitución	30.228,02	31032,87	804,85	2,66
TOTAL CCAA	51.537,84	53821,89	2.284,05	4,43

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del INSALUD e IMSERSO, Liquidaciones de presupuestos de Comunidades y Ciudades Autónomas, Agencia Estatal para la Administración Tributaria y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

No obstante, según el CUADRO 2, las diferencias regionales siguen siendo importantes por los límites establecidos en el sistema y pasan a ser mayores en el contexto actual. Así, en la financiación global por habitante se observa un incremento de las diferencias medias medidas por índices estadísticos de dispersión como: Desviación Típica (D.T.) que pasa de 8,58 a 8,95, Coeficiente de Variación (C.V.) que varía de 0,0858 a 0,0895, Rango (RANGO) que cambia de 27,9398 a 26,9818, Recorrido Inter cuartilico (RECO. INTERCUAR.) que pasa de 12,8433 a 14,3991 y Desviación Absoluta Media (DESV. ABSO. MEDIA) que varía de 7,2303 a 7,7159, dado que las modulaciones en Competencias Comunes y Servicios Sociales no compensan las desigualdades en Sanidad. Así, las diferencias máximas se sitúan entre La Rioja (115,71) y Cantabria (114,38) y los mínimos de Madrid (88,73) y C.Valenciana (88,74). En cualquier caso, Baleares y Madrid aunque mejorarían en el reparto final seguirían teniendo una financiación per cápita por debajo de la media nacional.

2.2. Estabilidad presupuestaria y su aplicación a una hacienda multijurisdiccional: El caso de España

En esta sección, se van a elaborar proyecciones dinámicas para estimar los efectos del modelo de financiación general, tomando como base las previsiones actualizadas del Proyecto de PGE para 2004 y la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España⁵ (2003-2007) en cuanto a las magnitudes económicas relevantes, así como el comportamiento de la “*cesta de tributos*” y los ITE. Dichas estimaciones son complementadas mediante la aplicación de diversos métodos de predicción económica⁶. En este contexto, las CC.AA se enfrentan a un marco presupuestario más restrictivo a diferencia de lo sucedido en los últimos años con desajustes presupuestarios significativos en términos de Contabilidad Nacional especialmente en el último ejercicio contemplado 2001 (CUADRO 3).

⁵ Con el visto bueno posterior según Dictamen del Consejo Europeo de 18 de Febrero de 2004 en relación con el programa de estabilidad actualizado de España (2003-2007).

⁶ Para un mayor detalle de la metodología propuesta vid. Cantarero (2003).

CUADRO 2. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PIB PER CAPITA (PIBPC), RESTRICCIÓN INICIAL PER CAPITA (RIPC) Y NECESIDADES DE FINANCIACIÓN PER CAPITA (NFPC) POR COMPETENCIAS GLOBALES (COMUNES, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES) EN 1999 (euros corrientes)

Concepto	PIBPC	PIBPC Media 100	NFPC globales	NFPC globales Media 100	RIPC global	RIPC global Media 100	NFPC Comunes	NFPC Comunes Media 100	RIPC Comunes	RIPC Comunes Media 100	NFPC Sanidad	NFPC Sanidad Media 100	RIPC Sanidad	RIPC Sanidad Media 100	NFPC Sociales	NFPC Sociales Media 100
Cataluña	1713,80	123,18	1395,94	92,95	1354,62	95,89	730,63	88,66	692,30	89,62	644,65	98,60	644,65	104,46	20,66	86,3
Galicia	1119,41	80,46	1539,06	102,48	1507,33	106,71	873,25	105,97	859,35	111,25	641,72	98,15	623,89	101,10	24,08	100,6
Andalucía	994,69	71,50	1407,79	93,74	1384,69	98,02	785,94	95,37	765,22	99,06	604,79	92,51	604,79	98,01	17,06	71,2
Asturias	1239,34	89,08	1503,19	100,09	1433,02	101,45	785,65	95,34	718,25	92,98	692,24	105,88	691,52	112,06	25,30	105,7
Cantabria	1335,39	95,98	1717,74	114,38	1497,41	106,00	930,58	112,93	796,91	103,16	762,31	116,60	675,65	109,49	24,84	103,8
La Rioja	1593,26	114,52	1737,70	115,71	1530,13	108,32	926,10	112,38	898,74	116,34	770,86	117,91	590,66	95,72	40,73	170,1
Murcia	1141,26	82,03	1365,72	90,94	1319,99	93,44	746,44	90,58	707,44	91,58	601,82	92,05	595,09	96,43	17,46	72,9
Comunidad Valenciana	1308,95	94,08	1332,66	88,74	1290,94	91,39	698,13	84,72	661,51	85,63	614,87	94,05	613,54	99,42	19,65	82,1
Aragón	1528,12	109,84	1601,57	106,64	1547,71	109,57	881,38	106,96	845,05	109,39	688,25	105,27	670,71	108,69	31,94	133,4
Castilla- La Mancha	1153,35	82,90	1534,69	102,19	1445,01	102,29	867,47	105,27	822,14	106,43	639,78	97,86	595,43	96,49	27,43	114,6
Canarias	1293,47	92,97	1471,87	98,01	1398,19	98,98	837,47	101,63	793,61	102,73	620,46	94,90	592,43	96,00	13,93	58,2
Extremadura	885,11	63,62	1656,63	110,31	1552,43	109,90	980,58	118,99	897,19	116,14	650,49	99,49	629,67	102,04	25,56	106,7
Baleares	1578,38	113,45	1336,79	89,01	1158,94	82,04	682,29	82,79	611,12	79,11	634,87	97,11	528,19	85,59	19,62	81,9
Madrid	1883,48	135,38	1332,49	88,73	1214,68	85,99	728,05	88,35	611,58	79,17	586,87	89,76	586,36	95,02	17,57	73,4
Castilla y León	1299,42	93,40	1592,57	106,05	1553,62	109,98	906,69	110,03	906,69	117,37	652,73	99,84	613,77	99,46	33,14	138,4
MEDIA CCAA	1391,26	100,00	1501,76	100,00	1412,58	100,00	824,04	100,00	772,47	100,00	653,78	100,00	617,09	100,00	23,93	100,0
D.T. CCAA	265,26	19,06	134,38	8,95	121,21	8,58	90,82	11,02	97,88	12,67	52,37	8,01	40,07	6,49	6,96	29,0
C.V. CCAA	0,1906	0,1906	0,0895	0,0895	0,0858	0,0858	0,1102	0,1102	0,1267	0,1267	0,0801	0,0801	0,0649	0,0649	0,2906	0,290
RANGO CCAA	998,37	71,76	405,2041	26,9818	394,6735	27,9398	298,2954	36,1988	295,5738	38,2631	183,9956	28,1432	163,3288	26,4674	26,7987	111,965
RECO. INTERCUAR.	405,94	29,18	216,2413	14,3991	181,4228	12,8433	155,5019	18,8705	152,3334	19,7201	52,8259	8,0800	43,3972	7,0325	7,8963	32,990
DESV. ABSO. MEDIA	2243,78	101,72	115,8755	7,7159	102,1349	7,2303	81,4906	9,8890	85,3194	11,0449	39,8050	6,0884	31,1396	5,0462	5,5427	23,157

