

FINANCIACION AUTONOMICA A PARTIR DE 2001

José Antonio Illán Monreal (jaillan@um.es)

Ambrosio Sempere Flores (sempere@um.es)

Natalia Egea Díaz (natalia@um.es)

Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público
UNIVERSIDAD DE MURCIA

FINANCIACION AUTONOMICA A PARTIR DE 2001

1. INTRODUCCION.
2. LAS CIFRAS DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN.
3. LA SOLIDARIDAD EN EL NUEVO MODELO.
4. CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA.
5. CONCLUSIONES.

En un momento en el que las expectativas sobre el modelo de financiación autonómica son inciertas por las reivindicaciones que se hacen desde algunas comunidades autónomas y cuando han pasado únicamente cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CC.AA, el presente trabajo busca describir el panorama que la aplicación de la reciente norma ofrece para el conjunto de las haciendas autonómicas. También entra, a través del análisis de los últimos datos disponibles, en las consecuencias que se derivan para los principios constitucionales de solidaridad y autonomía, además del de suficiencia.

En el apartado metodológico se hace una exposición sobre las fuentes que se han utilizado para la elaboración de las cifras que contienen los diferentes cuadros y gráficos. Para una mejor comprensión y sistematización del conjunto resultante, en el tratamiento de toda la información se establecen dos periodos bien diferenciados: el del cambio de modelo, 2001-2002 y el de la consolidación del modelo, 2002-2004.

1. INTRODUCCION.

A partir del año 2002, la financiación de las comunidades autónomas de régimen común se rige por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. Esta Ley recoge el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, aprobado por unanimidad por todas las comunidades autónomas, con las modificaciones introducidas en las reuniones de 16 y 22 de noviembre de 2001.

Los aspectos más destacados del nuevo modelo de financiación son los siguientes:

- a) Por vez primera, el sistema integra la financiación de los servicios comunes, la asistencia sanitaria y los servicios sociales transferidos.
- b) Es un modelo que se aplica a todas las comunidades autónomas de régimen común.
- c) Las necesidades totales de financiación de cada comunidad en el año base se determinan mediante la aplicación de las variables sociodemográficas y distributivas, y de las ponderaciones y modulaciones establecidas para cada bloque.
- d) Una vez fijadas las necesidades de financiación del año base, el sistema proporciona los recursos suficientes a las comunidades autónomas a través de los tributos cedidos, la tarifa autonómica del IRPF, la participación en la recaudación de IVA e impuestos especiales y el Fondo de Suficiencia, que es el mecanismo de cierre del sistema porque cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad y sus recursos tributarios.
- e) La evolución dinámica de los recursos financieros con el nuevo modelo descansa en dos factores: primero, la evolución de los recursos tributarios, incluidos los nuevos impuestos cedidos, y segundo, la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), que permite calcular el índice de actualización para cada año del Fondo de Suficiencia.

En este momento, el nuevo modelo de financiación lleva vigente más de tres años, por lo que parece oportuno su evaluación desde diferentes perspectivas, aún más si cabe si tenemos en cuenta que en varias comunidades autónomas se alzan voces pidiendo su reforma para profundizar en la anhelada autonomía financiera. Varias son las cuestiones que podemos formular: ¿Qué cambios ha experimentado la composición de recursos de las diferentes

comunidades autónomas? ¿Ha sido el nuevo modelo capaz de garantizar la suficiencia de las haciendas autonómicas? ¿Se han producido avances significativos en cuanto a igualdad en la financiación por habitante? ¿Existen divergencias importantes en el crecimiento experimentado por los recursos en estos años entre comunidades autónomas? ¿Es solidario el nuevo modelo de financiación autonómica?

El intento por dar respuesta a los interrogantes anteriores se enfrenta con una severa limitación, la disponibilidad de datos definitivos sobre los recursos proporcionados por el sistema a las haciendas autonómicas. A continuación exponemos las fuentes estadísticas que se utilizan en el estudio:

- 1) Los datos sobre financiación autonómica de 2001 se obtienen del *Informe sobre financiación de las comunidades autónomas* de ese año publicado por el Ministerio de Hacienda. Las cifras de 2002, 2003 y 2004 corresponden a la liquidación disponible en la página web del Ministerio de Hacienda.
- 2) La comparación de la financiación total entre el año 2001 y 2002 es complicada porque coincide con el cambio en el modelo de financiación. Además, el año 2001 se caracteriza porque todavía existen diferencias competenciales importantes entre las comunidades autónomas, en concreto son siete las comunidades autónomas que todavía no disponen de competencia en materia de sanidad. La metodología propuesta parte de asignar una financiación por sanidad a las comunidades autónomas que no han asumido todavía esa competencia. Las necesidades de financiación sanitaria para estas comunidades estimadas en 1999 para la aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica se han actualizado hasta el año 2001 teniendo en cuenta la evolución del PIB nominal. A continuación se calcula el porcentaje que para cada comunidad autónoma sin competencias supone esas necesidades sobre el total. Por último, el presupuesto del INSALUD gestión directa (*Informe económico financiero* de la Seg. Social) se reparte entre éstas utilizando el porcentaje anterior. Para las comunidades autónomas que ya gozaban de competencias en materia sanitaria se toma directamente el importe de la transferencia recibida del INSALUD para su financiación. Esto permite establecer una comparación de las cifras totales y parciales de financiación entre el 2001 y el resto de los años.
- 3) Los datos de población se toma del padrón continuo de población del INE.

2. LAS CIFRAS DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN.

2.1. Cambio del modelo: 2001-2002

La financiación total.

La aplicación del nuevo modelo de financiación supone, si comparamos las cifras 2001 y 2002, un incremento de financiación total de 8631 millones de euros, lo que en términos relativos representa un crecimiento de un 13 por 100. Por comunidades autónomas las más beneficiadas en términos absolutos son Andalucía (1938 millones), Madrid (1566 millones), Cataluña (1399 millones) y Valencia (1071 millones). Sólo estas cuatro comunidades absorben un 70 por 100 del incremento total de recursos. En términos relativos, las comunidades autónomas que salen mejor paradas por la aplicación del nuevo modelo son, por este orden, Madrid, cuya financiación crece respecto a la de 2001 un 18,52 por 100; Valencia, que registra un incremento de un 16,75 por 100 y Andalucía, un 16,38 por 100. Estas son las únicas comunidades que registran un crecimiento por encima de la media situada en un 13,37 por 100.

Cuadro 1. Financiación total y participación de cada CC.AA. 2001-2004.

CC.AA.	Financiación total (miles euros)				Participación en el total. Porcentaje			
	2.001	2.002	2.003	2.004	2.001	2.002	2.003	2.004
CATALUÑA	11.078.825	12.478.148	13.342.369	14.793.982	17,14	17,03	17,00	17,14
GALICIA	4.975.050	5.412.339	5.717.603	6.139.820	7,70	7,39	7,29	7,12
ANDALUCIA	11.835.443	13.774.068	14.981.822	16.567.644	18,31	18,80	19,09	19,20
ASTURIAS	1.866.667	2.080.794	2.217.407	2.372.902	2,89	2,84	2,83	2,75
CANTABRIA	1.119.247	1.205.045	1.303.011	1.408.609	1,73	1,64	1,66	1,63
LA RIOJA	549.786	612.930	682.622	759.936	0,85	0,84	0,87	0,88
MURCIA	1.871.673	2.083.590	2.250.393	2.515.233	2,90	2,84	2,87	2,91
VALENCIA	6.398.024	7.469.906	8.012.477	8.938.195	9,90	10,20	10,21	10,36
ARAGON	2.207.121	2.477.458	2.667.784	2.878.891	3,42	3,38	3,40	3,34
CLM	3.073.638	3.457.982	3.603.105	4.034.611	4,76	4,72	4,59	4,68
CANARIAS	2.890.078	3.256.072	3.498.646	3.739.589	4,47	4,44	4,46	4,33
EXTREMADU	2.011.589	2.235.246	2.408.865	2.546.540	3,11	3,05	3,07	2,95
BALEARES	1.479.610	1.584.640	1.681.023	1.832.009	2,29	2,16	2,14	2,12
MADRID	8.457.798	10.024.241	10.737.373	11.933.549	13,09	13,68	13,68	13,83
C.LEON	4.808.783	5.110.037	5.361.439	5.828.948	7,44	6,97	6,83	6,76
TOTAL	64.623.333	73.262.494	78.465.938	86.290.458	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia.

