

**VIII CONGRESO DE ECONOMIA REGIONAL DE CASTILLA Y LEON
(Valladolid, 28, 29 y 30 de Noviembre de 2002)**

**"VALORACION Y CONSECUENCIAS ECONOMICAS PARA LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION
AUTONOMICA"**

David CANTARERO PRIETO*.

**Departamento de Economía. Universidad de Cantabria
Avenida Los Castros, s/n. CP 39005 - Santander
Teléfono: 942-201646. Fax: 942-201603
E-mail: cantared@unican.es**

Juan Carlos GAMAZO CHILLON*.

**Departamento de Economía Aplicada y Derecho Financiero y
Tributario. Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid
Plaza de la Universidad, s/n. CP 47002 - Valladolid
Teléfono: 983-423554. Fax: 983-423012
E-mail: gamazo@der.uva.es**

Área temática: Sector Público y estrategias de desarrollo territorial

RESUMEN

En el presente año se ha asumido por parte de todas las Comunidades Autónomas (CC.AA.) el nuevo modelo de financiación autonómica, lo que hace que se planteen nuevos retos en cuanto a la evolución de los recursos y su implicación desigual respecto a las finanzas regionales.

El objetivo de este trabajo consiste en abordar esta problemática para el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante el estudio de dos cuestiones fundamentales. Así, en primer lugar, se analiza críticamente la opción finalmente adoptada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), es decir, el diseño y naturaleza del nuevo modelo de financiación autonómica y sus implicaciones para la autonomía del gasto y corresponsabilidad fiscal. Es precisamente este marco el que lleva a recelos, especulaciones e incertidumbre ante una situación nueva y desconocida como esta. En este sentido, y en segundo lugar, con el objetivo de arrojar algo de luz en torno a las previsibles consecuencias económicas de este nuevo sistema de financiación para nuestra Comunidad Autónoma, se aproximan bajo distintas hipótesis, y en base a una metodología que consiste en la realización de proyecciones dinámicas de escenarios financieros, los recursos financieros disponibles a través de este nuevo sistema tanto en el año base como en los posteriores, a fin de poder valorar su impacto en Castilla y León.

En suma, el análisis realizado intenta resaltar las consecuencias políticas y económicas alcanzadas con todo este proceso de descentralización para España, con carácter general, y para Castilla y León, particularmente, a la vez que proporcionar un marco que sirva para aventurar la estabilidad futura de las finanzas autonómicas con el nuevo modelo de financiación.

* Este autor agradece la ayuda financiera recibida del Instituto de Estudios Fiscales (Proyecto de Investigación: "Descentralización del Gasto Sanitario e Implicaciones de su Integración en el Nuevo Modelo de Financiación Autonómica").

* Este autor agradece la ayuda financiera recibida de la Dirección General de Investigación (Proyecto de Investigación **BJU2002-00274**).

1. INTRODUCCION.

La financiación autonómica ha estado inmersa en toda una serie de reformas sucesivas siendo la última el nuevo sistema de financiación autonómica recientemente aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y ratificado por primera vez en la historia por una norma con rango de Ley. Este nuevo modelo tendrá una vigencia en principio indefinida, habiendo comenzado ésta el pasado 1 de Enero de 2002; si bien, queda aún por demostrar que ésta sea la solución final a todos los problemas que lleva arrastrando desde hace años la financiación de las competencias de gasto de las haciendas de ámbito regional.

En el presente trabajo se expone toda la problemática relativa a los efectos que pueden traer consigo los cambios producidos en la financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y, en especial la de Castilla y León, dado que es a partir de su reciente reforma cuando se ha optado finalmente por integrar la financiación sanitaria con el resto de competencias comunes del sistema general configurando un sistema estable, integrado y, en principio, con un mayor grado de suficiencia financiera y corresponsabilidad fiscal.

2. LAS BASES DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACION AUTONOMICA

En primer lugar, es necesario señalar que la situación existente a principios del año 2001 hacía imprescindible que la financiación de las regiones fuera reformada al coincidir ese año con el último del quinquenio anterior y a fin de que ésta tuviera por fin un marco financiero estable y suficiente tanto desde un punto de vista estático como dinámico frente a lo que había venido sucediendo en períodos anteriores.

Por ejemplo, el último modelo que se había aprobado hasta ese momento y que era el que se refería al período 1997-2001 tenía como objetivo principal el aumento de la denominada “*corresponsabilidad fiscal*” que no era otra cosa que, en ese momento, tener una mayor capacidad por parte de las CCAA de poder gestionar la cesión estatal de una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Si bien esto era lo que se perseguía, los resultados quizás no han sido los esperados ya que las regiones comenzaban a depender de manera importante en el IRPF justo cuando mostraba síntomas de una menor recaudación a raíz de su propia evolución anterior y al efecto previsible de la reforma que se planteó en 1998 y que motivó que en un Acuerdo del CPFF de ese mismo año se aplicase un mecanismo de garantías de carácter retroactivo y vigente para todo el quinquenio, lo cual suponía alterar de forma significativa el modelo inicialmente aprobado.