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 3. CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (CENTRAL,
SEGURIDAD SOCIAL, COMUNIDADES AUTONOMAS Y CORPORACIONES LOCALES)
EN CONTABILIDAD NACIONAL
(millones de euros corrientes).**

Concepto	1999	2000	2001
Admón. Central	-6.460,00	-4.487,00	-3.095,00
Admón. SS	862,00	3.164,00	5.476,00
CC.AA	-880,00	-2.952,00	-3.542,00
CC.LL	0	594,00	348,00
Administraciones Públicas	-6.478,00	-3.681,00	-813,00
Cuentas de las CC.AA			
Recursos	44.124,00	49.173,00	52.649,00
Empleos	45.004,00	51.227,00	55.476,00
Capacidad/Neces. financiación	-880,00	-2.054,00	-2.827,00
Ahorro Bruto	4.929,00	5.183,00	5.208,00
Recursos de Capital	6.601,00	5.344,00	6.508,00
Empleos de Capital	12.410,00	13.479,00	15.258,00
Recursos Corrientes.	37.523,00	44.318,00	47.233,00
Impuestos	14.371,00	15.533,00	16.251,00
Transferencias	21.192,00	26.427,00	28.105,00
Otros	1.960,00	2.215,00	2.380,00
Empleos Corrientes	32.594,00	39.135,00	42.025,00
Consumo final	24.011,00	29.228,00	31.686,00
Intereses	1.970,00	2.036,00	2.120,00
Resto	6.613,00	7.166,00	7.287,00
% Ahorro / E. Cap	39,70	38,50	34,10
% Rec. Cap / E. Cap	53,20	39,60	42,70
% Déficit / E. Cap	7,10	21,90	23,20

Fuente: Banco de España, IGAE, Mº de Hacienda.

En cuanto al diseño de los PGE de 2004, los primeros elaborados en el marco del Escenario Presupuestario plurianual previsto por la LGEP, el cuadro económico sobre el que están diseñados, excepto alguna cifra importante como el crecimiento nominal del PIB, parece más creíble que el presentado el año anterior y está condicionado por el retraso de la recuperación internacional, la última reforma en el IRPF, la supresión del IAE a los trabajadores autónomos y a la gran mayoría de empresas, la congelación de los módulos del IRPF e IVA para autónomos, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) emprendedores así como en los Impuestos Especiales, el impacto de la nueva financiación de las Entidades Locales, la primera liquidación del sistema de financiación autonómica y recoge una previsión de crecimiento del 3% (0,7% más que en 2003).

En el caso de nuestro país, la última actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2003-2007 confirma un crecimiento económico importante en los últimos años que se sitúa por encima de la media europea, si bien éste se ha moderado recientemente dado el contexto de desaceleración económica internacional y el elevado grado de incertidumbre (CUADRO 4).

CUADRO 4. INGRESOS Y GASTOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CONTABILIDAD NACIONAL, SEC-95)

