

Problemas y reforma de las cestas fiscales y transferencias en las comunidades autónomas

Problems and tax sharing reform and grants in autonomous communities

Natividad Fernández Gómez
David Cantarero Prieto
Laura Ortiz Zubillaga
Universidad de Cantabria

Palabras clave: Solidaridad Interregional, suficiencia económica, corresponsabilidad fiscal.

Key words: Equity, economic sufficiency, fiscal co-accountability

JEL codes: H7, H72, H77

RESUMEN

En este trabajo se analiza la evolución de las cestas de impuestos y de los sistemas de transferencias en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común así como su configuración con el modelo actual, una vez conocido el cierre de la última liquidación de 2006. Se hace especial hincapié en la posibilidad de actualizar las transferencias por parte del Estado (hasta ahora quinquenal) o establecer un período de ajuste gradual, ya que sino se corre el riesgo de que la evolución de la financiación según necesidades de gasto con comportamiento expansivo provoque no sólo la desnivelación entre regiones sino lo ocurrido en los anteriores quinquenios, es decir, problemas de suficiencia financiera. Finalmente, no hay que olvidar el hecho de que si la nivelación resulta muy evidente podría cuestionarse el patrón de equidad interterritorial a semejanza de lo ocurrido en la experiencia comparada.

ABSTRACT

In this paper the evolution of tax sharing and grants in the framework of the common Autonomous Communities' financing model with last data of 2006 is analyzed. We point out the possibility of upgrading grants from the central government (up to now five-year periods) or to settle down a gradual adjustment, due to the risk that the evolution of financing according to expenditure needs with expansible behaviour causes no equalisation among regions but that happened in the previous five year period, like problems of financial sufficiency. Finally, if equalisation is very evident the pattern of equity among Autonomous Communities could be questioned as happen in the compared experience.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de todas las novedades que introducía en su momento el sistema actual de financiación autonómica, su revisión parece cada vez más probable dados algunos problemas de funcionamiento e insuficiencia financiera. Asimismo, las reformas emprendidas en algunos Estatutos de autonomía van en esta misma línea y, entre otras cuestiones, marcan su deseo de ampliar sus competencias en financiación.

El objetivo de este artículo es analizar los últimos resultados del sistema de financiación autonómica actualmente vigente en nuestro país así como sus posibles vías de reforma. Para ello, en primer lugar se repasan de forma resumida las directrices principales del modelo. A continuación, se realiza un análisis de los datos definitivos del sistema a partir de las liquidaciones hasta la última publicada en el año 2008 para 2006. Finalmente, el artículo concluye con las principales conclusiones obtenidas.

2. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los procesos de reforma estatutaria y la plena asunción de las competencias sanitarias por parte de todas las CCAA ponen de manifiesto algunas necesidades dentro del actual Sistema de Financiación. Por otro lado, el proceso de reforma estatutaria liderado por Cataluña y seguido por otras CCAA pone en cuestión la autonomía y corresponsabilidad que ofrecen el actual sistema de financiación, demandando más capacidad de gobierno para las CCAA tanto en competencias como en financiación. Precisamente del modelo actual se han efectuado ya las liquidaciones correspondientes a 2002-2006. Más volumen de recursos para las CC.AA., más autonomía y una mayor corresponsabilidad son las principales demandas que impulsan esta reforma. Vamos a continuación a analizar la evolución del Sistema hasta 2006 (últimos datos disponibles) tratando de detectar si las necesidades se corresponden con estas demandas.

La principal característica del actual Sistema de Financiación es el alto grado de autonomía financiera que proporciona a todas las CCAA, así como un notable incremento de la capacidad para variar sus ingresos en función de sus necesidades. El Estado pasa a compartir prácticamente todos sus impuestos con las CC.AA., compartiendo, también la buena o mala evolución que los mismos puedan experimentar. Mientras que en el sistema 1997-2001, las CCAA solo tenían capacidad normativa y recaudaban el 15% del IRPF, además de los clásicos Tributos Cedidos en el año 2002 acceden al 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de los Impuestos Especiales sobre el Alcohol, la Cerveza, Productos Intermedios, Labores de Tabaco e Hidrocarburos y al 100% del Impuesto Especial sobre la Electricidad, el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Minorista sobre la Venta de Hidrocarburos.

