

Transferencias, Corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica

Santiago Álvarez García

Universidad de Oviedo

David Cantarero Prieto

Universidad de Cantabria

PALABRAS CLAVE: Transferencias intergubernamentales, Financiación autonómica, Suficiencia, Autonomía, Nivelación.

KEY WORDS: Intergovernmental Grants, Autonomous Communities financing, Sufficiency, Autonomy, Equalization.

Códigos JEL: H7, H72, H77

RESUMEN

En este trabajo se realiza un diagnóstico del actual sistema de financiación autonómica acordado en Julio de 2001. Para ello, se analizan los efectos de las transferencias intergubernamentales y los avances conseguidos en la corresponsabilidad fiscal. A continuación, se hace especial referencia al estudio del modelo actual y sus problemas en el cumplimiento de los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad interterritorial. Por último, se plantea la revisión del sistema y sus propuestas de reforma.

ABSTRACT

In this paper is carried out a diagnosis of the current autonomous financing model agreed in July 2001. With this purpose, the effects of intergovernmental grants and advances in fiscal responsibility are analyzed. Next, we focus on study of the current model and their problems in achieving the principles of sufficiency, autonomy and solidarity. Lastly, we consider the review of the Spanish model and their proposals of reforms.

1. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: LOGROS DEL SISTEMA VIGENTE

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 27 de Julio de 2001, en el que se diseñó el sistema vigente desde 2002, parecía que iba a suponer el final de toda la sucesión de cambios en la financiación autonómica de los últimos años.

En primer lugar, porque se producía en el momento en que todas las CCAA habían igualado sustancialmente su nivel de competencias. Esto hacía posible definir un sistema de financiación integrado o global, en ausencia de competencias singulares de ciertas CCAA que obligaban a un sistema especial para su financiación. Por otra parte, era evidente que, una vez finalizado el traspaso de competencias, se podían establecer de forma definitiva los instrumentos necesarios para financiar las mismas. Más allá de los cambios necesarios para garantizar la suficiencia dinámica del sistema, recursos adicionales solamente se justifican en la medida en que aumenten las necesidades de gasto por el traspaso de nuevas competencias.

En segundo lugar, el sistema ha incrementado de forma notable la capacidad tributaria, y, por ende, la autonomía fiscal de las mismas, al otorgarles amplias competencias normativas sobre los tributos cedidos y los compartidos con el Estado no sujetos a armonización fiscal comunitaria. Esto se traduce en un aumento significativo

de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, cuyos recursos autónomos aumentan hasta el 68% de la financiación total (Fernández, 2005), y se ha realizado a la vez que se atendía a la suficiencia financiera y a la solidaridad.

En el primero de estos campos, la suficiencia, se han redefinido los criterios de asignación de los recursos que forman los tres bloques del sistema –competencias comunes, servicios sanitarios y servicios sociales–, si bien las modulaciones introducidas a posteriori han desvirtuado en cierta medida el reparto de recursos según las variables que definen las necesidades de gasto.

En el segundo, el de la solidaridad, junto con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), se han introducido instrumentos como el Fondo de renta relativa, el Fondo para paliar la escasa densidad de población o el Fondo de cohesión sanitaria, y se ha definido el funcionamiento de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos esenciales.

Por último, el hecho de que el Acuerdo, a diferencia de los dos anteriores, fuera suscrito por todas las CCAA –lo que confirma la mejora que significa sobre el sistema anterior en términos de recursos a percibir por las mismas– y que no tuviera establecido un plazo de revisión, confirman la vocación de estabilidad con el que fue diseñado.

Sin embargo, a pesar de estas pretensiones, la evolución futura del sistema sigue estando sometida a un elevado grado de incertidumbre (Pou, 2004), por lo que va a depender de una serie de incógnitas que aún hoy siguen siendo difícilmente predecibles (Cantarero, 2003). Si bien las opciones de reforma que se están barajando pasan por incrementar la cesta de impuestos (propuesta PSOE-CIU de Enero de 2006), parece más correcto comenzar redefiniendo las necesidades de financiación antes de fijar los recursos para cubrir las mismas.

En síntesis, para realizar una reforma en el sistema de financiación, parece que el procedimiento más adecuado pasa por analizar los avances –a los que ya nos hemos referido– y los problemas que subsisten con la aplicación del actualmente vigente.

2. LOS PROBLEMAS PENDIENTES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los problemas existentes se pueden centrar en torno a varios aspectos siendo el primero de ellos el que, a pesar de que el sistema ha incrementado de forma considerable los recursos percibidos por las distintas CCAA de régimen común, persiste un importante desequilibrio entre los resultados financieros, en términos de financiación per cápita, de éste sistema y los del sistema foral. Sin embargo, éste es un problema complejo que no se puede resolver modificando el sistema LOFCA sino, en todo caso, la forma en que se determinan el cupo vasco y la aportación navarra, por lo que no vamos a referirnos a él en este trabajo.

