

XXIX REUNION DE ESTUDIOS REGIONALES
(Santander, 27 y 28 de Noviembre de 2003)

**" SISTEMAS DE EXPERIENCIA FEDERAL COMPARADA EN EUROPA Y
MODELO DE FINANCIACION ESPAÑOL: UN ANALISIS REGIONAL "**

(Área temática: 8. Política económica de las regiones: Las Haciendas Territoriales)

Prof. Dr. D. David CANTARERO PRIETO (*)

Departamento de Economía. Universidad de Cantabria

Avda. Los Castros, s/n. 39005 – Santander.

Tfno: 942-201646. Fax: 942-201603. E-mail: cantared@unican.es

RESUMEN

En este trabajo se analiza y evalúa el modelo actual de financiación autonómica, en vigor desde el 1 de Enero de 2002, así como su comparación en cuanto a los principales sistemas de la experiencia comparada de federalismo fiscal en el ámbito europeo. Asimismo, se revisan las actuales definiciones normativas contenidas en el modelo actual español y su adecuación a la realidad empírica. Los objetivos se alcanzan mediante la construcción de escenarios con un horizonte temporal hasta el año 2005, siguiendo diversas hipótesis básicas. Asimismo, se compararán los resultados obtenidos con los que se derivarían de la aplicación parcial o total de un sistema de financiación similar al del Concierto y/o Convenio Económico foral.

(*) Una parte del presente trabajo se integra en el proyecto de investigación *"Estudio de la compatibilidad del modelo actual de financiación autonómica común con los sistemas foral y de experiencia federal comparada: aspectos metodológicos y aplicación empírica."*, en curso de realización. Agradezco la ayuda a la investigación concedida por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para la elaboración de este proyecto.

1. Introducción.

El objetivo del presente trabajo es analizar y evaluar el modelo actual de financiación autonómica así como su comparación en cuanto a los principales sistemas de la experiencia comparada de federalismo fiscal en el ámbito europeo. Los objetivos se alcanzan mediante la simulación dinámica de diversos escenarios financieros con un horizonte temporal hasta el año 2005 tomando como base las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2002-2006) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo, siguiendo diversas hipótesis básicas. Asimismo, se compararán los resultados obtenidos con los que se derivarían de la aplicación parcial o total de un sistema de financiación similar al del Concierto y/o Convenio Económico foral.

2. El modelo de financiación autonómica común desde 2002 y la experiencia comparada europea de federalismo fiscal.

Con la experiencia respecto a los modelos de quinquenios anteriores y la necesidad de conseguir un nuevo marco de financiación ante un horizonte de una mayor descentralización del gasto, se plantearon en 2001 las negociaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) a fin de conseguir un Acuerdo satisfactorio y estable. Como resultado y a propuesta del Gobierno Central, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó en su reunión de 27 de Julio y, posteriormente, en las de 16 y 22 de Noviembre de 2001 un Acuerdo a fin de establecer un nuevo sistema de financiación autonómica para el conjunto de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía aplicable desde el pasado 1 de Enero de 2002 e incorporado fundamentalmente al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, que incorporaba las siguientes novedades que juzgamos como positivas:

1) La implantación de la “*cesta de impuestos*” como forma de obtención de recursos de financiación, de diversificación de las bases tributarias, de ampliación de capacidad normativa y de avance en “*corresponsabilidad fiscal*” frente a los fallidos intentos de sistemas anteriores.

2) Se integran los distintos sistemas de financiación (tanto el sanitario, aunque con particularidades, como el de servicios sociales¹).

3) Se produce la desaparición de las garantías generales respecto al IRPF que operaban en el antiguo modelo 1997-2001 y que habían sido objeto de numerosas críticas.

4) Es la primera vez en la historia de la financiación de las CCAA que un Acuerdo del CPFF como éste, después de haber sido aprobado por unanimidad por las Cortes y todas las CCAA de régimen común frente a lo sucedido en el período anterior, ha sido incorporado en un texto legal con rango formal de Ley. Ello ha servido para modificar ligeramente algunas cuestiones previamente acordadas en el CPFF en Julio mediante la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, lo que supone fijar un elemento de estabilidad al sistema (evitando la renegociación y el bilateralismo) además de modificar el régimen jurídico de Tributos del Estado susceptibles de cesión, Participación en Ingresos del Estado, Asignaciones de nivelación, Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y endeudamiento, entre otras materias. No obstante, la aplicación efectiva del nuevo sistema requería su aceptación individual, siendo refrendado en el seno de las Comisiones Mixtas de transferencias (Disposición Final Segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre).

5) Se han tenido en cuenta ciertos aspectos de la integración en la Unión Europea (UE) tales como la fórmula elegida para ceder IVA y Especiales y la modificación de las reglas de endeudamiento.

En cualquier caso, el diseño final del sistema actual de financiación regional español comparte con sus sistemas homólogos en los principales países de corte federal tanto anglosajones (Canadá, Estados Unidos, Australia) como europeos (Alemania, Suiza, Austria) una alta descentralización de gasto (principalmente en sanidad y educación) e ingresos públicos, si bien aquí las diferencias en corresponsabilidad fiscal son notables entre dichos países. Asimismo, España comparte con esos mismos territorios un diseño a este respecto similar en los que debería conjugarse una mayor profundización en la autonomía regional con la necesaria solidaridad interterritorial (CUADRO 1).

¹ Dichos servicios sociales se financiaban por transferencias condicionadas de carácter finalista.

CUADRO 1. PAISES FEDERALES SELECCIONADOS (FEDERACIONES ESTABLECIDAS Y SISTEMAS "FEDERALES" RECIENTES): CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y NIVELACION DE GOBIERNOS INTERMEDIOS

Concepto	Grado relativo de Corresponsabilidad fiscal alto	Grado relativo de Corresponsabilidad fiscal bajo
Transferencias Niveladoras. Peso relativo alto	CANADA (Federación establecida) CCAA COMUNES 2002 ("Federación" reciente)	ALEMANIA (Federación establecida) AUSTRALIA (Federación establecida) AUSTRIA (Federación establecida) CCAA COMUNES ANTES 2002 ("Federación" reciente) BELGICA ("Federación" reciente) UNION EUROPEA ("Federación" reciente)
Transferencias Niveladoras. Peso relativo bajo	ESTADOS UNIDOS (Federación establecida) SUIZA (Federación establecida) CCAA FORALES ("Federación" reciente)	

FUENTE: Elaboración propia.

Asimismo, uno de los logros fundamentales del sistema actual de financiación general español ha sido la generalización del traspaso de la sanidad a las regiones. En este sentido, el último Consejo de Ministros de 2001 de 27 de Diciembre aprobó los Decretos de traspasos de dichas competencias² a las diez CCAA que aún quedaban pendientes de recibirlas en ese momento y que hace que nuestro marco constitucional haya alcanzado un alto grado de madurez, al haberse cerrado uno de los procesos transferenciales de mayor entidad financiera junto con el de la educación. De modo idéntico, ambas partes en las Comisiones Mixtas, coincidían en la plena constitucionalidad tanto del régimen de cesión de tributos³ como de sus figuras tributarias.