En un análisis más detallado de la estructura de las diferentes fuentes de financiación con que cuentan las CCAA, nos encontramos con que el Fondo de Suficiencia en calidad de transferencia incondicional sigue siendo su principal recurso, ya que aporta el 29,54% del total de ingresos (Cuadros 1a y 1b y 1c), por debajo de su aportación en el primer año de aplicación (31,60%). Los tributos cedidos y tasas en recaudación real suponen un 22,28% mientras que la cesión del IRPF es otro gran recurso y proporciona un 20,64% de los ingresos de las CCAA. El IVA mantiene su aportación en un 17,44% del total en todas las liquidaciones y los Impuestos Especiales son, con diferencia, el instrumento que menos ingresos aporta a las CCAA, apenas un 9,6% en el año 2002 y menos en la liquidación de 2006 (7,32%), por lo que año a año se reduce así la aportación de este recurso.

En cuanto al peso de cada uno de estos recursos en cada CCAA es bastante heterogéneo. Nos podemos encontrar con CCAA altamente dependientes de las transferencias del Estado como es el caso de Extremadura, cuyo fondo de suficiencia le aporta casi el 60,38% de los recursos, frente a otras como Baleares cuyos recursos autónomos superan sus necesidades de gasto y le lleva a aportar un 8,71% de sus ingresos al Fondo de Suficiencia. Estas diferencias en el peso de los recursos lleva, también, a una diferente evolución de la financiación que recibe cada CCAA.

Sin embargo, el ITE nacional que determina la evolución del fondo de suficiencia crece (1,6935) por encima del PIB nominal (1,6568). Así, de la cesta de tributos que componen el ITE, el IVA es el que ha registrado un mejor comportamiento (índice de evolución entre 1999 y 2006 de 1,8328).

CUADRO 1A
EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA CORRESPONSABILIDAD

Comunidad Autónoma	Auto-nomía Financiera 2001(*) %		Auto-nomía Financiera 2002 %		Auto-nomía Financiera 2003 %		Auto-nomía Financiera 2004 %		Auto-nomía Financiera 2005 %		Corres-ponsabilidad 2001(*) %		Corres-ponsabilidad 2002 %		Corres-ponsabilidad 2003 %		Corres-ponsabilidad 2004 %		Corres-ponsabilidad 2005 %		Corres-ponsabilidad 2006 %	
	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real	rec	real
Cataluña	40,92	83,91	84,31	85,19	85,75	85,72	85,72	85,72	85,72	85,72	28,57	52,54	53,52	55,01	56,77	58,09						
Galicia	20,20	50,75	50,74	51,96	52,59	52,73	52,73	52,73	52,73	52,73	14,28	26,27	26,24	27,56	28,77	29,90						
Andalucía	19,50	53,14	55,18	57,59	57,49	56,90	56,90	56,90	56,90	56,90	14,30	27,80	30,40	33,40	34,07	34,25						
Asturias	26,94	61,56	61,93	62,05	61,65	62,47	62,47	62,47	62,47	18,94	18,94	33,46	34,10	35,24	35,39	37,22						
Cantabria	23,64	58,62	59,69	61,10	62,28	61,46	61,46	61,46	61,46	16,42	16,42	33,04	34,45	35,68	38,21	38,09						
La Rioja	26,71	60,60	57,52	60,44	60,25	60,51	60,51	60,51	60,51	18,57	18,57	36,15	33,97	37,13	37,60	38,64						
Murcia	20,55	61,69	62,79	65,52	67,14	67,50	67,50	67,50	67,50	14,52	14,52	31,93	34,16	37,50	41,05	42,63						
Valencia	31,87	74,49	75,12	77,05	77,31	77,29	77,29	77,29	77,29	23,55	23,55	43,18	44,44	47,19	48,64	49,98						
Aragón	30,71	68,26	68,14	68,99	70,11	70,23	70,23	70,23	70,23	21,98	21,98	39,65	40,13	41,18	43,22	44,41						
Castilla-La Mancha	16,50	50,44	50,40	53,73	55,12	55,78	55,78	55,78	55,78	11,87	11,87	24,73	24,28	28,20	30,85	33,03						
Canarias	24,67	30,02	30,29	31,63	33,28	33,49	33,49	33,49	33,49	17,90	17,90	28,65	28,90	30,28	32,01	32,25						
Extremadura	12,57	37,31	38,63	39,31	39,57	39,62	39,62	39,62	39,62	9,06	9,06	17,06	18,77	19,03	19,85	20,88						
Baleares	35,19	109,67	109,39	108,02	108,21	108,13	108,13	108,13	108,13	24,49	24,49	51,41	51,42	52,97	57,09	59,58						
Madrid	58,27	103,37	102,34	101,20	101,20	101,21	101,21	101,21	101,21	40,35	40,35	70,64	71,04	70,82	71,46	72,28						
Castilla y León	22,57	56,10	55,65	57,21	57,52	57,58	57,58	57,58	57,58	16,04	16,04	30,06	29,55	31,56	32,62	33,37						
Total CCAA.	30,40	68,02	68,63	69,99	70,47	70,44	70,44	70,44	70,44	21,56	21,56	40,28	41,38	43,25	44,69	45,68						