Concepto	2002 (A)	2003 (F)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)
PIB a p.m. (Escenario central) mm. euros	696,20	740,60	784,60	829,50	876,90	927,00
PIB (Escenario central). Tasa de variación anual	2,00	2,30	3,00	3,00	3,00	3,00
Deflactor PIB. Tasa de variación anual	4,60	4,10	2,90	2,70	2,70	2,70
PIB a p.m. (Escenario central). Tasa de variación anual	6,60	6,40	5,90	5,70	5,70	5,70
Deuda/PIB (Escenario central)	54,50	51,80	49,60	47,70	45,70	43,80
Superávit primario/PIB (Escenario central)	2,80	3,00	2,60	2,50	2,60	2,60
Ahorro Bruto/PIB (Escenario central)	4,30	4,60	4,40	4,60	4,80	5,00
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total Admones	0,10	0,50	0	0,10	0,20	0,30
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total Ad Central	0,40	0,50	0	0,10	0,20	0,30
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total Estado	-0,40	-0,40	-0,40	-0,30	-0,20	-0,10
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total SS	0,80	0,90	0,40	0,40	0,40	0,40
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total Adm Terr	-0,30	0	0	0	0	0
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total CCAA	-0,20	0	0	0	0	0
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario central). Total CCLL	-0,10	0	0	0	0	0
PIB (Escenario moderado). Tasa de variación anual	2,00	2,30	2,50	2,50	2,50	2,50
Deflactor PIB (Escenario moderado). Tasa variac anual	4,60	4,00	2,90	2,50	2,50	2,50
PIB a p.m. (Escenario moderado). Tasa de variac anual	6,60	6,30	5,40	5,00	5,00	5,00
Deuda/PIB (Escenario moderado)	54,50	51,80	50,00	48,40	46,90	45,40
Cap/Nec Fin % PIB (Escenario moderado). Total Admn	0,10	0,50	-0,10	0	0	0,10
Total Ingresos. Tasa de variación anual	8,30	7,10	5,90	5,60	5,70	5,70
Total Ingresos/PIB	39,80	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
Ingresos tributarios. Tasa de variación anual	9,00	7,30	6,30	5,90	6,00	6,00
Ingresos tributarios/PIB	36,10	36,50	36,60	36,70	36,70	36,80
Impuestos directos/PIB	10,90	10,80	10,90	11,00	11,00	11,10
Impuestos Familias/PIB	7,40	7,30	7,30	7,30	7,30	7,30
Impuestos Empresas/PIB	3,50	3,50	3,60	3,60	3,70	3,80
Impuestos indirectos/PIB	11,60	11,80	12,00	12,00	12,00	12,00
Cotizaciones sociales/PIB	13,60	13,80	13,70	13,70	13,70	13,70
Total Gastos. Tasa de variación anual	7,50	6,00	7,00	5,60	5,40	5,40
Total Gastos/PIB	39,70	39,60	40,00	39,90	39,80	39,70
Total Gastos Corrientes. Tasa de variación anual	7,10	5,70	6,40	5,20	5,20	5,20
Total Gastos Corrientes/PIB	34,80	34,60	34,70	34,60	34,40	34,20
Total Gastos de Capital. Tasa de variación anual	9,80	8,60	10,60	8,40	6,70	6,70
Total Gastos de Capital/PIB	4,90	5,00	5,20	5,30	5,40	5,40

Fuente: IGAE, PGE 2004 y Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2003-2007, Mº Economía.

Asimismo, la información relativa a los Presupuestos regionales en el período 2002-2004 muestra como la puesta en marcha del sistema actual de financiación ha hecho

que los gobiernos autonómicos hayan decidido apostar por un fuerte incremento de sus presupuestos regionales tanto en 2002 y 2003 como en 2004. Así, las CCAA han presupuestado para 2004 un gasto de 115.276,57 millones de euros, lo que supone un incremento del 4,92% respecto al ejercicio anterior teniendo en cuenta que en estos años han ido incorporando competencias transferidas del Estado, proceso que se cerró en 2003 con la asunción de las políticas activas de empleo en las CCAA que no se había producido y el pleno desarrollo del sistema de financiación autonómica. El aumento de los presupuestos regionales es paralelo a un aumento del personal a su cargo (1.139.927 en 2003) mientras que es menor el de la Administración Central (903.313 efectivos). Andalucía sería con 22.174,20 millones de euros (7,1% más que en 2003) la que más gaste seguida de Madrid y Cataluña que prorrogarán sus cuentas del 2003 por las últimas elecciones. El presupuesto más moderado es el de La Rioja con 907,66 millones de euros e incremento del 8,79% (CUADRO 5).

CUADRO 5. PRESUPUESTOS REGIONALES. (millones de euros corrientes y tasa de crecimiento interanual en %)

Concepto	2001	2002	TCI 2002/2001	2003	TCI 2003/2002	2004	TCI 2004/2003	INDICE ACUMULAD
País Vasco (a)	5188,00	5985,00	15,36	6191,00	3,44	6191,00	0	18,80
Cataluña (b)	13678,00	15092,00	10,34	16387,00	8,58	16387,00	0	18,92
Galicia (d)	6757,00	7196,00	6,50	7747,00	7,66	8162,68	5,37	19,52
Andalucía	17115,00	18999,00	11,01	20710,00	9,01	22174,20	7,07	27,09
Asturias	1779,00	1993,00	12,03	3033,00	52,18	3113,12	2,64	66,85
Cantabria	947,00	1496,00	5,80	1620,70	59,18	1753,73	8,13	73,11
La Rioja	461,00	535,00	16,05	834,00	55,89	907,66	8,79	#1VALOR!
Murcia	1638,00	1709,00	4,33	2734,00	59,98	2919,75	6,79	71,11
C.Valenciana	7796,00	8537,00	9,50	9112,00	6,74	9615,00	5,52	21,76
Aragón (c)	2267,00	2516,00	10,98	2516,00	0,00	3911,80	55,48	66,46
Cast-Mancha	3631,00	3956,00	8,95	5793,00	46,44	6515,00	12,46	67,85
Canarias	4046,00	4239,00	4,77	4492,00	5,97	4837,59	7,69	18,43
Navarra (c)	2371,00	2371,00	0	2371,00	0	2789,23	17,64	17,64
Extremadura	2246,00	2490,00	10,86	3592,00	44,26	3802,39	5,86	60,98
Illes Balears	950,00	1070,00	12,63	1809,00	69,07	1859,19	2,77	84,47
Madrid (b)	7018,00	7706,00	9,80	12517,00	62,43	12517,00	0,00	72,24
C.León	4853,00	5109,00	5,28	7389,00	44,63	8070,00	9,22	59,12
PIB Nacional pr. corriente.	596005,09	635316,81	6,59	672165,18	5,79	711150,76	5,80	18,18

Nota: Las cifras correspondientes a 2003 y 2004 son de presupuestos iniciales.