Por otro lado, en la Disposición Adicional Tercera de la nueva Ley se hace alusión a las singularidades que presenta la financiación común de Canarias a raíz de su peculiar régimen económico y fiscal. No olvida tampoco la Ley ni la salvaguarda de los regímenes especiales en base a los derechos históricos de los territorios forales a través del reconocimiento constitucional del Concierto Económico con el País Vasco⁴ y Convenio Económico Navarro⁵ aplicables según un sistema tributario de tributos concertados, dentro de los límites acordados en las normas reguladoras previamente pactadas, en los territorios históricos del País Vasco y Navarra.

² RD 1471-1480/2001, de 27 de Diciembre, sobre traspaso a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Madrid y Murcia del INSALUD.

³ Publicándose las 17 Leyes 17-31/2002, de 1 de Julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña, a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Castilla y León y de fijación y alcance y condiciones de dicha cesión y afectando de lleno al PGE de 2003 y al actual PGE de 2004.

⁴ Reformado de nuevo según el Acuerdo de Renovación (6 de Marzo de 2002) y aprobado posteriormente por las Cortes (Ley Orgánica 4/2002, de 23 de Mayo y Leyes 12 y 13/2002) dotándolo de una duración indefinida.

⁵ Procediendo a su actualización y modernización en la Ley 25/2003, de 15 de Julio, por la que se aprueba la modificación del convenio económico entre el Estado y la Comunidad foral de Navarra.

De nuevo, quedarían así al margen de las reglas generales, empleando criterios diferentes basados en sus respectivos índices de cupo e imputación, dado su régimen foral y su mayor capacidad de negociación política por su condición de territorios históricos. Precisamente, dichas especificidades en el caso español son relevantes pues no son asemejables a las que se producen en los modelos europeos comparados tanto de corte federal como unitario.

3. Revisión de la literatura acerca de la financiación regional.

La literatura relativa al diseño y las implicaciones de los modelos anteriores de financiación autonómica ha sido bastante amplia⁶ (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995; Monasterio y Suárez Pandiello, 1998; Fernández Gómez, 1993 y 1998; Castells, 1988 y 2000; Pedraja, 2000; Pérez, 2000; Urbanos y Utrilla, 2000; Zubirí, 2000a y b; González-Páramo, 2001a; Monasterio, 2001; Sevilla, 2001; Buenaventura y García, 2002; Esteller, Navas y Sorribas, 2002; Institut d'Estudis Autònomic, 2002, entre otros) obteniéndose en la mayoría de trabajos como diagnóstico común que la trayectoria de la financiación de nuestras haciendas intermedias se ha venido caracterizando⁷ desde hace años por su continua y siempre preocupante inestabilidad principalmente debido a razones de insuficiencia financiera.

Asimismo, los trabajos tanto teóricos como empíricos relativos a la estimación de resultados del nuevo modelo de financiación autonómica han sido bastante limitados hasta la fecha dada la falta de información estadística oficial que alcanza incluso al propio conocimiento del desglose de la restricción inicial del modelo por competencias (Buenaventura y García, 2002; García Díaz, 2002; Granado y Ruiz Huerta, 2002; Monasterio, 2002a; Cantarero, 2003; Gimeno, 2003; Utrilla, 2002b y 2003; Utrilla y Navarro, 2002, entre otros) siendo la recopilación del Instituto de Estudios Fiscales en la obra colectiva "*El Nuevo Modelo de Financiación Autonómica (2002)*" la que mayor número de estudios empíricos ha aglutinado a este respecto⁸. Como denominador común, apuntan a la dependencia del modelo de las reformas fiscales estatales autonómicas así como su grado de incertidumbre según la utilización de la capacidad normativa.

⁶ Para un mayor detalle, vid. al respecto la recopilación de trabajos expuesta en Cantarero (2003).

⁷ Vid., entre otros, Fernández Gómez (1993), Sánchez Sánchez (1997) y García Rico (1999).

⁸ Vid. a este respecto, Monasterio (2002b), Utrilla (2002c), Cantarero (2002c), Urbanos y Utrilla (2002) y Vallés (2002).

Por otro lado, al abordar una sucinta revisión de la literatura comparada en el ámbito regional se observa la amplia diversidad de especificación de variables y de simulación dinámica de resultados que han venido siendo utilizadas en investigaciones aplicadas a los modelos de financiación de las haciendas multijurisdiccionales (Auerbach, 1996; Craig y Ter-Minassian, 1997; Mieszkowski y Musgrave, 1999; Dafflon, 2002)

4. El modelo de financiación y su simulación dinámica: Aplicación empírica al caso de las Comunidades Autónomas españolas.

A continuación, ya que los recursos financieros dependerán en cada región de la proporción y evolución de las transferencias estatales (*Fondo de Suficiencia*) en función de sus Ingresos Tributarios (ITE) y de la propia evolución del resto de impuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, se analizan diversas hipótesis de comportamiento de los ingresos futuros (2002-2005) dado el contexto actual y las estadísticas disponibles⁹ (CUADRO 2).

4.1. Fuentes de información y definición de variables

Actualmente, además de las estadísticas de recaudación tributaria de ejercicios anteriores (Agencia Estatal de Administración Tributaria) se dispone de parte de la información del cierre del período 1997-2001 así como de las Entregas a cuenta a partir de los Informes de Financiación de las CCAA elaborados por el Mº de Hacienda y de la Base de Datos del Sector Público (BADESPE) del Instituto de Estudios Fiscales. Asimismo, se pueden elaborar proyecciones dinámicas tomando como base las previsiones contenidas en el avance de liquidación de 2003, los Presupuestos Generales del Estado (incluido el relativo a 2004) y las contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2002-2006) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo. Estas estimaciones se completan con la aplicación propia de técnicas de predicción económica. En cuanto a las variables consideradas en nuestro modelo de simulación, señalar que se exponen a continuación al definirlo de modo genérico a partir de las restricciones presupuestarias correspondientes.

⁹ Un mayor detalle de la metodología empleada se encuentra en Cantarero (2002c) y (2003).

CUADRO 2. EVOLUCION DE LA FINANCIACION TERRITORIAL EN ESPAÑA (1990-2003)