(*) Homogeneización del nivel competencia

CUADRO 1B
ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA EN 2006

Comunidad Autónoma	Recaudación tributos cedidos y tasas recauda- ción real	IRPF (Tarifa auto- nómica CON capacidad normativa)	IVA	II.EE.	I. Sobre Determinados Medios de Transporte	I. Ventas Minoristas Hidrocarburos REAL	Fondo de Suficiencia	Garantías financiación sanidad	Total financiación 2006 rec. Real
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Cataluña	27,74	26,81	19,56	8,07	1,95	1,60	14,28	0,00	100,00
Galicia	13,18	14,42	16,12	6,72	1,14	1,16	47,27	0,00	100,00
Andalucía	18,20	13,86	15,79	6,86	1,47	0,71	43,10	0,00	100,00
Asturias	15,37	19,42	18,09	7,15	1,16	1,27	37,53	0,00	100,00
Cantabria	19,16	17,00	16,29	7,08	1,17	0,75	38,54	0,00	100,00
La Rioja	18,55	18,21	15,40	6,47	1,11	0,78	39,49	0,00	100,00
Murcia	23,65	16,08	16,02	8,85	1,88	1,02	32,50	0,00	100,00
Valencia	26,85	20,22	18,71	8,60	2,03	0,88	22,71	0,00	100,00
Aragón	21,01	21,32	17,46	8,36	1,09	0,99	29,77	0,00	100,00
Castilla-La Mancha	16,97	13,64	13,98	8,77	1,24	1,18	44,22	0,00	100,00
Canarias	16,79	15,46	0,00	1,24	0,00	0,00	66,51	0,00	100,00
Extremadura	9,47	9,65	12,65	6,28	0,84	0,73	60,38	0,00	100,00
Baleares	34,20	22,55	37,24	11,31	2,00	0,83	-8,71	0,68	100,00
Madrid	31,84	35,84	22,61	6,31	3,55	1,06	-1,21	0,00	100,00
Castilla y León	15,36	15,88	15,78	8,43	1,05	1,09	42,42	0,00	100,00
Total CC.AA.	22,28	20,64	17,44	7,32	1,75	1,01	29,54	0,01	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2006 e Informe sobre la financiación de las CC.AA. 1999

CUADRO 1C
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA ENTRE 1999 Y 2006

Comunidad Autónoma	Tributos cedidos y tasas según recaudación real	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IRPF (Tarifa autonómica con capacidad normativa)	IVA	II.EE.	I. Sobre Determinados Medicos de Transporte	I. Ventas Minoristas Hidrocarburos REAL	Fondo de Suficiencia 99-06	Total financiación rec. Real 99-06	Total financiación criterio normativo 99-06	Total financiación criterio normativo 99-06 sin garantías sanitarias
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Cataluña	3.5094	2.0340	2.0254	1.7566	1.3074	1.5114	2.5473	1.6935	2.0499	1.7418	1.7418
Galicia	2.8172	1.9993	1.9817	1.7184	1.2572	1.3125	1.9961	1.6935	1.7845	1.6859	1.6859
Andalucía	3.8990	2.4172	2.4106	1.7674	1.3959	1.7639	1.4506	1.6935	1.9591	1.7586	1.7586
Asturias	2.4774	1.9526	1.9453	1.5436	1.2753	1.4446	2.4330	1.6935	1.7542	1.6600	1.6600
Cantabria	4.0983	2.1184	2.1105	1.8807	1.3153	1.4263	1.4001	1.6935	1.9649	1.7456	1.7456
La Rioja	3.6692	2.1203	2.0956	1.8949	1.2706	1.2453	1.3733	1.6935	1.9329	1.7442	1.7442
Murcia	6.1747	2.7075	2.6864	1.8292	1.4667	1.8172	1.5367	1.6935	2.1979	1.8244	1.8244
Valencia	3.6708	2.3245	2.3021	1.7714	1.3833	1.6455	1.4177	1.6935	2.0772	1.7811	1.7811
Aragón	3.0827	2.1611	2.1583	1.7487	1.3390	1.2258	1.4387	1.6935	1.9202	1.7393	1.7393
Castilla-La Mancha	4.6910	2.6817	2.6762	1.9136	1.3194	1.7191	1.4694	1.6935	1.9890	1.7723	1.7723
Canarias	2.7837	1.9282	1.9147	1.4691	1.4691	1.4205	1.4663	1.6935	1.8442	1.7250	1.7250
Extremadura	3.0187	2.2680	2.2077	1.6888	1.3058	1.4463	1.2481	1.6935	1.7683	1.7001	1.7001
Balears	5.3988	2.1017	2.0861	1.5107	1.4248	1.4463	1.2481	1.5465	2.1666	1.6422	1.6297
Madrid	3.1335	2.0165	2.0081	1.9613	1.2012	2.0108	2.1596	1.6935	2.1583	1.8364	1.8364
Castilla y León	2.9275	2.0143	2.0021	1.7368	1.2769	1.2876	1.3461	1.6935	1.8007	1.6869	1.6869
Total CC-AA.	3.4869	2.1315	2.1201	1.7782	1.3227	1.6588	1.7915	1.6935	1.9793	1.7498	1.7498

