

## V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA APROBADO EN 2001: UNA VALORACIÓN A PARTIR DE LA LIQUIDACIÓN DEL AÑO 2002

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Ana Herero Alcalde<sup>1</sup>*

#### Introducción

En el Informe de Comunidades publicado en 2002 analizábamos con cierto detenimiento los rasgos esenciales del Acuerdo firmado en 2001, cuyos elementos esenciales quedarían recogidos en la Ley 21/2001 de financiación de las Comunidades Autónomas. Entonces señalábamos los principales aciertos y debilidades de aquel sistema, poniendo de manifiesto cómo había que valorar positivamente que el acuerdo fuera firmado por todas las Comunidades, así como el aumento de autonomía financiera que se consagraba en el mismo. Entre los defectos apuntados, destacaba la falta de ajuste de la financiación a las necesidades de gasto, como consecuencia del proceso de negociación y de la aplicación de reglas específicas para lograr la aceptación de los territorios más reticentes (reglas de modulación), la desaparición de las garantías para asegurar la financiación a largo plazo, y la calificación de «permanente» aplicada al sistema acordado.

En el mes de julio de 2004 se hizo pública la primera liquidación del sistema aprobado en 2001 y, a pesar del corto periodo transcurrido y de la aprobación unánime del modelo, se ha reabierto de nuevo el debate sobre la «necesaria» reforma de la financiación autonómica, en buena medida condicionado por el crecimiento del gasto sanitario, la expansión de la inmigración en algunas Comunidades y la puesta en marcha de la reforma de los Estatutos de Autonomía. En concreto, en la Comunidad catalana, el debate sobre la financiación se ha vinculado a la discusión sobre los saldos fiscales de su territorio con la Administración Central y a la existencia de un saldo negativo excesivo que, en algunos medios, se ha llegado a calificar de «expolio fiscal».

Aunque no entraremos en detalle en la problemática de las balanzas fiscales, entendemos que se trata de un instrumento muy útil para ayudar a comprender las relaciones, en términos de flujos de ingresos y gastos, entre las Comunidades y la Administración Central. Sin embargo, a nuestro juicio, las conclusiones de este tipo de trabajos no deberían emplearse en el debate político ni para justificar una reforma radical de las relaciones entre las Comunidades y la Administración Central, ni tampoco para poner en marcha la reforma del modelo de financiación autonómica, pues se trata de cuestiones muy diferentes que no deberían ser objeto de consideración conjunta.<sup>2</sup>

1. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por Ángela Blanco al trabajo que se presenta.

2. Por otra parte, habría que resaltar la enorme complejidad y disparidad de opciones

En todo caso, la polémica sobre la reforma se ha vuelto a abrir y en su marco se señala la conveniencia de aumentar el grado de responsabilidad fiscal y de revisar el mecanismo de nivelación del modelo. Será necesario estudiar las mejores alternativas disponibles a partir de las formulaciones políticas que se vayan produciendo. No obstante, el examen del funcionamiento del modelo puede servir, también, para ilustrar el debate general y para poner de manifiesto las luces y las sombras del modelo anterior. A ello dedicamos nuestra atención en las páginas siguientes.

En este trabajo, después de revisar los rasgos básicos del modelo aprobado en 2001, expresando sus aspectos más positivos y negativos, se analiza su funcionamiento en su primer año de vigencia, a partir de las exigencias tradicionales de suficiencia estática y dinámica, solidaridad y autonomía.

### Rasgos y debilidades del modelo de financiación aprobado en 2001

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, en Julio de 2001, un nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común, que nacía con vocación de permanencia, en la medida en que no estaba prevista su renovación o reforma pasado un periodo determinado, tal y como había venido ocurriendo en las dos décadas anteriores. La aprobación de este nuevo sistema exigió proceder a la reforma de la LOFCA y fue desarrollada, a continuación, por la Ley 21/2001 de 27 de diciembre.<sup>3</sup> Las características más importantes de este nuevo sistema eran las siguientes:

- Una vez finalizados los traspasos sanitarios a todas las Comunidades Autónomas, se incorporaba la sanidad al fondo de financiación general, poniendo fin así a un sistema diferenciado respecto al resto de competencias, que se había mantenido vigente desde el comienzo de tales traspasos.
- Coincidiendo con la homogeneización competencial en sanidad y educación, se cedía a las Comunidades una parte de la recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales, territorializándola en función de la participación autonómica en el consumo nacional. Además, se incrementaba hasta el 33% la participación de las Comunidades en la tarifa del IRPF.
- Tras la comprobación, durante el quinquenio anterior, de que la cesión de competencias normativas en los tributos cedidos no generaría graves problemas de competencia fiscal entre las Comunidades, el nuevo sistema otorgaba una ampliación de las mismas, permitiendo así a los gobiernos

---

metodológicas aplicables que implica la elaboración de las balanzas fiscales, así como la gran dispersión de los resultados que ofrecen los ejercicios realizados.

3. Ley Orgánica 7/2001 de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. El análisis detallado de la reforma puede verse en Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).

autonómicos actuar sobre la presión fiscal a ejercer en sus territorios y sobre el patrón distributivo a alcanzar con la combinación de los programas de gastos e ingresos públicos.

- Adicionalmente, el Acuerdo concedía una autorización para que las Comunidades Autónomas destinaran hasta el 25% de los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial a la financiación de los gastos corrientes generados por inversiones financiadas con el Fondo en los dos ejercicios anteriores, reconociendo así que la realización de gastos de capital genera, en la mayor parte de los casos, gastos corrientes (de mantenimiento y funcionamiento) en los ejercicios posteriores.<sup>4</sup>

Así pues, la reforma de la LOFCA proporcionaba a las Comunidades Autónomas un mayor nivel de autonomía financiera desde varios puntos de vista. En primer lugar, la desaparición del INSALUD ponía punto final a las transferencias condicionadas que, hasta 2001, venían financiando la sanidad descentralizada, pasando a un sistema de financiación incondicionada basado en la asignación de una parte de la recaudación territorializada de los impuestos indirectos. En segundo lugar, la propia cesión de una parte de la recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales venía a reducir, desde cierta perspectiva, la dependencia financiera de las Comunidades. Aunque la participación en impuesto no es sino una modalidad de ingresos sobre los que los gobiernos autonómicos no tienen capacidad de actuación porque no se les han atribuido competencias normativas, también hay que señalar que se trata de un instrumento financiero que goza de un mayor grado de automatismo que la Participación en Ingresos del Estado, a la que venían a sustituir de forma parcial, y permite un mejor cumplimiento del principio de correspondencia.<sup>5</sup> Y, para finalizar, la ampliación de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Tributos sobre el Juego, ha redundado, como es lógico, en una mayor autonomía financiera, de la que no se ha hecho un uso muy intenso, como se verá más adelante.

El incremento de autonomía financiera vino acompañado, en el acuerdo de 2001, de una desaparición casi total de las garantías de suficiencia dinámica que habían estado vigentes en los quinquenios anteriores.<sup>6</sup> Con la cesión de nuevas fuentes de ingresos y de nuevas competencias normativas, las Comunidades Autónomas pasaban a asumir un mayor riesgo financiero, dado que el Gobierno Central sólo se comprometía a garantizar los recursos destinados a la sanidad

---

4. Ley 22/2001 de 27 de diciembre reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

5. Según el cual los beneficiarios de los servicios públicos suministrados por una autoridad subcentral deben coincidir, en la medida de lo posible, con los contribuyentes que sufragan los impuestos necesarios para financiar aquellos servicios.

6. La desaparición de las garantías destinadas a asegurar ingresos en el futuro era coherente con la finalidad de aumentar el grado de responsabilidad de las Comunidades ante sus ciudadanos.

durante los tres primeros años de vigencia del nuevo sistema. A partir de entonces, la evolución de cada una de las fuentes tributarias autonómicas sería la que determinaría la capacidad de cada territorio para financiar los servicios públicos transferidos.

En las siguientes líneas, se va a proceder a presentar una breve síntesis del funcionamiento en la práctica del sistema aprobado en 2001<sup>7</sup> para, más adelante, pasar a realizar una valoración de los resultados en su primer año de vigencia (2002).