Año	Financiación Territorial: Autonómica general, foral y local.	Financiación Territorial: Autonómica sanitaria
1990	4º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica 1987-1991. Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).	Traspaso de la competencia sanitaria a Galicia y Navarra.
1991	5º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica 1987-1991.	Problemas de tesorería (saneamiento y liquidación de las deudas del INSALUD).
1992	Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para 1992-1996 ("Autonomía del gasto") y modificación de los criterios para el cálculo de la PIG.	Problemas de tesorería (saneamiento y liquidación de las deudas del INSALUD).
1993	Reforma Acuerdo del CPFF 1992. Participación territorializada en cuota líquida IRPF.	Problemas de tesorería (saneamiento y liquidación de las deudas del INSALUD).
1994	3º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica para 1992-1996. Ley 19/1994, de 6 de Julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.	Acuerdo para el Sistema específico de financiación sanitaria para 1994-1997. Población protegida y evolución PIB nominal. Traspaso sanitario a Canarias.
1995	Informe de Expertos sobre sistema de financiación y sus problemas (<i>Libro Blanco</i>)	2º año del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1994-1997.
1996	Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para 1997-2001. Cesión parcial del IRPF y capacidad normativa sobre los tributos cedidos a las CCAA.	3º año del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1994-1997.
1997	Entrada en vigor del Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.	Acuerdo del Sistema específico de financiación sanitaria para 1998-2001. Fondo general (población protegida) y redistributivo.
1998	Reforma del Acuerdo del CPFF de 1996. Se establece la garantía de incremento mínimo de recursos por el IRPF autonómico según PIB.	Entrada en vigor del Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica sanitaria para 1998-2001. 1º acuerdo con Farmaindustria sobre contención de costes.
1999	Entrada en vigor de Reforma Central en IRPF. Fin traspaso a CCAA en educación.	2º año del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1998-2001.
2000	4º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001. RD-Ley 2/2000, de 23 de Junio, de Zona Especial Canarias según C.Europea.	3º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1998-2001.
2001	Informe de Expertos para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación Ley 18/2001, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, complementaria a la LGEP. Acuerdo del CPFF (27 de Julio) sobre el sistema de financiación autonómica general de carácter integrado y estable. Ley de Financiación Autonómica 7/2001 y 21/2001, de 27 de Diciembre y 22/2001 reguladora del FCI. Mayor capacidad normativa en cedidos y "cesta de tributos".	Integración de la sanidad en el esquema general de financiación autonómica. Afectación del tramo autonómico del impuesto de hidrocarburos a la financiación sanitaria (CPFF, 22 de Noviembre). Protocolos de Coordinación Sanitaria formalizado entre Castilla-La Mancha, Castilla-León, Madrid y Extremadura (Octubre). Negociación de la asunción de competencias sanitarias por parte de las CCAA del INSALUD-Gestión Directa (RD 1471-1480/2001, de 27 de Diciembre).
2002 (€)	Entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica. Acuerdo Concierto P.Vasco (Ley Orgánica 4/2002, de 23 de Mayo y Leyes 12 y 13/2002). Utilización de capacidad normativa en tributos cedidos de la mayoría de CCAA. Acuerdo CPFF obligación de eliminación del déficit en CCAA hasta 2005 (Abril). Ley 46/2002, de 18 de Diciembre. Reforma en IRPF central cuya entrada en vigor se produce en 2003 (reducción de tipos impositivos máximos y mínimos y tramos). Leyes 17-31/2002, de 1 de Julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las CCAA Ley 51/2002, de 27 de Diciembre, de Reforma de Ley Reguladora de Haciendas Locales.	Fin traspasos sanitarios. Período transitorio de tres meses en algunas CCAA de Gestión Directa de adaptación con INSALUD en gestión económica y presupuestaria. En Madrid, tramo autonómico impuesto de hidrocarburos para sanidad (Septiembre). Protocolos de Coordinación Sanitaria entre Castilla y León y Galicia (Enero) y Cataluña y Aragón (Febrero). Coordinación Cantabria y Asturias (Junio) Fin INSALUD y paso a "Instituto Nacional Gestión Sanitaria" (RD 840/2002, 2 Agosto) Acuerdos de mejoras laborales y retributivas en la mayoría de CCAA del antiguo INSALUD Gestión Directa. 2º acuerdo con Farmaindustria sobre contención de costes.
Hasta Octubre 2003	2º año del nuevo sistema de financiación autonómica. Entrada en vigor la normativa de Estabilidad Presupuestaria. Entrada en vigor de nueva Reforma Central en IRPF. Utilización de capacidad normativa en tributos cedidos de la mayoría de CCAA. Acuerdo CPFF obligación de eliminación del déficit en CCAA hasta 2006 (Abril). Ley 25/2003, de 15 de Julio, modificación del convenio económico con Navarra. Envío al Congreso del Proyecto de Ley de "Grandes Ciudades" y Debate s/ Pacto Local. Proyecto de Ley General Tributaria, General Presupuestaria y General de Subvenciones.	Creación del último Servicio Regional de Salud (Comunidad Valenciana). Ley 16/2003, de 28 de Mayo, de "Cohesión y Calidad" del Sistema Nacional de Salud. Envío al Congreso del RD por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Envío al Congreso de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. Envío al Congreso de Ley Estatuto Marco del personal estatutario de servic. de salud.

FUENTE Elaboración propia.

4.2. Especificación del modelo.

De manera analítica, el modelo de simulación dinámica que aquí se propone toma como hipótesis de partida el contexto e información estadística oficial disponible desde el año base (1999) en función de la consideración de la integración de las competencias en servicios comunes, sanidad y servicios sociales y de dos condicionantes básicos. A saber, las reglas generales dictadas por las nuevas Leyes de Financiación autonómica 7, 21 y 22/2001 así como la restricción establecida como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y las Leyes Orgánica y General de Estabilidad Presupuestaria 5 y 18/2001 que determinan a partir de 2003 la condición de equilibrio presupuestario y la ausencia de capacidad o necesidad de financiación y de endeudamiento. En este sentido, la evolución de los gastos públicos regionales y su cobertura por parte de los recursos generados por el modelo determinarán el propio grado de suficiencia financiera del sistema. Inicialmente:

$$\sum_{i=1}^{15} G_{ti} = \sum_{i=1}^{15} (NFCOM_{ti} + NFSAN_{ti} + NFSSO_{ti}) + \sum_{i=1}^{15} I_{ti} = \sum_{i=1}^{15} NF_{ti} + \sum_{i=1}^{15} I_{ti} \quad (4.1.)$$

dónde para cada ejercicio económico t , G se define como el total de Gastos autonómicos e I es el total de Ingresos autonómicos mientras que las Necesidades de Financiación totales para cada una de las 15 CCAA “ i -ésima” de régimen común (NF_{ti}) se obtienen por adición de las siguientes partidas:

- 1º Bloque General de Competencias comunes ($NFCOM_{ti}$ todas las competencias menos la Sanidad y Servicios Sociales). En concreto:

1. a) Bloque del Fondo General, una vez asignado el mínimo fijo de 39,66 millones de euros para cada CCAA (aplicable sin variable de reparto alguna y que asegura que todas las CCAA obtienen alguna ganancia) lo que supone un total de 594,90 millones de euros y excluidos los recursos del sistema que tienen como objetivo fomentar el principio de solidaridad., la fórmula inicial de las Necesidades de Financiación para Competencias Comunes (básicamente Educación) en cada CCAA _{i} en el año base 1999 se expresaría como (4.2):

$$NFCOM_{1999\ i} = NGCOM_{1999} * 0,94 * \left(\frac{POB_{1999\ i}}{POBT_{1999}} \right) + NGCOM_{1999} * 0,042 * \left(\frac{SPF_{1999\ i}}{SPFT_{1999}} \right) + NGCOM_{1999} * 0,012 * \left(\frac{DIS_{1999\ i}}{DIST_{1999}} \right) + INS$$

donde: $NGCOM_{1999}$: Restricción financiera inicial total Competen. Comunes 1999

$POB_{1999\ i}$: Población de la CCAA_i en 1999 y $POBT_{1999}$: Población total en 1999

$SPF_{1999\ i}$: Superficie de la CCAA_i en 1999 y $SPFT_{1999}$: Superficie total en 1999

$DIS_{1999\ i}$: Dispersión poblacional de la CCAA_i en 1999 y $DIST_{1999}$: Ídem en total

INS : Insularidad. Puede tomar dos valores que son: Illes Balears: $INS = 0,0006 * NGCOM_{1999} * 0,2265$ y Canarias: $INS = 0,0006 * NGCOM_{1999} * 0,7735$

1. 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 con el objeto, al igual que el fondo anterior, de reforzar el principio de solidaridad y con el fin de paliar la situación en que se encuentran las CCAA que hayan experimentado un proceso de despoblación importante. Este Fondo se distribuye por primera vez por el modelo entre las CCAA con una densidad de población inferior a 27 habitantes por km², siempre que su superficie sea inferior a 50.000 km², siendo beneficiarias Aragón y Extremadura.