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2006 e Informe sobre la financiación de las CC-AA. 1999

La recaudación estatal del IRPF crece (1,7220) claramente también por encima del ITE tras la reforma del Impuesto. A su vez, del conjunto de Impuestos Especiales (I.E.E.) (Cuadro 2), el que ha demostrado una mayor potencia recaudatoria ha sido el que corresponde a las Labores del Tabaco, con un índice de evolución entre 1999 y 2006 igual a 1,5455, muy por encima del resto. En el otro lado nos encontramos los Impuestos Especiales sobre el Alcohol (1,2464) y sobre los Hidrocarburos (1,1466) cuyo crecimiento es muy bajo en este periodo. Tanto el IVA, como los I.E.E. se asignan a las CC.AA. en función de unos índices de consumo y no de la recaudación real. Estos índices deberían recoger los cambios derivados de la población en las CC.AA., pero su elaboración en base a datos oficiales y su retraso, dificultan el reflejo de los incrementos de consumo atribuibles a la mayor población. Como vemos, cualquier incremento en la cesión del IVA o de los I.E.E. aportará un menor dinamismo y suficiencia al total de recursos de CC.AA.

CUADRO 2.
CALCULO DEL ITE NACIONAL DEFINITIVO

ITEn	Millones de euros		Índice
	1999	2006	
IRPF	24.784.817,84	42.678.324,92	1,7220
IVA	19.977.487,87	36.615.076,48	1,8328
Alcohol	429.093,82	534.828,38	1,2464
P.Intermedios	11.892,25	13.021,24	1,0949
Cerveza	108.668,63	167.634,45	1,5426
Tabaco	2.286.868,59	3.534.451,68	1,5455
Hidrocarburos	5.365.575,09	6.152.202,82	1,1466
TOTAL	52.964.404,09	89.695.539,97	1,6935
PIB nominal			1,6568

Fuente: M^e Hacienda (2008).

Por otro lado, en nuestro sistema de financiación hay que tener en cuenta que la población no es la única variable que determina el reparto de los recursos y que, por tanto, el objetivo del sistema no es alcanzar una igualdad en la financiación per cápita, por lo que recurrir a las comparaciones en financiación per cápita nos puede dar una idea bastante aproximada de los resultados del sistema en términos de solidaridad. A modo de ejemplo, los Cuadros 3 (a) y 3 (b) recogen la financiación per cápita y los índices de situación con respecto a la media para los años 1999 y 2006. Lo primero que se observa ahí es que en el año 1999 se parte, ya, de una situación desigual en términos de financiación per cápita. Así, nos encontramos con CCAA que, como La Rioja, obtienen en 1999 una financiación de 1.853 euros por persona, frente a otras como Madrid con 1.361 euros por persona. Existe una variación de entorno a un 10% en la financiación per cápita de las diferentes CCAA con respecto a la media que se mantiene en el 9% en 2006. El punto de partida del sistema, es por tanto, la dispersión en la financiación per cápita, característica ésta que acompaña al sistema de financiación autonómico a lo largo de los quinquenios por los que ha pasado tal y como muestra el Cuadro 3 (a)

CUADRO 3 (A)
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN PER CÁPITA ENTRE 1999 Y 2006