(a) En el País Vasco el presupuesto de 2001 fue prorrogado por lo que se utilizó el de 2000. Algo parecido estuvo a punto de suceder para el presupuesto de 2003.

(b) Cataluña y Madrid no han podido aprobar a tiempo el proyecto de Presupuestos regionales para 2004 como consecuencia de los procesos electorales autonómicos por lo que se prorroga el presupuesto anterior (2003). Idem para el País Vasco que prorroga los presupuestos de 2004 con los de 2003 al no contar con el apoyo parlamentario suficiente en la votación global presupuestaria. En Andalucía las elecciones autonómicas se celebraron en Marzo de 2004.

(c) El Consejo de Gobierno de Aragón aprobó sus presupuestos de 2003 en Septiembre de 2003 tras ocho meses prorrogando los de 2002 debido a un desacuerdo político al que puso fin la nueva distribución de escaños surgida de las elecciones de Mayo. Situación similar para Navarra con el presupuesto prorrogado en 2003..

(d) Galicia prorrogó parcialmente sus presupuestos de 2002 a causa de elecciones autonómicas de Octubre de 2001.

Fuente. Elaboración propia a partir de Mº de Hacienda, Mº de Administraciones Públicas, BADESPE (varios años).

En concreto, a pesar de que cabría pensar que las regiones al asumir mayor corresponsabilidad fiscal tras haberse completado las transferencias sanitarias en 2002 serían más prudentes con sus previsiones financieras, la realidad según las cifras inicialmente presupuestadas muestra lo contrario aunque lógicamente algunos de estos comentarios podrían ser diferentes al considerar los respectivos cierres de ejercicio con la ejecución real del presupuesto.

En síntesis, la corresponsabilidad fiscal parece haber irrumpido en los años 2002, 2003 y 2004 en el sector sanitario haciendo aumentar sustancialmente el gasto sanitario autonómico⁷ por encima del PIB, sin que en muchas de esas CC.AA se hayan incorporado a su vez nuevas prestaciones sanitarias y entrando en juego factores como el envejecimiento. No obstante, la descentralización sanitaria en 2003 y 2004 ha llevado a presupuestos con mayor cautela y menos eufóricos que en el ejercicio anterior (2002) debido a que muchas CCAA (especialmente las que pertenecían al antiguo Insalud Gestión Transferida) han empezado a experimentar las primeras dificultades financieras, sobre todo, debido al aumento descontrolado de la factura farmacéutica que sigue en niveles difícilmente sostenibles a pesar de la reciente orden ministerial que fija precios de referencia. Precisamente, ello puede condicionar a su vez a una

⁷ El actual sistema de financiación regional, los decretos que regularon las transferencias sanitarias y la enmienda en la Ley de Cohesión y Calidad obligará a las CCAA a remitir al Ministerio de Sanidad información sobre la ejecución así como la liquidación final de sus presupuestos, algo que ya se les ha solicitado con la liquidación presupuestaria de 2002 para elaborar un informe sobre el gasto sanitario en todo el SNS. La obligación de remitir los presupuestos ya existe y se cumple aunque la novedad es estrechar el control financiero exigiendo conocer la ejecución y liquidación presupuestaria que es lo realmente importante para comprobar el correcto funcionamiento de la sanidad dado que la mayoría de CCAA incorporan recursos a sanidad a lo largo del ejercicio.

moderación generalizada de las inversiones públicas en un contexto de estabilidad presupuestaria y facilitar en parte la penetración del sector privado (CUADROS 6 y 7). Aunque las cantidades no son del todo comparables, las prioridades han sido en muchas de las que asumieron la transferencia en 2002 el impulso de las inversiones (capítulo VI) para así cubrir lo que calificaban como déficit histórico en dotación de infraestructuras como Castilla y León, Asturias, Extremadura y Castilla-La Mancha. Los otros dos grandes pilares han sido el gasto de personal y el farmacéutico.

Así, el gasto de personal ha crecido en casi todas las CC.AA como consecuencia de diversos acuerdos sindicales motivados por la presión de los profesionales para obtener mejoras en este ámbito aprovechando la descentralización y el componente político de demostración de su autonomía en gestión sanitaria como mecanismo de maximización de su apoyo electoral.

CUADRO 6. PRESUPUESTOS SANITARIOS REGIONALES 2002-2004. GASTO DE SERVICIOS REGIONALES DE SALUD
(millones de euros corrientes y tasa de crecimiento interanual en %)