1.c) Se establece una Garantía de mínimos por la que se asegure que el nuevo modelo no otorgue menos recursos a ninguna CCAA o que, al menos, sean iguales en términos de homogeneidad (neutral en su aplicación).

1.d) También se añade aquí el “Fondo de Renta Relativa” dotado con 150,25 millones de euros que refuerza el principio de solidaridad y que se distribuirá entre las regiones con menor riqueza relativa siguiendo un indicador de comparación del Valor Añadido Bruto por habitante con la media nacional (Índice de Renta Relativa) de modo que recibirán recursos por este fondo aquellas regiones cuyo Índice de Renta Relativa fuera menor que su Población Relativa. El Fondo se distribuiría así entre aquellas CCAA cuyo Índice de Renta Relativa sea positivo y en proporción a éste en función de la expresión **(4.3)**:

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

Donde: IRR_i : Índice de Renta Relativa de la CCAA_i

POB_i : Población de la CCAA_i y $POBT$: Población total de CCAA comunes

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

$VABT$: Valor Añadido Bruto al coste de factores de CCAA comunes

1.e) Por último, existen una serie de “Modulaciones”¹⁰ incorporadas al sistema por lo que la tasa de crecimiento que resulte para una CCAA consecuencia de las operaciones anteriores respecto de su masa homogénea de financiación a que se refiere el artículo 3.1 de esta Ley, no podrá ser superior al 75% de la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA de régimen común. Precisamente, la garantía del statu quo que imposibilita la percepción de menores recursos que los que se venían percibiendo con anterioridad para cada bloque de competencias supone su activación para las Competencias Comunes asumidas.

• 2º Bloque: Gestión servicios de Asistencia Sanitaria Seguridad Social ($NFSAN_{ti}$).

2.a) En primer lugar, la fórmula de cálculo de las Necesidades de Financiación en Sanidad para cada CCAA “i-ésima” es igual a la expresión **(4.4)**:

$$NFSAN_{1999i} = NGSAN_{1999} * 0,75 * \left(\frac{POBSAN_{1999i}}{POBT_{1999}} \right) + NGSAN_{1999} * 0,245 * \left(\frac{POBSAN > 65_{1999i}}{POBT > 65_{1999}} \right) + INS$$

Donde: $NGSAN_{1999}$: Restricción financiera inicial total para sanidad en 1999

$POBSAN_{1999i}$: Población protegida de la CCAA_i en 1999 y $POBT_{1999}$: Población protegida total en 1999

$POBSAN > 65_{1999i}$: Población mayor de 65 años de la CCAA_i en 1999

$POBT > 65_{1999}$: Población mayor de 65 años total en el año 1999

INS = Insularidad. Puede tomar dos valores que son los siguientes: Illes Balears:

INS = 0,05 * $NGSAN_{1999i}$ * 0,2265 y Canarias: INS = 0,05 * $NGSAN_{1999i}$ * 0,7735

¹⁰ Probablemente esta limitación afecte hasta doce regiones. Dichas modulaciones tienen evidentes objeciones de carácter técnico, dado que persiguen no abrir demasiado el abanico de financiación para evitar así reivindicaciones de las CCAA que menos ganan en términos porcentuales en este bloque competencial.

2.b) Por otro lado, también se especifica una Garantía de mínimos o de mantenimiento del statu quo anterior¹¹ tal que el Estado garantiza que ninguna CCAA disponga de menos recursos que los resultantes de aplicar el sistema anterior 1998-2001. Ello supone incrementar los recursos que se han de dedicar a la asistencia sanitaria por el conjunto del sistema (Disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) y permite a cada CCAA que la cantidad que tenga que dedicar a financiar la sanidad no sea inferior a la que le correspondería según el coste efectivo aplicando en el año base.

2.c) Además el nuevo modelo reforzará la financiación sanitaria mediante otras vías adicionales o Fondos de carácter específico dado que:

- Se mantiene el Fondo “Programa de Ahorro en Incapacidad Laboral Temporal” (FILT), ya existente en el acuerdo anterior 1998-2001, determinado por 240,40 millones de euros. Respecto al fondo del acuerdo anterior relativo al Ahorro en Farmacia no se hace mención alguna en el modelo.

- Se establece un Fondo de Desplazados en Sanidad (Art. 12 de la LGS) según el Acuerdo que se denomina en la Ley Fondo de “Cohesión Sanitaria” (FCS) y se regula por el RD 1247/2002, de 3 de Diciembre. Su objetivo es el de compensar económicamente a las regiones con menos recursos sanitarios y que ahora tienen que hacer un esfuerzo mayor como, por ejemplo, las del antiguo INSALUD-Gestión Transferida (como Cataluña) y otras como Asturias y Madrid.

• 3º Bloque: Gestión de Servicios Sociales de la Seguridad Social (NFSSO_{ii}).

3.a) En este caso, la fórmula pues de cálculo de las Necesidades de Financiación de los Servicios Sociales para cada CCAA “*i-ésima*” sería igual a la expresión **(4.5)**:

$$NFSSO_{1999i} = NGSSO_{1999} * \left(\frac{POB > 65_{1999i}}{POBT > 65_{1999}} \right)$$

donde: NGSSO₁₉₉₉ : Restricción financiera inicial total en servicios sociales en 1999

3.b) Por otro lado, también se especifica además de una “Garantía de mínimos” o de mantenimiento del statu quo anterior que es aplicable para determinadas CCAA¹²

¹¹ Aplicable hasta siete CCAA: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia.

¹² Por ejemplo, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja y Murcia. Debe señalarse que en el caso de los Servicios Sociales no existen fondos especiales.