En segundo lugar, se plantean varias incertidumbres sobre el funcionamiento de los mecanismos de nivelación que cuestionan la suficiencia dinámica del modelo a medio y largo plazo. Estas incertidumbres proceden de las reglas de evolución del sistema. Las necesidades de gasto (o de financiación) de cada CCAA se van a cubrir mediante sus ingresos tributarios y el Fondo de Suficiencia. Los primeros van a evolucionar de forma diferente en cada una de las CCAA, en función de su capacidad fiscal, que dependerá, a su vez, de la evolución de su actividad económica. El segundo evoluciona en función del crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Por tanto, la evolución del sistema no tiene en cuenta el crecimiento de las necesidades de gasto, sin que existan cláusulas o reglas de garantía de recursos. En efecto, la única cláusula de garantía existente es la referida a la financiación sanitaria –crecimiento de recursos no inferior al del PIB nominal a precios de mercado– para los ejercicios 2002-2004 y que ha sido extendida recientemente a raíz de lo acordado en el Acuerdo de mejora de la financiación sanitaria de CPFF de 13 de Septiembre de 2005.

En cualquier caso, el dilema a resolver y que sigue aún hoy presente en el modelo actual es contraponer la suficiencia financiera del modelo con su cohesión territorial. Con dicho objeto, las reformas a adoptar pueden centrarse en tres tipos de medidas:

- 1) Actualización efectiva de las variables de necesidad implícitas en el modelo, tanto en lo que se refiere a su definición, como en lo relativo a las ponderaciones establecidas para cada una de ellas y el año base de cálculo.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN

CCAA	1999	2002	2003	2004	2005	Variación absoluta 99-05	% 99/05	Variación absoluta 05-04	% 05/04	Variación absoluta 04-03	% 04/03	Variación absoluta 02-03	% 02/03
Andalucía	7.305117	7478432	7606848	7687518	7849799	544682	7,46	162281	2,11	80670	1,06	128416	1,7
Aragón	1186949	1217514	1230090	1249584	1269027	82178	6,92	19443	1,56	19494	1,58	12576	1,0
Asturias	1084314	1073971	1075381	1073761	1078635	-7679	-0,71	2874	0,27	-1620	-0,15	1410	0,1
Baleares	821820	916968	947361	955045	983131	161311	19,63	28086	2,94	7684	0,81	30393	3,3
Canarias	1672689	1843755	1894688	1915540	1968280	296591	17,67	52740	2,75	20672	1,09	51113	2,8
Cantabria	528478	542275	549690	554784	562309	38831	6,40	7825	1,36	5094	0,93	7415	1,4
C.León	2488062	2480369	2487646	2493918	2510849	22787	0,92	16831	0,68	6272	0,25	7277	0,3
C. L.Mancha	1726199	1782038	1815781	1848881	1894667	168468	9,76	45786	2,48	33100	1,82	33743	1,9
Cataluña	6207533	6506440	6704146	6813319	6995206	787673	12,69	181887	2,67	109173	1,63	197706	3,0
C. Valencia	4066474	4326708	4470885	4543304	4692449	625975	15,39	149145	3,28	72419	1,62	144177	3,3
Extremadura	1073574	1073050	1073904	1075286	1083879	10305	0,96	8593	0,80	1382	0,13	854	0,1
Galia	2790337	2737370	2751094	2750985	2762198	31861	1,17	11213	0,41	-109	0,00	13724	0,5
Madrid	5145325	5527152	5718942	5804829	5964143	818818	15,91	159314	2,74	86887	1,50	191790	3,5
Murcia	1131128	1226993	1269230	1294694	1335792	204664	18,09	41098	3,17	25464	2,01	42237	3,4
Navarra	538009	569628	578210	584734	593472	55463	10,31	8738	1,49	6524	1,13	8582	1,5
País Vasco	2100441	2108281	2112204	2115279	2124846	24405	1,16	9667	0,45	3075	0,15	3923	0,2
Rioja	265178	281614	287390	293553	301064	35906	13,54	7631	2,57	6163	2,14	5776	2,1
Total	40202160	41837894	42717064	43055014	43967766	3765606	9,37	912752	2,12	337950	0,79	879170	2,1

Fuente: INE y elaboración propia.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA POBLACION PROTEGIDA (1999-2005)