Concepto	2001	2002	TCI 2002/2001	2003	TCI 2003/2002	2004	TCI 2004/2003	INDICE ACUMULAD
Andalucía	4875,07	5357,70	9,90	5762,60	7,56	6222,70	7,98	25,44
Aragón (c)	n.c.	1013,88	n.c.	1075,50	6,08	1141,00	6,09	12,17
Asturias	n.c.	902,09	n.c.	969,30	7,45	1053,10	8,65	16,10
Illes Balears	n.c.	647,55	n.c.	655,70	1,26	670,90	2,32	3,58
Canarias	1341,37	1443,32	7,60	1545,80	7,10	1718,90	11,20	25,90
Cantabria	n.c.	460,20	n.c.	511,17	11,07	552,00	7,98	19,05
C. León	n.c.	2015,76	n.c.	2169,90	7,65	2337,00	7,70	15,35
Cast-Mancha	n.c.	1388,13	n.c.	1520,00	9,50	1644,90	8,22	17,72
Cataluña (b)	4806,57	5191,10	8,00	5597,60	7,83	5597,60	0	15,83
C. Valencia	2793,03	3074,00	10,06	3272,27	6,45	3713,20	13,47	29,98
Extremadura	n.c.	866,72	n.c.	936,50	8,05	1026,00	9,56	17,61
Galicia (d)	2078,00	2205,45	6,13	2320,13	5,20	2489,50	7,30	18,63
Madrid (b)	n.c.	3452,39	n.c.	3887,40	12,60	3887,40	0	12,60
Murcia	n.c.	844,86	n.c.	1003,48	18,77	1084,90	8,11	26,88
Navarra (c)	495,49	495,49	0,00	599,50	20,99	625,60	4,35	25,34
P. Vasco (a)	1618,80	1887,76	16,61	2005,53	6,24	205,53	0	22,85
La Rioja	n.c.	195,65	n.c.	211,30	8,00	240,40	13,77	21,77
Total	18008,33	31442,05	74,60	34043,68	8,27	38706,99	13,70	96,57
PIB Nación. corriente	596005,09	635316,81	6,60	672165,18	5,80	711150,76	5,80	18,20

Nota: (a) En el País Vasco el presupuesto de 2001 fue prorrogado por lo que se utilizó el de 2000. Algo parecido a punto de suceder para 2003.

(b) Cataluña y Madrid no han podido aprobar a tiempo el proyecto de Presupuestos regionales para 2004 como consecuencia de los procesos electorales autonómicos

por lo que se prorroga el presupuesto anterior (2003). Ídem en el País Vasco que prorroga sus presupuestos de 2004 con los de 2003 ya que el Gobierno tripartito no ha contado con apoyo parlamentario suficiente. En Andalucía se celebraron elecciones en Marzo de 2004.

(c) El Consejo de Gobierno de Aragón aprobó sus presupuestos de 2003 en Septiembre de 2003 tras ocho meses prorrogando los de 2002 debido a un desacuerdo político al que puso fin la nueva distribución de escaños surgida de las elecciones de Mayo. Situación similar para Navarra con el presupuesto prorrogado en 2003.

(d) Galicia prorrogó parcialmente sus presupuestos de 2002 a causa de elecciones autonómicas de Octubre de 2001.

Fuente. Elaboración propia a partir de Mº de Hacienda, BADESPE, Consejerías de CCAA (varios años).

CUADRO 7. PRESUPUESTOS SANITARIOS.
GASTO DE SERVICIOS REGIONALES DE SALUD (en % total)

Concepto	2001	2002	2003	2004
País Vasco (a)	31,20	31,54	32,39	32,39
Cataluña (b)	35,14	34,40	34,16	34,16
Galicia (d)	30,75	30,65	29,95	30,50
Andalucía	28,48	28,20	27,83	28,06
Asturias	n.c.	45,26	31,96	33,83
Cantabria	n.c.	45,16	31,51	31,47
La Rioja	n.c.	36,57	25,34	26,48
Murcia	n.c.	49,44	36,70	37,16
C. Valenciana	35,83	36,01	35,91	38,62
Aragón (c)	n.c.	40,30	42,75	29,17
Castilla-Mancha	n.c.	35,09	26,24	25,24
Canarias	33,15	34,05	34,41	35,53
Navarra (c)	20,90	20,90	25,28	22,43
Extremadura	n.c.	34,81	26,07	26,98
Illes Balears	n.c.	60,52	36,25	36,09
Madrid (b)	n.c.	44,80	31,06	31,06
C. León	n.c.	39,46	29,37	28,96
Total	21,76	34,73	30,81	28,69

Fuente. Elaboración propia a partir de Mº de Hacienda, BADESPE, Consejerías de CCAA (varios años).

En relación con lo anterior, nótese también otro de los rasgos característicos de la evolución de nuestro sistema sanitario de los últimos años: el enorme peso del gasto farmacéutico dado el envejecimiento, crecimiento por encima de fármacos hasta tres veces por encima de la inflación, tecnología más cara y el hecho de que algunas

dolencias acaban afectando a más gente y los cambios en los estilos de vida. Así, hasta comienzos de los años 90 la proporción de gasto público destinado a Farmacia era inferior a la correspondiente a Atención Primaria. Sin embargo, a partir de 1992 la situación se invierte, y se produce un desplazamiento progresivo del gasto en Atención Primaria de salud a favor de la factura farmacéutica, que parece seguir aumentando tras la firma del último Pacto con Farmaindustria en 2002 con un crecimiento medio del 9,89% si bien hoy en buena medida depende de las CCAA. Así, del incremento anterior un 6,39% venía motivado por incremento en el número de recetas (procedimientos de prescripción) que hoy dependen de las CCAA mientras que del Ministerio de Sanidad la responsabilidad se reduciría al gasto medio por receta (CUADRO 8). No obstante, para apreciar los perfiles de la evolución del gasto farmacéutico es necesario utilizar plazos más largos que el de un simple mes, separando así las incidencias temporales puntuales de las tendencias de medio o largo plazo (Cantarero y Urbanos, 2003).

CUADRO 8. GASTO EN FARMACIA. INCREMENTO ACUMULADO INTERANUAL (%).