Análogamente, el total de gastos e ingresos respondería a las siguientes expresiones **(4.6)** y **(4.7)**:

$$\sum_{i=1}^{15} G_{ti} = \sum_{i=1}^{15} (RFIGCOM_{ti} + RFIGSAN_{ti} + RFIGSSQ_{ti}) + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} = \sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} \quad (4.6)$$

$$\sum_{i=1}^{15} I_{ti} = \sum_{i=1}^{15} (ITRIB_{ti} + FS_{ti}) + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} = \sum_{i=1}^{15} RFII_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} \quad (4.7)$$

donde de nuevo para cada ejercicio económico t , $OGAD$ es el total de gastos autonómicos discrecionales e OIA es el total de otros ingresos autonómicos mientras que la Restricción Financiera Inicial de gastos para cada CCAA “ i -ésima” ($RFIG_{ti}$) se obtiene por adición del Primer Bloque General de Competencias comunes ($RFIGCOM_{ti}$), el Segundo relativo a la gestión de los servicios de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social ($RFIGSAN_{ti}$) y el Tercero relativo a la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social ($RFIGSSQ_{ti}$). También se definen por un lado el Fondo de Suficiencia como “*elemento de cierre del modelo*” (FS_{ti}) y, por otro, los Ingresos Tributarios ($ITRIB_{ti}$), variable que se calcula como la siguiente expresión **(4.8)**:

$$ITRIB_{ti} = TCN_{ti} + TAN_{ti} + IICAN + IEVMH_{ti} + IIEM_{ti} + 0,33 * IRPF_{ti} + 0,35 * IVA_{ti} + 0,40 * IELT_{ti} + 0,40 * IEA_{ti} + 0,40 * IEC_{ti} + 0,40 * IEPI_{ti} + 0,40 * IEH_{ti} + IEE_{ti}$$

dónde: TCN : Tributos normativos autonómicos. Se define esta variable a partir de IPN (Recaudación normativa anual del Impuesto sobre Patrimonio), $ISDN$ (Recaudación normativa anual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) e $ITPAJDN$ (Recaudación normativa anual del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) como:

$$TCN_{ti} = IPN_{ti} + ISDN_{ti} + ITPAJDN_{ti} \quad (4.9)$$

TAN : Tasas Afectas a los servicios transferidos en términos normativos.

$IICAN$: Impuestos Indirectos Canarios (Recaudación Normativa).

$IEVMH$: Impuesto Especial sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos¹³.

¹³ Respecto a la utilización de capacidad normativa autonómica en este impuesto en 2002 la Comunidad de Madrid ha sido la primera en aprobar en su Asamblea regional mediante lectura única el Proyecto de Ley aplicado desde el mes de Agosto mediante el cual se hace uso de su parte de capacidad normativa para mejorar su asistencia sanitaria.

IEM: Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o de “*Matriculación*”. Se configura como Impuesto Cedido (no armonizado) a las CCAA con capacidad normativa.

IRPF: Recaudación anual del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (cedido en 33% de la cuota líquida siendo 36% a partir del presente año 2003).

IVA: Recaudación anual del Impuesto sobre el Valor Añadido (cedido al 35% como participación territorializada de tipo *tax sharing*).

IELT, IEA, IEC, IEPI y IEH: Recaudación anual de los Impuestos Especiales sobre Labores del Tabaco, Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios e Hidrocarburos respectivamente (cedidos al 40% como participaciones territorializadas de tipo *tax sharing*).

IEE: Impuesto Especial sobre Electricidad. Se establece una cesión del 100% del rendimiento del impuesto en cada territorio sin tener sobre él capacidad normativa ni de gestión por parte de las CCAA

Por lo que, puede despejarse a partir de las expresiones anteriores obteniéndose la expresión **(4.10)** que señala como otros Ingresos Autonómicos equivalen al Margen Financiero obtenido por las regiones (*MF* o diferencias entre recaudación real y normativa de tributos cedidos¹⁴ y tasas afectas a los servicios transferidos), más los Ingresos Patrimoniales, Ingresos por Enajenación de Inversiones Reales y Otros Impuestos Regionales Propios:

$$\sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} = \left[\sum_{i=1}^{15} (MF_{ti}) \right] + \sum_{i=1}^{15} IPATR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} IEINVR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIMPRP_{ti} =$$

$$\left[\sum_{i=1}^{15} (TCR_{ti} - TCN_{ti}) + (TAR_{ti} - TAN_{ti}) \right] + \sum_{i=1}^{15} IPATR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} IEINVR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIMPRP_{ti}$$

donde: *TCR*: Tributos Cedidos Reales, *TAR*: tasas reales, *IPATR*: Ingresos Patrimoniales (Derechos reconocidos), *IEINVR*: Ingresos por Enajenación de Inversiones Reales y *OIMPRP*: Otros Impuestos Regionales Propios (incluidos aquí la diferencia en términos de recaudación anual real por los Impuestos Indirectos Canarios así como los Impuestos propios de las CCAA).

¹⁴ Así, las CCAA han obtenido recursos financieros adicionales al crecer en mayor medida la recaudación real por tributos cedidos (con independencia de la utilización de capacidad normativa) que la normativa (a la que se le ha aplicado los índices de la participación en los ingresos del Estado).

Como resultado de la restricción de estabilidad presupuestaria anual vigente actualmente a partir del año 2003, la condición a cumplir es que las necesidades de financiación sean nulas, es decir, la fijada por la expresión **(4.11)**:

$$\sum_{i=1}^{15} G_{ti} = \sum_{i=1}^{15} I_{ti}$$

donde

$$\left[\sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} \right] = \left[\sum_{i=1}^{15} RFII_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIAD_{ti} \right] \quad (4.12)$$

$$\left[\sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} - \sum_{i=1}^{15} RFII_{ti} \right] = \left[\sum_{i=1}^{15} OIAD_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} \right] \quad (4.13)$$

Por tanto, la variable de ajuste en los gastos va a ser fundamentalmente la partida discrecional (*OGAD*) dada por la expresión **(4.14)** obtenida a partir del desarrollo de las fórmulas anteriores:

$$\sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} = \left[\sum_{i=1}^{15} RFII_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} + \sum_{i=1}^{15} NF_{ti} \right] - \sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti}$$

4.3. Metodología

El análisis empírico realizado permite comparar los resultados obtenidos y analizar así los efectos diferenciales en términos de suficiencia financiera (estática y dinámica) que proporciona el modelo actual de financiación regional considerando la situación de competencias sanitarias y sociales generalizadas para todas las CCAA de régimen común, según Ley 21/2001, de 27 de Diciembre de 2001, a fin de atisbar cuáles pueden ser sus efectos en el futuro.

4.3.1 Criterios de imputación territorial de los impuestos descentralizados

Se ha realizado un análisis empírico de la incidencia territorial de los impuestos, con especial referencia a los que gravan el consumo en España dado que es aquí dónde existe el problema de determinar los índices de consumo certificados por el INE para el cálculo del reparto de impuestos en el modelo (Cantarero, 2002b y 2003). Con ello se trataría de conocer la forma en que la carga asociada a esos tributos se distribuye entre las distintas CCAA que configuran el Estado español. En esta investigación se ha optado por un enfoque práctico dados los problemas en la utilización de algunas de las técnicas empleadas en la literatura económica¹⁵.

4.3.2. Procedimientos de estimación y predicción económica del modelo.

Asimismo, se pueden elaborar proyecciones dinámicas, para estimar los efectos del modelo actual de financiación, tomando como base las previsiones del Proyecto de PGE para 2004 y la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2002-2006) en cuanto a las magnitudes económicas relevantes, así como el comportamiento de la “*cesta de tributos*” y los ITE. Dichas estimaciones se complementan mediante la aplicación de la *metodología* utilizada para realizar las predicciones de recaudación de los diferentes impuestos dónde se ha optado por el análisis de series temporales para cada CCAA¹⁶.

4.4. Resultados.

El objetivo del modelo es analizar la evolución de la financiación autonómica dada la previsible evolución de los impuestos cedidos y compartidos, vinculados con el nuevo sistema de financiación autonómica y sanitaria aplicable desde el pasado 1 de Enero de 2002. Para ello, se estiman los criterios de asignación de los recursos de la *cesta de impuestos* y se hacen evolucionar los ingresos tributarios, según las premisas ya establecidas en el epígrafe anterior.