En resumen, con esta experiencia anterior y con la necesidad de conseguir un nuevo marco de financiación ante un horizonte de una mayor descentralización del gasto, se plantearon en el año 2001 las negociaciones entre el Estado y las CCAA de cara a conseguir un Acuerdo satisfactorio y estable para los próximos años. Como resultado, el día 27 de Julio de 2001 en el seno del CPFF se alcanzó un acuerdo a fin de establecer un nuevo modelo de financiación autonómica para el conjunto de las CCAA de régimen común.

Es importante señalar que es la primera vez que un Acuerdo como éste, que sirve para regular la financiación autonómica, ha sido incorporado en un texto legal con rango formal de Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, lo que supone fijar un elemento de estabilidad y referencia al mencionado sistema además de modificar la propia LOFCA, LGS y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (art. 65 de la Ley de Financiación de las CCAA). Asimismo y como novedad, en la Disposición final segunda de la Ley se condicionaba la aplicación del nuevo sistema y, por tanto, la aceptación íntegra del mismo, a que las CCAA hubieran recibido la transferencia de los servicios que se iban a financiar, es decir básicamente, la sanidad.

2.1. LOS PRINCIPIOS E HIPOTESIS DE PARTIDA

El nuevo modelo de financiación de las CCAA de régimen común establece como principios básicos y, por tanto, como objetivos a cumplir, los siguientes:

- *Estabilidad*: El sistema ha de ser estable, continuo y seguro para todas las CCAA.
- *Generalidad*: El modelo ha de ser fruto de un acuerdo satisfactorio entre todos.
- *Suficiencia, autonomía y solidaridad*: El sistema ha de ser capaz de garantizar un volumen de recursos suficientes para las CCAA y autonomía para decidir las políticas de gasto y de ingreso. Además, debe hacer más transparente el principio de solidaridad en la prestación de un nivel equivalente de servicios al margen de la capacidad fiscal.
- *Ampliación de la corresponsabilidad fiscal*: El modelo debe permitir incrementar la corresponsabilidad fiscal y reducir el peso de las transferencias procedentes del Estado.
- *Coordinación*: En este caso el cumplimiento de este principio supondrá conseguir el equilibrio financiero del país y conciliar las potestades impositivas de las haciendas multijurisdiccionales existentes en España.
- *Integración de todos y cada uno de los servicios públicos*: Se pasa a sustituir la financiación separada y condicionada de la sanidad y de los servicios sociales presente hasta el año 2001 por la integración de ésta bajo el mismo esquema de financiación general diseñado a partir del 2002 para el resto de competencias.
- *Estabilidad presupuestaria*: Como principio de gestión de las haciendas públicas.
- *Participación en la Agencia Tributaria*: Se tratará en este caso de reforzar y ampliar la participación de las CCAA en la toma de decisiones de la propia Agencia.
- *Participación en los Tribunales Económico-Administrativos*: A partir de este año 2002 el cumplimiento de este principio supondrá que las CCAA participarán en las tareas de los Tribunales Económico-Administrativos en el ámbito regional en materia de tributos cedidos a través de la incorporación de vocales y ponentes.

2.2. LA RESTRICCIÓN INICIAL Y LAS NECESIDADES DE GASTO

En concreto, hay que señalar que el nuevo sistema basa su funcionamiento en la determinación de la financiación adecuada (capacidad fiscal (CF), definida en función de la participación en una “*cesta de tributos*” (art. 6 de la Ley):

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) mediante una cesión de un 33% de la tarifa y una total capacidad normativa (art. 38 de la Ley).
- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) con una participación territorializada de un 35% de la recaudación estatal si bien la capacidad normativa la mantiene el Estado (art. 9 y 28 de la Ley).
- Impuestos Especiales (I.EE) sobre Labores del Tabaco (art. 13 y 35 de la Ley), Alcohol Bebidas derivadas y Productos Intermedios (art. 11, 30, 31 y 32 de la Ley), Cerveza (art. 10 y 29 de la Ley) e Hidrocarburos (art. 12 y 33 de la Ley) con una participación territorializada de un 40% de la recaudación estatal si bien la capacidad normativa la mantiene el Estado.
- Impuesto Especial sobre la Electricidad (I.EEE) con 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 (art. 14 de la Ley). A todo ello se sumarían los antiguos Tributos cedidos con sus correspondientes competencias normativas para las CCAA (art. 18, 24, 25, 26 y 27 de la Ley), más el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o Matriculación (I.EEMT) como Impuesto Cedido a las CCAA con la capacidad normativa de poder incrementar en una horquilla del 10% el tipo de gravamen y con capacidad de gestión por las CCAA (art. 18 y 36 de la Ley), más el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos como Tributo Cedido (art. 18, 36 bis y 42 de la Ley), con un tramo general y otro con capacidad normativa y de gestión, cuya recaudación se destinará íntegramente a la financiación de la sanidad.