CCAA	1999	% s/total	2000	% s/total	TVI 00/99	2001	% s/total	TVI 01/00	2002	% s/total	TVI 02/01	2003	% s/total	TVI 03/02	2004	% s/total	TVI 04/03	2005	% s/total	TVI 05/04	TVI 05/99	TAM 05/99
Andalucía	6.800.285	17,98	6.882.013	17,83	0,46	6.931.651	17,82	1,01	7.001.587	17,67	1,01	7.127.957	17,60	1,18	7.206.333	17,58	1,10	7.372.398	17,58	2,30	7,94	1,28
Aragón	1.106.096	2,92	1.110.680	2,9	0,25	1.120.590	2,88	0,87	1.138.477	2,87	1,06	1.152.409	2,85	1,22	1.172.814	2,86	1,77	1.183.292	2,85	1,74	7,68	1,24
Asturias	1.047.945	2,76	1.040.341	2,72	-0,73	1.038.965	2,67	-0,13	1.037.966	2,62	-0,1	1.039.473	2,57	0,15	1.038.355	2,53	-0,11	1.041.621	2,48	0,31	-0,60	-0,10
Béaraz	784.636	2,07	807.888	2,11	2,96	840.490	2,16	4,04	879.066	2,22	4,59	909.616	2,25	3,47	917.284	2,24	0,84	945.823	2,26	3,11	20,50	3,16
Canarias	1.886.055	4,18	1.629.975	4,26	2,64	1.692.825	4,35	3,86	1.783.923	4,43	3,61	1.803.383	4,45	2,82	1.823.196	4,45	1,10	1.877.189	4,48	2,96	18,21	2,83
Cantabria	955.702	1,33	908.477	1,33	0,55	914.843	1,32	1,25	919.385	1,31	0,88	926.783	1,30	1,42	932.003	1,30	0,99	939.710	1,29	1,45	6,72	1,09
C. León	2.316.792	6,1	2.307.839	6,03	-0,4	2.306.748	5,93	-0,04	2.308.410	5,83	0,07	2.316.723	5,72	0,36	2.322.408	5,67	0,25	2.340.502	5,58	0,78	1,02	0,17
C. Mancha	1.684.162	4,3	1.642.563	4,29	0,51	1.662.521	4,27	1,22	1.688.006	4,26	1,33	1.720.835	4,25	1,95	1.754.322	4,28	1,94	1.801.002	4,30	2,66	10,21	1,63
Cataluña	6.021.109	15,85	6.079.705	15,88	0,97	6.179.951	15,88	1,65	6.325.613	15,97	2,36	6.522.999	16,11	3,12	6.634.724	16,19	1,71	6.818.468	16,26	2,77	13,24	2,09
Valencia	3.884.525	10,23	3.938.605	10,29	1,4	4.019.327	10,33	2,04	4.140.459	10,45	3,01	4.283.038	10,58	3,44	4.354.840	10,63	1,68	4.506.448	10,75	3,48	16,01	2,51
Extremadura	1.004.837	2,65	969.843	2,61	-0,55	1.022.907	2,58	0,36	1.022.061	2,53	-0,08	1.022.666	2,49	0,06	1.004.144	2,45	0,15	1.013.125	2,42	0,89	0,82	0,14
Galia	2.574.293	6,78	2.577.402	6,73	0,12	2.580.447	6,63	0,12	2.584.625	6,52	0,16	2.598.943	6,42	0,55	2.599.841	6,34	0,03	2.613.838	6,23	0,54	1,54	0,25
Madrid	4.709.391	12,4	4.775.061	12,47	1,39	4.847.132	12,72	3,6	5.101.101	12,88	3,11	5.265.677	13,03	3,81	5.383.018	13,13	1,65	5.555.835	13,25	3,21	17,98	2,79
Murcia	1.049.676	2,76	1.067.338	2,79	1,68	1.108.461	2,85	3,85	1.146.055	2,89	3,3	1.187.034	2,93	3,67	1.212.237	2,96	2,12	1.254.811	2,99	3,51	19,54	3,02
Navarra	921.377	1,37	927.465	1,38	1,17	939.748	1,39	2,33	953.228	1,4	2,5	982.126	1,39	1,61	998.997	1,39	1,22	978.130	1,38	1,61	10,89	1,74
País Vasco	2.045.932	5,39	2.045.979	5,34	-0,02	2.048.512	5,27	0,14	2.056.240	5,19	0,38	2.061.961	5,09	0,25	2.066.215	5,04	0,24	2.077.143	4,95	0,53	1,53	0,25
La Rioja	252.220	0,66	250.021	0,66	-0,55	256.815	0,66	2,39	267.933	0,68	4,33	273.645	0,68	2,13	279.897	0,68	2,26	287.468	0,69	2,73	13,98	2,20
Ceuta	58.954	0,15	58.089	0,15	0,93	59.588	0,15	1,17	63.506	0,15	1,54	69.184	0,15	-2,18	59.129	0,14	-0,09	60.188	0,14	1,79	3,14	0,52
Melilla	43.050	0,11	51.335	0,13	19,25	53.874	0,14	4,95	54.605	0,14	1,36	53.799	0,13	-1,48	53.450	0,13	-0,65	51.198	0,12	-4,21	18,93	2,93
Total	37.980.437	100,00	38.281.497	100,00	0,79	38.935.395	100,00	1,63	39.618.276	100,00	1,83	40.497.751	100,00	2,22	40.963.307	100,00	1,20	41.928.228	100,00	2,31	10,39	1,66

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo y elaboración propia.