¹⁵ Así, en este caso, los tributos cedidos y las tasas normativas han sido estimados a partir de la información anterior disponible mientras que el IRPF ha sido estimado con la cuota real correspondiente al año 1999 y se ha calculado su evolución regional a partir de la información tributaria disponible, siendo un impuesto dónde puede establecerse fácilmente el supuesto que la incidencia legal y económica coincidan. En el caso más problemático que es el de los impuestos de consumo (IVA y Especiales) las cantidades se aproximan a partir de cuotas de consumo interior y de recaudaciones autonómicas basadas en la AEAT y se suponen constantes en todos los años. Finalmente, el Fondo de Suficiencia se estima residualmente en cada CCAA.

¹⁶ Vid Cantarero (2003) para un mayor detalle al respecto.

A este respecto, el cálculo de la financiación pasaría, en primer lugar, por calcular las Necesidades de gasto objetivo a garantizar. Como se puede observar, esto supone según nuestras propias estimaciones que de la Restricción Inicial global nacional en 1999 (51.537,84 millones de euros) la traslación, en base a la Disposición Final Segunda 2. de la Ley 21/2001, haría que las Necesidades de Financiación globales se situasen entorno a los 53.821,89 millones de euros. El aumento global de recursos ascendería así en todas las regiones a 2.284,05 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 4,43% respecto a la Restricción Inicial (CUADRO 3).

CUADRO 3. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (COMPETENCIAS COMUNES, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES): RESTRICCION INICIAL Y NECESIDADES DE FINANCIACION EN 1999
(millones de euros corrientes)

Concepto	Total Restricción inicial	Bloque general C.Comun	Nec. Financ C.Comunes	Bloque C.Sanidad	Nec. Financ. C.Sanidad	Bloque C.IMSERS	Nec. Financ. C.IMSERS	Necesidad Financiación globales	Diferencia Nec. Financ y Restr inic	Diferencia Nec. Financ y Restr inic en %
Cataluña	8.408,86	4297,50	4535,42	4001,69	4001,69	109,66	128,25	8665,37	256,51	3,05
Galicia	4.115,53	2346,33	2384,27	1703,44	1752,12	65,76	65,76	4202,16	86,63	2,10
Andalucía	10.115,32	5590,06	5741,42	4418,07	4418,07	107,19	124,64	10284,13	168,81	1,67
Asturias	1.553,85	778,81	851,89	749,83	750,60	25,21	27,44	1629,94	76,09	4,90
Cantabria	791,35	421,15	491,79	357,07	402,86	13,13	13,13	907,79	116,44	14,71
La Rioja	405,76	238,33	245,58	156,63	204,42	10,80	10,80	460,80	55,04	13,57
Murcia	1.493,09	800,21	844,32	673,13	680,74	19,75	19,75	1544,81	51,72	3,46
C. Valenciana	5.249,57	2690,02	2838,94	2494,97	2500,38	64,58	79,91	5419,23	169,66	3,23
Aragón	1.836,90	1002,95	1046,06	796,03	816,85	37,91	37,91	1900,83	63,93	3,48
Cast-La Mancha	2.494,37	1419,17	1497,43	1027,84	1104,39	47,35	47,35	2649,18	154,81	6,21
Canarias	2.338,74	1327,46	1400,83	990,96	1037,84	20,32	23,30	2461,98	123,24	5,27
Extremadura	1.666,65	963,21	1052,73	676,00	698,35	27,44	27,44	1778,52	111,87	6,71
Baleares	952,44	502,23	560,72	434,08	521,75	16,13	16,13	1098,60	146,16	15,35
Madrid	6.249,92	3146,81	3746,06	3017,02	3019,63	86,09	90,44	6856,13	606,21	9,70
Castilla y León	3.865,49	2255,92	2255,92	1527,11	1624,04	82,46	82,46	3962,43	96,93	2,51
CCAA 143 CE	21.309,82	11528,79	12592,51	9414,74	9852,14	366,28	372,86	22817,52	1.507,70	7,08
CCAA 151 CE	30.228,02	16251,37	16900,89	13609,14	13710,11	367,52	421,87	31032,87	804,85	2,66
TOTAL CCAA	51.537,84	27780,16	29493,41	23023,88	23533,75	733,80	794,73	53821,89	2.284,05	4,43

Nota:

En el año base de 1999 se ha dado la circunstancia de que doce regiones presentaron ajustes por modulaciones en Competencias Comunes (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia), siete por Sanidad (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) y nueve por Servicios Sociales (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja).

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.

Una vez estimadas las cantidades a recibir por cada CCAA en el año base, se puede intentar estimar en base a proyecciones dinámicas la financiación autonómica a medio plazo (CUADROS 4 y 5). Asimismo, se considera tanto el efecto de la Reforma del IRPF vigente desde 2003 en todos los cálculos realizados sobre la evolución del sistema actual.

CUADRO 4. CESTA DE IMPUESTOS Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA EN 2004 (millones de euros corrientes)

Concepto	Cesta de impuestos per cápita (media =100)	Cesta de impuestos en %	Cesta de impuestos s/sanidad	ITE regional s/sanidad	Correspons fiscal débil 1999 en %	Diferencias Correspons fiscal débil con anterior modelo %	Correspons fiscal fuerte 1999 en %	Diferencias Correspons fiscal fuerte con anterior modelo%
Cataluña	119,64	19,84	180,69	152,38	81,63	46,93	43,09	17,57
Galicia	81,65	5,95	123,97	100,35	52,05	36,86	24,27	11,98
Andalucía	76,11	14,85	122,41	97,27	52,48	35,28	23,35	15,72
Asturias	97,65	2,83	137,50	109,69	62,85	40,87	31,69	16,79
Cantabria	95,37	1,34	122,13	102,73	55,70	39,44	26,38	15,71
La Rioja	106,28	0,75	134,33	107,51	59,39	39,37	31,08	17,53
Murcia	81,04	2,45	130,70	108,92	58,38	42,35	24,02	12,68
C. Valenciana	102,48	11,13	162,27	124,11	74,12	43,16	37,24	17,12
Aragón	111,93	3,55	158,19	123,08	67,46	42,44	35,38	20,37
C. La Mancha	76,14	3,51	115,92	95,65	49,15	35,75	19,79	9,44
Canarias	48,13	2,15	75,52	43,65	31,55	10,53	30,05	12,83
Extremadura	63,60	1,82	95,19	78,54	38,05	28,04	15,18	6,25
Baleares	157,96	3,47	242,42	208,61	113,51	83,51	41,22	13,53
Madrid	147,47	20,27	243,98	185,92	103,63	70,62	65,38	36,21
Castilla y León	91,29	6,07	136,07	109,10	56,08	40,04	26,66	15,04
TOTAL CCAA	100,00	100,00	154,78	123,22	67,13	45,74	34,84	19,11

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 5. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA: AÑO BASE 1999 Y PERIODO 2002-2005 (millones de euros corrientes)