### *Características básicas del nuevo sistema*

El punto de partida del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera fue, como había ocurrido en negociaciones anteriores, que ninguna Comunidad podía perder recursos con el cambio de sistema, de manera que el Estado garantizaba a todos los territorios, al menos, la financiación que habían percibido en el año base (1999). De este modo, el cálculo de la *restricción inicial* se realizó de la siguiente forma:

- Para las competencias comunes y la educación, la denominada Masa Homogénea (*MHCCE*) se calculó como la suma de los recursos obtenidos, en 1999, por las siguientes fuentes de ingresos: tributos cedidos (*TC99*) y tasas afectadas (*TAS99*) a los servicios transferidos (recaudación normativa), rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF (*TIR99*), participación en la cuota líquida del IRPF (*PIR99*),<sup>8</sup> participación en los Ingresos del Estado (*PIE99*) y Fondo de Garantía (*FG99*). A esas cantidades, había que sumarle, además, el valor de las competencias de los servicios transferidos a las Comunidades con posterioridad a 1999 (*CT<sup>+</sup>99*), así como descontarles el coste de las competencias singulares (*CS99*).
- Para las competencias sanitarias, la Masa Homogénea (*MHS*) se calculó a partir del gasto sanitario liquidado en 1999 (*GLS*) por las respectivas Comunidades Autónomas, o por el INSALUD-Gestión Directa, según quién estuviese gestionando estos servicios en el año base.<sup>9</sup>
- La Masa Homogénea de los servicios sociales (*MHSS*) se obtuvo, también, en función del gasto liquidado en servicios sociales en el año base (*GLSS*).

De este modo, la Comunidad Autónoma *i*, no podría obtener, después de la estimación de sus necesidades de gasto y de la distribución de los recursos a partir de éstas, una cuantía de ingresos inferior a la siguiente:

7. Véase Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002)

8. Recuérdese que el sistema de financiación aprobado en 1996 distinguía dos instrumentos vinculados al IRPF: la participación autonómica en la cuota líquida del impuesto (15%) y la participación en la tarifa del impuesto (15%). Véase Ruiz-Huerta y Granado (2004).

9. En realidad el gasto liquidado en 1999 se calculó deflactando el gasto liquidado de 2000, dado que los acuerdos del modelo de financiación vigente en ese momento incrementaron los recursos financieros sanitarios en 150,25 millones de Euros.

des de gasto, estimadas por la participación regional en la población (ponderada al 94%),<sup>12</sup> en la superficie (4,2%), en la dispersión de la población (1,2%),<sup>13</sup> y en la insularidad (0,6%).<sup>14</sup>

Según el contenido del acuerdo, si una Comunidad concreta hubiese obtenido, con el Fondo General (*FGCCE*) y el Fondo para paliar la escasa densidad de población, una cuantía de recursos inferior a su Masa Homogénea, entraría en funcionamiento la garantía de mínimos por competencias comunes (*GMCCCE*).

La suma de las Masas Homogéneas Sanitarias se desglosó en dos fondos. Por una parte, 240,4 millones de Euros se distribuyeron, en función de la población protegida autonómica, bajo la rúbrica de Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal (*FAIT*).<sup>15</sup> La cuantía restante constituiría el Fondo General Sanitario (*FGS*), a distribuir según las necesidades de gasto de las Comunidades, estimadas por la población protegida<sup>16</sup> (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

Cuando una Comunidad Autónoma obtuviese, mediante ambos fondos, una cuantía de recursos inferior a su Masa Homogénea, entraría en funcionamiento la correspondiente Garantía de Mínimos (*GMS*). Se previó, además, la distribución de una transferencia adicional, denominada Fondo de Cohesión, que iría destinada a financiar los gastos sanitarios generados por la atención a pacientes desplazados de otras Comunidades Autónomas o de países con los que existiera un convenio al respecto.<sup>17</sup> El objetivo de este Fondo era garantizar, por una parte, una accesibilidad similar a los servicios sanitarios en todo el territorio español cuando, por motivos de racionalidad técnica y económica, determinados tratamientos sólo estuviesen disponibles en algunas Comunidades;<sup>18</sup> y, por otra, dar cumplimiento a los convenios sanitarios internacionales suscritos por el Estado español.

En el ámbito de los servicios sociales, la distribución del Fondo General de Servicios Sociales se realizó según la participación regional en la población mayor de 65 años, con la correspondiente Garantía de Mínimos (*GMSS*) en el caso de que la financiación fuese inferior a la restricción inicial.

---

12. Población de hecho (datos del Padrón).

13. Aproximada por el número de núcleos de población existentes en cada territorio.

14. Estimada por la distancia de las islas a la Península.

15. Los recursos distribuidos por este Fondo quedan ligados al cumplimiento de objetivos que se fijan en Convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas.

16. Calculada por la población de hecho menos los grupos de población cubiertos por Mutualidades.

17. El desarrollo normativo del Fondo de Cohesión Sanitaria se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1247/2002 y la Ley 16/2003 de 28 de mayo de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (artículos 22 y 28 y Disposición Adicional Quinta). Esta partida presupuestaria prevé compensar a las Comunidades por la atención sanitaria a pacientes desplazados de otras Comunidades Autónomas o de países con los que exista un convenio al respecto. Para que se produzca la compensación, el desplazamiento del paciente ha de ser indicado por un especialista del territorio de origen.

18. Blanco (2004).

Así pues, las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma ( $NG_i$ ) vendrían dadas por la suma de las categorías que se presentan a continuación.

$$NG_i = FGCCE_i + FEDP_i + FRR_i + GMCC_i + FGS_i + FAIT_i + GMS_i + FGSS_i + GMSS_i$$

[5]

Una vez calculadas las necesidades financieras de cada territorio, entraban en funcionamiento las denominadas reglas de modulación, que pretendían impedir una excesiva dispersión en la variación de los recursos disponibles, mediante el establecimiento de un techo y un suelo de crecimiento.<sup>19</sup> Aplicadas las reglas de modulación a las necesidades de gasto estimadas, se conocían entonces los recursos financieros garantizados por la Administración a la Comunidad Autónoma  $i$  ( $RG_i$ ), que venían a financiarse con los siguientes bloques de recursos:

$$RG_i = RNTC_i + RNTA_i + TIRPF_i + PIVA_i + PIEE_i + FAIT_i + FS_i$$

[6]

donde

$RNTC_i$  representa el rendimiento normativo de los tributos cedidos

$RNTA_i$  expresa la recaudación normativa de las tasas afectas a los servicios transferidos

$TIRPF_i$  es el rendimiento del tramo autonómico del IRPF

$PIVA_i$  constituye la recaudación territorializada del IVA nacional<sup>20</sup>

$PIEE_i$  representa la imputación territorial de los Impuestos Especiales cedidos parcial o totalmente<sup>21</sup>

19. En lo que respecta al crecimiento máximo de los recursos (con respecto a la restricción inicial), el montante final no podía superar el 75% del crecimiento medio, salvo que supusiese una merma de más del 25% de los recursos teóricos del año base. Por otra parte, cuando una Comunidad contase con más del 10% del total de núcleos de población existentes, el exceso de la tasa de crecimiento se multiplicaría por 0,49 para calcular el importe de la deducción de recursos. Por su parte, la tasa mínima de crecimiento de los recursos estaba condicionada al nivel de renta per cápita de cada territorio: cuando fuese inferior al 70% de la media, la variación de los recursos debería ser superior al 120% de la media; cuando estuviese entre el 70 y el 75% de la media, el crecimiento debería superar el 30% de la media; y cuando la renta estuviese entre el 75 y el 82% de la media, la tasa de variación debería estar por encima del 22% del crecimiento medio.

20. La imputación territorial del IVA a las Comunidades Autónomas se lleva a cabo, como ya se ha explicado en páginas anteriores, en función de la participación autonómica en el consumo nacional. Ahora bien, esa participación se calcula a partir de una encuesta específica de consumo, diferenciada de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que ha suscitado quejas entre algunas Comunidades, por la diferente metodología empleada y el pequeño tamaño de la muestra.

21. La territorialización de los Impuestos Especiales se realiza en función de los siguientes criterios: en los impuestos que recaen sobre las labores del tabaco, según las ventas territoriales a expendidurías de tabaco; en los impuestos que recaen sobre la venta de hidrocarburos, en función de las entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos; en los impuestos sobre bebidas alcohólicas y productos intermedios, según el consumo territo-

*FAIT*, son los fondos condicionados percibidos para financiar programas de ahorro en incapacidad temporal

*FS*, es el Fondo de Suficiencia, que funciona como elemento de cierre del sistema, calculándose como la diferencia entre los recursos garantizados (*RG<sub>i</sub>*) y el rendimiento de todos los recursos anteriores.

### *La desaparición de las garantías de suficiencia dinámica*

En lo que respecta a las garantías de suficiencia dinámica del sistema, es preciso realizar una serie de consideraciones. A diferencia de lo que había venido ocurriendo en años anteriores, no se contemplaba ninguna garantía *general* de suficiencia dinámica, aunque sí una garantía relativa a los recursos sanitarios, que comprometía a la Administración central a actualizar los recursos sanitarios garantizados al mismo ritmo de crecimiento que el PIB nominal, durante los tres primeros años de vigencia del modelo. En todo caso, las Comunidades estaban obligadas, de forma simultánea, a incrementar la financiación sanitaria al ritmo de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (*ITE*). De este modo, en el caso de que los *ITE* crecieran por encima del PIB, el sistema de financiación autonómica estaría generando un problema de suficiencia que sólo podrían resolver las Comunidades ejerciendo su autonomía financiera por la vía de los recursos propios o de los tributos cedidos o, de forma alternativa, desviando hacia el sistema sanitario fondos procedentes de otras partidas de gasto. Estos problemas podrían verse acrecentados a partir de 2004, año en el que finalizaba la vigencia de la denominada *garantía sanitaria*.