El cuadro siguiente nos permite contemplar una visión general del cambio de modelo de financiación analizando la evolución en términos relativos de los recursos totales. Así, Cataluña, Aragón, Castilla La Mancha y Canarias constituye un grupo de comunidades cuyos recursos crecen entre 2001 y 2002 en torno a un 12 por 100, porcentaje ligeramente inferior a la media. Para Asturias, La Rioja, Murcia y Extremadura, la financiación experimenta una tasa de crecimiento de un 11 por 100. Por último, las comunidades autónomas cuyos recursos crecen menos, en cualquier caso menos de un 10 por 100, son Galicia (un 8,79 por 100), Cantabria (un 7,06 por 100), Baleares (un 7,10 por 100) y en último lugar Castilla León (un 6,26 por 100).

Cuadro 2. Crecimiento de la financiación total. 2001-2004.

CC.AA.	Financiación total (miles euros)				Tasa de variación (porcentaje)			
	2.001	2.002	2.003	2.004	01-02	02-03	03-04	02-04
CATALUÑA	11.078.825	12.478.148	13.342.369	14.793.982	12,63	6,93	10,88	18,56
GALICIA	4.975.050	5.412.339	5.717.603	6.139.820	8,79	5,64	7,38	13,44
ANDALUCIA	11.835.443	13.774.068	14.981.822	16.567.644	16,38	8,77	10,58	20,28
ASTURIAS	1.866.667	2.080.794	2.217.407	2.372.902	11,47	6,57	7,01	14,04
CANTABRIA	1.119.247	1.205.045	1.303.011	1.408.609	7,67	8,13	8,10	16,89
LA RIOJA	549.786	612.930	682.622	759.936	11,49	11,37	11,33	23,98
MURCIA	1.871.673	2.083.590	2.250.393	2.515.233	11,32	8,01	11,77	20,72
VALENCIA	6.398.024	7.469.906	8.012.477	8.938.195	16,75	7,26	11,55	19,66
ARAGON	2.207.121	2.477.458	2.667.784	2.878.891	12,25	7,68	7,91	16,20
CLM	3.073.638	3.457.982	3.603.105	4.034.611	12,50	4,20	11,98	16,68
CANARIAS	2.890.078	3.256.072	3.498.646	3.739.589	12,66	7,45	6,89	14,85
EXTREMADU	2.011.589	2.235.246	2.408.865	2.546.540	11,12	7,77	5,72	13,93
BALEARES	1.479.610	1.584.640	1.681.023	1.832.009	7,10	6,08	8,98	15,61
MADRID	8.457.798	10.024.241	10.737.373	11.933.549	18,52	7,11	11,14	19,05
C.LEON	4.808.783	5.110.037	5.361.439	5.828.948	6,26	4,92	8,72	14,07
TOTAL	64.623.333	73.262.494	78.465.938	86.290.458	13,37	7,10	9,97	17,78

Fuente: elaboración propia según metodología páginas 2 y 3

La financiación de la sanidad.

Sin duda alguna, una de las principales novedades del nuevo modelo es la integración de la financiación de la sanidad y del resto de servicios. El siguiente cuadro permite contemplar la evolución de los recursos para sanidad.

Vamos a realizar el análisis en dos etapas: en primer lugar establecemos una comparación entre el año 2001 y el 2002, por producirse entre estos dos años el cambio de modelo de financiación. A continuación nos centraremos en la evolución de la financiación de la sanidad dentro del nuevo modelo.

El nuevo modelo de financiación autonómica permite un incremento de la financiación de 1806 millones de euros, es decir, un 6,70 por 100 más que en 2001. De nuevo hay unas comunidades autónomas que se benefician más que otras. Para Andalucía y Madrid el cambio de sistema supone un incremento de financiación de más de 300 millones de euros. También supone una mejora importante para Cataluña (291), Valencia (189), Canarias (140) y Galicia (132). Cuatro comunidades autónomas, Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia absorben un 62 por 100 del aumento total de recursos.

Canarias y Madrid son las dos comunidades que registran un crecimiento superior a la media, un 12 y un 9 por 100 respectivamente.

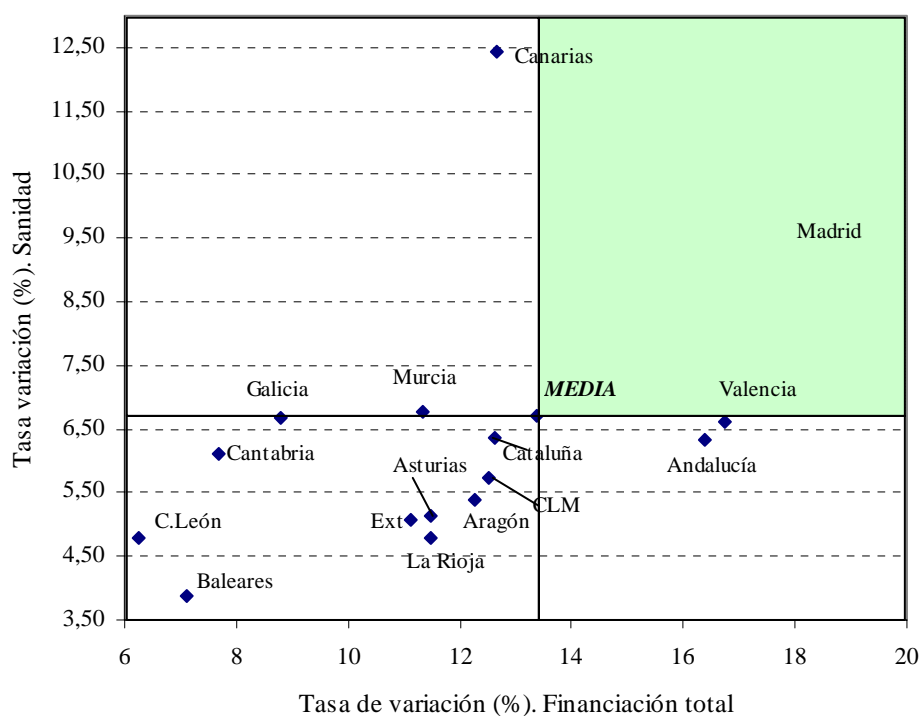
Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Murcia y Valencia registran un crecimiento que oscila entre un 6 y un 6,70 por 100. Un tercer grupo está integrado por comunidades cuyos recursos para financiar la sanidad experimentan un crecimiento situado entre un 5 y un 6 por 100: son Asturias, Aragón, Castilla La Mancha y Extremadura. Para La Rioja y Castilla León el crecimiento es de un 4,7 por 100. Por último es Baleares la que registra un peor comportamiento, con una tasa de crecimiento inferior a un 4 por 100.

Cuadro 3. Financiación de la sanidad. 2001-2004.

CC.AA.	Financiación de la sanidad (miles euros)				Tasa de variación (porcentaje)			
	2.001	2.002	2.003	2.004	01-02	02-03	03-04	02-04
CATALUÑA	4.583.019	4.874.831	5.767.906	6.393.959	6,37	18,32	10,85	31,16
GALICIA	1.983.231	2.115.398	2.317.344	2.488.469	6,66	9,55	7,38	17,64
ANDALUCIA	5.087.815	5.409.457	6.263.900	6.902.080	6,32	15,80	10,19	27,59
ASTURIAS	863.818	908.192	1.003.377	1.073.738	5,14	10,48	7,01	18,23
CANTABRIA	464.041	492.377	574.237	620.774	6,11	16,63	8,10	26,08
LA RIOJA	235.493	246.779	281.650	313.550	4,79	14,13	11,33	27,06
MURCIA	782.623	835.646	985.897	1.098.654	6,78	17,98	11,44	31,47
VALENCIA	2.857.738	3.047.117	3.590.391	4.005.205	6,63	17,83	11,55	31,44
ARAGON	940.200	990.921	1.150.882	1.241.954	5,39	16,14	7,91	25,33
CLM	1.270.288	1.342.943	1.479.435	1.650.559	5,72	10,16	11,57	22,91
CANARIAS	1.133.282	1.274.031	1.394.910	1.490.974	12,42	9,49	6,89	17,03
EXTREMADU	803.465	844.344	930.785	983.729	5,09	10,24	5,69	16,51
BALEARES	600.036	623.243	776.128	844.556	3,87	24,53	8,82	35,51
MADRID	3.470.803	3.787.830	4.640.692	5.094.432	9,13	22,52	9,78	34,49
C.LEON	1.868.585	1.957.878	2.163.877	2.352.563	4,78	10,52	8,72	20,16
TOTAL	26.944.437	28.750.988	33.321.412	36.555.197	6,70	15,90	9,70	27,14

Fuente: elaboración propia según metodología páginas 2 y 3

Gráfico 1. Tasa de variación de la financiación total y sanitaria. 2001-2002



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 1 y 3.