Concepto	Nº Recetas. 02/01	Gasto por receta. 02/01	Gasto Farmacéutico 02/01	Nº Recetas. Enero 04/ Febrero 03	Gasto por receta. Enero 04/ Febrero 03	Gasto farmacéutico Enero 04/ Febrero 03
Andalucía	6,10	2,19	8,42	5,60	3,66	9,47
Aragón	7,03	3,78	11,07	5,04	4,73	10,01
Asturias	5,92	3,89	10,04	6,24	4,76	11,30
Illes Balears	7,08	4,34	11,72	6,87	5,83	13,10
Cantabria	4,96	4,53	9,72	5,87	4,92	11,07
Castilla-Mancha	6,01	4,69	10,98	7,40	6,58	14,47
C. León	5,69	4,40	10,34	6,65	5,27	12,27
Cataluña	6,75	2,58	9,51	6,90	4,19	11,38
Canarias	5,62	5,02	10,92	8,07	5,60	14,13
Extremadura	5,43	4,88	10,58	5,90	5,08	11,29
Galicia	5,77	3,04	8,99	6,89	2,84	9,92
Madrid	7,61	4,23	12,17	7,54	4,59	12,47
Murcia	7,50	4,16	11,98	6,64	6,42	13,49
Navarra	7,75	4,65	12,76	5,54	5,24	11,07
C. Valenciana	6,22	3,46	9,90	5,55	6,18	12,07
País Vasco	6,32	0,50	6,85	5,64	3,93	9,80
La Rioja	5,70	4,09	10,02	6,98	4,67	11,97
Ceuta	9,33	2,32	11,87	4,86	6,76	11,94
Melilla	7,45	6,52	14,46	8,69	5,83	15,03
Total	6,39	3,29	9,89	6,42	4,69	11,41

Fuente. Dirección General de Farmacia, Mº de Sanidad (datos provisionales de facturación de receta médica del SNS).

En otro orden de cosas, precisamente la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria plantea establecer mecanismos de coordinación efectiva entre la hacienda pública estatal y las regionales en materia presupuestaria a través de los principios de estabilidad presupuestaria (equilibrio o superávit presupuestario), plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos que serán aplicables a las CCAA. Ha sido la entrada en vigor de la Ley en 2003 la que ha hecho posible que el Consejo de Política Fiscal y Financiera se pronunciase sobre el compromiso de las CCAA con el equilibrio presupuestario en su primer ejercicio, si bien el esfuerzo que deberán acometer algunas regiones para ajustar sus presupuestos habrá de ser importante y no exento de costes en términos de elección colectiva.

3. RESULTADOS PARA LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANTABRIA

3.1. Escenario de financiación regional

Las estimaciones sobre los posibles escenarios de comportamiento de los impuestos vinculados con el sistema de financiación regional tienen como referencia las tasas de crecimiento interanual de la recaudación asociada al nuevo modelo en los últimos años, dónde la evidencia empírica muestra la existencia de una gran variabilidad entre los diferentes impuestos y un cierto estancamiento en la recaudación dados los últimos datos reales de 2001.

En términos de Contabilidad nacional, la evolución de los ingresos tributarios permite cuantificar el peso relativo de los mismos en el conjunto de la economía española enlazando con las previsiones recogidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España aprobadas para el período 2003-2007. Por tanto, las hipótesis de comportamiento futuro sobre el conjunto de impuestos resultarán representativas del total de ingresos tributarios. Si además consideramos el desglose de los impuestos relacionados con la financiación autonómica en términos de Contabilidad Nacional y su representatividad sobre el total, las proyecciones futuras que estimaremos estarán más fundamentadas y serán más coherentes con las propias proyecciones oficiales.

Así, la evolución de los ingresos de las regiones con el sistema actual va a estar estrechamente relacionada con la composición de los ingresos en el año base en cada región y en la evolución de las economías de las CCAA.

Con estas hipótesis, en el escenario utilizado para simular los ingresos tributarios vinculados con la financiación autonómica se contempla un contexto económico de mayor desaceleración en 2002 y de recuperación ulterior, con una

reforma en el IRPF que afectaría ya a la declaración de 2003 y de incrementos ulteriores en los tipos impositivos de ciertos impuestos especiales dada la armonización europea⁸.

3.2. Una aproximación al margen regional de maniobra presupuestario

En este último apartado se plantean las líneas generales de la simulación realizada para estimar el margen de maniobra de las políticas discrecionales de la Comunidad de Cantabria, dada la restricción presupuestaria existente derivada de la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria y la evolución previsible del nuevo modelo de financiación autonómica desde 2002 hasta 2007.

Además de la restricción inicial homogénea (competencias comunes, sanidad y servicios sociales) fijada por el modelo de financiación autonómica, la Comunidad de Cantabria tiene otros gastos, incluidos los de capital que pueden ser financiados tanto por el diferencial positivo entre la recaudación real y normativa de los tributos cedidos como por otras transferencias e ingresos autónomos. Sobre esta base, la información que aquí se presenta permite calcular el margen de recursos disponibles para esos gastos suponiendo que se liquida el presupuesto en equilibrio, que el punto de partida es el año 2002 dónde existen competencias plenas en sanidad y que se pueden fijar hipótesis de evolución de ingresos y gastos comunes según diversos criterios.

En el escenario de referencia se hace evolucionar los ingresos de acuerdo con unos índices interanuales en cada uno de los impuestos que determinan el ITE nacional y regional y marcan la evolución real de los tributos cedidos mientras que los gastos cubiertos por el nuevo sistema de financiación autonómica se relacionan con el crecimiento del PIB o, en el caso de la sanidad y los servicios sociales, por un índice demográfico que recoge el efecto de la evolución de la población así como de diversas variables regionales incluido el factor precios (Cantarero, 2004).