- 2) La introducción o modificación de las fórmulas tributarias ya existentes para la financiación de los servicios públicos regionales. Esto supondría alterar las cestas impositivas regionales e incrementar los porcentajes de tributos cedidos o compartidos, lo que supondría la modificación del Fondo de Suficiencia¹. En esta misma opción existen propuestas que consideran la posibilidad de ceder distintos porcentajes en los denominados impuestos compartidos según cada CCAA y su grado de aversión al riesgo² (Esteller, Navas y Sorribas, 2005).
Asimismo, dentro de esta solución estaría la posibilidad de incrementar la presión fiscal en tributos cedidos a las CCAA. Básicamente, consistiría en que la CCAA hiciese un uso efectivo de su corresponsabilidad fiscal, si bien la experiencia previa en España no resulta especialmente alentadora³.
- 3) Instrumentar de modo efectivo las asignaciones de nivelación tanto para educación como para sanidad, en la línea de lo planteado en la LOFCA de compensar desequilibrios en la financiación de servicios públicos. Una variante de estas misma solución consistiría en la redefinición de los recursos a través de fondos financiados por el Estado (bien modificando los ya existentes, como es el caso del Fondo de Suficiencia y del FCI, bien de nueva creación).

Por último, un tercer problema que se va a plantear a corto plazo está relacionado con el funcionamiento de los mecanismos de solidaridad y desarrollo regional. Estos se articulan a nivel interno a través del FCI, que destina una parte de la inversión estatal nueva a las CCAA menos desarrolladas, y cuyo funcionamiento se combina con el de los Fondos Estructurales de la UE, que tienen el mismo objetivo. El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para el período 2007-2013 va a significar una drástica reducción de los Fondos Estructurales y de Cohesión que obligarán a redefinir el FCI.

A partir de estas premisas vamos a centrar nuestro análisis en los tres aspectos que consideramos principales:

- La actualización de las variables que determinan las necesidades de gasto y de sus métodos de estimación.
- Los posibles efectos sobre la suficiencia financiera de una posible ampliación de la cesta de tributos cedidos y compartidos y/o las competencias normativas sobre los mismos.
- El futuro de los instrumentos de solidaridad y desarrollo regional.

3. ACTUALIZACIÓN DE LAS VARIABLES DE NECESIDAD Y DE SUS MÉTODOS DE ESTIMACIÓN

En la vertiente de las necesidades de gasto, los problemas de suficiencia financiera del modelo proceden de su escasa flexibilidad para adaptarse al crecimiento poblacional elevado y su desigual distribución a nivel regional. Este incremento poblacional ha generado mayores necesidades de gasto (principalmente en materia educativa y sanitaria) que no habían sido previstas ni en la restricción inicial del sistema estimada en el año base 1999, ni en las reglas de evolución del sistema, lo cual ha generado importantes tensiones en la financiación autonómica.

Así, desde 1999, año base en el actual sistema de financiación hasta el año 2005 (Cuadro 1) la población oficial española se ha incrementado en más de 3,7 millones de personas, con un aumento del 9,37%. En algunas CCAA como Baleares (19,63%), Murcia (18,09%), Canarias (17,67%), Madrid (15,91%) o la C. Valenciana

- 1 La opción más simple consistiría en ajustar el Fondo de Suficiencia y volver a hacerlo evolucionar al ITE nacional. Sin embargo, una solución más arriesgada podría ser la de reajustar el Fondo de Suficiencia en el nuevo año base y que sirviera como elemento de cierre año a año.
- 2 Ello dependería lógicamente de si a la CCAA se le cede un mayor porcentaje de los impuestos compartidos con mayor dinámica que el índice de evolución de la transferencia central o Fondo de Suficiencia (ITE nacional).
- 3 Ninguna CCAA ha incrementado hasta la fecha la tarifa autonómica del IRPF y la utilización de capacidad normativa se ha centrado en los tributos cedidos tradicionales de menor capacidad recaudatoria.

(15,39%) el aumento ha sido importante. Este crecimiento de la población ha sido especialmente significativo entre 2002 y 2003, con incrementos, especialmente en el último año, superiores al 3% en Madrid (3,5%), Murcia (3,4%), Baleares (3,3%) y la Comunidad Valenciana (3,3%). Por contra, otras CCAA como Asturias, Castilla y León, Extremadura y el País Vasco apenas han aumentado su población en estos últimos años. A pesar de estos niveles de crecimiento, las restrictivas condiciones impuestas en el modelo para la aplicación de las asignaciones de nivelación las han hecho inoperativas en la práctica.

Como es lógico, esta tendencia alcista de la población total se ha trasladado a los datos de población protegida, variable relevante a la hora de determinar el gasto sanitario. Así, como puede observarse en el Cuadro 2, mientras en el trienio 1999-2005 la población protegida se había incrementado en un 1,66% a nivel nacional, siendo especialmente significativo en algunas CCAA, tales como Baleares (3,16%), Canarias (2,83%), Cataluña (2,09%), Comunidad Valenciana (2,51%), Madrid (2,79%) y Murcia (3,02%).