A pesar de que no existe, como se ha dicho, una garantía general de suficiencia dinámica, el gobierno central se comprometía a incrementar el Fondo de Suficiencia de cada Comunidad según la tasa de crecimiento de los *ITE*.<sup>22</sup> Ahora bien, el peso que esta regla de evolución tuviera en el cumplimiento de la suficiencia de los recursos autonómicos dependería, como es lógico, de la importancia relativa del Fondo de Suficiencia en la financiación total percibida por cada territorio.<sup>23</sup> Así, en el caso de que los *ITE* crecieran por encima de los tributos cedidos, se verían especialmente favorecidas las Comunidades que tuvieran mayor dependencia financiera, mientras que si los tributos cedidos mostraran un comportamiento más dinámico que los tributos estatales, los territorios con menor dependencia se encontrarían con una situación financiera más favorable.

La redacción de la LOFCA y la normativa que la desarrolla prevé, no obstante, que los problemas de suficiencia financiera que se pudiesen generar por la

---

rial de las bebidas gravadas; en el impuesto sobre la electricidad, en función del consumo territorial de energía eléctrica; y en el impuesto sobre determinados medios de transporte, según el lugar de devengo.

22. La evolución del Fondo de Suficiencia, cuando éste sea negativo, dependerá de la tasa de crecimiento de los *ITE* regionales, salvo cuando ésta sea superior al crecimiento de los *ITE* nacionales, en cuyo caso prevalecerá éste.

23. En todo caso, hay que insistir en que se trata de una regla de evolución del Fondo de Suficiencia y no de una garantía de suficiencia dinámica del sistema.

vía de las necesidades de gasto se vean compensados con la puesta en funcionamiento de las denominadas Asignaciones de Nivelación, que pretenden paliar diferencias significativas en el suministro de los servicios públicos fundamentales, entendiendo por tales las prestaciones sanitarias y educativas. De este modo, aquellas Comunidades cuyas necesidades crecieran, al menos, tres puntos por encima de la media nacional, tendrían que percibir una compensación financiera cuya distribución se realizará en función de la población protegida, para el caso de la sanidad, y de la población escolar matriculada en enseñanza obligatoria, para el de la educación. Sin embargo, la puesta en práctica de este instrumento financiero exige que, una vez constatado el crecimiento diferencial de las necesidades de gasto, se abra un periodo de estudio para analizar las causas y los posibles efectos de tal crecimiento. Esta cláusula elimina, así, el automatismo que parecían tener estas transferencias en la redacción inicial de la LOFCA.

## Resultados del modelo de financiación en el ejercicio 2002

En el presente epígrafe, pretendemos hacer una valoración de los resultados, tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa, a los que dio lugar la puesta en marcha del sistema de financiación autonómica en el año 2002. Tal valoración se va a enfocar desde cuatro puntos de vista. En primer lugar, se analizará cuál ha sido la distribución relativa de los recursos entre las Comunidades Autónomas, centrándonos por lo tanto en cuestiones de suficiencia estática. En segundo lugar, se pretende estudiar la evolución de las distintas fuentes de recursos autonómicos, en un contexto de ausencia de garantías de suficiencia dinámica de carácter general. A continuación, y con el objeto de analizar su impacto desde el punto de vista de la solidaridad, se revisarán los resultados financieros del ejercicio 2002, incluyendo los recursos procedentes del Fondo de Solidaridad Interterritorial. Y, para finalizar, desde la perspectiva de la autonomía tributaria, se hará un breve repaso del uso que las Comunidades hicieron, en 2002, de sus competencias normativas en el ámbito de los tributos cedidos.

### *Suficiencia estática*

El primer resultado que cabe analizar a partir de los datos de la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica en el año 2002 son las diferencias interterritoriales en la financiación garantizada por habitante, que son relativamente abultadas. Tal y como aparece expresado en la Tabla 1, mientras la Comunidad de Cantabria se sitúa un 18% por encima de la media, Baleares no llega al 85%, de modo que la horquilla de variación es superior a los treinta puntos porcentuales. No cabe encontrar pautas concretas en la distribución de los recursos, en el sentido de que dispongan de más ingresos por habitante las regiones más desarrolladas (por tener una mayor capacidad fiscal) o, por el contrario, las que cuentan con una renta per cápita más baja (por el efecto redistributivo del sistema). Así, nos encontramos con algunos territorios con un nivel relativo de desarrollo económico bajo, como Murcia, en los que la financiación está sustancialmente por debajo de la media nacional, al igual que ocurre con algunas de las Comunidades

más ricas (Madrid, Valencia y Baleares). Y, en la situación opuesta, existen territorios de alto nivel de renta, como La Rioja, Aragón y Cantabria, que cuentan con una financiación moderadamente por encima de la media, como les ocurre a los territorios menos desarrollados de Extremadura, las dos Castillas, Asturias y Galicia. Más bien, parecería que lo que está ocurriendo es que, por el juego de las garantías de mantenimiento del *status quo* cada vez que se ha renegociado el sistema de financiación, la situación actual continúa estando fuertemente condicionada por la pactada con el sistema transitorio del coste efectivo,<sup>24</sup> lo que impide una distribución de los recursos acorde con las verdaderas necesidades de gasto de cada territorio.

TABLA 1

FINANCIACIÓN GARANTIZADA POR HABITANTE (2002)		
	Financiación Total Garantizada por Habitante (Euros)	Índice Financiación Total Garantizada (Media=100)
Andalucía	1.730,07	99,88
Aragón	1.902,94	109,86
Asturias	1.868,82	107,89
Baleares	1.468,62	84,79
Canarias	1.733,13	100,06
Cantabria	2.055,19	118,65
Castilla y León	1.944,69	112,27
Castilla-La Mancha	1.830,46	105,68
Cataluña	1.731,53	99,97
Comunidad Valenciana	1.567,11	90,47
Extremadura	2.036,40	117,57
Galicia	1.902,94	109,86
Madrid	1.569,66	90,62
Murcia	1.546,09	89,26
La Rioja	1.991,14	114,95
TOTAL	1.732,13	100,00
Máximo/Mínimo	1,40	1,40

Fuentes: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004) y del Padrón 2002 del INE

24. El sistema transitorio de financiación autonómica, que estuvo vigente hasta 1986, se caracterizó por la garantía, por parte de la Administración Central, de unos recursos suficientes para financiar el coste estimado de los servicios transferidos a cada Comunidad. Dado que, una vez superado el sistema transitorio, la negociación de los sucesivos modelos de financiación ha venido marcada por una garantía de que todos los territorios continuasen percibiendo, al menos, los mismos ingresos que en el periodo anterior, el resultado de los acuerdos ha quedado muy condicionado por el reparto relativo de los recursos en el momento del traspaso.

Tal y como se podrá observar a partir de la información proporcionada por la Tabla 2, la situación es muy similar cuando, en lugar de estandarizar los recursos con la población, se emplean datos relativos a las necesidades de gasto autonómicas, a partir de las variables aprobadas en el acuerdo de 2001.<sup>25</sup> Las diferencias en la financiación por unidad de necesidad continúan siendo muy abultadas, y de nuevo resulta difícil encontrar una pauta en el reparto de los recursos. Ahora bien, a pesar de que la dispersión en la financiación garantizada es muy similar, hay Comunidades que ven alterada su posición en el conjunto de manera importante, destacando las pérdidas relativas de Aragón, Asturias, Canarias, las dos Castillas, Extremadura y Galicia. Por el contrario, mejora considerablemente su posición la Comunidad de Madrid, y algo similar ocurre, aunque con menor intensidad, en los territorios de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia.

TABLA 2

## FINANCIACIÓN TOTAL GARANTIZADA POR UNIDAD DE NECESIDAD (2002)

	Financiación Total Garantizada por Unidad de Necesidad (Euros)	Índice (Media=100)
Andalucía	695.970.800	102,99
Aragón	693.564.268	102,63
Asturias	695.160.727	102,87
Baleares	564.534.975	83,54
Canarias	654.969.282	96,92
Cantabria	796.445.678	117,86
Castilla y León	705.494.438	104,40
Castilla-La Mancha	668.900.401	98,98
Cataluña	684.620.178	101,31
Comunidad Valenciana	626.076.284	92,64
Extremadura	758.578.810	112,25
Galicia	702.125.510	103,90
Madrid	645.279.863	95,49
Murcia	624.222.520	92,37
La Rioja	762.502.058	112,83
TOTAL	675.784.376	100,00
Máximo/Mínimo	1,41	1,41

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INE y de Ministerio de Economía y Hacienda. (2004)

25. Las necesidades de gasto se han calculado según las variables aprobadas en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 2002 (población, superficie, núcleos de población e insularidad para las competencias comunes y educación; población protegida, población mayor de 65 años e insularidad para la sanidad y población mayor de 65 años para los servicios sociales). El peso diferencial de estas variables en algunas Comunidades es lo que justifica las variaciones incluidas en la Tabla 2.