Comunidad Autónoma	Total financiación P Cápita 1999	Total financiación P Cápita, Rec		Total financiación P Cápita, Rec		Total financiación P Cápita, Rec		Evolución de la P.C. entre 1999 y 2006.		Evolución de la población entre 1999 y 2006		Evolución de la Finan. total entre 1999 y 2006. Rec.		Evolución de la Finan. total entre 1999 y 2006. Rec. Normativa
		Real 2002	Real 2003	Real 2004	Real 2005	Real 2006	Rec. Real	Rec. Real	Rec. Real	Rec. Real	Rec. Real	Rec. Real		
Cataluña	1.481,94	1.861,46	1.990,17	2.171,33	2.399,81	2.643,05	1.7935	1,1494	2,0499	1,7418				
Galicia	1.566,56	1.936,68	2.076,30	2.231,86	2.476,18	2.761,55	1.7606	1,0136	1,7845	1,6859				
Andalucía	1.464,93	1.800,48	1.969,52	2.155,14	2.386,43	2.628,70	1.7944	1,0918	1,9591	1,7586				
Asturias	1.524,08	1.898,13	2.061,97	2.209,90	2.398,28	2.692,01	1.7663	0,9932	1,7542	1,6600				
Cantabria	1.716,15	2.179,42	2.370,45	2.539,02	2.877,24	3.136,87	1.8279	1,0750	1,9649	1,7456				
La Rioja	1.853,70	2.130,33	2.375,25	2.588,75	2.785,25	3.101,16	1.6730	1,1554	1,9329	1,7442				
Murcia	1.364,17	1.645,74	1.775,04	1.942,72	2.231,30	2.474,98	1.8143	1,2115	2,1979	1,8244				
Valencia	1.356,59	1.673,73	1.792,15	1.967,33	2.174,52	2.387,40	1.7573	1,1821	2,0772	1,7811				
Aragón	1.615,07	1.984,80	2.168,77	2.303,88	2.566,70	2.881,23	1.7940	1,0764	1,9202	1,7393				
Castilla-La Mancha	1.549,15	1.890,67	1.984,33	2.182,19	2.458,08	2.751,23	1.7760	1,1194	1,9880	1,7723				
Canarias	1.551,73	1.766,04	1.846,38	1.952,24	2.152,72	2.398,42	1.5456	1,1932	1,8442	1,7250				
Extremadura	1.668,45	2.048,37	2.243,09	2.368,24	2.607,47	2.915,54	1.7475	1,0119	1,7683	1,7001				
Baleares	1.365,46	1.672,83	1.774,43	1.918,24	2.184,95	2.428,75	1.7787	1,2181	2,1666	1,6422				
Madrid	1.361,67	1.735,96	1.888,22	2.055,80	2.259,15	2.516,77	1.8483	1,1677	2,1583	1,8364				
Castilla y León	1.603,90	2.011,56	2.155,23	2.337,27	2.576,38	2.848,11	1.7757	1,0141	1,8007	1,6869				
Total CC.AA.	1.479,95	1.827,96	1.966,93	2.138,28	2.367,25	2.621,37	1.7713	1,1175	1,9793	1,7498				

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2006 e Informe sobre la financiación de las CC.AA. 1999

CUADRO 3 (B)
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN PER CÁPITA ENTRE 1999 Y 2006

Comunidad Autónoma	2002		2003		2004		2005		2006		Variación del Índice 2006-2002
	Índice financiación P. Cápita 1999	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	Índice financiación P. Cápita Rec. Real	
Cataluña	100,13	101,83	101,08	101,55	101,38	100,83	100,83	100,83	100,83	100,83	-1,01
Galicia	105,99	105,95	105,56	104,38	104,60	105,35	105,35	105,35	105,35	105,35	-0,60
Andalucía	98,99	98,50	100,03	100,79	100,81	100,28	100,28	100,28	100,28	100,28	1,78
Asturias	102,98	103,84	104,73	103,35	101,31	102,69	102,69	102,69	102,69	102,69	-1,14
Cantabria	115,96	119,23	120,39	118,74	121,54	119,67	119,67	119,67	119,67	119,67	0,44
La Rioja	125,25	116,54	120,64	121,07	117,66	118,30	118,30	118,30	118,30	118,30	1,76
Murcia	92,18	90,03	90,05	90,85	94,26	94,42	94,42	94,42	94,42	94,42	4,88
Valencia	91,80	91,56	91,02	92,01	91,86	91,07	91,07	91,07	91,07	91,07	-0,49
Aragón	109,13	108,58	110,15	107,74	108,43	109,91	109,91	109,91	109,91	109,91	1,33
Castilla-La Mancha	104,88	103,43	100,78	102,05	103,75	104,95	104,95	104,95	104,95	104,95	1,62
Canarias	104,85	96,61	93,78	91,30	90,94	91,49	91,49	91,49	91,49	91,49	-5,12
Extremadura	112,74	112,06	113,92	110,75	110,15	111,22	111,22	111,22	111,22	111,22	-0,84
Baleares	92,26	91,51	90,12	89,71	92,30	92,65	92,65	92,65	92,65	92,65	1,14
Madrid	92,01	94,97	95,90	96,14	95,43	96,01	96,01	96,01	96,01	96,01	1,04
Castilla y León	108,98	110,04	109,46	109,31	108,83	108,65	108,65	108,65	108,65	108,65	-1,39
Total CC-AA.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
Coefficiente de Variación	0,10	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2006 e Informe sobre la financiación de las CC-AA. 1999

3. LA SANIDAD Y SU FINANCIACIÓN GARANTIZADA

La financiación sanitaria es la receptora de unos recursos mínimos que se vinculan anualmente a la evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE) según números 1 y 2 de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre. En el caso del ejercicio 2006 (Cuadro 4), la financiación sanitaria ha ascendido a unos 40.952,94 millones de euros con índices de crecimiento importantes y por encima del índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado 1999-2006 (1,7520) en todas las CCAA excepto en Baleares.