En definitiva, estos datos revelan que, si bien el sistema actual de financiación ha significado una mejora en términos de suficiencia financiera respecto al modelo anterior, las reglas de evolución del mismo parecen insuficientes para garantizar su suficiencia en términos dinámicos.

La evolución de un gasto autonómico cada vez mayor (en especial, el sanitario en los últimos años) y las tendencias demográficas actuales y previsibles en el medio plazo apuntan hacia un crecimiento mayor de las necesidades, especialmente en algunas CCAA. Evidentemente, aunque existe una cierta conexión entre la evolución de la población y la riqueza regional, y ésta determina la capacidad tributaria, el crecimiento de ésta última no resulta inmediato, siendo fácil que se generen desajustes entre la evolución de las necesidades regionales de prestaciones autonómicas, aproximadas a través de la población, y los recursos que proporciona el sistema de financiación autonómico.

A esto se añade el hecho de que, a pesar de que la variable población ha sido fundamental a la hora de determinar las necesidades de gasto (con una ponderación del 94% en el Fondo General que financia las competencias comunes, del 75% en el caso de la población protegida para las competencias sanitarias y del 100% para la población mayor de 65 años para las competencias de protección social), no se ha logrado corregir las diferencias de financiación per cápita entre las distintas CCAA. Esto es debido en gran parte a las modulaciones introducidas para el mantenimiento del "statu quo" en el año base 1999, a cuyo efecto distorsionador ya hemos aludido anteriormente.

De cara a la revisión del sistema será necesario definir un mecanismo de estimación de necesidades más objetivo que el actual, tanto en la elección de variables como en sus ponderaciones. Igualmente sería conveniente que las modulaciones financieras también dejaran de ser operativas si no existe una clara justificación de su cometido, circunstancia algo complicada dado el carácter eminentemente político de los acuerdos de financiación. Finalmente, se debería de redefinir el Fondo de Suficiencia para que cumpla una función niveladora, garantizando que todas las CCAA van a poder prestar los servicios públicos a un nivel similar con independencia de su capacidad fiscal.

Esta configuración del Fondo de Suficiencia como mecanismo de nivelación encargado de cumplir las funciones que tradicionalmente se atribuyen a los mismos: explicitar la solidaridad interterritorial, garantizar un grado de autonomía similar a todas las CCAA y cumplir con el principio de suficiencia financiera (Utrilla y Herrero, 2003), plantea cuestiones importantes que hasta el momento se han soslayado en nuestro sistema de financiación. Principalmente habrá que dar respuesta a cuatro cuestiones:

1. Elegir entre establecer una transferencia vertical u horizontal, es decir, si el trasvase de recursos va a efectuarlo el Gobierno Central o si van a ser los propios gobiernos regionales de los territorios más ricos los que realicen el pago directamente.
2. Decidir si se prefiere establecer una transferencia condicionada o incondicionada, según la forma en que se establezca el objetivo del sistema de nivelación.
3. Fijar el objetivo de equidad a alcanzar por el sistema de nivelación, para así valorar los resultados finalmente alcanzados.
4. Determinar la intensidad de nivelación deseada, es decir, plantear si se quieren eliminar totalmente las diferencias de recursos existentes o reducir tales diferencias, aproximando la situación de los distintos

territorios, sin llegar a la igualdad. A pesar de ser esta una cuestión abierta al debate, es necesario apuntar que resultar casi imposible encontrar un país sin diferencias de este tipo entre sus regiones (Castells y Bosch, 1999).

4. AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS EN LA CESTA DE IMPUESTOS

Otra posibilidad de reforma del sistema de financiación consistiría en la ampliación de la cesta de impuestos compartidos y/o las competencias normativas de que disponen sobre los mismos las CCAA. En realidad, en el momento actual, la única información de que se dispone sobre las líneas previsibles de la reforma se refiere a la primera de estas posibilidades, ya que en los acuerdos PSOE-CIU relativos a la tramitación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se contempla un incremento de la participación tributaria, que pasaría en el IVA del 35% actual al 50%; en el IRPF del 33% también al 50% y en el caso de los Impuestos Especiales del 40% al 58%. Evidentemente esta información no despeja las principales incógnitas sobre el futuro del modelo ya que no sabemos si estos cambios se traducirán en un aumento de los recursos totales de las CCAA o si se realizará a costa de una disminución correlativa en la cuantía del Fondo de Suficiencia.