En base al escenario de referencia contemplado se recoge en el CUADRO 9 la restricción financiera inicial estimada en el año base (1999) una vez incorporadas las diversas homogeneizaciones así como otros ingresos y gastos y la necesidad de financiación real. Posteriormente, se simula la evolución del modelo bajo la hipótesis de que la Restricción Financiera Inicial de Gastos (RFIG) evoluciona

⁸ Vid., en la línea de lo planteado en Utrilla (2002 y 2003) y Cantarero (2002 y 2003).

⁹ Vid., entre otros, por ejemplo, Barberán (2003) para el caso de Aragón y Gamazo et al. (2003) para el caso de Castilla y León.

en función del PIB previsto para el conjunto de competencias y la Restricción Financiera Inicial de Ingresos (RFII) según las fuentes de financiación del modelo. Los resultados muestran un saldo financiero favorable en todas las CCAA (diferencias entre RFIG y RFII) en el primer año de su entrada en vigor efectiva, salvo en el caso de C. Valenciana, Baleares, Andalucía, La Rioja, Aragón, Murcia y Madrid. A partir de 2003 aunque el saldo global sigue siendo favorable, las diferencias regionales empiezan a ser notables, afectando negativamente a determinadas CCAA, debido básicamente a la disminución de las transferencias del Fondo de Suficiencia vinculado a la evolución del ITE nacional. Esta mayor necesidad de financiación como consecuencia del más elevado crecimiento del gasto sobre los recursos negociados se podría cubrir en aquellas CCAA donde se presenta el problema con los otros ingresos obtenidos de manera discrecional por las CCAA cumpliéndose así la restricción presupuestaria legalmente establecida. Por contra, las CCAA cuya financiación se apoya en los impuestos de mayor crecimiento esperado (IVA e Impuestos Especiales) experimentan una mejor situación y superan con éxito el 2003 en el sistema.

CUADRO 9. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (RESTRICCIÓN FINANCIERA DE INGRESOS Y GASTOS): PERÍODO 2002-2007 (millones euros corrientes).

Concepto	RIG 2002	RFII 2002	DFCIAS 2002	DFCIAS S/RFIN 2002	RIG 2003	RFII 2003	DFCIAS 2003	DFCIAS S/RFIN 2003
Cataluña	10544,88	10828,63	283,75	3,27	11156,65	11283,56	126,91	1,46
Galicia	5113,61	5201,61	88,00	2,09	5410,28	5406,33	-3,95	-0,09
Andalucía	12514,76	12327,09	-187,67	-1,82	13240,82	13336,28	95,46	0,93
Asturias	1983,47	2037,34	53,87	3,31	2098,55	2112,72	14,17	0,87
Cantabria	1107,37	1111,71	4,34	0,48	1171,61	1147,70	-23,92	-2,63
La Rioja	560,72	555,66	-5,06	-1,10	593,25	596,31	3,06	0,66
Murcia	1879,88	1870,01	-9,87	-0,64	1988,94	1981,55	-7,39	-0,48
C. Valenciana	6594,66	6342,30	-252,36	-4,66	6977,26	6967,18	-10,08	-0,19
Aragón	2313,12	2295,48	-17,64	-0,93	2447,32	2455,89	8,57	0,45
C. La Mancha	3223,77	3229,19	5,41	0,20	3410,81	3384,23	-26,58	-1,00
Canarias	2995,97	3102,05	106,08	4,31	3169,79	3198,48	28,70	1,17
Extremadura	2164,28	2232,70	68,42	3,85	2289,84	2281,82	-8,02	-0,45
Baleares	1336,86	1306,38	-30,48	-2,77	1414,42	1422,16	7,74	0,70
Madrid	8343,21	8331,54	-11,68	-0,17	8827,25	9014,69	187,44	2,73
C. León	4821,88	4952,29	130,41	3,29	5101,63	5094,00	-7,62	-0,19
TOTAL CCAA	65498,45	65723,97	225,53	0,42	69298,43	69682,91	384,48	0,71

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9 (CONTINUACIÓN). ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (RESTRICCIÓN FINANCIERA DE INGRESOS Y GASTOS): PERÍODO 2002-2007 (millones euros corrientes).