Asimismo, también se tendría en cuenta aquí al Fondo de Suficiencia (FS), con labores de principal mecanismo nivelador y de “cierre” del modelo acordado¹) para atender a las necesidades de gasto para cada CCAA que se obtendrán por adición del bloque general de competencias comunes (NG_{cm}, todas las competencias menos la sanidad y servicios sociales), de competencias sanitarias (NG_{in}, INSALUD) y de competencias en servicios sociales (NG_{im}, IMSERSO):

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

$$NG_t - CF = FS \quad [II]$$

2.3. LA ESTRUCTURA Y LOS CRITERIOS DE REPARTO

Por otro lado, con el fin de estimar las necesidades de gasto de cada CCAA el sistema de financiación aplica sobre la restricción inicial (“suficiencia estática”) que toma como año base los datos de 1999 (art. 2 de la Ley) actualizados al primer año de vigencia (2002) unas variables que tratan de aproximar el coste de los servicios asumidos y que son diferentes en cada uno de los bloques (at. 4 de la Ley). En concreto y especialmente relevante para nuestro análisis, en el bloque general predomina como criterio de necesidad la población (94%), matizada por indicadores aproximados del coste de los servicios como son la superficie (4,2%), la dispersión de la población (1,2%) y la insularidad (0,6%). A esta restricción inicial del bloque general debe añadirse por un lado el denominado “Fondo de Renta Relativa” que se distribuirá entre las regiones con menor renta siguiendo un indicador de comparación del Valor Añadido Bruto por habitante con la media nacional o Índice de Renta Relativa siendo beneficiarias de este fondo CCAA como Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y la Comunidad Valenciana y un “Fondo para las CCAA de Escasa población”.

En los bloques de Sanidad y Servicios Sociales el criterio de distribución utilizado, a diferencia del período anterior, es el de “usuario”, lo que supone en el caso de los Servicios Sociales tomar únicamente a la población mayor de 65 años en función del Padrón a 1 de Enero de 1999 del INE mientras que en el caso de la Sanidad se toman como variables de reparto la población protegida según su valor de 1999 suministrado por el Mº Sanidad y Consumo (75%), la población mayor de 65 años en función del Padrón a 1 de Enero de 1999 del Instituto Nacional de Estadística (24,5%) y un pequeño ajuste por insularidad para Baleares y Canarias en proporción a la distancia en kilómetros ponderada según tramos desde la capital de cada provincia a las costas de la península (0,5%). A destacar que el peso que se le otorga al envejecimiento es sorprendente ya que no lo había tenido como factor corrector alguno en la fijación del gasto sanitario en los modelos anteriores (1998-2001 y 1994-1997) y puede servir para que regiones como Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia soporten en el futuro la creciente influencia del envejecimiento en el coste de la sanidad.

¹ En cuanto al valor definitivo del Fondo de Suficiencia (art. 16 de la Ley), éste se calculará, cada año, mediante la siguiente fórmula: $FS_i(x) = FS_i(1999) * ITE_n(x) / ITE_n(1999)$, siendo $FS_i(x)$ el importe para la CCAA i, en el año x, de su tramo de Fondo de Suficiencia, $FS_i(1999)$ el importe para la CCAA i en el año base, de su tramo de Fondo de Suficiencia. $ITE_n(x)$ e $ITE_n(1999)$, son los importes de los ITE_n en el año x y en el año base, respectivamente. En el supuesto de que en una CCAA las necesidades de gasto sean inferiores a su capacidad fiscal el valor definitivo del Fondo de Suficiencia se determinará anualmente: $FS_i(x) = FS_i(1999) * ITE_{ri}(x) / ITE_{ri}(1999)$, siendo $FS_i(x)$ el importe para la CCAA i, en el año x, de su tramo de Fondo de Suficiencia, $FS_i(1999)$ el importe para la CCAA i en el año base, de su tramo de Fondo de Suficiencia. $ITE_{ri}(x)$ e $ITE_{ri}(1999)$, son los importes de los ITE_r en el año x y en el año base.

También se especifica que el nuevo modelo reforzará la financiación sanitaria mediante otras vías adicionales o fondos de carácter específico (art. 4 de la Ley) ya que se establecerá un Fondo de “*Desplazados*” en Sanidad (Art. 12 de la LGS) según el Acuerdo y que se ha pasado a denominar en la Ley como un Fondo de “*Cohesión Sanitaria*” para compensar a las CCAA por el saldo neto de la asistencia sanitaria prestada a desplazados, se mantiene el Fondo “*Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal*” que se distribuirá mediante la variable población protegida² y se articularán unas “*Asignaciones de Nivelación*” (art. 64 de la Ley) de importe a determinar tanto para Sanidad como para Educación a fin de atender situaciones extraordinarias en alguna región en base a desviaciones de más de 3 puntos respecto a la media nacional bien en la población protegida o bien en el nº de alumnos de Enseñanza Obligatoria.