Con objeto de analizar las diferentes fuentes de financiación con que cuentan las CCAA, el Cuadro 3 nos muestra la evolución que han experimentado los recursos que reciben las mismas entre el año base 1999 y 2004. Así, el conjunto de la financiación crece a un ritmo (1,4616) superior al crecimiento del PIB entre esos mismos años (1,4143). En cuanto a las fuentes de financiación, señalar que los tributos cedidos clásicos, en términos de recaudación real, son el recurso más dinámico con diferencia, ya que crecen (2,2331) claramente por encima del PIB.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL MODELO 1999-2004

CCAA	Tributos cedidos y tasas según recaudación real	Fondo de Suficiencia	Total financiación recaudación real 99-04
Cataluña	2,5658	1,3325	1,6083
Galicia	1,933	1,3325	1,4336
Andalucía	3,1261	1,3325	1,5676
Asturias	1,8859	1,3325	1,4431
Cantabria	2,9581	1,3325	1,5531
La Rioja	2,8616	1,3325	1,5460
Murcia	3,7438	1,3325	1,6300
Valencia	2,685	1,3325	1,6179
Aragón	2,1623	1,3325	1,5019
Castilla-La Mancha	2,7758	1,3325	1,5088
Canarias	1,8896	1,3325	1,4413
Extremadura	2,1834	1,3325	1,4217
Baleares	3,2591	1,3325	1,6366
Madrid	2,4703	1,3325	1,7033
Castilla y León	2,2331	1,3325	1,4616
Total CCAA	2,5698	1,3325	1,5618

Fuente: Elaborado a partir de M^o Hacienda (2006)

En el caso de la financiación sanitaria (Cuadro 4) en 2004 el crecimiento del ITE nacional acumulado (1,3325) vuelve a ser por tercer año consecutivo inferior al PIB (1,4143) en mayor medida que en año anterior, siendo éste el último año para el cual se había fijado la garantía de crecimiento de la financiación sanitaria en el modelo inicial de 2002 hasta su posterior extensión a raíz del acuerdo de Septiembre de 2005. En este caso, las garantías han tenido que ser aplicadas en más del doble que el año anterior, 592,84 millones de euros (1,82% del total de la financiación sanitaria) afectando a todas las CCAA excepto a sólo dos (Murcia y Madrid) en dónde su crecimiento de financiación sanitaria ha sido superior a la evolución del PIB nominal a precios de mercado.

Aunque el total de financiación real crece por encima del PIB, al determinar la correspondencia o no de garantías para la financiación sanitaria se utiliza la recaudación estándar o normativa de Tributos Cedidos para así no desincentivar los esfuerzos recaudatorios de las CC.AA.

CUADRO 4
FINANCIACIÓN SANITARIA EN 1999-2004 (millones de euros)

CCAA	1999	2002	2004	Garantía 2004	Garantía % s/ fin. sanidad	Índice 99/02	Índice 99/03	Índice 99/04
Cataluña	3975,88	4860,03	5549,99	73,09	1,32	1,2224	1,3094	1,3959
Galicia	1735,67	2100,25	2347,65	107,11	4,56	1,2101	1,2873	1,3526
Andalucía	4402,48	5401,17	6161,61	64,81	1,05	1,2268	1,3200	1,3996
Asturias	744	901,63	996,94	55,30	5,55	1,2119	1,2877	1,3400
Cantabria	399,68	492,41	557,78	7,48	1,34	1,2320	1,3206	1,3956
La Rioja	202,83	244,49	281,48	5,38	1,91	1,2054	1,3034	1,3878
Murcia	674,07	835,6	962,77	0,00	0,00	1,2396	1,3330	1,4283
C. Valenciana	2475,47	3045,97	3500,89	0,15	0,01	1,2305	1,3240	1,4142
Aragón	826,85	986,3	1138,99	30,42	2,67	1,1928	1,3040	1,3775
C. La Mancha	1094,09	1339,77	1530,12	17,26	1,13	1,2246	1,3167	1,3985
Canarias	1034,4	1274,1	1409,81	53,14	3,77	1,2317	1,3130	1,3629
Extremadura	692,02	839,51	938,09	40,64	4,33	1,2131	1,2951	1,3556
Baleares	516,81	612,06	692,22	38,70	5,59	1,1843	1,2738	1,3394
Madrid	2990,63	3788,04	4325,71	0,00	0,00	1,2666	1,3522	1,4464
Castilla y León	1609,41	1941,6	2176,86	99,33	4,56	1,2064	1,2873	1,3526
Total	23374,31	28662,91	32570,94	592,84	1,82	1,2263	1,3145	1,3935
ITE nacional						1,2129	1,2951	1,3325
PIB						1,2313	1,3184	1,4143

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2004, 2005 y 2006).

En definitiva, 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 de cara a un nuevo modelo no existen muchas posibilidades de ampliación, y el IRPF, cuya cesión aún se puede modificar, y que permite aplicar medidas de capacidad normativa que supondrían resultados dispares por Comunidades Autónomas (Cantarero y Fernández, 2005; Consultores de Administraciones Públicas, 2006; Instituto de Estudios Fiscales, 2006).