Por otro lado, las garantías de financiación sanitaria pueden entenderse en este caso de dos modos. Por un lado, para que aquellas CCAA del antiguo INSALUD-Gestión Transferida no perdiesen con el cambio del sistema no siendo de aplicación en este caso dada la positiva evolución de la financiación sanitaria. Así, las CCAA que tenían la sanidad traspasada antes de 2001, han recibido asimismo en el año 2002 la liquidación del sistema 1997/2001, como transferencia finalista. Por otro, las garantías pueden entenderse en el sentido de que se establece en la propia Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, un mecanismo transitorio de garantía financiera dinámica por el cual durante los tres primeros años de funcionamiento del nuevo sistema (2002-2004) el Estado garantizará a las CCAA que el índice de evolución de los recursos asignados para sanidad sea el de la evolución del PIB nominal a precios de mercado (Disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre). No obstante, esta garantía ha sido ampliada tras el acuerdo de mejora de la financiación sanitaria de Septiembre de 2005, y hasta tanto se apruebe un nuevo sistema de financiación autonómica como consecuencia de la II Conferencia de Presidentes Autonómicos. El crecimiento del ITE nacional acumulado (1,6935) ha pasado ahora a ser superior al del PIB (1,6568). Este elevado crecimiento de una buena parte de la financiación de las CC.AA. provoca que en 2006 sea sólo Baleares la CCAA que recibe garantías al crecimiento de la financiación sanitaria, debiendo ésta priorizar el gasto sanitario frente a otras competencias asumidas en el futuro.

De todos modos, hay que señalar que el "supuesto" problema presentado en la financiación de la sanidad no se deba a su suficiencia financiera, sino que sería más bien de evolución del propio gasto sanitario (Cantarero, 2003). El Cuadro 5 recoge así la financiación per cápita que se dedica a la prestación de los servicios sanitarios, en los años 1999 y 2005. En este cuadro se ha tomado como denominador la población protegida y no la población total por considerar que se ajusta mejor a los usuarios del servicio.

Como se observa en el año 1999 en financiación per capita de este servicio era La Rioja (al igual que en la financiación total) la Comunidad que más recursos per cápita recibe para financiar la sanidad, en concreto 804 euros por usuario. Por el contrario, la Comunidad que menos financiación recibe es Madrid con 622 euros por usuario. Como ocurre con la financiación total el punto de partida es desigual reflejando un determinado patrón de distribución de los recursos. Aunque el peso de la población protegida es de un 75% y el resto corresponde a la población mayor de 65 años, el tomar en el denominador un índice ponderado de estas dos variables no cambia el resultado en términos de dispersión. Cuando el modelo evoluciona hasta 2005 vemos como la primera consecuencia es una mayor variación en la financiación per cápita. Baleares con 974,23 euros es la Comunidad que menos recursos recibe en el año 2006, habiendo recibido en ese año la garantía de crecimiento, y La Rioja con 1.239,75 euros por usuario se convierte en la Comunidad que dispone de más recursos para destinar a la sanidad.