2.2. Consolidación del modelo: 2002-2004

El análisis anterior permite señalar qué comunidades autónomas salen mejor y peor paradas con el cambio de modelo. Pero la cuestión principal es cómo va a evolucionar la financiación autonómica dentro del nuevo sistema. Ya sabemos que los recursos totales disponibles para cada comunidad autónoma depende de la financiación obtenida a través del Fondo de Suficiencia, financiación que depende de la evolución de los ITE, de la recaudación obtenida a través de los tributos cedidos y, por último, del comportamiento de los ingresos obtenidos en forma de participación en ingresos estatales. Estos factores se pueden conjugar para que la financiación total se comporte de forma muy diferente en unas comunidades y otras. Con los datos disponibles, podemos despejar las dudas. ¿Son las comunidades autónomas que salen peor paradas con el cambio de sistema las que ven crecer menos sus recursos a partir de 2002? ¿Se incrementan las divergencias en la tasa de crecimiento de la financiación entre comunidades autónomas?

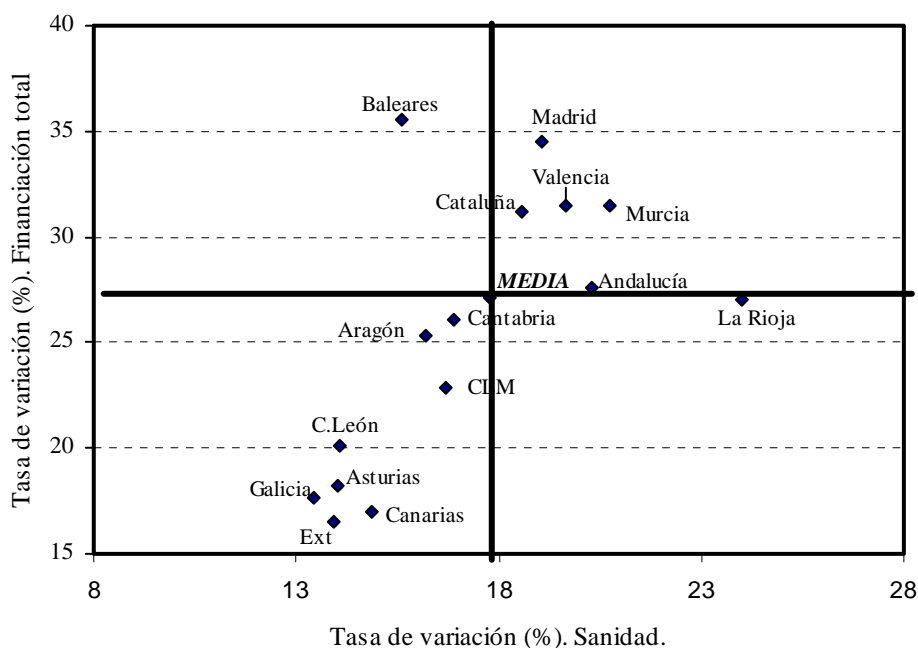
La comparación de la financiación total entre 2003 y 2002 permite obtener resultados interesantes sobre la evolución dinámica del nuevo modelo. La tasa de crecimiento de los recursos para el conjunto es de un 7,10 por 100. La Rioja es la comunidad que registra un crecimiento más elevado para los recursos, un 11,37 por 100. En segundo lugar se sitúa Andalucía, con un crecimiento de un 8,77 por 100, y a continuación, Cantabria y Murcia, con tasas de crecimiento situadas por encima de un 8 por 100. Un tercer grupo de comunidades autónomas, con tasas de crecimiento situadas entre un 6 y un 7,8 por 100 aproximadamente, está constituido por Baleares, Asturias, Cataluña, Valencia, Aragón y Extremadura. Por último, las comunidades autónomas que registran peores tasas de crecimiento son Canarias, Galicia, Castilla León y Castilla La Mancha.

Por último, podemos realizar un análisis similar con datos de 2003 y 2004. Los recursos totales crecen un 10 por 100 aproximadamente. Murcia, Valencia, Madrid, Castilla La Mancha, Andalucía y Cataluña y La Rioja son las comunidades autónomas cuyos recursos se muestran más dinámicos; todas ellas registran un crecimiento superior a un 10,5 por 100. Les siguen Baleares, Castilla León, Aragón y Cantabria con un crecimiento situado en torno a un 8 por 100. Un tercer bloque de comunidades con un crecimiento situado alrededor de un 7 por 100 está integrado por Galicia, Asturias y Canarias. Y finalmente, Extremadura es la que en este ejercicio presentan un peor comportamiento, situándose su crecimiento en un 5,72 por 100.

Si consideramos la evolución de la financiación total entre 2002 y 2004 podemos reseñar las siguientes conclusiones:

1. Entre estos dos ejercicios, los recursos totales experimentan un crecimiento de un 17,78 por 100.
2. Seis comunidades autónomas se sitúan por encima de la media, La Rioja, cuyos recursos totales crecen casi un 24 por 100 y que es la comunidad que ha presentado mejores resultados en todo el período; Murcia y Andalucía, que experimentan un crecimiento de recursos de un 20 por 100; Madrid, que registra un aumento de financiación total de un 19 por 100 y Cataluña, que registra un aumento similar a la anterior. Son estas comunidades las que resultan especialmente beneficiadas por el nuevo modelo de financiación autonómica.
3. Un segundo bloque está constituido por las comunidades de Cantabria, Aragón, Castilla La Mancha y Baleares, con tasas de crecimiento situadas entre un 15,61 por 100 (que se registra en Baleares) y un 16,89 por 100 (para Cantabria).
4. Otras cinco comunidades autónomas registran un crecimiento entre un 13 y un 15 por 100, son: Galicia, Asturias, Canarias, Extremadura, y Castilla León.

Gráfico 2. Tasa de variación de la financiación total y sanitaria. 2002-2004



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 1 y 3.

Si nos referimos ahora a la sanidad, los recursos disponibles aumentan un 27,14 por 100 entre 2002 y 2004, porcentaje nada despreciable, si tenemos en cuenta que en términos absolutos estamos hablando de 3.200 millones de euros.

Baleares, Madrid, Murcia, Valencia y Cataluña son, por este orden, las comunidades más beneficiadas: sus recursos para sanidad crecen en este período por encima de un 30 por 100 en todos los casos. Andalucía y la Rioja se sitúan en valores muy cercanos a la media, un 27,59 y un 27,06 por 100 respectivamente. Cantabria y Aragón se sitúan ligeramente por debajo de la media con crecimientos situados entre un 26 y un 25 por 100, respectivamente. Para las demás, la tasa de crecimiento de los recursos está comprendida entre un 16,51 y un 21,91 por 100, valores que se registran en Extremadura y Castilla La Mancha respectivamente.

Por último, merece una atención especial el fondo de suficiencia al considerarse, al menos teóricamente, como el elemento reequilibrador de las diferencias ocasionadas por el aumento de autonomía que introduce el modelo y que beneficia a aquellas regiones donde el crecimiento de la actividad económica y la consiguiente evolución de las bases imponibles de los diferentes tributos permiten que aumente su recaudación y, por tanto, el total de ingresos.

Cuadro 4. Evolución del Fondo de Suficiencia. 2002-2004.