Por otra parte, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) no se verá alterado sustancialmente respecto a lo que es su funcionamiento actual ya que no se modifican las variables de reparto (paro, superficie, saldo migratorio, población, dispersión, pobreza relativa e insularidad), ni las CCAA beneficiarias (continúan siéndolo las del Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales de la UE), ni tampoco su dotación anual (30% de la inversión del Estado).

2.4. LAS GARANTIAS Y LAS MODULACIONES FINANCIERAS

Tal y como se ha explicado anteriormente, una vez que se determina la cantidad de partida para cada CCAA debe actualizarse su importe al primer año de vigencia del nuevo modelo, es decir, el año 2002. Esto se hace en función de un índice de crecimiento que sustituye al conocido ITAE y que son los “*Ingresos Tributarios del Estado*” (ITE) por la parte de IRPF (67% o tramo estatal del impuesto), IVA (65%) e Impuestos Especiales no cedidos (60%), excluyéndose otros tributos que antes estaban dentro del ITAE como el Impuesto de Sociedades y las cotizaciones sociales. Existe también una “*Garantía de Mínimos*” en los tres bloques de financiación, por la cual se asegura que el nuevo modelo no va a otorgar menos recursos a ninguna CCAA, tomando como referencia su restricción inicial en 1999 y, por otro lado, dentro del bloque general de financiación, actúan algunas reglas de modulación que ajustan el crecimiento de los recursos que puede tener lugar tras la aplicación de las variables previstas y el Fondo de Renta Relativa respecto de la restricción inicial. El aumento de los recursos para cada CCAA, que corre a cargo del Estado, queda limitado al 75% de la tasa media de crecimiento, salvo algunas circunstancias especiales.

En otro orden de cosas, el modelo confirma la integración de la sanidad en el modelo general frente a la situación anterior en donde ésta tenía una financiación específica y además formaba parte del presupuesto de la SS, lo que plantea considerables avances pero también cuestiones aún por resolver y determinados “*efectos no previstos*”. Con todo, el modelo también condiciona un fondo exclusivo en la atención sanitaria (“*principio de afectación*”) ya que se impone a las CCAA la obligación de destinar una cantidad mínima a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social (Sanidad e IMSERSO), excluida la parte correspondiente al Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal, y a incrementarla anualmente (suficiencia dinámica) en igual medida que los ITE por la parte de IRPF, IVA e Impuestos Especiales no cedidos (ITE nacional).

No obstante, el Estado garantiza a las CCAA que la financiación sanitaria en el 2002 será, como mínimo, la obtenida en el último año del sistema 1998-2001 (Disposición transitoria segunda de la Ley) además de que durante los tres primeros años de vigencia del nuevo sistema el Estado garantiza que el índice de crecimiento de los recursos asignados a la financiación sanitaria sea el PIB nominal a precios de mercado (art. 7 de la Ley).

² En el momento de la práctica de la liquidación definitiva del Sistema de Financiación se tendrá en cuenta el cumplimiento por las CCAA de los objetivos anuales establecidos en el “*Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal*” el cual es aportado por la Seguridad Social. La dotación de este fondo se incrementará anualmente según se determine en las leyes de PGE.

Esto representa una clara ventaja respecto al modelo 1998-2001 donde la evolución de la financiación de la Sanidad era el caso más llamativo ya que su senda de crecimiento superaba anualmente a la del PIB y supone una garantía frente a posibles evoluciones negativas en los impuestos por lo que el problema ahora puede venir al estar fijando de partida un patrón de crecimiento en un contexto de descentralización sanitaria que puede estar causando un “*efecto desplazamiento*” de parte del gasto autonómico a la sanidad, en detrimento de otras dentro del gasto social. Además, el hecho de garantizar durante los tres primeros años el PIB nominal es discutible y denota un recelo por la propia evolución de los ITE frente al PIB y un temor por el crecimiento del gasto sanitario autonómico postransferencial (BUENAVENTURA y GARCIA, 2001).

3. LA FINANCIACION AUTONOMICA Y SANITARIA ANTE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: IMPLICACIONES ECONOMICAS Y DISCUSION

En relación con lo que se acaba de exponer, se realizan a continuación una serie de estimaciones acerca de los efectos económicos de la integración de la financiación sanitaria en el nuevo sistema de financiación, bajo distintas hipótesis y para 1999 (año base) y 2002 (primer año del modelo). El análisis se realiza considerando una situación de competencias sanitarias y sociales generalizadas para todas las CCAA, es decir, lo que ha sucedido ya en 2002 a raíz de las correspondientes acuerdos de Diciembre de 2001, excepto País Vasco (que ha alcanzado recientemente un Acuerdo con el Gobierno Central sobre la renovación de su cupo nuevamente de carácter indefinido) y Navarra, bajo el supuesto de que todas se financiasen en esos años con el nuevo modelo aprobado por Ley en Diciembre de 2001 a fin de atisbar cuáles pueden ser sus efectos en el futuro (incluyendo, por lo tanto, a Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura).