Concepto	RIG 2004	RII 2004	DFCIAS 2004	DFCIAS S/RFIN 2004	RIG 2005	RII 2005	DFCIAS 2005	DFCIAS S/RFIN 2005	RIG 2006	RII 2006	DFCIAS 2006	DFCIAS S/RFIN 2006	RIG 2007	RII 2007	DI
Cataluña	11803,95	11883,17	79,22	0,91	12476,78	12641,69	164,91	1,90	13187,95	13427,01	239,06	2,76	13939,67	14294,98	
Galicia	5724,18	5722,27	-1,91	-0,05	6050,46	6055,77	5,31	0,13	6395,34	6403,44	8,10	0,19	6759,87	6782,19	
Andalucía	14009,04	14126,12	117,08	1,14	14807,56	14950,98	143,42	1,39	15651,59	15811,56	159,97	1,56	16543,73	16750,60	
Asturias	2220,30	2236,95	16,65	1,02	2346,86	2369,48	22,62	1,39	2480,63	2507,47	26,83	1,65	2622,03	2656,41	
Cantabria	1239,59	1214,33	-25,26	-2,78	1310,24	1285,10	-25,14	-2,76	1384,93	1358,99	-25,94	-2,85	1463,87	1439,78	
La Rioja	627,67	630,61	2,93	0,64	663,45	667,52	4,07	0,88	701,27	705,96	4,69	1,02	741,24	747,98	
Murcia	2104,34	2098,08	-6,26	-0,41	2224,29	2219,36	-4,93	-0,32	2351,07	2345,82	-5,25	-0,34	2485,08	2486,40	
C. Valenciana	7382,08	7377,99	-4,08	-0,08	7802,85	7816,52	13,66	0,25	8247,62	8271,15	23,53	0,43	8717,73	8774,22	
Aragón	2589,31	2598,03	8,72	0,46	2736,90	2751,28	14,38	0,76	2892,90	2910,31	17,40	0,92	3057,80	3082,72	
C. La Mancha	3608,70	3580,47	-28,22	-1,07	3814,40	3785,09	-29,31	-1,11	4031,82	3998,26	-33,55	-1,27	4261,63	4230,28	
Canarias	3353,70	3375,15	21,45	0,87	3544,86	3577,24	32,38	1,32	3746,91	3787,23	40,32	1,64	3960,49	4004,64	
Extremadura	2422,70	2416,01	-6,69	-0,38	2560,79	2555,00	-5,79	-0,33	2706,76	2700,62	-6,14	-0,34	2861,04	2857,80	
Baleares	1496,49	1513,09	16,61	1,51	1581,79	1603,71	21,92	2,00	1671,95	1697,98	26,03	2,37	1767,25	1802,55	
Madrid	9339,41	9564,42	225,01	3,28	9871,75	10097,61	225,85	3,29	10434,44	10650,29	215,85	3,15	11029,21	11282,80	
C. León	5397,62	5388,30	-9,32	-0,24	5705,29	5700,27	-5,02	-0,13	6030,49	6024,88	-5,61	-0,14	6374,23	6376,83	
TOTAL CCAA	73319,08	73725,01	405,93	0,75	77498,27	78076,60	578,33	1,07	81915,67	82600,97	685,30	1,27	86584,86	87570,19	

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

Como se ha mostrado a lo largo de todo el trabajo y una vez completado el proceso de transferencias de gasto público abierto hace dos décadas con el traspaso a todas las regiones de las competencias en educación (2000) y sanidad (2002) así como la mejora en los procesos de consolidación presupuestaria por el cual las Comunidades Autónomas están sujetas a presupuestar en equilibrio a partir de 2003, la existencia de un renovado modelo de financiación regional hace imprescindible la mejora tanto del procedimiento de presupuestación como del de la propia gestión de las políticas públicas. Con este objetivo, en esta investigación se ha elaborado y desarrollado un marco de análisis que aplicado al ámbito de la Comunidad de Cantabria permite simular el comportamiento esperado del margen presupuestario de las políticas discrecionales de gasto, al margen de los servicios comunes y los gastos en sanidad y en servicios sociales transferidos por el Insalud e Imsero respectivamente, fijando diversas hipótesis de comportamiento sobre ingresos públicos (sistema actual de financiación regional) y principales competencias de gasto en la línea de otras investigaciones similares llevadas a cabo previamente en otras regiones⁹.

Los resultados preliminares muestran que el mantenimiento de la situación de equilibrio presupuestario reduce el margen de gasto autónomo regional disponible, lo que limita las posibilidades para que la Comunidad de Cantabria desarrolle otras políticas de ámbito propio especialmente las vinculadas a aquellas inversiones necesarias para mantener el ritmo de crecimiento económico alcanzado en estos últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BAREA, J. (1998): *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Europea*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- BARBERÁN, R. (2003): "El margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas. Metodología y aplicación a Aragón". *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife.
- CANTARERO, D. Y FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (2000): "La sanidad en Cantabria: Una aproximación al gasto sanitario público y su financiación". *Situación BBVA*, pp. 459-486.
- ___ (2002): "Descentralización del gasto sanitario e implicaciones de su integración en el nuevo modelo de financiación autonómica". En Salinas, F.J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 111-160, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ___ (2003): *Análisis del gasto sanitario autonómico y su financiación: Especial referencia al caso de la Comunidad de Cantabria*. Tesis Doctoral, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, Santander.
- ___ (2004): "Análisis dinámico de la aplicación del modelo actual de financiación de las haciendas regionales y su compatibilidad con los sistemas de financiación foral y de experiencia federal fiscal comparada". *XI Encuentro de Economía Pública*, 5 y 6 de Febrero de 2004, Barcelona.
- CANTARERO, D. Y URBANOS, R. (2003): "Políticas sectoriales de gasto público: Sanidad". En Salinas, J. y Álvarez, S. (eds.): *El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GAMAZO, J.C. et al. (2003): "Incidencia de la financiación autonómica en el nivel de discrecionalidad presupuestario de Castilla y León». *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, Noviembre de 2004, Santander.
- GOBIERNO DE CANTABRIA (varios años): *El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cantabria*. Consejería de Economía y Hacienda, Santander.
- GÓMEZ, J., GARCÍA, A., JORRÍN, J.A., MARTÍN, J.V. Y TRUEBA, J.C. (1990): *Gasto comprometido del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 83, Madrid.
- GÓMEZ-POMAR, J. (2002): "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común". *Presupuesto y gasto público*, nº 28, pp. 95-116.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Ley 18/2001, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2003-2007)*. Madrid.

- MINISTERIO DE HACIENDA (varios años): *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Madrid.
- MONASTERIO, C. (2002): "El sistema de financiación autonómica 2002". En Salinas, F.J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 15-60.
- SEVILLA, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica. Barcelona.
- UTRILLA, A. (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad". En Salinas, F.J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 61-110.
- UTRILLA, A. (2003): "La suficiencia financiera en el nuevo sistema autonómico de financiación: un ejercicio de simulación dinámica". *VI Encuentro de Economía Aplicada*, 5-7 de Junio de 2003, Granada.