CC.AA.	millones de euros			Tasa de variación. Porcentaje		
	2.002	2003	2004	2003-2002	2004-2003	2004-2002
CATALUÑA	1.914.509	2.057.600	2.118.103	7,47	2,94	10,63
GALICIA	2.577.336	2.762.737	2.842.519	7,19	2,89	10,29
ANDALUCIA	6.289.260	6.715.493	6.961.356	6,78	3,66	10,69
ASTURIAS	769.243	821.376	845.096	6,78	2,89	9,86
CANTABRIA	489.104	525.286	540.455	7,40	2,89	10,50
LA RIOJA	231.483	286.959	295.246	23,97	2,89	27,55
MURCIA	773.975	837.270	867.263	8,18	3,58	12,05
VALENCIA	1.847.564	1.993.248	2.050.810	7,89	2,89	11,00
ARAGON	756.399	838.028	862.228	10,79	2,89	13,99
CLM	1.663.682	1.785.244	1.849.597	7,31	3,60	11,17
CANARIAS	2.278.665	2.433.435	2.503.708	6,79	2,89	9,88
EXTREMADURA	1.369.400	1.462.206	1.504.855	6,78	2,92	9,89
BALEARES	-172.773	-180.892	-185.683	4,70	2,65	7,47
MADRID	-323.999	-252.188	-143.449	-22,16	-43,12	-55,73
CASTILLA LEON	2.152.086	2.327.720	2.394.940	8,16	2,89	11,28
TOTAL	22.615.933	24.413.520	25.307.043	7,95	3,66	11,90

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Desde luego, a la vista de los datos, resalta de manera especial el comportamiento de Madrid cuyo fondo de suficiencia se reduce en más de la mitad en el transcurso de los dos años considerados. Los cambios, favorables, experimentados en el último lustro en la economía madrileña ilustran de manera contundente el resultado de su rentabilidad tributaria. En el lado opuesto nos encontramos con todas aquellas comunidades autónomas que perciben recursos del fondo por encima de la media; tal es el caso de Murcia, Aragón y, sobre todo, La Rioja comunidad esta última en la que entre 2002 y 2004 ha aumentado el mencionado recurso en una 28 por 100

3. LA SOLIDARIDAD EN EL NUEVO MODELO.

A través de las cifras de la financiación por habitante para cada comunidad autónoma vamos a establecer la medida de solidaridad interregional del nuevo modelo.

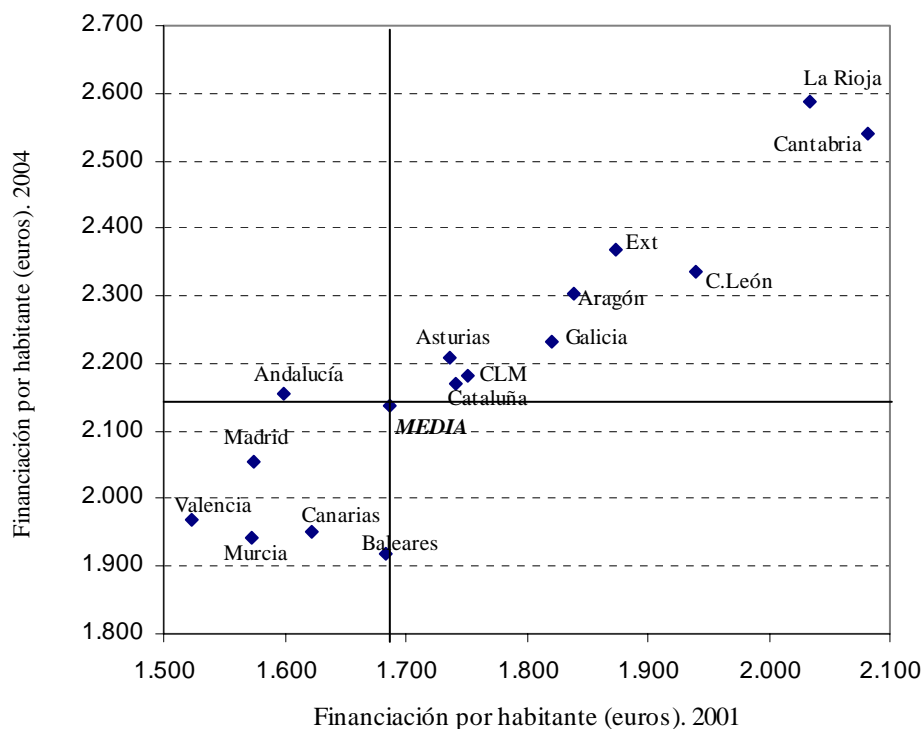
La primera conclusión es que el nuevo modelo incrementa de forma importante los recursos por habitante. Si nos fijamos en los datos para el conjunto que contiene el siguiente cuadro, cada habitante disponía en 2001 de 1687 euros para financiar los servicios competencia de las comunidades autónomas. Esta cifra aumenta en el ejercicio 2002 en casi 200 euros y se sitúa en 2004 en 2138 euros.

Cuadro 5. Financiación por habitante. 2001-2004

CC.AA.	Euros por habitante							
	Financiación total				Financiación sanitaria			
	2.001	2.002	2.003	2.004	2.001	2.002	2.003	2.004
CATALUÑA	1.742	1.918	1.990	2.171	720	749	860	938
GALICIA	1.820	1.977	2.078	2.232	726	773	842	905
ANDALUCIA	1.599	1.842	1.970	2.155	687	723	823	898
ASTURIAS	1.736	1.937	2.062	2.210	803	846	933	1.000
CANTABRIA	2.082	2.222	2.370	2.539	863	908	1.045	1.119
LA RIOJA	2.033	2.176	2.375	2.589	871	876	980	1.068
MURCIA	1.572	1.698	1.773	1.943	657	681	777	849
VALENCIA	1.522	1.726	1.792	1.967	680	704	803	882
ARAGON	1.840	2.035	2.169	2.304	784	814	936	994
CLM	1.751	1.940	1.984	2.182	724	754	815	893
CANARIAS	1.622	1.766	1.846	1.952	636	691	736	778
EXTREMA	1.874	2.083	2.243	2.368	749	787	867	915
BALEARES	1.684	1.728	1.774	1.918	683	680	819	884
MADRID	1.574	1.814	1.878	2.056	646	685	811	878
C.LEON	1.939	2.060	2.155	2.337	754	789	870	943
TOTAL	1.687	1.878	1.967	2.138	703	737	835	906

Fuente: elaboración propia a partir de los cuadros 1 y 4 y los datos de población del INE.

Gráfico 3. Financiación total por habitante. 2001 y 2004



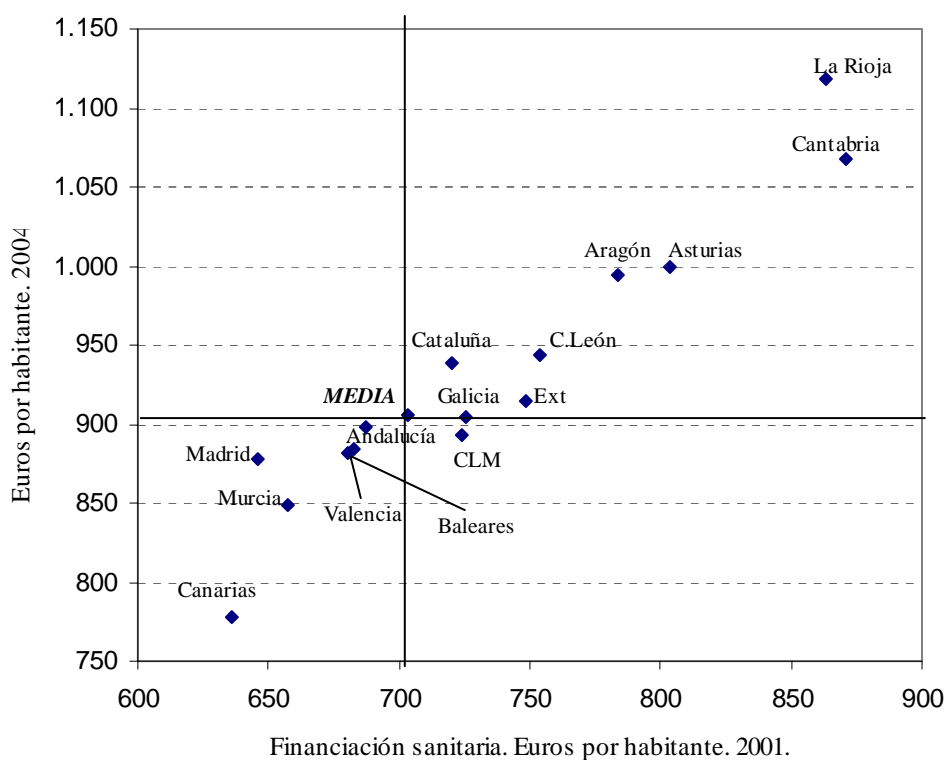
Fuente: cuadro 5.