A este respecto, cabe señalar que el sistema 1997-2001 ha evolucionado de un modo muy diferente en cada CCAA según la composición de sus recursos y del uso que haga de su capacidad normativa. Así, este sistema ha incrementado la suficiencia financiera respecto a la financiación total disponible por las CCAA. En concreto, en 1997 en un 11,33% respecto a 1996 y en 1998 un 9,79% respecto a 1997, lo que le sitúa por encima de los incrementos producidos en el período 1992-1996 (CUADRO 1).

En cuanto al comportamiento reciente de los principales elementos de la financiación autonómica (CUADRO 2) tenemos que el del IRPF en 1997 resultó muy moderado al haber aumentado por debajo del PIB en todas las CCAA, excepto Canarias, lo que habría generado un menor aumento de los recursos si no hubiesen funcionado las garantías (31.878 millones de pesetas/191,6 millones de €). En cambio, en 1998 la evolución del IRPF fue mucho más favorable mientras que el uso por primera vez de la capacidad normativa supuso pérdida recaudatoria. No obstante, sólo Baleares, Cantabria, Canarias y Madrid (aplicándosele de nuevo la garantía de suficiencia dinámica acumulada) no tuvieron que recibir garantías (21.705 millones de pesetas/130,4 millones de €) por el menor crecimiento del IRPF en relación con el PIB. En 1999 los efectos de la entrada en vigor de la reforma del IRPF se han dejado notar de forma muy diferente por CCAA respecto a años anteriores (FERNANDEZ GOMEZ, 1998). El funcionamiento del sistema de garantías ha permitido ingresos adicionales netos mayores que en anteriormente (124.250 millones de pesetas/746,7 millones de €) debido a que ahora todas las regiones, excepto, de nuevo, Madrid, han tenido que recibir recursos por el peor comportamiento del IRPF respecto al PIB (M° DE HACIENDA, 2001, UTRILLA, 2001).

CUADRO 1. EVOLUCION DE LA FINANCIACION TOTAL. DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (en Tasas de Crecimiento Interanual y Tasa Anual de Crecimiento Medio)

Concepto	TCI 93/92	TCI 94/93	TCI 95/94	TCI 96/95	TCI 97/96	TCI 98/97	TAM
Financiación Incondicionada	4,86	11,57	4,65	11,5	10,84	11,48	9,10
PIG	11,21	7,23	8,41	7,3	-35,24	10,74	-0,08
PIR	0	0	157,88	72,57	1.669,77	11,92	110,96
Fondo de Garantía	0	0	0	0	0	-31,67	-6,14
Coste efectivo	-26,15	-86,33	1.251,00	994,95	-93,08	-57,36	-12,76
Par. Pr Ing Estado	5,3	-60,93	8,64	4,86	5,63	4,87	-10,34
TIR	0	0	0	0	0	6,82	1,10
Tributos cedidos	-3,89	19,69	0,12	3,08	21,47	14,78	8,76
Tasas afectas a servicios	7,22	122,5	-50,4	5,29	5,46	12,05	6,65
Tributos Concertados	-1,3	12,56	8,47	13,24	8,7	15,09	9,32
Financiación Condicionada	2,45	11,45	13,84	-0,66	16,93	10,61	8,92
Trf sanitarios sociales	6,91	13,17	4,29	7,19	-2,9	14,42	7,02
Otras trf sección 32	0	52,11	56,46	-63,84	543,18	-43,91	20,78
Contratos programa	-20,17	-28,66	-11,14	2,42	26,23	56,21	0,36
FCI	0	0	0	0	3,41	2,25	0,93
Subvenciones Estatales	-54,99	-18,33	22,73	-8,64	17,7	35,57	-6,74
Convenios de inversión	-33,05	-10,72	-10,96	52,33	6,34	10,59	-0,79
Participación CCLL	5,79	11,62	8,33	1,23	5,25	5,62	6,25
Ayudas UE	80,23	28,76	73,34	-26,12	95,01	14,61	37,10
Recursos propios	18,79	-18,91	-1,6	-0,67	-19,62	-12,82	-6,69
Financ. incondicionada y condicionada	3,67	11,51	9,13	5,31	13,77	11,05	9,01
Total	5,18	8,07	8,22	4,85	11,33	9,79	7,88

Nota: Existen limitaciones al comparar Navarra y País Vasco (régimen foral) e incluso, en menor medida, Canarias (régimen fiscal especial) con el resto de CCAA comunes.