A pesar de que, como se ha dicho con anterioridad, no parecen existir pautas en la distribución de los recursos en el sentido de que, o bien dispongan de más ingresos por habitante los territorios con mayor capacidad fiscal (más desarrollados), o bien perciban más recursos las regiones con menor nivel de desarrollo debido al efecto redistributivo del sistema de financiación, sí que cabe hablar de una redistribución importante cuando se analizan las posiciones relativas de la Comunidades antes y después de la distribución del Fondo de Suficiencia. En la segunda columna de la Tabla 3 se presentan las posiciones relativas que tendrían las Comunidades Autónomas en el caso de que la totalidad de su financiación procediese de ingresos tributarios, es decir, si no existiese el Fondo de Suficiencia, mientras que en la columna tercera aparecen las posiciones que ocupan una vez distribuido ese Fondo.

TABLA 3

POSICIÓN RELATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTES Y DESPUÉS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA (2002)		
	Índice Financiación Garantizada sin Fondo de Suficiencia (Media=100)	Índice Financiación Total Garantizada (Media=100)
Andalucía	77,28(13)(*)	99,88(11)
Aragón	110,96 (4)	109,86 (5)
Asturias	99,30 (8)	107,89 (7)
Baleares	142,15 (1)	84,79(15)
Canarias	43,35(15)	100,06 (9)
Cantabria	100,54 (5)	118,65 (1)
Castilla y León	92,48 (9)	112,27 (4)
Castilla-La Mancha	77,82(12)	105,68 (8)
Cataluña	124,82 (3)	99,97(10)
Comunidad Valenciana	99,35 (7)	90,47(13)
Extremadura	65,25(14)	117,57 (2)
Galicia	82,64(10)	109,86 (6)
Madrid	141,95 (2)	90,62(12)
Murcia	79,79(11)	89,26(14)
La Rioja	100,30 (6)	114,95 (3)
TOTAL	100,00	100,00

Fuentes: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004) y del Padrón 2002 del INE

(\*) Entre paréntesis se presenta el puesto de la Comunidad Autónoma en el *ranking* nacional.

Como se puede apreciar, el efecto redistributivo del Fondo de Suficiencia es muy importante, provocando un cambio significativo de la financiación en beneficio de la mayor parte de los territorios con menor nivel de desarrollo. En esta línea, se ven especialmente perjudicadas Baleares, Madrid y Cataluña, mientras que los territorios de Extremadura, Galicia y las dos Castillas se colocan en las primeras posiciones del *ranking*. Se trata de un resultado que contrasta en buena

medida con los generados por los instrumentos de nivelación existentes en otros países con estructuras descentralizadas de poder, en los que la discriminación positiva de los territorios más pobres se circunscribe al cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial a través de las transferencias para el desarrollo.

Desde una perspectiva más concreta, en el ámbito sanitario los resultados son similares a los analizados para el conjunto de la financiación autonómica, aunque las diferencias interterritoriales son menores, tal y como se desprende de los datos de la Tabla 4. Estos resultados parecen evidenciar, así, la intención de la Administración Central de garantizar una accesibilidad sanitaria similar en todo el territorio nacional, más allá de la nivelación que realiza con el resto de servicios públicos. Sin embargo, hay que destacar que la distribución ordinal de las Comunidades se ve sustancialmente alterada, siendo encabezada por Castilla y León (con unos recursos que superan en 11 puntos a la media nacional), Asturias (9 puntos por encima) y Galicia (7 puntos). En los últimos puestos, sin embargo, se hallan las Comunidades de Canarias (en el 88% de la media nacional), Baleares (en el 91%), y Murcia (en el 92%).

TABLA 4  
FINANCIACIÓN SANITARIA GARANTIZADA

	Financiación Sanitaria Por Unidad de Necesidad	Índice
Andalucía	956,48	99,06 (10) (*)
Aragón	1.030,26	106,71 (5)
Asturias	1.060,88	109,88 (2)
Baleares	883,10	91,47 (14)
Canarias	857,01	88,76 (15)
Cantabria	1.002,62	103,84 (7)
Castilla y León	1.074,42	111,28 (1)
Castilla-La Mancha	1.010,75	104,69 (6)
Cataluña	961,75	99,61 (9)
Comunidad Valenciana	941,04	97,47 (11)
Extremadura	1.030,70	106,75 (4)
Galicia	1.038,41	107,55 (3)
Madrid	914,21	94,69 (12)
Murcia	896,14	92,82 (13)
La Rioja	975,52	101,04 (8)
TOTAL	965,50	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004).

(\*) Entre paréntesis, posición de la Comunidad Autónoma en el *ranking*.

El cálculo de los datos de la Tabla 4 se ha realizado a partir de los datos de población protegida, población mayor de 65 años e insularidad relativa de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a este respecto, algunos territorios vienen reivindicando que, para el cálculo de la población protegida, se emplee la

población de hecho (datos del padrón), que no necesariamente coincide con el número de tarjetas sanitarias existentes en cada región. Puede ocurrir que una persona, que tenga dos residencias habituales, tenga tarjeta sanitaria en dos Comunidades Autónomas y, sin embargo, sólo sea contabilizada, a efectos sanitarios en aquella donde esté empadronada.

Un elemento característico del sistema sanitario autonómico es, desde finales de los años 90, la existencia de un Fondo (el de Cohesión desde 2001) con el que se compensa financieramente a las Comunidades Autónomas por la atención sanitaria realizada a pacientes desplazados de otras Comunidades o de países con los que existen convenios al respecto.<sup>26</sup> La Tabla 5 muestra el reparto de este Fondo de Cohesión en el año 2002, evidenciando la asimetría con la que se produce el desplazamiento de pacientes. En el ámbito de los pacientes españoles, la mayor parte de los recursos de compensación son percibidos por la Comunidad de Madrid (en torno al 70% del total), seguida de Cataluña (18%). Sin embargo, la compensación por atención a pacientes extranjeros está menos concentrada, encabezada por Cataluña (con un 18% de la financiación total), Andalucía, Galicia y Baleares (con un 14% cada una) y Canarias (con un 9%).

TABLA 5  
DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN EN 2002

Euros	Pacientes desplazados españoles	Pacientes desplazados extranjeros	Total
Andalucía	0	1.460.266	1.460.266
Aragón	0	260.493	260.493
Asturias	2.815	232.876	235.691
Baleares	0	1.482.338	1.482.338
Canarias	0	943.273	943.273
Cantabria	3.443.037	110.604	3.553.641
Castilla y León	0	459.479	459.479
Castilla-La Mancha	0	93.759	93.759
Cataluña	8.381.330	1.824.783	10.206.113
Comunidad Valenciana	2.117.111	349.286	2.466.397
Extremadura	0	172.679	172.679
Galicia	0	1.448.376	1.448.376
Madrid	31.175.702	214.858	31.390.560
Murcia	0	882.101	882.101
La Rioja	0	25.000	25.000
<b>TOTAL</b>	<b>45.119.995</b>	<b>9.960.171</b>	<b>55.080.166</b>

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (2004), Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y Cifras 2003

26. A pesar de que la creación del Fondo, en los años 90, se hizo con el objeto de compensar la atención a pacientes desplazados, parece que su distribución, hasta la reforma del modelo de financiación autonómica, respondió a otros criterios no siempre suficientemente explícitos.

*Suficiencia dinámica*

En el campo de la suficiencia dinámica, es preciso hacer mención a dos tipos de cuestiones. Por una parte, hay que hacer referencia a los problemas de insuficiencia generados por la falta de actualización de las variables de reparto, esto es, los vinculados a una evolución asimétrica de las necesidades de gasto autonómicas. Y por otra, es necesario analizar los problemas de insuficiencia derivados de la desigual evolución de los recursos proporcionados por el sistema, en un contexto de falta de garantías de carácter general.