Concepto	Total 1999	Indice 1999	Total 2002	Indice 2002	Total 2003	Indice 2003	Total 2004	Indice 2004	Total 2005	Indice 2005	Total 2002-2005
Cataluña	8665,37	1,0000	11055,83	1,2758	11.667,40	1,3464	12270,42	1,4160	13.037,22	1,5045	48030,87
Galicia	4202,16	1,0000	5208,15	1,2393	5.475,10	1,3029	5775,68	1,3744	6.114,31	1,4550	22573,23
Andalucía	10284,13	1,0000	12558,35	1,2211	13.539,90	1,3166	14288,37	1,3893	15.132,22	1,4714	55518,82
Asturias	1629,94	1,0000	2079,37	1,2757	2.152,68	1,3207	2271,95	1,3938	2.406,16	1,4762	8910,17
Cantabria	907,79	1,0000	1109,95	1,2227	1.156,59	1,2741	1220,25	1,3442	1.306,58	1,4393	4793,36
La Rioja	460,80	1,0000	561,86	1,2193	606,54	1,3163	639,97	1,3888	677,38	1,4700	2485,75
Murcia	1544,81	1,0000	1886,80	1,2214	2.007,62	1,2996	2117,51	1,3707	2.241,05	1,4507	8252,97
C. Valenciana	5419,23	1,0000	6514,83	1,2022	7.184,24	1,3257	7581,93	1,3991	8.026,40	1,4811	29307,40
Aragón	1900,83	1,0000	2337,73	1,2298	2.516,63	1,3239	2655,64	1,3971	2.811,04	1,4788	10321,03
C. La Mancha	2649,18	1,0000	3334,08	1,2585	3.420,17	1,2910	3606,58	1,3614	3.815,99	1,4404	14176,81
Canarias	2461,98	1,0000	3091,95	1,2559	3.259,09	1,3237	3440,88	1,3976	3.642,60	1,4795	13434,52
Extremadura	1778,52	1,0000	2192,27	1,2326	2.293,90	1,2898	2419,76	1,3605	2.561,92	1,4405	9467,85
Baleares	1098,60	1,0000	1391,64	1,2667	1.461,40	1,3302	1542,27	1,4038	1.634,76	1,4880	6030,07
Madrid	6856,13	1,0000	8550,55	1,2471	9.293,00	1,3554	9874,56	1,4402	10.421,43	1,5200	38139,54
Castilla y León	3962,43	1,0000	5044,03	1,2729	5.176,69	1,3064	5461,96	1,3784	5.767,19	1,4555	21449,87
TOTAL CCAA	53821,89	1,0000	66917,38	1,2433	71.210,94	1,3231	75197,81	1,3971	79.628,81	1,4795	292954,94

FUENTE: Elaboración propia.

5. El modelo de financiación autonómica común versus foral desde 2002.

El nuevo sistema plantea un nuevo impulso en la utilización de las fuentes tributarias, si bien puede acabar perpetuando las características definidoras de un sistema homogéneo pero generador de desigualdades, al no considerar todas las diferencias económicas y sociales así como la realidad plurinacional con especial referencia a las Comunidades forales y el debate acerca de su aportación solidaria financiera con el resto del Estado.

Un buen ejemplo de lo que ha venido sucediendo en los últimos años se obtiene si se repasa la experiencia de modelos anteriores y se comparan los resultados para las CCAA de régimen común versus las forales. La principal conclusión es que el sistema parece haberse situado en España relativamente inclinado por el lado de la igualdad, ya que mientras que el nivel de autonomía y de responsabilidad fiscal era a la luz de la experiencia comparada claramente insuficiente el sistema proporcionaba un importante grado de igualación¹⁷. Según el CUADRO 6 los anteriores sistemas de financiación no producían desigualdades apreciables entre las CCAA del sistema general (no foral).

CUADRO 6. EVOLUCION DE LA FINANCIACION TOTAL. PER CAPITA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (indice media 100)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Media 92-96	Media 97-98
País Vasco	163,90	174,22	159,84	146,83	159,4	143,09	143,10	160,21	143,09
Cataluña	131,84	126,29	130,59	135,92	136,16	124,76	132,99	132,39	128,87
Galicia	144,78	128,48	131,76	135,63	136,22	128,82	126,61	135,28	127,71
Andalucía	132,49	126,63	133,48	128,39	125,86	134,23	121,42	129,21	127,82
Asturias	47,35	51,20	44,64	42,14	46,23	45,51	48,10	46,14	46,80
Cantabria	36,95	38,98	64,57	35,44	41,58	56,78	60,12	43,17	58,45
La Rioja	58,36	70,30	51,76	45,78	48,82	51,86	53,60	54,42	52,73
Murcia	46,42	42,77	33,34	33,39	36,39	42,37	39,07	38,17	40,72
C.Valenciana	125,02	140,11	125,69	120,86	115,57	111,49	119,48	124,91	115,48
Aragón	46,97	40,17	49,13	53,56	51,57	68,05	61,87	48,56	64,96
C.La Mancha	64,32	87,97	89,6	86,32	66,53	80,99	78,98	78,76	79,98
Canarias	98,03	105,56	124,03	136,63	133,06	125,23	121,60	121,09	123,41
Navarra	207,63	155,64	195,46	210,18	200,61	205,07	212,36	194,91	208,71
Extremadura	64,21	65,39	45,1	51,08	75,54	74,54	78,13	60,55	76,33
Baleares	34,54	70,64	31,78	34,26	32,09	38,89	65,24	40,37	52,06
Madrid	36,06	25,73	26,07	29,11	34,9	36,97	37,48	30,47	37,22
C.León	43,49	60,45	59,49	62,89	56,65	63,98	64,59	56,86	64,28
CCAA 143	45,17	48,81	45,82	46,62	47,49	53,46	54,68	46,81	54,07
CCAA 151	134,79	132,48	134,38	133,87	132,93	129,18	128,42	133,57	128,80
Total CCAA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia en base a Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (varios años), Ministerio de Economía y Hacienda, BADESPE, Ministerio de Hacienda. Elaborado a partir de INE tomando como denominador la población de derecho del censo de 1991 para el período 1992-1995, según el padrón de 1996 para el período 1996-1998 y según datos del INE para 1999 (excepto Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas forales).

Por contra, la nota característica es que tanto en 1992-1996 como en 1997-1998 existían diferencias apreciables difícilmente justificables y en conflicto con el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución entre la financiación per cápita de las CCAA del artículo 143 y las CCAA forales que estaban en 1998 en una proporción de 1,4310 (País Vasco) a 1 y de 2,1236 (Navarra) a 1 y entre las del artículo 151 y dichas forales respectivamente.

¹⁷ Si se deja al margen, como señala Castells (2000), las haciendas forales (Navarra y P.Vasco).

No obstante, este nuevo modelo de financiación autonómica, frente a anteriores, sí que supone un paso más hacia la convergencia con un sistema fiscal como el foral, dadas las dificultades de poder hacer desaparecer un sistema que beneficia claramente a algunas (forales) frente a otras (régimen común) y que la extensión del sistema foral a todas las regiones españolas conllevaría problemas irresolubles en su extremo (Zubiri, 2000a y b).