FUENTE: Elaboración propia en base a Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (varios años), Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Hacienda

CUADRO 2. EVOLUCION DE LOS INSTRUMENTOS GENERALES DE LA FINANCIACION AUTONOMICA COMUN (1997-1999) (millones de pesetas corrientes)

Concepto (a), (b)	TIR 1997	PIR 1997	PIG 1997	F. GARA 1997	F.TOT 1997	TIR 1998	PIR 1998	PIG 1998	F. GARA 1998 (c)	F.TOT 1998	TIR 1999	PIR 1999	PIG 1999	F. GARA 1999 (d)	F.TOT 1999
CC.AA 143	329.018	85.975	148.865	15.414	429.272	351.171	110.429	181.177	14.307	657.084	360.993	116.929	107.388	45.484	630.795
Aragón	27.911	9.304	6.104	1.438	44.757	28.318	9.781	6.994	1.679	46.772	28.866	26.071	60.069	10.111	125.117
Asturias	22.445	7.482	1.124	1.623	32.674	23.661	7.887	1.207	1.758	34.513	22.720	6.832	1.315	5.846	36.713
Baleares	17.965	0	4.039	80	22.084	19.463	19.568	27.404	-80	66.355	20.184	18.376	22.903	1.728	63.191
Cantabria	10.411	10.412	7.021	645	28.490	11.380	11.380	7.539	-96	30.203	11.202	10.108	8.230	2.776	32.316
C. Mancha L	0	0	74.988	0	74.988	0	0	79.258	0	79.258	0	0	n.d.	0	n.d.
C. y León	44.770	44.770	33.541	5.309	128.390	46.125	46.728	36.014	6.671	135.538	43.887	40.112	40.022	21.743	145.764
Extremadura	0	0	58.043	0	58.043	0	0	61.348	0	61.348	0	0	n.d.	0	n.d.
La Rioja	5.764	3.843	1.526	373	11.506	6.227	4.163	1.639	128	12.157	6.458	5.866	17.695	1.064	31.083
Madrid	184.506	0	-39.869	5.365	150.002	199.799	0	-42.755	4.113	161.157	212.097	0	-45.774	-1.414	164.909
Murcia	15.246	10.164	2.348	581	28.340	16.198	10.922	2.529	134	29.783	15.579	9.564	2.928	3.630	31.702
CC.AA 151	319.882	319.882	1.213.218	16.464	1.869.446	342.017	343.800	1.327.175	7.398	2.020.390	344.398	311.396	687.971	78.766	1.422.531
Andalucía	0	0	644.094	0	644.094	0	0	702.609	0	702.609	0	0	n.d.	0	n.d.
Canarias	28.002	28.002	112.321	0	168.325	30.682	30.682	123.194	0	184.558	29.885	26.858	134.226	5.753	196.722
Cataluña	176.834	176.834	119.197	7.796	480.661	189.479	189.808	138.872	1.968	520.127	193.225	174.577	152.041	37.351	557.194
C. Valencia	72.833	72.833	132.545	4.802	283.013	77.501	78.796	142.321	1.250	299.868	78.635	71.312	155.344	18.078	323.369
Galicia	42.213	42.213	205.061	3.866	293.353	44.355	44.514	220.179	4.180	313.228	42.653	38.649	246.360	17.584	345.246
Total (e)	648.900	405.857	1.362.083	31.878	2.298.718	693.188	454.229	1.508.352	21.705	2.677.474	705.391	428.325	795.359	124.250	2.053.326

Nota: (a) TIR: Rendimiento de la Tarifa autonómica del IRPF, PIR: Participación en Ingresos territoriales del Estado por IRPF, PIG: Participación en Ingresos Generales del Estado, F.GARA: Aplicación del Fondo de Garantía y F.TOTAL: Recursos proporcionados por el Estado (PIR + PIG + F. GARA, excepto coste efectivo de los servicios traspasados y participación de provincias en ingresos del Estado) más aquellos gestionados por el Estado con participación de las CCAA (TIR) que se encuentran dentro de la financiación incondicionada.

(b) Existen limitaciones al comparar con el resto la financiación de las tres CCAA de régimen común a las que no es de aplicación el Modelo del Sistema de Financiación para el quinquenio 1997-2001 (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) e incluso, en menor medida, Canarias, que cuenta con un régimen fiscal especial.

(c) Las Comunidades de Baleares (80 millones de ptas), Cantabria (96 millones de ptas) y Madrid (1.349 millones de ptas) devuelven garantía por IRPF aplicada en el año 1997 al tener un crecimiento de sus recursos por IRPF en el bienio 96/98 superior al PIB como mínimo garantizado.

(d) La Comunidad de Madrid (1.414 millones de ptas) es la única que en el ejercicio de 1999 devuelve garantía por IRPF al tener un crecimiento de sus recursos por IRPF en el trienio 96/99 superior al PIB como mínimo garantizado.

(e) Se excluyen País Vasco y Navarra (régimen foral).

FUENTE: Informes sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), Ministerio de Hacienda (2001) y elaboración propia.

En cuanto al caso objeto de estudio, se ha de partir de las variables de reparto relevantes para el cálculo de las necesidades de financiación a partir de la restricción inicial. Asimismo, se han estimado los criterios de asignación de la “cesta de impuestos” y puede apreciarse como Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León obtendrían porcentajes de la cesta de impuestos inferiores a los que le corresponderían con el reparto poblacional dada su menor riqueza (CUADRO 3).