Los datos permiten identificar las comunidades autónomas cuya financiación se sitúa por encima y debajo de la media. Entre las que están por debajo siempre se encuentran Valencia, Murcia, Andalucía, Canarias, Madrid y Baleares. Andalucía consigue abandonar este grupo en el 2003 para situarse exactamente en la media.

En 2002, la comunidad con una financiación por habitante más reducida es Valencia, 1.522 euros, y la que presenta un valor más alto es Cantabria, con más de 2.000 euros. La diferencia entre ellas no es despreciable: 560 euros. Pero lo más preocupante es la evolución de esta diferencia en el marco del nuevo modelo. En el año 2004, Murcia es la comunidad peor parada, su financiación es de 1943 euros por habitante, lo que le sitúa a casi 700 euros de la que ocupa la primera posición, La Rioja, que obtiene 2589 euros por habitante.

Podemos establecer una comparación similar pero referida sólo a la financiación sanitaria. La financiación sanitaria por habitante es para el conjunto de las comunidades del régimen común de 784 euros en 2001, elevándose hasta 906 en 2004.

Gráfico 4. Financiación sanitaria por habitante. 2001 y 2004



Fuente: cuadro 6

Si consideramos el año 2001, la diferencia entre la comunidad autónoma que presenta una financiación más elevada, La Rioja, y la que cuenta con menos recursos Canarias es de 235 euros, diferencia que se amplía hasta 341 en 2004.

Las cifras permiten observar que cinco comunidades autónomas presentan durante todo el período una financiación por debajo de la media: Canarias, Madrid, Murcia, Valencia, Baleares, Andalucía a las que se suma en 2003 Castilla La Mancha. En el extremo opuesto se encuentran La Rioja, Cantabria y Asturias que ocupan las primeras posiciones en financiación por habitante durante todo el período de estudio.

En definitiva, si establecemos un análisis comparativo utilizando los datos de ingresos totales por habitante de los tres años de los que se disponen de cifras globales, nos encontramos con que:

1. Todas las comunidades autónomas registran un aumento significativo de financiación por habitante.
2. Por años e índice, Cantabria y La Rioja destacan en los cuatro años por tener los valores más altos de todos y, además, en 2001 son las únicas que superan los dos mil euros por habitante. También es destacable la progresión de Extremadura y Castilla León que a partir de 2002 se sitúan por encima de los dos mil euros. Ya en 2003 se suman al club de los dos mil Galicia, Asturias, La Rioja y Aragón; si bien hay que indicar que en este año la media se aproxima bastante a los dos mil euros por habitante, razón por la cual la horquilla se cierra bastante. No obstante, en 2003 Murcia, Valencia, Madrid y Baleares, no consiguen reducir su diferencial con la media.

A continuación, podemos utilizar el índice de Gini para determinar si aumenta o disminuye la desigualdad en la distribución territorial de la financiación por habitante. El cuadro siguiente muestra los resultados para la financiación total y para la financiación de la sanidad.

Cuadro 6. Índice de Gini de financiación por habitante. 2001-2004

Año	Financiación total		Sanidad	
	Índice Gini	Variación Porcentual	Índice Gini	Variación Porcentual
2001	0,0334		0,0249	
2002	0,0233	-30,16	0,0229	-8,28
2003	0,0246	5,34	0,0194	-15,00
2004	0,0202	-17,73	0,0204	4,78

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 6 y datos población INE.

El nuevo sistema de financiación supone una reducción de las desigualdades en la financiación por habitante de un 30 por 100. En el ámbito de la sanidad dicha reducción es menor, del orden de un 8,28 por 100. Entre 2002 y 2003 se produce de nuevo un aumento de la desigualdad en la financiación per cápita, pero en 2004 esta tendencia se rompe bruscamente y el índice de Gini experimenta una disminución cercana a un 18 por 100. Las desigualdades en la financiación sanitaria se incrementan en 2003 y 2004 a una tasa de crecimiento calculada sobre el índice de Gini de más de un 4,5 por 100.

A pesar de las garantías y modulaciones previstas en el nuevo modelo, su aplicación supone una reducción importante de las desigualdades en la financiación por habitante, ya consideremos la financiación de todos los servicios o solamente la de la sanidad.

4. CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA.

4.1. Estructura financiera de las CC.AA.

El nuevo modelo introduce cambios importantes en la estructura de financiación de las comunidades autónomas. El siguiente cuadro presenta los datos de 2001 y 2002.

En la rúbrica *impuestos* incluimos los tributos cedidos, pero no se tiene en cuenta los tributos propios de las comunidades autónomas. La partida *transferencias* incluye para el año 2002 sólo el importe del *Fondo de Suficiencia*, y para el año 2001 la participación en los

ingresos del Estado, el Fondo de Garantía, las subvenciones para cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos y por último las transferencias para servicios sociales y asistencia sanitaria¹. Por último, denotamos por *Participación en impuestos* los recursos percibidos por las comunidades autónomas en 2001 por participación en el IRPF estatal y las participaciones en IVA e Impuestos especiales de 2002.

**Cuadro 7. Estructura de ingresos de las CC.AA.
(En porcentaje sobre el total de ingresos).**

CC.AA.	2.001			2.002		
	Impuestos (t. cedidos)	Participac. en impuestos	Transferencias	Impuestos (t. cedidos)	Participac. en impuestos	Transferencias
CATALUÑA	33,62	11,78	54,61	48,90	33,78	17,06
GALICIA	16,49	5,91	77,61	24,79	24,97	49,89
ANDALUCIA	13,68	0,00	86,32	24,87	26,37	48,68
ASTURIAS	40,90	15,42	43,68	32,42	28,54	38,60
CANTABRIA	36,64	11,42	51,94	28,99	27,12	43,89
LA RIOJA	39,95	13,17	46,88	31,49	26,23	41,74
MURCIA	35,09	10,35	54,57	27,46	31,72	40,82
VALENCIA	27,62	8,55	63,83	39,16	33,53	27,29
ARAGON	44,56	15,20	40,25	37,05	29,84	32,80
CLM	14,36	20,40	65,25	22,11	26,61	51,17
CANARIAS	19,85	7,03	73,12	27,30	1,39	71,31
EXTREMADUR	10,02	15,34	74,64	16,07	20,50	63,22
BALEARES	57,45	16,07	26,48	44,51	66,53	-13,08
MADRID	67,98	19,50	12,51	67,48	36,26	-3,74
C. LEON	30,61	10,08	59,31	27,55	26,97	45,02
TOTAL	28,99	9,20	61,81	36,89	29,31	33,59

Fuente: Informe sobre financiación de las CC.AA., 2001, www.minhac.es y elaboración propia.

Los impuestos elevan su participación en los recursos totales del sistema desde un 28,99 por 100 en 2001 hasta un 36,89 en el ejercicio 2002. De acuerdo con la metodología expuesta en la elaboración del cuadro, este incremento mide el aumento de la autonomía fiscal en sentido fuerte de las comunidades autónomas. Si consideramos la autonomía en sentido débil, el incremento es todavía más importante: en el año 2001, los impuestos y las participaciones en impuestos estatales representan un 38,19 por 100 de la financiación proporcionada por el sistema, porcentaje que se eleva hasta un 66,20 por 100 en el año 2002.

El cuadro también permite apreciar diferencias significativas en la estructura financiera entre comunidades autónomas. Así, el Fondo de Suficiencia representa un 72,70 por 100 de los recursos del sistema para Canarias, aunque este dato está sesgado porque la tributación propia en esta comunidad autónoma es anormalmente elevada. Para Extremadura y Castilla La Mancha, el Fondo de Suficiencia representa el recurso financiero más importante, suponiendo un 67 y un 51,17 por 100 de los recursos totales, mientras que para Andalucía, Galicia, Castilla y León, Cantabria y La Rioja aporta en cualquier caso más de un 40 por 100 de la financiación.