CUADRO 4.
DINÁMICA DEL SISTEMA EN LA FINANCIACIÓN SANITARIA (1999-2006) MILLONES DE EUROS

CCAA	2002		2003		2004		2005		2006		Índice 99/02		Índice 99/03		Índice 99/06						
	Rec. total	% s/fin	Rec. total	% s/fin	Rec. total	% s/fin	Rec. total	% s/fin	Rec. total	% s/fin	Índice 99/02	Índice 99/03	Índice 99/04	Índice 99/05	Índice 99/06						
Cataluña	3975,88	460,03	354,9	0,73	526,03	35,77	0,69	5549,99	70,09	1,32	6197,43	0	0	6625,39	0	0,00	1,2224	1,3194	1,3899	1,5692	1,7419
Galicia	1735,67	2100,25	363,7	1,78	2294,35	59,95	2,41	2347,65	107,11	4,56	2621,92	32,73	0,09	2926,24	0	0,00	121,01	1,2673	1,3526	1,5104	1,6659
Andalucía	4402,49	5401,17	1961	0,36	5301,06	0	0	6161,61	64,81	1,05	6929,66	0	0	7178,03	0	0,00	1,2268	1,32	1,3999	1,514	1,7667
Asurias	744	301,63	144,6	1,6	939,06	21,83	2,38	995,94	53,3	5,55	1101,91	35,59	0,1	1239,13	0	0,00	1,2119	1,2677	1,34	1,4909	1,6355
Cantabria	399,69	492,41	0	0	527,91	0	0	557,79	74,9	1,34	636,21	0	0	697,99	0	0,00	1,222	1,3206	1,3936	1,5699	1,7456
León	202,93	244,49	5,26	2,15	294,37	3,04	1,15	281,49	53,6	1,91	302,89	0	0	353,78	0	0,00	1,2694	1,3304	1,3878	1,5416	1,7442
Murcia	614,07	865,6	0	0	893,51	0	0	962,77	0	0	1094,23	0	0	1229,77	0	0,00	1,2386	1,333	1,4283	1,6036	1,8244
Valencia	2475,47	3045,97	208	0,07	3277,49	0	0	3510,89	0,15	0,01	3863,28	0	0	4408,36	0	0,00	1,2336	1,324	1,4142	1,5989	1,7811
Aragón	826,65	896,3	10,8	1,1	1092,24	1,88	1,1	1189,99	30,42	2,67	1275,62	0	0	1438,15	0	0,00	1,1928	1,314	1,3715	1,5426	1,7393
C. Valenciana	1094,09	1339,77	7,9	0,55	1441,57	1,88	0,13	1530,12	17,26	1,13	1722,92	0	0	1939,02	0	0,00	1,2246	1,3167	1,3865	1,5144	1,7223
Canarias	1094,4	1274,1	0	0	1399,18	5,57	0,41	1493,91	53,14	3,77	1995,69	0	0	1786,01	0	0,00	1,2317	1,313	1,3829	1,5329	1,7266
Extremadura	692,02	899,51	12,58	1,5	996,24	16,12	1,8	993,09	40,64	4,33	1049,69	8,82	0,02	1176,49	0	0,00	1,2151	1,2551	1,3536	1,5168	1,7001
Balears	516,81	612,06	24,29	3,97	659,33	20,03	3,5	692,22	38,7	5,89	794,42	25,94	0,07	840,09	14,01	1,66	11860	1,278	1,3994	1,4791	1,6113
Madrid	2993,03	3799,04	0	0	4049,99	0	0	4325,71	0	0	4963,07	0	0	5491,97	0	0,00	1,2966	1,3522	1,4464	1,623	1,8064
Castilla y León	1636,41	1941,6	40,07	2,06	2071,65	49,99	2,41	2176,96	99,33	4,56	2425,21	39,9	0,11	2719,23	0	0,00	1,2194	1,2673	1,3526	1,5169	1,6946
Total	23374,31	28662,91	269,9	0,73	30252,12	24,08	0,73	32970,94	692,94	1,82	36473,69	143,18	0,39	40692,94	14,01	0,03	1,2263	1,3145	1,3935	1,5604	1,7520
ÍTE regional																					
PE																					

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2004, 2005, 2006 y 2007).

CUADRO 5.
FINANCIACIÓN SANITARIA PER CÁPITA Y EVOLUCIÓN ENTRE 1999 Y 2005

Comunidades Autónomas	Financiación PC de la Sanidad en 1999 (pob protegida)	Índice Financiación PC de la Sanidad en 1999 (pob protegida)	Financiación PC de la Sanidad en 2005 (pob protegida)	Índice de financiación PC de la Sanidad en 2005 (pob protegida)	Evolución financiación sanitaria PC 2005/1999	Evolución población protegida 2005/1999
Cataluña	660,324	99,756	1027,623	99,489	1,556	1,132
Galicia	674,232	101,857	1018,384	98,594	1,510	1,015
Andalucía	644,553	97,373	1014,549	98,223	1,574	1,079
Asturias	709,961	107,254	1051,401	101,791	1,481	0,994
Cantabria	790,347	119,398	1238,298	119,885	1,567	1,067
La Rioja	804,179	121,488	1239,751	120,026	1,542	1,140
Murcia	642,170	97,013	1032,919	100,002	1,608	1,195
CValenciana	637,265	96,272	1012,551	98,030	1,589	1,160
Aragón	746,190	112,727	1151,092	111,442	1,543	1,077
C. Mancha	669,511	101,144	1054,069	102,049	1,574	1,102
Canarias	651,363	98,402	998,448	96,664	1,533	1,182
Extremadura	688,689	104,041	1044,637	101,136	1,517	1,008
Baleares	658,662	99,505	974,235	94,320	1,479	1,205
Madrid	635,035	95,935	1030,636	99,781	1,623	1,180
C. León	694,672	104,945	1046,797	101,345	1,507	1,010
Total	661,942	100,000	1032,903	100,000	1,560	1,109

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2004, 2005, 2006 y 2007).