Otras de las posibilidades es incrementar la cesión del IVA o de los Impuestos Especiales aunque, a la vista de los últimos datos disponibles, aportará un menor dinamismo al total de recursos autonómicos si esto no se acompaña de la posibilidad de cesión de competencias normativas en estos impuestos. Esta posibilidad, en todo caso, dependerá del criterio establecido por las autoridades europeas cuyo criterio, como es sabido, no es favorable a la coexistencia de distintos tipos impositivos entre las regiones de un mismo país.

5. LA REFORMA DE LOS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD

Un último problema que va a ser necesario abordar en la reforma del sistema de financiación autonómica va a ser la redefinición del FCI.

Dicho fondo constituye un mecanismo vertical de transferencias condicionadas, destinadas a financiar gastos de inversión⁴, cuya finalidad es la de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad entre CCAA. Desde el año 1990 ha funcionado de forma coordinada con los Fondos Estructurales comunitarios, siendo receptoras de sus recursos aquellas Comunidades Autónomas que tienen la consideración de "Objetivo 1" a efectos de los mismos⁵.

Con independencia de que las sucesivas reformas realizadas en la regulación del FCI desde 1984 hayan mejorado notablemente su funcionamiento, lo cierto es que ha ido perdiendo progresivamente importancia como fuente de recursos para las haciendas autonómicas frente al paulatino crecimiento experimentado por los fondos procedentes de la UE.

Esta situación se traduce en una notable dependencia de algunas CCAA de estas transferencias comunitarias que, en el caso de Aragón, Extremadura, Castilla y León y Castilla La Mancha, han supuesto aproximadamente un tercio de su financiación total en el último quinquenio.

La revisión del marco presupuestario comunitario para el período 2007-2013 va a alterar notablemente esta situación. Según el Cuadro 5, las Perspectivas Financieras aprobadas los días 16 y 17 de Diciembre de 2005, establecen para España una dotación presupuestaria en concepto de Fondos Estructurales y de Cohesión de 30.507 millones de euros, que se complementarán con otros 2.000 millones procedentes del nuevo Fondo para I+D, lo que supone una reducción cercana a 30.000 millones de euros respecto al período actual 2000-2006. Por otra parte, en ellas se establece que Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia continuarán siendo regiones "objetivo 1", mientras que Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla pederán dicha consideración al resultar afectadas por la ampliación de la UE –regiones denominadas "phased out" o afectadas por el "efecto estadístico"- y Castilla y León, la Comunidad Valenciana y Canarias lo harán por su crecimiento económico –regiones "phased into"- que les lleva a superar el umbral del 75% de la renta per cápita media de la UE.

CUADRO 5
FONDOS ESTRUCTURALES RECIBIDOS POR ESPAÑA: COMPARACIÓN ENTRE LOS PERÍODOS
2000-2006 Y 2007-2013

	Perspectivas Financieras 2000-2006			Perspectivas Financieras 2007-2013			
	FF.EE.	F. Cohesión	Total	FF.EE.	F. Cohesión	Fondo I+D	Total
Objetivo 1	26.161	3.821	29.982	17.327	1.008	1.400	19.735
<i>Phased out</i>	4.171	718	4.889	2.009	189	100	2.298
<i>Phased into</i>	13.124	2.554	15.678	4.369	674	300	5.342
Objetivo 2	6.260	5.229	11.489	3.552	1.379	200	5.131
Total	49.716	12.322	62.038	27.257	3.250	2000	32.507

Fuente: Flores, Rubio, Sanz y Álvarez (2006)⁶.

Esta situación obligará a definir una nueva pauta en el destino regional de las inversiones estatales y a

- 4 Si bien desde su última reforma (Ley 22/2001, de 27 de Diciembre, reguladora del FCI), una parte, equivalente a un tercio de los recursos percibidos por cada CCAA, denominada fondo complementario, puede utilizarse para financiar los gastos corrientes derivados de la puesta en funcionamiento de las inversiones financiadas con cargo al mismo.
- 5 Sobre el funcionamiento del FCI y su coordinación con los Fondos Estructurales, ver Álvarez, Aparicio y González (2006).
- 6 En este trabajo se realiza un detallado estudio de los efectos del nuevo marco presupuestario, desagregado por CCAA.

reforzar los mecanismos internos de cohesión. Esto afectará no solamente al ámbito de aplicación del FCI para que las CCAA que dejan de ser "Objetivo 1" puedan seguir beneficiándose del mismo, sino principalmente a su dotación, que deberá incrementarse de forma notable. En caso contrario, las CCAA que hasta ahora resultan más dependientes de los fondos comunitarios tendrán grandes problemas para seguir financiando sus inversiones.

6. A MODO DE CONCLUSIONES

En este trabajo hemos realizado una serie de reflexiones sobre las posibles vías de reforma del sistema de financiación autonómica.

Pensamos que la principal "debilidad" del sistema de financiación vigente es su falta de flexibilidad para hacer frente al elevado crecimiento de la población que se ha producido desde el año base del mismo (1999) y el momento actual, crecimiento que se distribuye de forma muy desigual entre las distintas CCAA.