Los datos del cuadro muestran que sólo dos comunidades autónomas, Madrid y Baleares, tienen sus necesidades cubiertas mediante recursos tributarios, por lo que el Fondo de Suficiencia representa para ellas una salida de recursos y que hay tres comunidades autónomas,

¹Para las comunidades autónomas que no tienen competencias en materia de asistencia sanitaria en 2001 se utiliza el gasto real del INSALUD gestión directa territorializado según las necesidades de gasto sanitario estimadas por comunidades autónomas en 1999 para la aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica.

Cataluña, Aragón y Valencia, con una autonomía superior a la media, ya que los recursos en forma de impuestos y en participaciones en impuestos estatales suponen más de un 66 por 100 de los recursos proporcionados por el modelo.

El siguiente cuadro contiene la estructura de ingresos de cada comunidad autónoma para el período comprendido entre 2002 y 2004, ambos inclusive.

Cuadro 8. Estructura de ingresos por CC.AA. 2002-2004.

CC.AA.	2002				
	Porcentaje sobre el total				
	T. cedidos	IRPF	IVA	I. Especiales	FS
CATALUÑA	27,29	26,77	20,04	10,52	15,39
GALICIA	14,00	13,89	15,79	8,38	47,95
ANDALUCIA	16,74	12,72	16,15	8,66	45,73
ASTURIAS	16,17	18,89	19,00	8,72	37,23
CANTABRIA	18,03	16,30	16,29	8,79	40,59
LA RIOJA	20,46	17,28	15,44	8,72	38,09
MURCIA	19,65	14,35	17,17	11,69	37,15
VALENCIA	26,04	18,82	19,31	11,09	24,74
ARAGON	21,33	19,98	17,56	10,47	30,66
CASTILLA LA MANCHA	15,10	11,55	13,75	11,38	48,22
CANARIAS	12,62	16,03	0,00	1,36	69,98
EXTREMADURA	9,58	8,72	12,62	7,47	61,61
BALEARES	30,59	23,14	42,42	14,92	-11,07
MADRID	36,40	35,48	22,22	9,13	-3,23
CASTILLA Y LEON	17,12	14,80	15,69	9,94	42,45
TOTAL	22,10	19,85	17,69	9,41	30,96

CC.AA.	2003				
	Porcentaje sobre el total				
	T. cedidos	IRPF	IVA	I. Especiales	FS
CATALUÑA	27,06	26,61	20,60	10,27	15,46
GALICIA	13,01	13,48	16,45	8,28	48,78
ANDALUCIA	17,79	12,61	16,34	8,44	44,82
ASTURIAS	16,16	18,29	19,46	8,66	37,43
CANTABRIA	18,52	15,94	16,63	8,60	40,31
LA RIOJA	17,30	16,82	15,46	8,19	42,23
MURCIA	19,47	14,68	17,32	11,32	37,21
VALENCIA	25,51	18,93	19,81	10,87	24,88
ARAGON	20,54	19,77	17,86	10,27	31,55
CASTILLA LA MANCHA	12,21	12,08	14,55	11,59	49,57
CANARIAS	13,22	15,73	0,00	1,39	69,66
EXTREMADURA	10,32	8,57	12,75	7,24	61,11
BALEARES	29,42	22,72	43,61	15,17	-10,91
MADRID	35,69	35,19	22,91	8,56	-2,35
CASTILLA Y LEON	14,98	14,85	16,38	9,96	43,82
TOTAL	21,74	19,71	18,15	9,20	31,20

Fuente: www.minhac.es; Presupuestos Generales del Estado, Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Cuadro 8. Estructura de ingresos por CC.AA. 2002-2004(cont).

CC.AA.	2004				
	Porcentaje sobre el total				
	T. cedidos	IRPF	IVA	I. Especiales	FS
CATALUÑA	29,32	25,97	20,56	9,76	14,39
GALICIA	14,08	13,97	16,79	8,03	47,12
ANDALUCIA	20,45	13,08	16,21	8,08	42,18
ASTURIAS	17,30	18,78	19,09	8,37	36,46
CANTABRIA	19,70	16,17	17,05	8,51	38,57
LA RIOJA	20,31	17,08	15,65	7,84	39,13
MURCIA	22,43	15,07	17,37	10,65	34,48
VALENCIA	28,30	18,89	19,60	10,27	22,94
ARAGON	21,37	20,25	18,12	9,99	30,27
CASTILLA LA MANCHA	15,89	12,43	14,70	10,94	46,04
CANARIAS	14,80	15,91	0,00	1,37	67,92
EXTREMADURA	10,36	8,97	13,35	7,27	60,05
BALEARES	31,19	22,92	41,91	14,33	-10,35
MADRID	36,57	34,05	23,02	7,56	-1,20
CASTILLA Y LEON	17,12	14,99	16,33	9,77	41,80
TOTAL	23,83	19,72	18,18	8,74	29,53

Fuente: www.minhac.es; Presupuestos Generales del Estado, Ministerio de Hacienda y elaboración propia

El análisis de los datos confirma que los recursos analizados presentan una composición muy diferente entre comunidades autónomas.

1. El Fondo de Suficiencia representa en los tres períodos objeto de estudio un 30 por 100 de los recursos totales analizados para el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común. Le siguen por orden de importancia los tributos cedidos, la tarifa autonómica del IRPF y la participación en el Impuesto sobre el Valor Añadido, recursos que tienen una importancia relativa que oscila entre un 18 y un 22 por 100 de la financiación total. La financiación por impuestos especiales supone en promedio un 9 por 100 de los ingresos totales.
2. El Fondo de Suficiencia constituye el recurso más importante en 11 de las 15 comunidades autónomas del régimen común, es decir, en todas menos en Madrid, Baleares, Valencia y Cataluña. Para las dos primeras, el Fondo de Suficiencia representa una contribución al sistema.
3. La participación en el IVA constituye para el conjunto la tercera o cuarta fuente de recursos según el año que consideremos. Este recurso representa para Baleares más de un 40 por 100 de los ingresos totales, mientras que en el extremo opuesto se sitúa Extremadura, que en ningún período obtiene más de un 14 por 100 de la financiación por esta vía. Para Cataluña y Madrid, el IVA también representa un porcentaje importante de sus recursos, casi la cuarta parte de los mismos.
4. La tarifa autonómica del IRPF aporta alrededor de un 20 por 100 de la financiación analizada. Pero la importancia de este recurso tributario presenta muchas diferencias entre comunidades autónomas. Así, por ejemplo, para Madrid y Cataluña constituye el principal recurso financiero incluso por delante del Fondo de Suficiencia. En estas dos comunidades autónomas, la participación en el total de ingresos se encuentra por encima del 25 por 100, si nos referimos a Cataluña, y por encima del 30 por 100 para Madrid. En el lado opuesto se encuentran Andalucía y Castilla La Mancha, que sólo

obtienen un 12 por 100 por esta vía y, sobre todo, Extremadura con un porcentaje situado para cualquiera de los años por debajo de un 9 por 100.

4.2. Suficiencia dinámica y evolución de los impuestos cedidos.

La suficiencia dinámica depende de la evolución de las necesidades de gasto y la de los ingresos, que a su vez, está influenciada por tres factores: el crecimiento de la financiación obtenida a través del Fondo de Suficiencia, que evoluciona según los ITE; la evolución de la recaudación por tributos cedidos y, por último, del comportamiento de los ingresos obtenidos por la participación territorializada en ingresos estatales, que a su vez es función de la evolución de la recaudación estatal por estos impuestos y de los índices que determinan la participación de la comunidad autónoma en dicha recaudación.

Sin duda alguna uno de los elementos que puede explicar los diferentes grados de suficiencia fiscal entre las comunidades autónomas es el diferente dinamismo de los impuestos que se ceden porque una de las características del nuevo sistema es que la estructura financiera presenta una composición con muchas diferencias entre comunidades autónomas tal y como se permite constatar en el análisis inmediatamente anterior

Los datos que se muestran a continuación permiten confirmar la sospecha inicial: con diferencias tan significativas de la estructura de ingresos entre las comunidades autónomas, es casi seguro que los ingresos experimenten tasas de crecimiento completamente diferentes en unas y otras.