En resumen, la descentralización sanitaria parece haber supuesto presupuestos con mayor cautela y menos eufóricos que en el ejercicio 2002 debido a que muchas CCAA (especialmente las que pertenecían al antiguo INSALUD Gestión Transferida) han experimentado las primeras dificultades financieras, sobre todo, debido al aumento descontrolado de la factura farmacéutica y al impulso al gasto en personal. Precisamente, ello puede condicionar las inversiones públicas en un contexto de estabilidad presupuestaria y facilitar en parte la penetración del sector privado. Por último, señalar que se ha planteado también en el marco de las posibles líneas de reforma como los cambios que se pretenden introducir con el Estatuto de Cataluña respecto a la financiación supondrían en caso de generalizarse al resto de CCAA mejoras en la autonomía financiera en las CCAA más dinámicas. No obstante, su efecto final dependerá de si se mantiene el Fondo de Suficiencia tal y como lo entendemos hasta ahora o si, como parece probable, se revise de nuevo el cálculo de necesidades y a su vez se actualice. Esto es necesario dado que la evolución en el pasado de las recaudaciones de tributos cedidos o compartidos por las CCAA suelen tener un comportamiento distinto y existe incertidumbre acerca de su evolución futura, por lo que la dependencia en mayor medida de la recaudación de las cestas de impuestos incrementa el riesgo financiero para las CCAA.

4. CONCLUSIONES.

En este trabajo se ha descrito el funcionamiento del sistema actual de financiación territorial autonómica analizando así sus últimas liquidaciones. Los resultados obtenidos indican como las CCAA han conseguido incrementar notablemente su grado de autonomía financiera así como su suficiencia, garantizada ésta última con un crecimiento de los recursos por encima del PIB. En todo caso, hasta el momento en el cual se llegue a un acuerdo sobre el nuevo modelo de financiación, queda tiempo para poder incorporar al mismo instrumentos que solucionen parte de los problemas detectados en los últimos años tales como la actualización de las variables de reparto, la ampliación de competencias normativas en tributos a las CCAA y la redefinición de los mecanismos de nivelación y solidaridad interterritorial. En este sentido, sería factible actualizar las transferencias por parte del Estado (hasta ahora quinquenalmente) o establecer un período de ajuste gradual, ya que sino se corre el riesgo de que la evolución de la financiación según las necesidades de gasto con comportamiento expansivo provoque no sólo desnivelación entre regiones sino lo ocurrido en los anteriores quinquenios, es decir, problemas de suficiencia financiera.

BIBLIOGRAFÍA

- BORRAZ, S., POU, V. (2006): "La reforma del modelo definitivo de financiación autonómica". *Cuadernos de Información Económica* 190, 115-124.
- CANTARERO, D. (2003). Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España. Investigaciones nº 8/03, IEF, Madrid.
- CANTARERO, D. y FERNÁNDEZ, N. (2005): "Corresponsabilidad fiscal y cesión del IRPF". *Análisis Local*, 63, 35-48.
- DÍAZ DE SARRALDE, S., TRANCHEZ, J.M. y TORREJÓN, L. (2006): "La capacidad normativa en los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: situación actual y vías de reforma". *Análisis Local*, nº 65.II/2006, 47-59.
- ESPASA, M. (2006): "La financiación autonómica: fallos del modelo y perspectivas de futuro a partir de la propuesta acordada para Cataluña". *Análisis Local*, nº 65.II/2006, 33-45.
- ESTELLER, A., NAVAS, J. y SORRIBAS, P. (2005): "El diseño de las cestas autonómicas desde una perspectiva financiera". *Investigaciones Regionales*, 7, Otoño 2005.
- FERNÁNDEZ, N. (2005): "La participación en los ingresos del Estado", en Varona, J.E. (ed.): *25 Años de Financiación Autonómica*. Parlamento de Cantabria, Santander.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007): Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2007-2010, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria y liquidación definitiva de dicho ejercicio. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008a): Presentación de Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006b): Problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2002a): "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española* 163-(4/2002), 157-187, IEF, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2002b): "El sistema de financiación autonómica 2002". En: Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 15-60, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J., GRANADO, O. (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, Madrid.
- SEVILLA, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Crítica, Barcelona.
- UTRILLA, A. (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad". En Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 61-110, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.