CUADRO 3. CRITERIOS DE ASIGNACION DE IMPUESTOS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA EN EL AÑO BASE 1999 (en porcentaje)

Concepto	Nuevos y clásicos Tributos cedidos. Recaudación con criterio normativo	Porcentaje de Población de derecho relativa por CCAA	IRPF, IVA e Impuestos Especiales
Cataluña	12,89	16,58	19,90
Galicia	4,25	7,29	6,20
Andalucía	11,35	19,52	15,89
Asturias	1,84	2,9	2,90
Cantabria	1,89	1,41	1,56
La Rioja	0,48	0,71	0,72
Murcia	1,74	3,02	2,84
C. Valenciana	7,36	10,86	11,09
Aragón	2,35	3,17	3,46
C.La Mancha	2,96	4,61	4,25
Canarias	1,40	4,47	2,73
Extremadura	1,41	2,87	2,07
Baleares	1,65	2,2	3,61
Madrid	43,62	13,75	16,67
C.León	4,82	6,65	6,12
CCAA 143	62,76	41,27	44,19
CCAA 151	37,24	58,73	55,81
TOTAL CCAA	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

Con estas estimaciones, a continuación se pretende determinar la estructura del nuevo sistema en el año base en €. En los CUADROS 4 y 5 se da cuenta de cómo se articularía el nuevo modelo de financiación autonómica en base a la asunción de las competencias en sanidad producida en Diciembre de 2001 aunque contabilizada en los diferentes Acuerdos de Traspaso en base a los valores del año 1999. Como puede observarse, de la restricción inicial se aplican las variables de reparto de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, a fin de estimar las necesidades de financiación globales de las cuales las competencias comunes son las de mayor importancia económica, seguidas por las sanitarias y por las de servicios sociales. Por otro lado, el Fondo de Suficiencia, que como elemento de cierre y nivelación está correlacionado negativamente con el PIB regional, vendría a representar, según nuestras estimaciones, un porcentaje medio del 33,51% del total serviría para financiar la sanidad solamente en parte en caso de que supusiéramos que estuviera afectado a la sanidad suponiendo un 72,40% en Canarias mientras que en Baleares (dónde son muy importantes su parte de cesión de impuestos indirectos) y Madrid (dónde se ha producido, entre otras cuestiones, el traspaso del impuesto sobre el patrimonio y de las tasas sobre el juego con efectos 1 de Enero de 2002) resulte negativo. Los recursos procedentes de este Fondo resultan muy importantes no sólo en Canarias sino también en CCAA como Extremadura (62,05%), Castilla-La Mancha (51,60%), Galicia (49,65%), Andalucía (49,20%), Castilla y León (45,41%) y Cantabria (44,77%).

**CUADRO 4. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA):
RESTRICCION INICIAL Y NECESIDADES DE FINANCIACION EN 1999 (millones de €corrientes)**

Concepto	Total restricción inicial 1999	Necesidades de Financiación	Diferencia Necesidades de Financiación y Restricción inicial
Cataluña	8.408,86	8638,10	229,25
Galicia	4.115,53	4218,27	102,75
Andalucía	10.115,32	10399,62	284,31
Asturias	1.553,85	1626,78	72,94
Cantabria	791,35	907,78	116,44
La Rioja	405,76	459,98	54,22
Murcia	1.493,09	1501,70	8,61
C. Valenciana	5.249,57	5411,27	161,70
Aragón	1.836,90	1869,60	32,71
C.La Mancha	2.494,37	2634,34	139,98
Canarias	2.338,74	2521,96	183,22
Extremadura	1.666,65	1728,61	61,97
Baleares	952,44	1235,37	282,93
Madrid	6.249,92	6654,81	404,90
C.León	3.865,49	3966,88	101,39
TOTAL CCAA	51.537,84	53775,14	2.237,31

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, Consejo de Política Fiscal y Financiera y Ministerio de Hacienda (2001).

CUADRO 5. CESTA DE IMPUESTOS Y FONDO DE SUFICIENCIA EN EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA EN 1999 (millones de €corrientes)

Concepto	Cesta de impuestos	Fondo de Ahorro en ILT	Fondo de suficiencia	Fondo de suficiencia en %
Cataluña	7.487,37	42,73	1.108,01	13,32
Galicia	2.123,94	18,36	2.075,98	49,65
Andalucía	5.282,80	48,57	5.068,26	49,20
Asturias	996,39	6,60	623,80	38,75
Cantabria	501,35	3,19	403,25	44,77
La Rioja	266,05	1,59	192,34	42,16
Murcia	883,09	6,66	611,95	41,19
C. Valenciana	3.937,30	27,62	1.446,35	27,23
Aragón	1.252,60	7,06	609,95	33,00
C.La Mancha	1.274,96	10,30	1.349,09	51,60
Canarias	695,89	11,24	1.814,83	72,40
Extremadura	655,91	6,32	1.066,39	62,05
Baleares	1.246,52	5,30	-16,45	-0,90
Madrid	6.986,19	30,23	-361,61	-4,98
C.León	2.165,49	14,63	1.786,76	45,41
TOTAL CCAA	35.755,84	240,41	17.778,91	33,50

FUENTE: Elaboración propia a partir de Agencia Estatal para la Administración Tributaria, Consejo de Política Fiscal y Financiera y Ministerio de Hacienda (2001).