En lo que respecta a la **evolución de las necesidades de gasto**, lo primero que hay que destacar es la asimetría con la que está creciendo la población en los distintos territorios. Tal y como se desprende de las cifras de la Tabla 6, nos encontramos con algunas Comunidades Autónomas que están experimentando crecimientos de la población de hecho muy fuertes (particularmente Baleares y Canarias), mientras que otras sufren un estancamiento de su población (Extremadura) y, en algunos casos, incluso, un retroceso (Asturias y Castilla y León). Con carácter general, cabe apreciar una tendencia al crecimiento demográfico en todo el litoral mediterráneo, en las islas y en Madrid, principalmente debido a la inmigración, lo que, como se verá, ha redundado en un desigual crecimiento de las necesidades de gasto autonómicas, generando ciertas tensiones financieras en los territorios donde la presión demográfica está siendo mayor (Tabla 7).

TABLA 6

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN 1999-2002	
	Tasa de crecimiento de la población
Andalucía	0,024
Aragón	0,026
Asturias	-0,010
Baleares	0,116
Canarias	0,102
Cantabria	0,026
Castilla y León	-0,003
Castilla-La Mancha	0,032
Cataluña	0,048
Comunidad Valenciana	0,064
Extremadura	0,000
Galicia	0,003
Madrid	0,074
Murcia	0,085
La Rioja	0,062
<b>MEDIA</b>	<b>0,042</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón 1999 y el Padrón 2002 (INE)

El desigual crecimiento de la población en el periodo 1999-2002 expresado en la Tabla 6 ha alterado, como era de esperar, las necesidades de gasto relativas de las Comunidades Autónomas. En la segunda columna de la Tabla 7 aparece la participación relativa de cada Comunidad Autónoma en las necesidades de gasto totales, en el año 1999. En la tercera columna, se presenta esa misma participación en las necesidades, pero para el ejercicio 2002, mientras que la última columna expresa la tasa de variación de las necesidades de una Comunidad a lo largo de ese periodo. Hay que destacar que, junto a las Comunidades que perdieron población en el periodo analizado (Asturias y Castilla y León), han perdido peso *relativo* en las necesidades de gasto *totales* los territorios de Extremadura y Galicia, debido a que sus crecimientos de población han estado alejados de los valores del conjunto.

TABLA 7  
CRECIMIENTO DE LAS NECESIDADES RELATIVAS (1999-2002)

	Necesidades de Gasto (1999)	Necesidades de Gasto (2002)	Tasa de Crecimiento de las Necesidades de Gasto
Andalucía	0,182	0,186	0,022
Aragón	0,033	0,033	0,013
Asturias	0,029	0,029	-0,016
Baleares	0,022	0,024	0,098
Canarias	0,045	0,049	0,093
Cantabria	0,014	0,014	0,017
Castilla y León	0,069	0,068	-0,012
Castilla-La Mancha	0,048	0,049	0,019
Cataluña	0,158	0,165	0,039
Comunidad Valenciana	0,102	0,108	0,057
Extremadura	0,029	0,029	-0,006
Galicia	0,074	0,074	-0,002
Madrid	0,126	0,134	0,070
Murcia	0,028	0,030	0,081
La Rioja	0,007	0,007	0,050
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Dado que el vigente sistema de financiación autonómica no tiene prevista la revisión periódica de las variables que se emplearon para calcular las necesidades, nos encontramos con que el fuerte crecimiento de la población en algunos territorios ha venido a incrementar la dispersión en los índices de financiación garantizada que aparecen en la Tabla 8. Hay algunas Comunidades que pierden posiciones relativas, destacando los casos de Canarias y Baleares, que son los territorios donde más ha crecido la población. En menor medida, también resultan perjudicadas las Comunidades de Cataluña, Valencia, Madrid, Murcia y La Rioja. Pero el rasgo más destacable es que la tendencia que marca el periodo 1999-2002 es divergen-

te (a partir del indicador que empleamos), en la medida en que las desigualdades en la financiación garantizada por unidad de necesidad han tendido a crecer. Aunque muchos territorios muestran un comportamiento convergente, lo cierto es que pesan más los diferenciales de las Comunidades que divergen.

TABLA 8

## EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS POR UNIDAD DE NECESIDAD

	Financiación Garantizada por Unidad de Necesidad (1999)	Financiación Garantizada por Unidad de Necesidad (2002)
Andalucía	105,41	102,99
Aragón	104,58	102,63
Asturias	102,03	102,87
Baleares	93,60	83,54
Canarias	105,84	96,92
Cantabria	119,72	117,86
Castilla y León	104,38	104,40
Castilla-La Mancha	101,14	98,98
Cataluña	105,69	101,31
Comunidad Valenciana	97,89	92,64
Extremadura	112,60	112,25
Galicia	104,73	103,90
Madrid	99,23	95,49
Murcia	99,12	92,37
La Rioja	119,85	112,83
TOTAL	100,00	100,00
Máximo/Mínimo	1,28	1,41

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INE y de Ministerio de Economía y Hacienda (2004).

Si la evolución de la población continúa por la misma senda, es previsible que aparezcan tensiones financieras en las Comunidades del litoral mediterráneo, en las islas y en Madrid, territorios en los que se ha localizado buena parte de la mano de obra extranjera. Obsérvese en la Tabla 9 que, en la Comunidad Balear, la financiación garantizada (en valores reales) ha crecido menos, en el periodo 1999-2002, que la población. Algo similar ocurre, aunque con menor intensidad, en las islas Canarias. Por el lado contrario, los territorios de Asturias, Cantabria, las dos Castillas, Extremadura y Galicia, presentan un crecimiento de la financiación en términos reales muy superior a la evolución de su población, lo que permitirá una mayor holgura financiera en el mantenimiento y mejora de los servicios transferidos. Por estos motivos, podría resultar conveniente la introducción de algunos ajustes en el sistema de financiación, principalmente en la línea de actualizar las variables de reparto para que, al menos, se garantice un nivel similar de suficiencia a todas las Comunidades.

TABLA 9

CRECIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN Y DE LA POBLACIÓN		
	Crecimiento de la Financiación Total (en valores reales)	Crecimiento de la población
Andalucía	0,121	0,024
Aragón	0,116	0,026
Asturias	0,114	-0,010
Baleares	0,100	0,116
Canarias	0,124	0,102
Cantabria	0,124	0,026
Castilla y León	0,110	-0,003
Castilla-La Mancha	0,120	0,032
Cataluña	0,119	0,048
Comunidad Valenciana	0,123	0,064
Extremadura	0,113	0,000
Galicia	0,112	0,003
Madrid	0,156	0,074
Murcia	0,131	0,085
La Rioja	0,110	0,062
Media	0,123	0,042

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (padrón 1999 y 2002 e IPC), y de Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

Mención aparte merecen los problemas de suficiencia dinámica generados por la evolución del gasto sanitario. Aunque desde nuestro punto de vista no cabe hablar de déficit sanitario, sino que lo propio sería hablar, en su caso, de déficit del conjunto del sistema de financiación autonómica, puesto se trata de una competencia más integrada en el mismo, sí queremos dedicarle algunas líneas específicamente, debido a la importante polémica que ha suscitado la inexistencia de garantías de suficiencia dinámica en el ámbito de la sanidad autonómica.

La finalización de los traspasos sanitarios ha creado dos tipos de preocupaciones. Por una parte, se viene reivindicando por algunas Comunidades la necesidad de que la Administración central se haga cargo del importante crecimiento del gasto sanitario, mediante la aportación de financiación adicional. Por otra, se observan algunas diferencias en los recursos disponibles, que podrían estar generando una diferente accesibilidad de los usuarios al sistema sanitario, lo que podría repercutir, en el medio y largo plazo, sobre los niveles de salud de algunos territorios. Así pues, cabe hacer mención a dos tipos de cuestiones: la insuficiencia del sistema de financiación autonómica en su conjunto, para hacer frente al crecimiento estructural del gasto sanitario, y los problemas de equidad interterritorial que podrían surgir, con el paso del tiempo, en el seno del Sistema Nacional de Salud.

En lo que respecta al crecimiento explosivo del gasto, creemos que, antes de pensar en buscar financiación adicional, es conveniente desglosar las causas de tal crecimiento, puesto que algunas de ellas requerirían medidas que actúen más

sobre la demanda y la oferta de los servicios sanitarios que sobre el gasto propiamente dicho. En este sentido, habría que tener en cuenta todos aquellos elementos relacionados con un crecimiento del gasto sanitario no vinculados de forma directa a un incremento del número de usuarios, tales como el aumento de la sensibilidad social ante los temas de salud, la aparición de nuevos tratamientos y métodos de diagnóstico, la innovación tecnológica (que en numerosas ocasiones implica la ampliación del paquete de prestaciones básicas), la presión de los productores (laboratorios y suministradores de tecnología sanitaria) sobre los oferentes (sistema público de salud) y sobre los demandantes (usuarios), el crecimiento explosivo del gasto farmacéutico, el incremento del capítulo de gastos de personal a raíz de la descentralización, etc.