Cuadro 9. Crecimiento de la financiación total: distribución por fuentes.2002-2004.

CC.AA.	Contribución al crecimiento. Puntos porcentuales.					F. TOTAL
	T. cedidos	IRPF	IVA	I. especiales	F. Suficiencia	
CATALUÑA	7,37	3,95	4,28	1,03	1,35	17,97
GALICIA	1,79	1,78	3,04	0,63	4,22	11,46
ANDALUCIA	7,78	2,97	3,29	1,04	4,74	19,81
ASTURIAS	3,21	2,16	2,39	0,67	2,95	11,38
CANTABRIA	4,87	2,50	3,53	1,10	4,26	16,27
LA RIOJA	4,72	3,89	3,95	1,00	9,55	23,11
MURCIA	7,43	3,84	3,80	1,17	4,48	20,72
VALENCIA	7,83	3,79	4,14	1,20	2,69	19,65
ARAGON	3,34	3,39	3,35	1,06	3,84	14,98
CLM	3,39	2,92	3,35	1,35	5,16	16,18
CANARIAS	4,14	1,98	-	0,18	6,91	13,22
EXTREMADURA	2,09	1,39	2,41	0,72	5,50	12,11
BALEARES	5,18	3,15	5,66	1,53	-2,35	13,17
MADRID	7,13	5,06	5,18	-0,13	1,80	19,05
C. LEON	2,21	2,12	2,74	1,08	3,97	12,12
TOTAL	5,83	3,28	3,63	0,84	3,39	16,97

Fuente: elaboración propia a partir de los cuadros 1 y 9.

Para el conjunto de las comunidades autónomas del régimen común, la financiación total crece entre 2002 y 2004 en un 17 por 100. En este crecimiento desempeña un papel fundamental la participación en los recursos procedentes de tributos cedidos, que por sí solos explican un 34 por 100 de dicho crecimiento. Le siguen, por orden de importancia, el IVA, el Fondo de Suficiencia y el IRPF, que explican cada uno de ellos aproximadamente un 20 por 100 del crecimiento de la financiación total. Por último, los recursos provenientes de los impuestos especiales explican un 5 por 100 del aumento de financiación total entre 2002 y 2004.

Cuadro 10. Crecimiento de la financiación total: distribución por fuentes. 2002-2004.

CC.AA.	Contribución al crecimiento. Porcentaje					F. TOTAL
	T. cedidos	IRPF	IVA	I. especiales	F. Suficiencia	
CATALUÑA	41,02	21,95	23,79	5,74	7,50	100
GALICIA	15,65	15,53	26,50	5,51	36,81	100
ANDALUCIA	39,26	14,97	16,60	5,26	23,90	100
ASTURIAS	28,20	19,01	21,00	5,85	25,94	100
CANTABRIA	29,93	15,39	21,71	6,78	26,19	100
LA RIOJA	20,41	16,85	17,11	4,31	41,31	100
MURCIA	35,86	18,55	18,34	5,64	21,61	100
VALENCIA	39,86	19,26	21,09	6,08	13,71	100
ARAGON	22,27	22,63	22,39	7,08	25,62	100
CLM	20,95	18,05	20,74	8,36	31,91	100
CANARIAS	31,33	14,99	-	1,39	52,29	100
EXTREMADURA	17,29	11,45	19,92	5,95	45,39	100
BALEARES	39,34	23,89	43,00	11,59	-17,83	100
MADRID	37,45	26,59	27,18	-0,67	9,46	100
C. LEON	18,20	17,51	22,61	8,95	32,73	100
TOTAL	34,37	19,34	21,37	4,95	19,96	100

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 10.

4.3. La autonomía financiera.

A partir de los datos anteriores, podemos medir la autonomía financiera de las comunidades autónomas a través del peso del fondo de suficiencia sobre el total de recursos. De la importancia de este recurso da cuenta el cuadro 8. Cuanto más elevado sea dicho peso menor será la autonomía financiera y, al contrario, cuando menor sea mayor será aquella. Con las últimas cifras disponibles se puede decir que la mitad de las regiones viven del fondo de suficiencia, ya que dicho recurso ronda o supera con creces el cincuenta por ciento de la financiación real. El caso de Extremadura hace que el principio de suficiencia financiera se convierta en una utopía para cualquier intento de evolución, en ese sentido, del modelo de financiación autonómica.

Para explicar el comportamiento de Baleares y Madrid que aparecen con un fondo de suficiencia negativo hay que arriesgarse a considerar diferentes hipótesis. Una de ellas, que podemos considerar probable, es la de analizar el comportamiento de una de las principales novedades del nuevo sistema de financiación: la cesión de un 35 por 100 de la recaudación del IVA en su fase minorista. En concreto vamos a considerar el peso financiero que tiene dicha recaudación sobre el total de ingresos regionales (lo que hemos denominado financiación real). Lo primero que se puede establecer es que ambas regiones presentan, con diferencia notable, las cifras más altas con respecto a la media y en el caso de Baleares la cifra se eleva en el 2004 a casi el cincuenta por ciento. Lo que quiere decir que el IVA balear, al menos en los dos años estudiados, se consolida como la principal fuente de suficiencia financiera y, además, a un nivel realmente considerable.

Cuadro 11. El peso del IVA en el nuevo modelo.

CC.AA	Porcentaje IVA sobre Financiación total.		Tasa de variación
	2002	2004	2002-2004
CATALUÑA	19,98	20,56	2,92
GALICIA	15,68	16,79	7,11
ANDALUCIA	16,13	16,21	0,47
ASTURIAS	18,87	19,09	1,14
CANTABRIA	16,29	17,05	4,66
LA RIOJA	15,31	15,65	2,19
MURCIA	17,17	17,37	1,18
VALENCIA	19,31	19,60	1,49
ARAGON	17,48	18,12	3,67
C. LA MANCHA	13,73	14,70	7,08
CANARIAS	-	0,00	
EXTREMADURA	12,55	13,35	6,34
BALEARES	41,77	41,91	0,33
MADRID	22,22	23,02	3,58
CASTILLA Y LEON	15,57	16,33	4,88
TOTAL	17,63	18,18	3,10

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 9.

Hay cuatro regiones más que presentan números superiores a la media en los dos periodos y una, Murcia, que está cercana a la media en el año 2004.

Por lo demás, parece lógico que en todas las regiones aumente el peso del IVA en relación con la financiación total como consecuencia de la evolución favorable del crecimiento económico y también lo es el que en aquellas en donde su nivel se encuentra más consolidado presenten un aumento más moderado. Esta puede ser la explicación de que Cataluña, La Rioja, Madrid y Baleares muestren un incremento en el periodo estudiado por debajo de la media.

En la mayoría de los sistemas fiscales la financiación del sector público se realiza, casi en el noventa por ciento, a través de impuestos y dentro de estos los que más aportan son el personal sobre la renta y el del valor añadido. Y esto es así por las características intrínsecas de ambos tributos; el primero es el impuesto de masas por excelencia y el segundo grava la mayoría de las transacciones en las economías de mercado. Pues bien, si esta premisa se cumple para la financiación de la administración central, también se deberá cumplir para financiar las competencias descentralizadas de un estado autonómico si en él se persigue la autonomía y la suficiencia financiera.

Se puede establecer otro índice de autonomía si medimos el peso del IRPF más el IVA respecto al total de ingresos de cada comunidad autónoma. El panorama que presenta este indicador es bastante heterogéneo. Solamente hay dos regiones; Baleares y Madrid, que tienen cifras equiparables a las de los sistemas fiscales más extendidos en nuestro entorno económico. El resto de regiones, con la excepción de Cataluña que se aproxima al cincuenta por ciento, presentan unos porcentajes bastante alejados; si bien es cierto que estamos refiriéndonos a participaciones del 33 y 30 por ciento del total de las recaudaciones de dichos tributos, no lo es menos que cualquier intento de autonomía financiera pasa por el aumento del nivel de renta y de las transacciones dentro de cada comunidad autónoma. Difícilmente una región va a ser autónoma si su actividad económica no proporciona la suficiente base imponible para que los tributos de su competencia sean rentables.