6. Conclusiones.

En este trabajo se ha abordado el análisis económico reciente de nuestro sistema de financiación regional mediante la estimación de un modelo y su aplicación empírica en términos dinámicos desde la perspectiva de la suficiencia financiera y la corresponsabilidad fiscal. En relación con otros estudios anteriores, el trabajo pretende subsanar la falta de resultados oficiales del nuevo modelo de financiación autonómica. Como resultado, el nuevo sistema permitiría incrementar los recursos financieros de las regiones, resultando especialmente favorable en algunas, dada la previsible evolución favorable de sus impuestos compartidos, motivada por su elevado nivel de renta si bien dichas ventajas estarían por debajo de las obtenidas por las CCAA forales en un sistema tipo Concierto o Convenio. Por otro lado, las CCAA más dependientes no serían tan “niveladas” como en principio podría esperarse, dado que uno de los efectos de la Reforma del IRPF sobre la financiación autonómica desde 2003 será disminuir la base del ITE nacional. En resumen, la valoración correcta del nuevo modelo de financiación autonómica debe realizarse en su aplicación en términos dinámicos y no únicamente estáticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Auerbach, A.J. (1996): “Dynamic Revenue Estimation”. *Journal of Economic Perspectives*, 10(1),141-157.
- Badespe (varios años): Base de Datos Económicos del Sector Público Español. *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.
- Bosch, N. y Castells, A (eds.) (1999): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel Economía, Barcelona.
- Buenaventura, R. y García, F. (2002): “Una financiación autonómica sin cifras”. *Economistas*, nº 91, 226-235, Madrid.
- Cantarero, D. (2002a): “La financiación autonómica y el caso especial de las competencias sanitarias: trayectoria histórica, situación actual y problemas pendientes”. *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo.
- (2002b): “Sanidad, financiación autonómica y transferencias”. *Investigaciones Regionales*, nº 1, 59-81, Madrid.
- (2002c): “Descentralización del gasto sanitario e implicaciones de su integración en el nuevo modelo de financiación autonómica”. *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 111-160, IEF, Madrid.
- (2003): “Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España”. *Investigaciones*, nº 7/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Castells, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel Economía.
- (2000): “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”. *Papeles de Economía Española*, nº 83, 37-60, Madrid.

- Craig, J. y Ter-Minassian, T. (ed.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Ed. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Dafflon, B. (ed.) (2002): "Federal-Cantonal equalisation in Switzerland: What should and could be changed". En Mella, J.M. (coord.): *Cambios Regionales en la Unión Europea y Nuevos Restos Territoriales*, IEF, Madrid.
- Esteller, A., Navas, J. y Sorribas, P. (2002): "Las cestas autonómicas". *Papeles de trabajo del IEF*, 1-2002. Madrid.
- Fernández Gómez, N. (1993): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Una propuesta de corresponsabilidad fiscal*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ___ (1998): "La reforma del IRPF y el sistema de financiación". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2/3, 201-215, Madrid.
- Fossati, A. y Panella, G. (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*. Routledge, Londres.
- García Díaz, M.A. (2002): *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*. Editorial Bomarzo, Madrid.
- García Rico, A. (1999): *La financiación de las Comunidades Autónomas*. Universidad Castilla La Mancha.
- Giménez, A. (2000): "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales". *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, nº 83, 2-24, Madrid.
- ___ (2002): *Federalismo Fiscal: Teoría y práctica*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Gimeno, J.F. (2003): "Los nuevos sistemas de financiación de las Administraciones territoriales. Primeras alternativas". *X Encuentro de Economía Pública*, 5, 6 y 7 de Febrero, Tenerife.
- Gómez Sala, J.S. y Sánchez Maldonado, J. (1998): "La dinámica de la financiación autonómica: Algunas consideraciones a la luz de la reforma del IRPF". *Cuadernos de Información Económica*, (140/141), 54-64.
- González-Páramo, J.M. (coord.) (2001a): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*. Fundación BBVA.
- ___ (2001b): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Granado, O. y Ruiz-Huerta, J. (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal". *Papeles de Trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- Institut D'Estudis Autònomic (2002): *Los aspectos clave de la financiación autonómica a debate*. IEB, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Instituto de Estudios Fiscales (varios años): *Base de Datos de Economía del Sector Público Español (BADESPE)*. IEF.
- ___ (2002): *Informe sobre la reforma de la financiación autonómica*. Comisión Nuevo sistema de financiación de CCAA.
- King, D. (1988): *La economía de los gobierno multi-nivel*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999): "Federalism, grants and fiscal equalization". *National Tax Journal*, vol. 2, nº 2.
- Ministerio de Economía (2003): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2002-2006*. Madrid.
- Ministerio de Hacienda (varios años): *Memoria de la Administración Tributaria*. Madrid.
- ___ (varios años): *Presentación del Proyecto de PGE*. Madrid.
- Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J.V. y Solé, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco sobre la financiación autonómica)*. IEF, Madrid.
- Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda autonómica y local*. Ariel Economía, Barcelona.
- Monasterio, C. (1998): "La reforma del IRPF y sus efectos sobre la financiación autonómica". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2/3, 177-188, Madrid.
- ___ (2000): "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo". *Papeles de Economía Española*, nº 83, pp. 25-36, Madrid.
- ___ (2001): "El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas". *Cuadernos de Información Económica*, nº 165, Madrid.
- ___ (2002a): "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española*, 163-(4/2002), pp.157-187, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ___ (2002b): "El sistema de financiación autonómica 2002". *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 15-60, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Pedraja, F. (2000): "Presente y futuro de la financiación autonómica común". *Papeles de Economía Española*, nº 83, pp. 76-87, Madrid.
- Pérez, F. (2000): "Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional". *Papeles de Economía Española*, nº 83, pp. 100-117.
- Sánchez Sánchez, A. (1997): *La corresponsabilidad fiscal de las CCAA*. Aranzadi Editorial, Pamplona.
- ___ (2000): "Los Impuestos Especiales como instrumento de financiación autonómica". *Hacienda Pública Española*, nº 155, 135-148, Madrid.
- Sevilla, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica, Barcelona.
- Urbanos, R. y Utrilla, A. (2000): "Incidencia del traspaso de competencias sanitarias en los recursos autonómicos: una simulación de escenarios alternativos de financiación". *Papeles de Economía Española*, nº 83, 184-206.
- ___ (2002): "La financiación de los servicios sanitarios: Distribución de fondos por CCAA y efectos sobre la suficiencia dinámica". *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 161-202, IEF, Madrid.
- Utrilla, A. (2001): "El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica". *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 23, Madrid.
- ___ (2002a): "La experiencia de la descentralización fiscal en el contexto de la política económica española". *Documento de trabajo 2002-04*, Universidad Complutense de Madrid.
- ___ (2002b): "La reforma del IRPF y sus implicaciones para la financiación de la Comunidad de Madrid". *Documento de trabajo 2002-12*, Universidad Complutense de Madrid.
- ___ (2002c): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad". *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 61-110, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- ___ (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.
- Utrilla, A. y Navarro, C. (2002): "Financiación autonómica y discrecionalidad de políticas de gasto de CCAA. Una aplicación a Madrid". *Documento de trabajo 2002-14*, Universidad Complutense de Madrid.
- Valles, J. (2002): "Implicaciones de la Normativa de Estabilidad Presupuestaria en el ámbito autonómico". *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 203-254, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- Zubiri, I. (2000a): "La capacidad normativa de las Comunidades forales. Su extensión al resto de Comunidades Autónomas". *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, pp. 127-146, Madrid.
- ___ (2000b): *El sistema de concierto económico en el contexto de la UE*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.