Tal y como queda reflejado en las tablas 10 y 11, las partidas de gasto donde se están produciendo las mayores tensiones financieras son los gastos farmacéuticos,<sup>27</sup> cuyo crecimiento está, en todos los años (hasta 2001), por encima del incremento medio, y los consumos intermedios que, pese a crecer por debajo de la media en los primeros años contemplados, han ejercido un empuje considerable desde 1997. La remuneración de personal y el gasto en atención hospitalaria y especializada, que son las partidas más importantes desde el punto de vista cuantitativo (43 y 52% del gasto sanitario económico y funcional respectivamente), sin embargo han experimentado un crecimiento inferior a la media en el periodo observado. El crecimiento superior de los gastos de servicios de salud, de los gastos de traslados y prótesis y de los gastos de capital no afecta tanto, sin embargo, a la evolución del conjunto, debido al escaso peso que estas partidas tienen en el presupuesto total consolidado del Sistema Nacional de Salud.

TABLA 10

## CRECIMIENTO DEL GASTO SANITARIO. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Remuneración de personal	0,056	0,022	0,040	0,046	0,062	0,058
Consumo intermedio	0,056	0,041	0,084	0,084	0,077	0,072
Consumo de capital fijo	0,267	0,406	1,730	0,131	0,07	0,079
Conciertos	0,072	0,059	0,063	0,100	0,028	0,093
Transferencias corrientes	0,103	0,087	0,076	0,099	0,082	0,078
Gasto de capital	-0,030	0,124	0,233	0,092	0,073	0,229
<b>TOTAL</b>	<b>0,065</b>	<b>0,046</b>	<b>0,065</b>	<b>0,072</b>	<b>0,065</b>	<b>0,075</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo (2004).

27. Que representan, aproximadamente el 22% del gasto sanitario total.

TABLA 11

CRECIMIENTO DEL GASTO SANITARIO. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA						
	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Servicios hospita. y especializados	0,062	0,029	0,054	0,059	0,056	0,065
Servicios primarios de salud	0,047	0,046	0,051	0,073	0,054	0,076
Servicios colect. de salud	0,052	-0,064	0,081	0,093	0,140	0,068
Farmacia	0,102	0,113	0,074	0,100	0,077	0,080
Traslados, prótesis y aparatos terapéu.	0,113	0,001	0,103	0,059	0,087	0,048
Gastos de capital	-0,030	0,124	0,233	0,092	0,073	0,229
Total	0,065	0,046	0,065	0,072	0,065	0,075

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo (2004).

Desde una perspectiva territorial, los recursos proporcionados por el sistema de financiación autonómica en su conjunto (IRPF+IVA+IIEE) no han crecido al mismo ritmo en todas las regiones, por lo que la financiación disponible en cada Comunidad (teniendo en cuenta que el Fondo de Suficiencia no se recalcula cada año) podría llevar a situaciones financieras muy dispares en el medio y largo plazo. Para impedir que esta divergencia pudiese provocar problemas de suficiencia en el ámbito de la sanidad, se creó la garantía sanitaria vinculada al PIB, de tal modo que todas las CCAA que experimentasen un incremento de la financiación sanitaria inferior al crecimiento del PIB nacional percibirían una transferencia adicional calculada multiplicando el diferencial de ambas tasas de crecimiento por su masa homogénea sanitaria en el año base. Ahora bien, ¿permite esta cláusula garantizar la suficiencia financiera del sistema sanitario descentralizado? Si no se resuelven los problemas a los que se ha hecho referencia en párrafos anteriores, es evidente que no, porque el gasto sanitario crece, en muchas ocasiones, a un ritmo superior al del PIB, tal y como aparece expresado en la tabla 12.

Ahora bien, si se aíslan los efectos estructurales del sector sanitario, y nos centramos de forma exclusiva en los problemas financieros que puede generar el diseño del sistema de financiación autonómica, y teniendo en cuenta que los recursos tributarios crecen a ritmos diferentes en las distintas regiones, podría justificarse la introducción en el sistema de cláusulas que impidan la aparición de diferencias en el acceso a los servicios públicos en general, y a los sanitarios en particular, en la línea de la garantía vinculada al crecimiento del PIB. Sin embargo, no tiene ningún sentido que esta garantía sólo se incorpore a la financiación autonómica durante los tres primeros años: ¿por qué sólo 3 años? ¿Qué ocurrirá a partir de entonces? ¿Se asume que desde de 2005 puedan existir diferencias en el acceso a los servicios sanitarios vinculadas a los diferentes niveles de rendimiento tributario? En esta línea, parece que existen razones suficientes para que la garantía sanitaria vinculada al crecimiento del PIB se convierta en un elemento estructural del sistema, aunque no deben mezclarse con los problemas de sufi-

TABLA 12

INCREMENTO INTERANUALES DEL GASTO SANITARIO Y DEL PIB (VALORES CORRIENTES)		
Años	Crecimiento gasto sanitario	Crecimiento diferencial Gasto Sanitario-PIB
1989	14,0	1,8
1990	18,8	7,5
1991	11,6	-2,7
1992	13,0	5,4
1993	7,0	3,9
1994	3,2	-3,1
1995	5,5	-2,1
1996	6,5	0,4
1997	4,6	-1,8
1998	6,5	-0,4
1999	7,2	0,2
2000	6,5	-1,3
2001	7,5	0,5

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (2004).

ciencia relativa generados por el crecimiento diferencial de la población que se han tratado en páginas anteriores y que deben resolverse con otro tipo de instrumentos.

No obstante todo lo anterior, tal y como se desprende de los datos de la Tabla 13, el peso de la garantía sanitaria no parece resultar decisivo en la suficiencia financiera de la sanidad autonómica, dado su escaso peso cuantitativo. La única Comunidad en la que esta partida financiera tiene cierta relevancia es la de Baleares, donde representa cerca del 4% de la financiación sanitaria garantizada. Sin embargo, este mismo argumento sirve para mostrar cómo el mantenimiento en el tiempo de esta garantía no tiene un coste financiero demasiado importante para el Gobierno Central.

Desde la perspectiva de la **evolución de los recursos**, ya se ha mencionado con anterioridad que el vigente sistema de financiación autonómica no establece cláusulas de suficiencia dinámica de carácter general. Al margen de la garantía sanitaria existente para los ejercicios 2002-2004, las Comunidades asumen un mayor riesgo financiero que en periodos anteriores, puesto que la Administración Central no se compromete a que los recursos crezcan por encima de un nivel predeterminado, de tal modo que la evolución de los ingresos de las Comunidades depende, de manera directa, de la trayectoria de la recaudación tributaria en sus territorios, tanto con los tributos cedidos (para los que tienen capacidad normativa y de gestión), como con los tributos participados (para los que no tienen competencias reguladoras ni administrativas).

Los datos de la Tabla 14 muestran un crecimiento muy dispar de las distintas fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas. Así, son los ingresos por IRPF los que han experimentado una mejor evolución (36%), seguidos de los

**TABLA 13**  
**PESO DE LA GARANTÍA SANITARIA**  
**EN LA FINANCIACIÓN SANITARIA GARANTIZADA POR EL ESTADO**

	Garantía Sanitaria / Financiación Sanitaria Garantizada
Andalucía	0,0037
Aragón	0,0108
Asturias	0,0158
Baleares	0,0382
Canarias	0,0000
Cantabria	0,0000
Castilla y León	0,0202
Castilla-La Mancha	0,0055
Cataluña	0,0072
Comunidad Valenciana	0,0006
Extremadura	0,0148
Galicia	0,0172
Madrid	0,0000
Murcia	0,0000
La Rioja	0,0210
<b>TOTAL</b>	<b>0,0072</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda.

recursos procedentes del Impuesto sobre las labores del tabaco (29%). En el lado opuesto, nos encontramos con un comportamiento mucho menos dinámico del Impuesto de Hidrocarburos, con una tasa de crecimiento del 6%. Ahora bien, resulta conveniente contrastar estos datos con el peso que tienen estas fuentes de ingresos en la financiación autonómica, para poder analizar la repercusión que la evolución de los recursos ha tenido en la situación financiera del conjunto de territorios.

La Tabla 15 presenta la importancia que cada categoría de ingresos tuvo, en el año 2002, para cada Comunidad Autónoma. Lo primero que cabe resaltar al respecto es que el IRPF, que fue la fuente de ingresos impositivos más importante para las Comunidades Autónomas, experimentó un crecimiento muy superior al que tuvieron el IVA y los Impuestos Especiales, lo que habría supuesto una mejora financiera para el conjunto de territorios. El IVA, por su parte, con un peso sustancial en la financiación autonómica actual, se mostró algo menos dinámico, con un crecimiento del 20%.