Esta situación se traduce en una evolución de las necesidades de gasto por encima de la de los recursos que proporciona el sistema, que depende del crecimiento de los recursos tributarios en cada CCAA y del Fondo de Suficiencia, que evoluciona en función de los ITE.

Una reforma que pretenda corregir esta situación y garantizar la suficiencia dinámica del sistema exige la redefinición de las necesidades de gasto, bien aplicando las mismas variables con valores actualizados, bien procediendo a un cálculo más complejo que exigiría conocer el coste real de las mismas.

Un aumento en la cesión de tributos como el que se plantea actualmente no constituye por sí mismo ninguna garantía en términos de suficiencia financiera, máxime teniendo en cuenta que no se ha despejado la incógnita sobre si se compensaría con una reducción equivalente del Fondo de Suficiencia, o si supondría un aumento de los recursos del sistema.

De las liquidaciones del sistema correspondientes a los ejercicios 2002 a 2004 se desprende que los recursos con una evolución más dinámica han sido los tributos cedidos clásicos, cuya cesión no presenta muchas posibilidades de ampliación. Este hecho, unido a las retenciones de las CCAA a utilizar la capacidad normativa de que disponen en el caso del IRPF, el menor dinamismo en la evolución del IVA y los Impuestos Especiales y las restricciones a la cesión de capacidad normativa sobre los mismos derivadas de la armonización fiscal comunitaria, aumentan los interrogantes sobre los efectos finales de un aumento en las cestas tributarias autonómicas.

En todo caso, una reforma centrada en incrementar la capacidad tributaria de las CCAA sin definir correctamente los mecanismos de nivelación, haría el sistema más dependiente de la evolución de la recaudación en cada territorio, con los consiguientes problemas para aquellas Comunidades con peor evolución económica.

Una posible solución a este problema pasaría por configurar el Fondo de Suficiencia como un mecanismo de nivelación que cubriera de forma efectiva la diferencia entre las necesidades de gasto, determinadas de forma periódica e incluso anual, y la capacidad fiscal de las distintas CCAA.

En el ámbito de la financiación sanitaria, se ha establecido una mejora de recursos aprobada por la II Conferencia de Presidentes Autonómicos y por el posterior CPFF, aunque sin modificar el modelo de financiación sanitario lo cual se plantea hacerlo coincidir con la próxima reforma del sistema general de financiación. Resulta curioso tanto la cifra total de financiación ofrecida por el Gobierno como el hecho de que no se disponga de datos suficientes en muchos de los fondos para conocer cuánto le corresponde a cada CCAA. No obstante, el esfuerzo lo ha hecho el Estado más que las CCAA que no han adquirido ningún compromiso a este respecto.

Finalmente, es necesario tener en cuenta la incidencia del nuevo marco presupuestario de la UE sobre las Comunidades Autónomas españolas, especialmente las que actualmente se beneficiaban de la consideración de regiones "Objetivo 1". La pérdida de recursos procedentes de los fondos estructurales obligará a replantear el destino de la inversión pública en general, y el diseño del FCI en particular, de forma que la inversión del Estado se destine prioritariamente hacia las regiones más afectadas por la pérdida de fondos que verán gravemente comprometida su capacidad inversora.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, S., APARICIO, A. y GONZÁLEZ, A.I. (2006): "Financiación Autonómica y solidaridad interregional. La relación entre los Fondos Europeos y el Fondo de Compensación Interterritorial". *Papeles de Economía Española*, 107, pp. 231-242.
- CANTARERO, D. (2003): *Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España*. Investigaciones nº 8/03, IEF, Madrid.
- CANTARERO, D. y FERNÁNDEZ, N. (2005): "Corresponsabilidad fiscal y cesión del IRPF". *Análisis Local*, 63, 35-48.
- CASTELLS, A., BOSCH, N. (eds.) (1999): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel, Barcelona.
- CONSULTORES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006): "Primera aproximación a un nuevo modelo de Financiación Autonómica". *Nota de Análisis Autonómico*, Nº 164.
- DE LA FUENTE, A. (2005): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas". *Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas*, nº 62/2005, Madrid.
- 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.
- FERNÁNDEZ, N. (2005): "La participación en los ingresos del Estado", en Varona, J.E. (ed.): *25 Años de Financiación Autonómica*. Parlamento de Cantabria, Santander.
- FLORES, R., RUBIO, J.J., SANZ, J.F. y ÁLVAREZ, S. (2006): *Análisis de los efectos económicos de las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea para las Comunidades Autónomas Españolas*. Fundación FAES, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2006, 2005 y 2004): Financiación de las Comunidades Autónomas 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. Mº de Hacienda, Julio 2006, 2005 y 2004, Madrid.
- POU, V. (2004): "La cuestión autonómica de nuevo a debate", *Análisis Local*, 57 (VI).
- SEVILLA, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Crítica, Barcelona.
- UTRILLA, A., Herrero, A. (2003): "Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense". *Presupuesto y Gasto Público*, 32.