Además de las mencionadas, únicamente hay tres regiones que superen la media de participación de los dos impuestos en el total de ingresos. El resto se sitúa por debajo,

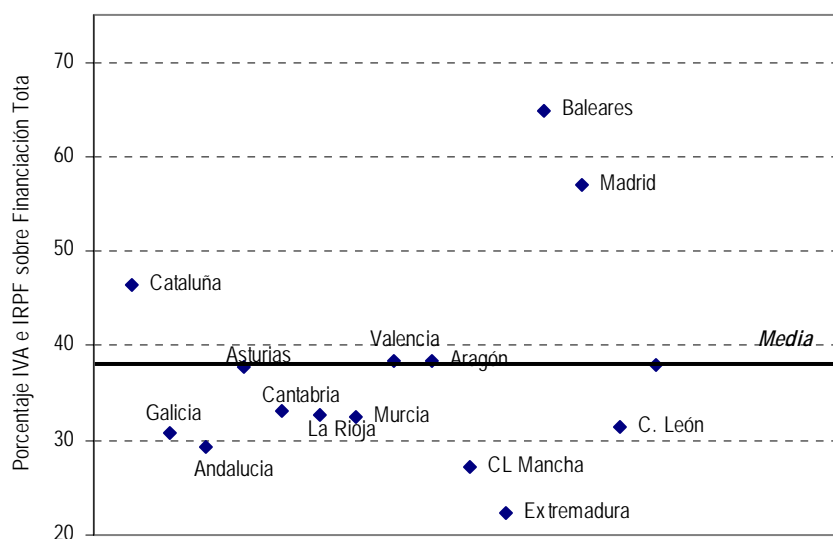
destacando la situación desfavorable de Extremadura y Castilla la Mancha. El caso de Canarias es diferente porque no se ha contabilizado el IVA al tener un régimen fiscal especial con respecto a la Unión Europea.

Cuadro 12. Índice de autonomía

CC.AA.	Porcentaje del IVA más IPRF sobre financiación total	
	2002	2004
CATALUÑA	46,67	46,53
GALICIA	29,47	30,76
ANDALUCIA	28,83	29,29
ASTURIAS	37,62	37,87
CANTABRIA	32,59	33,22
LA RIOJA	32,44	32,73
MURCIA	31,52	32,44
VALENCIA	38,12	38,49
ARAGON	37,38	38,37
CLM	25,25	27,13
CANARIAS	16,03	15,91
EXTREMADURA	21,22	22,32
BALEARES	64,55	64,83
MADRID	57,7	57,07
CASTILLA Y LEÓN	30,25	31,32
TOTAL	37,42	37,90

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 9.

Gráfico 5. Índice de autonomía. 2004.



Fuente: cuadro 13.

CONCLUSIONES

1. En el que hemos denominado periodo de consolidación, entre 2002 y 2004, los recursos totales experimentan un crecimiento próximo al dieciocho por ciento, con cuatro comunidades autónomas superando esa media, nos referimos, por este orden a La Rioja, Andalucía, Murcia, Valencia, Madrid y Cataluña. Se puede decir que son las comunidades que se benefician especialmente del nuevo modelo de financiación autonómica. Les siguen con crecimientos más moderados pero cercanos a la media, Cantabria, Aragón y Castilla La Mancha. Y por último las que registran un crecimiento en torno al catorce por ciento cierran la clasificación: Galicia, Asturias, Extremadura y Castilla León.
2. El análisis de la financiación de la sanidad nos ha permitido constatar que la evolución dinámica del modelo implica divergencias cada vez mayores de recursos entre unas comunidades y otras, cuestión que se ha confirmado también en el estudio de la financiación por habitante.
3. En el estudio de las cifras de financiación por habitante para establecer el grado de solidaridad del nuevo sistema, se pone de manifiesto que se incrementan de forma importante los recursos por habitante. De los datos globales se desprende que cada habitante disponía en 2001 de 1687 euros para financiar los servicios competencia de las comunidades autónomas. Esta cifra aumenta en el ejercicio 2002 en casi 200 euros y se sitúa en 2004 en 2.138 euros.
4. Los datos permiten identificar las comunidades autónomas cuya financiación se sitúa por encima y debajo de la media. Entre las que están por debajo siempre se encuentran Valencia, Murcia, Andalucía, Canarias, Madrid y Baleares.
5. Hemos utilizado el índice de Gini para determinar si aumenta o disminuye la desigualdad en la distribución territorial de la financiación por habitante y el resultado es que a pesar de las garantías previstas en el nuevo modelo, su aplicación supone una reducción importante de las desigualdades en la financiación por habitante, ya consideremos la financiación de todos los servicios o solamente la de la sanidad. Además, la evolución dinámica de los recursos es favorable a la igualdad en la financiación por habitante.
8. En cuanto a la estructura financiera que resulta del cambio de modelo, se aprecian diferencias significativas. El Fondo de Suficiencia representa entre 2002 y 2004 un 30 por 100 de los recursos totales analizados para el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común y es el recurso más importante en 11 de las 15; es decir, en todas menos en Madrid, Baleares, Valencia y Cataluña, además, para las dos primeras el Fondo representa una contribución al sistema. Le siguen por orden de importancia los tributos cedidos, la tarifa autonómica del IRPF y la participación en el Impuesto sobre el Valor Añadido, recursos que tienen una importancia relativa que oscila entre un 19 y un 23 por 100 de la financiación total. La financiación por impuestos especiales supone en promedio un 9 por 100 de los ingresos totales.

La participación en el IVA constituye para el conjunto la tercera o cuarta fuente de recursos según el año que consideremos. Este recurso representa para Baleares más de un 40 por 100 de los ingresos totales, mientras que en el extremo opuesto se sitúa Extremadura, que en ningún período obtiene más de un 13 por 100 de la financiación por esta vía. Para Cataluña y Madrid, el IVA también representa un porcentaje importante de sus recursos, casi la cuarta parte de los mismos.

La tarifa autonómica del IRPF aporta alrededor de un 20 por 100 de la financiación analizada. Pero la importancia de este recurso tributario presenta muchas diferencias entre comunidades autónomas. Así, por ejemplo, para Madrid y Cataluña constituye el principal recurso financiero incluso por delante del Fondo de Suficiencia, mientras que en el lado opuesto se encuentran comunidades como Andalucía, Castilla La Mancha o Extremadura para las que en el mejor de los casos, el IRPF ni siquiera aporta un 13 por 100 de los fondos totales.

9. Sin duda alguna, uno de los elementos explica los distintos grados de suficiencia fiscal entre las comunidades autónomas es el diferente dinamismo de los impuestos que se ceden porque una de las características del nuevo sistema es que la estructura financiera presenta una composición muy desigual entre las distintas regiones.
10. El indicador de autonomía que recoge el peso del IRPF más el IVA respecto al total de ingresos de cada comunidad autónoma, presenta un panorama bastante heterogéneo. Solamente hay dos regiones, Baleares y Madrid, que tienen cifras equiparables a las de los sistemas de los países federales. El resto de regiones, con excepción de Cataluña que se aproxima al cincuenta por ciento, ofrecen unos porcentajes bastante alejados, entre el 30 y el 33 por ciento. Lo que quiere decir que cualquier intento de autonomía financiera por parte de la mayoría de regiones pasa, forzosamente, por el aumento de sus niveles de renta y de sus transacciones económicas. Difícilmente una comunidad va a ser autónoma si su actividad económica no le proporciona la suficiente base imponible para que los tributos de su competencia le sean rentables.

BIBLIOGRAFIA:

Cantarero Prieto, D. (2002): *Estimación del sistema actual de financiación autonómica: el caso de la integración de las competencias sanitarias*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Campillo Martínez, C. e Illán, J. A. (2005): *El nuevo modelo de financiación autonómica: sus efectos sobre la solidaridad interregional y sobre la financiación de la sanidad pública*, AMUCIR, Murcia.

Castells, A. (2000): “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, 83, páginas 37 a 59.

González Páramo, J. M. (ed.) (2001): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, Bilbao.

Ministerio de Hacienda (2001): *Informe sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid.

Ministerio de Hacienda (2003): *Memoria de la Administración Tributaria*, Madrid.

Monasterio, C. (2002): “El sistema de financiación autonómica 2002” en Salinas, J. (director): *El nuevo modelo de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Monasterio, C. (2002): “El sistema de financiación autonómico a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas”, *Cuadernos de Información Económica*, 165, páginas 33 a 41.