Ahora bien, a pesar de las consideraciones que se han hecho hasta el momento, hay que señalar que los resultados no son homogéneos en los distintos territorios. Hay Comunidades en las que los recursos tributarios han crecido sistemáticamente por encima de la media, otras en las que la evolución ha sido inferior a la media nacional en casi todas las figuras tributarias, y otras en las que los resultados han sido de carácter mixto. En este sentido, cabe destacar los casos de la

TABLA 14

## CRECIMIENTO DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RECURSOS (1999-2002)

	IRPF	IVA	Alcohol y Productos Intermedios	Cerveza	Hidrocarb.	Tabaco	Electri.	Fondo de Suficiencia
Andalucía	45,14	18,57	16,68	38,91	7,47	35,09	4,54	21,29
Aragón	35,61	17,88	33,49	18,46	7,44	20,31	16,46	21,29
Asturias	34,85	15,54	40,3	20,84	-1,01	29,93	13,95	21,29
Baleares	38,11	10,42	4,83	5,65	8,06	42,47	18,13	21,29
Canarias	35,1	0	-0,24	1,87	0	0	20,49	21,29
Cantabria	36,79	27,15	41,58	22,06	4,31	21,82	5,4	21,29
Castilla y León	32,29	21,84	38,32	30,06	-0,44	20,64	14,8	21,29
Castilla-La Mancha	48,21	22,19	2,23	16,81	7,25	21,83	22,07	21,29
Cataluña	33,81	18,9	15,73	6,91	3,95	29,42	19,27	21,29
Comu. Valenciana	40,32	18,95	15,8	20,2	7,28	32,09	20,75	21,29
Extremadura	44,83	18,21	9,66	15,78	3,74	17,91	18,96	21,29
Galicia	35,3	18,39	9,98	1,21	2,76	36,97	9,62	21,29
Madrid	32,08	27,79	-3,76	2,92	13,41	22,48	18,58	21,29
Murcia	47,71	20,5	1,49	18,13	14,87	28,98	26,66	21,29
La Rioja	28,25	21,53	32,46	14,77	3,53	19,94	16,68	21,29
TOTAL	36,27	20,1	12,45	14,89	6,29	29,06	15,59	21,29

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

TABLA 15

## PESO DE LAS FUENTES DE INGRESOS EN LOS RECURSOS TOTALES (2002)

	IRPF	IVA	IIEE	Tributos Cedidos y Tasas	Fondo de Suficiencia	Garantía Sanitaria	Total
Andalucía	13,5	17,2	11,6	9,0	48,6	0,2	100
Aragón	21,3	18,7	13,8	13,1	32,6	0,5	100
Asturias	19,4	19,6	11,1	10,9	38,3	0,7	100
Baleares	26,9	49,1	21,1	13,9	-12,8	1,8	100
Canarias	16,3	0,0	1,4	11,0	71,3	0,0	100
Cantabria	17,6	17,6	11,8	9,1	43,9	0,0	100
Castilla y León	15,6	16,5	13,0	9,5	44,6	0,8	100
Castilla-La Mancha	12,3	14,6	14,8	7,2	51,0	0,2	100
Cataluña	29,6	22,1	14,9	16,0	17,0	0,3	100
Com. Valenciana	20,9	21,3	15,6	15,0	27,2	0,0	100
Extremadura	9,2	12,8	9,2	5,5	62,7	0,6	100
Galicia	14,4	16,3	10,7	8,3	49,5	0,7	100
Madrid	41,1	25,7	15,5	21,5	-3,7	0,0	100
Murcia	15,8	18,9	16,2	8,3	40,8	0,0	100
La Rioja	18,9	16,7	11,8	10,4	41,3	0,9	100
TOTAL	21,5	19,1	13,0	12,5	33,5	0,3	100

Fuente: elaboración propia a partir Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía, que experimentan crecimientos de los recursos superiores al conjunto de Comunidades en la mayor parte de las categorías analizadas, y los de Galicia, Cataluña y Asturias, cuya evolución financiera es mucho menos favorable que el comportamiento medio.

Otra cuestión importante relacionada con la suficiencia dinámica de los recursos autonómicos es el criterio de evolución del Fondo de Suficiencia. Como es sabido, éstos crecen al mismo ritmo que los Ingresos Tributarios del Estado (ITE),<sup>28</sup> que han venido a sustituir a los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE), dejando fuera las Cotizaciones a la Seguridad Social y el Impuesto de Sociedades. Esta exclusión ha repercutido en buena medida en la evolución de los ingresos autonómicos, puesto que ambas categorías han crecido, entre otros motivos, gracias al efecto del ciclo económico, por encima del resto de ingresos incluidos en los ITE. Las Cotizaciones a la Seguridad Social han experimentado un fuerte impulso con el crecimiento del empleo que ha tenido lugar desde 1999 a 2002, mientras que la recaudación del Impuesto de Sociedades se ha visto engrosada, probablemente, por el efecto provocado por el desplazamiento de rentas desde el IRPF (Tabla 16).

TABLA 16

CRECIMIENTO DE ALGUNOS INGRESOS TRIBUTARIOS					
	1998	1999	2000	2001	2002
Recaudación Imp. Sociedades	0,106	0,047	0,176	0,001	0,245
Recaudación IRPF	-0,099	0,022	0,046	0,125	-0,107
Recaudación IVA	0,087	0,171	0,086	0,038	0,142
Recaudación IIEE	0,155	0,073	0,041	0,032	0,044
Recaudación CSS	0,068	0,074	0,103	0,093	0,067

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

### *Solidaridad interterritorial*

Aunque ya se ha tratado con anterioridad el efecto redistributivo que tiene el sistema de financiación en su conjunto y, en concreto, el generado por el Fondo de Suficiencia, es conveniente hacer aquí una precisión. Como es lógico, el propio diseño del Fondo de Suficiencia da lugar a flujos de recursos entre territorios que responden al principio de solidaridad, a partir del cual se trata de garantizar un nivel similar de servicios públicos en todas las regiones, con independencia de su lugar de renta. Sin embargo, en este epígrafe vamos a hacer referencia al principio de solidaridad entendido como discriminación positiva de los territorios más atrasados. Nos corresponde, por lo tanto, analizar la influencia que los in-

28. Salvo para aquellas Comunidades en las que el Fondo de Suficiencia sea negativo (Baleares y Madrid en la actualidad), para las que prevalecerá, de ser menor, la tasa de crecimiento de los ITE regionales.

gresos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)<sup>29</sup> tienen sobre el conjunto de finanzas autonómicas. En la columna tercera de la Tabla 17 se muestra el peso que tienen los recursos del FCI en la financiación total garantizada por el Estado a cada Comunidad.<sup>30</sup> Se trata de ingresos poco importantes desde el punto de vista cuantitativo, salvo para los territorios de Extremadura (más del 3%), Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia (el 2%). Sin embargo, tal y como se podrá comprobar con los datos de la última columna, se produce una reordenación de las Comunidades en el *ranking* nacional, que con la inclusión del FCI pasa a estar encabezado por Extremadura.

La incorporación de los recursos del FCI hace perder posiciones relativas a las Comunidades de Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña y Madrid. Por el contrario, avanzan posiciones los territorios de Andalucía, Asturias, Valencia, Extremadura, Galicia y Murcia. Si se comparan estos resultados con los presentados en la Tabla 3, se observa un aumento modesto de la dispersión en la financiación garantizada por habitante, que pasa de tener una *ratio* máximo/mínimo de 1,39 con la financiación garantizada *ordinaria*, a una *ratio* de 1,43 cuando se incluyen los ingresos procedentes del FCI.

TABLA 17

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL				
	Fondo de Compensación Interterritorial (Euros)	Peso del FCI en la Financiación Garantizada	Financiación Total (Incluido FCI) por habitante 2002	índice/media
Andalucía	360.521.400	0,0271	1.778,3	1,013 (9)
Aragón	0	0,0000	1.902,9	1,084 (7)
Asturias	37.577.800	0,0184	1.903,8	1,085 (6)
Baleares	0	0,0000	1.468,6	0,837(15)
Canarias	34.036.700	0,0105	1.751,6	0,998(10)
Cantabria	9.892.100	0,0088	2.073,4	1,182 (2)
Castilla y León	61.246.700	0,0125	1.969,4	1,122 (4)
Castilla-La Mancha	68.117.500	0,0205	1.868,7	1,065 (8)
Cataluña	0	0,0000	1.731,5	0,987(11)
Comunidad Valenciana	56.930.500	0,0083	1.580,3	0,901(12)
Extremadura	73.314.600	0,0325	2.104,7	1,199 (1)
Galicia	140.595.200	0,0263	1.954,3	1,114 (5)
Madrid	0	0,0000	1.569,7	0,895(14)
Murcia	38.364.800	0,0198	1.577,4	0,899(13)
La Rioja	0	0,0000	1.991,1	1,135 (3)
<b>TOTAL</b>	<b>880.597.300</b>	<b>0,0129</b>	<b>1.754,7</b>	<b>1</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2003)

29. La asignación del Fondo de Compensación Interterritorial se realiza a partir de las siguientes variables: población (87,5%), saldo migratorio (1,6%), desempleo (1%), superficie (3%), dispersión (6,9%). A continuación, se emplean la insularidad y la inversa de la renta per cápita como variables de naturaleza redistributiva.