4. CONCLUSIONES

1. En los modelos de financiación autonómica general solamente a partir de 1997 se empieza a apostar por la denominada “*Línea de Autonomía en el Ingreso o Espacio Fiscal*”, lo que ha planteado hasta la fecha problemas respecto al cumplimiento de los principios de suficiencia, autonomía, eficiencia y corresponsabilidad fiscal. El nuevo sistema aprobado el pasado 27 de Julio de 2001 por el CPFF y ratificado por Ley en el Congreso de los Diputados el 20 de Diciembre de ese mismo año supone una clara apuesta por la vía de una mayor descentralización de los ingresos públicos si bien sigue produciéndose cierta afectación en cuanto al destino final de su recaudación ya que no existe una integración total sin condiciones. Esto es especialmente relevante en el caso de la financiación de los servicios públicos regionales incluidos los de Castilla y León.

3. Si bien aún es difícil realizar consideraciones definitivas acerca de los efectos reales de nuevo esquema general de financiación (así como de la propia integración de una competencia de gasto tan importante desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo) puede decirse que, a partir del 2002 se comprobará si este modelo supondrá el cierre definitivo de la financiación autonómica. Lo que si es cierto es que la incertidumbre a partir de este momento puede ser mayor al introducirse mayores riesgos en cuanto a la evolución dinámica de las fuentes de financiación con la novedad de que, por un lado, ahora las garantías son menores que en el sistema anterior y que, por otro, el grado de exigencia de cumplimiento presupuestario será mayor a raíz de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria lo que se ha traducido recientemente en el compromiso de déficit cero en las Administraciones autonómicas hasta el 2005.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA (AEAT) (2001): *Impuestos Especiales. Estudio relativo a 1999*. AEAT, Madrid.

BUENAVENTURA, R. y GARCIA, F. (2001): “Un nuevo y ¿definitivo? modelo de financiación autonómica. *Nota de Análisis autonómico*, Consultores Adm.Públicas, nº 80, Madrid.

CANTARERO, D. (2001a): “La descentralización de la sanidad pública en España: El gasto estimado y sus necesidades por Comunidades Autónomas”. *Actas del VIII Encuentro de Economía Pública*, 8 y 9 de Febrero de 2001, Cáceres.

CANTARERO (2001b): “La aplicación del sistema de financiación autonómica de la sanidad española y líneas de reforma”. *Actas de la XV Reunión-ASEPELT*, 21 y 22 de Junio, A Coruña..

CASTELLS, A. y SOLE, A. (2000): “Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Metodología y aplicación práctica”. *IEF*, Madrid.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2001): “Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOFCA”. 24 de Octubre, 15 de Noviembre y 20 de Diciembre, Madrid.

CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA, CPFF (1997): *Financiación de los servicios de sanidad en el periodo 1998-2001*. Grupo de trabajo para la financiación de la sanidad, 27 de Noviembre, Madrid.

CPFF (2001): *Sistema de financiación de las CCAA de régimen común*. 27 Julio, Madrid.

FERNANDEZ GOMEZ, N. (1998): “La reforma del IRPF y el sistema de financiación”. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2/3, pp. 201-215, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J.M. (coord.) (2001a): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*. Fundación BBVA, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J.M. (2001b): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.

Mº DE ECONOMIA (2001): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2001-2005*. Madrid.

Mº DE HACIENDA (2001): *Financiación de las Comunidades Autónomas por tarifa autonómica del IRPF, participación en los ingresos del Estado y fondo de garantía en 1999 y liquidación definitiva de dicho ejercicio*. Madrid.

- Mº DE HACIENDA (2001): *Memoria de la Administración Tributaria 1999*. Madrid.
- Mº DE HACIENDA (2001): *Presentación del Proyecto de PGE 2002*. Madrid.
- MONASTERIO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*. Ariel Economía, Madrid.
- PEDRAJA, F. (2000): “Presente y futuro de la financiación autonómica común”. *Papeles de Economía Española*, nº 83, pp. 76-86, Madrid.
- PEREZ, F. (2000): “Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional”. *Papeles de Economía Española*, nº 83, pp. 100-118, Madrid.
- SEVILLA, J. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica, Madrid.
- 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, pp. 184-206, Madrid.
- URBANOS, R. y UTRILLA, A. (2002): “Implicaciones del nuevo sistema de financiación sanitaria sobre la equidad y la suficiencia”. *IX Encuentro de Economía Pública*, 7 y 8 de Febrero, Vigo
- UTRILLA, A. (2001): “El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica”. *Papeles de Trabajo del IEF*, nº 23, Madrid.