30. Recuérdese que son acreedoras del Fondo aquellas Comunidades cuya renta per cápita se sitúe por debajo del 75% de la renta media de la Unión Europea.

*Autonomía financiera*

El análisis del cumplimiento del principio de autonomía tiene que partir, a nuestro juicio, del estudio del grado de dependencia financiera existente en la actualidad. A este respecto, es preciso destacar que el grado de dependencia de las Comunidades continúa siendo elevado, tanto si se emplea un concepto de dependencia financiera estricto, como si se utiliza un concepto más amplio. En la Tabla 18 aparecen los datos de dependencia para el año 2002, medida por el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación total garantizada (segunda columna) y por el peso del Fondo de Suficiencia y las participaciones en el IVA y los Impuestos especiales (tercera columna) en los recursos garantizados. Obsérvese que, en el primer caso, las transferencias del gobierno central vienen a representar, por término medio, la tercera parte de los ingresos autonómicos, mientras que en el segundo las transferencias constituyen dos tercios de los recursos de las Comunidades Autónomas.

No obstante, el nivel de autonomía resulta muy diverso cuando se analiza territorio a territorio. Así, mientras la Comunidad de Madrid tiene unos ingresos propios que superan el 60% de su financiación total, Extremadura y Castilla-La Mancha continúan teniendo una dependencia financiera superior al 80%.

TABLA 18

DEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS CCAA			
	Dependencia Financiera = Fondo de Suficiencia / Financiación Total Garantizada	Dependencia Financiera = (FS+IVA+IIIEE)/ Financiación Total Garantizada	
Andalucía	0,486	0,773	
Aragón	0,326	0,651	
Asturias	0,383	0,690	
Baleares	-0,128 (*)	0,574	
Canarias	0,713	0,727	
Cantabria	0,439	0,733	
Castilla y León	0,446	0,741	
Castilla-La Mancha	0,510	0,803	
Cataluña	0,170	0,540	
Comunidad Valenciana	0,272	0,641	
Extremadura	0,627	0,847	
Galicia	0,495	0,765	
Madrid	-0,037	0,374	
Murcia	0,408	0,759	
La Rioja	0,413	0,698	
<b>TOTAL</b>	<b>0,335</b>	<b>0,656</b>	

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

(\*) El signo negativo de Madrid y Baleares significa que tienen Fondo de Suficiencia negativo.

A pesar de que el grado de autonomía de las Comunidades es, como se ha visto, limitado, lo cierto es que éstas no han hecho uso de su capacidad tributaria para aplicar en sus territorios una presión fiscal superior sino que, con carácter general, han empleado sus competencias normativas para crear beneficios fiscales que han tendido a reducir la recaudación en los tributos cedidos por esta causa.

Por otra parte, aunque los gobiernos autonómicos han reivindicado de forma continuada la necesidad de que el Estado les transfiera una cantidad mayor de recursos, lo cierto es que existe una diferencia muy abultada entre la recaudación normativa de los tributos cedidos, es decir, el rendimiento teórico que les atribuye el Estado en el cálculo de la financiación garantizada, y la recaudación real. Salvo en el caso de Asturias y Canarias, en el resto de territorios la recaudación normativa está sustancialmente por debajo de la real, tal y como ponen de manifiesto las cifras de la Tabla 19. De hecho, podría decirse que este diferencial ha facilitado que las Comunidades cumplieran la normativa de estabilidad presupuestaria e, incluso, obtuvieran superávit en los últimos ejercicios.

TABLA 19

DIFERENCIAS ENTRE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA Y REAL DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN 2002 (miles de Euros)			
	Recaudación Normativa	Recaudación Real	Proporción Normativa-Real
Andalucía	1.160.920	2.268.319	0,512
Aragón	304.239	406.603	0,748
Asturias	218.159	193.543	1,127
Baleares	186.815	365.056	0,512
Canarias	350.290	349.691	1,002
Cantabria	101.033	188.577	0,536
Castilla y León	457.259	636.226	0,719
Castilla-La Mancha	233.286	279.479	0,835
Cataluña	1.807.632	2.669.347	0,677
Comunidad Valenciana	1.017.990	1.481.126	0,687
Extremadura	120.512	122.587	0,983
Galicia	433.699	533.849	0,812
Madrid	1.863.343	2.250.594	0,828
Murcia	157.534	280.464	0,562
La Rioja	58.255	96.053	0,606
<b>TOTAL</b>	<b>8.470.972</b>	<b>12.121.520</b>	<b>0,699</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *BADESPE* (IEF)

### Valoración conjunta y perspectivas de futuro

Como se señalaba al principio de este documento, el modelo aprobado en 2001 se caracterizaba por el aumento de autonomía financiera asignado a las Comunidades, la casi total desaparición de las garantías y la falta de ajuste de la finan-

ciación a las necesidades, como consecuencia del proceso de negociación utilizado y de la actuación de las reglas de modulación y de las garantías de mínimos.

Haciendo una breve síntesis de los resultados del funcionamiento del modelo en el ejercicio 2002, lo primero que habría que destacar sería la existencia de importantes diferencias en la financiación por habitante de las Comunidades, sin que tales desigualdades estén justificadas por criterios económicos o de estricta solidaridad. Por otra parte, el importante crecimiento de la población, concentrado en algunos territorios, ha planteado nuevos problemas y un aumento del riesgo de que algunos gobiernos no puedan atender, de forma adecuada, las necesidades de servicios públicos de sus ciudadanos.

No obstante, hay que señalar que, pese al aumento generalizado de necesidades durante el periodo que va desde el año base (1999) hasta el ejercicio analizado (2002), el crecimiento de la financiación ha sido superior en todos los territorios al incremento del número de usuarios, con la única excepción de Baleares. Sin embargo, la desaparición de mecanismos de garantía podría dar lugar a importantes dificultades en un sector tan sensible como la sanidad, por lo cual podría tener justificación un aumento de la vigencia de la garantía vinculada al crecimiento del PIB.

La dependencia financiera de los gobiernos autonómicos sigue siendo alta, y el Fondo de Suficiencia continúa siendo el ingreso más importante, para el *conjunto* de Comunidades, desde el punto de vista cuantitativo. Por otra parte, las participaciones en los tributos no son sino una modalidad de transferencia impositiva, sin capacidad de maniobra para los responsables autonómicos.

Paralelamente, sigue sin ser utilizada en toda su amplitud la autonomía financiera de la que disponen las Comunidades Autónomas. Sólo se han producido pequeñas elevaciones impositivas en algunos tributos secundarios (en particular, hay que destacar el céntimo sanitario vinculado al Impuesto que grava las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos), pero no se ha utilizado, salvo para crear beneficios fiscales, la capacidad normativa en el IRPF. Es cierto que el clima de disminución generalizada de la presión fiscal, especialmente en el ámbito de la imposición directa, no ayuda a tomar decisiones sobre aumentos en la presión fiscal autonómica. En todo caso, este clima de no utilización de las propias responsabilidades se convierte en uno de los elementos claves de cuestionamiento del modelo, máxime si se siguen promoviendo aumentos discrecionales del gasto para los que se sigue demandando la financiación a partir de transferencias del gobierno central.

Para finalizar, hay que destacar que el grado de nivelación alcanzado por el modelo no está adecuadamente justificado. A la luz de la experiencia comparada, cabe señalar que los sistemas de financiación descentralizada en países de corte federal suelen disponer de mecanismos de nivelación con determinados límites, como por ejemplo, ocurre con el sistema de financiación de los Länder en Alemania.

## Bibliografía

- BLANCO, A. (2004): «El Fondo de Cohesión Sanitaria», Ministerio de Sanidad y Consumo, MIMEO.
- GARCÍA DÍAZ, M.A. (2002): *La Financiación Autonómica de Régimen Común. Perspectivas Después del Acuerdo de 2001*, Alicante: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2003): *Informe Anual de la Dirección General de Fondos Comunitarios 2002*, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2004): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), Fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria, en el Año 2002 y Liquidación Definitiva de Dicho Ejercicio*, Madrid.
- Ministerio de Sanidad y Consumo (2004): *Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y Cifras 2003*, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y 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, nº 0202.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO, O. (2004): «La Financiación de las Comunidades de Régimen Común en España: el Funcionamiento del Modelo en el Periodo 1997-2001. Lecciones Para el Nuevo Sistema», en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 547-579.
- RUIZ-HUERTA, J.; HERRERO, A.; y VIZÁN, C. (2002): «La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica», en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 485-511.