

**XIII Encuentro de Economía Pública  
Almería, 2 y 3 de Febrero de 2006**

**“SUFICIENCIA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL REGIONAL: EVOLUCIÓN Y  
PERSPECTIVAS”**

**David Cantarero Prieto y Natividad Fernández Gómez**

Departamento de Economía  
Universidad de Cantabria

E-mail: [david.cantarero@unican.es](mailto:david.cantarero@unican.es); [natividad.fernandez@unican.es](mailto:natividad.fernandez@unican.es)

Tel: (34) 942201646. fax: (34) 942201603

Versión Octubre 2005

**RESUMEN**

El saldo deficitario de los presupuestos autonómicos viene reflejando insuficiencias financieras, sobre todo en el ámbito de la sanidad, que inducen a la búsqueda de nuevas formulas de financiación o a la actualización o adecuación de las actuales. En este contexto, el presente trabajo hace una revisión del actual sistema de financiación autonómico y establece una valoración del funcionamiento de cada uno de sus instrumentos de acuerdo con las pautas establecidas por la Teoría del Federalismo Fiscal y los principios del Sistema de Financiación contenidos en la LOFCA y en la Constitución española.

Posteriormente, en base a las actuales circunstancias económicas y presupuestarias de las CC.AA. y de la Administración Central, se analizan algunas vías de reforma del actual sistema de financiación elaborando de este modo una propuesta que aporte a las CC.AA. una mayor suficiencia financiera dinámica y asumiendo que contribuya, también, a la nivelación o equiparación en la prestación de los servicios públicos esenciales.

**Palabras clave:** Federalismo Fiscal, Financiación autonómica, Suficiencia, Corresponsabilidad fiscal.

**Código JEL:** H7, H71

## 1. Introducción.

Uno de los objetivos principales de una hacienda descentralizada debe ser el que los gobiernos puedan adoptar decisiones sobre la cuantía y composición de sus presupuestos en términos de gastos e ingresos, necesitando para esto último configurar un sistema de financiación estable<sup>1</sup>. La entrada en vigor del modelo actual a nivel autonómico en 2002 ha hecho desaparecer su carácter “quinquenal”, ha incrementado la participación territorializada en los impuestos estatales y configurado una “cesta de tributos”<sup>2</sup> así como diseñado un esquema explícito de nivelación interterritorial. A pesar de todo, las Comunidades Autónomas (CCAA) han venido reclamando que se articule efectivamente el concepto de equidad interterritorial así como la transparencia y justificación de los indicadores empleados para su implementación. Precisamente, al planteamiento y desarrollo de una propuesta de fondo de suficiencia dinámica que supere en parte las deficiencias del sistema actual se dedica el presente estudio.

El trabajo se ha organizado de la manera siguiente. La sección segunda describe el marco teórico y el funcionamiento de los sistemas de financiación territorial desde la perspectiva del federalismo fiscal y la experiencia comparada. En la sección tercera se examinan los datos correspondientes a las dos últimas liquidaciones del sistema actual de financiación autonómica correspondientes a 2002 y 2003. La Sección cuarta plantea una propuesta sobre el diseño de un fondo de suficiencia dinámica entre las Comunidades Autónomas que pueda superar algunos de los defectos del sistema actual. Finalmente, la sección quinta muestra las conclusiones más relevantes que se han alcanzado en el trabajo.

## 2. Los Mecanismos de Suficiencia y Nivelación: Elementos teóricos y experiencia comparada.

En este epígrafe se repasan las principales enseñanzas de la Teoría del Federalismo Fiscal en cuanto a los sistemas de suficiencia y nivelación de los recursos entre los gobiernos subcentrales así como la experiencia comparada de su funcionamiento en los principales países federales.

---

<sup>1</sup> El proceso de financiación en España ha atravesado hasta el modelo actual cinco fases distintas: a) Un “periodo transitorio” (1980-1986), Un “periodo definitivo” en el que figuran: b) el quinquenio (1987-1991), c) El quinquenio 1992-1996, d) El quinquenio 1997-2001, e) El modelo actual desde 2002.

<sup>2</sup> Se emplean los *tributos compartidos*, como instrumento para elevar el grado de corresponsabilidad fiscal. Por una parte, se han ampliado las competencias regionales para introducir cambios normativos en los tributos cedidos; por otra, se ha ampliado la participación de las CCAA en el IRPF hasta el 33%; por último, se ha configurado como tributos compartidos entre el Estado y las CCAA al IVA en un 35% y a los Impuestos sobre Consumos Específicos en un 40%, aunque en estos supuestos sin transferir a las CCAA capacidad normativa sobre los mismos.

## 2.1. Los Mecanismos de Suficiencia y Nivelación en la Teoría del Federalismo Fiscal.

La Teoría del Federalismo Fiscal establece que desde la perspectiva de la autonomía, la situación ideal para una jurisdicción subcentral sería que obtuviera todos sus ingresos mediante su poder fiscal, sin tener que recibir ayudas de ningún tipo<sup>3</sup>. Desde la perspectiva de la suficiencia, esto supondría que los ingresos no financieros fueran iguales a los gastos no financieros. El óptimo consistiría en lograr simultáneamente una total autonomía y suficiencia (autosuficiencia) explicitada por una situación de equilibrio financiero.

No obstante, en las haciendas regionales y locales de los países federales son casi inexistentes las situaciones de autosuficiencia, siendo habituales las situaciones de desequilibrio financiero de los gobiernos subcentrales. En este sentido, si se supone un sistema federal en el que los tres niveles de gobierno (*C*, *R*, *L*: Central, Regional y Local) son simultáneamente autosuficientes se producirá una situación de Equilibrio financiero "vertical" al cumplirse que:

$$\frac{IP_C}{GNFT_C} = \frac{IP_R}{GNFT_R} = \frac{IP_L}{GNFT_L} = 1 \quad (1)$$

donde *IP*: Ingresos Propios; *GNFT*: Gastos No Financieros Totales

No obstante, lo habitual en los países federales es la presencia de desequilibrio vertical. Así, lo más frecuente es que los gobiernos centrales tengan un índice de equilibrio superior a la unidad ( $IP_C > GNFT_C$ ) y que los gobiernos subcentrales (regionales y locales) se encuentren en desequilibrio financiero ( $IP_{R,L} < GNFT_{R,L}$ ). Para solucionar tales desequilibrios o reducir su magnitud, se pueden utilizar diferentes soluciones: las que afectan al poder asignado a cada nivel de gobierno, las que afectan al poder ejercido por los gobiernos subcentrales y las que compensan los resultados. Dado que las dos primeras vías no son atractivas, la solución preferida en muchos países es la tercera que introduce a las "Transferencias de Suficiencia" (*TS*) como medio de obtención de ingresos no financieros adicionales a los propios.

Por simplificar, en el caso de los gobiernos regionales y la solución de sus desequilibrios financieros, existen dos opciones. En primer lugar, que con la *TS* se quiera cubrir un porcentaje de la insuficiencia (déficit) regional o, en segundo lugar, que con la *TS* se pretenda que el índice de suficiencia alcance un determinado porcentaje, dando lugar a volúmenes distintos de *TS*, excepto cuando el Gobierno Central desee garantizar el 100% de forma que:

$$TS_R = GNFT_R - IP_R \quad (2)$$

---

<sup>3</sup> Vid., Ahmad y Craig (1995), Ter-Minassian (1997), Mieszkowski y Musgrave (1999), Giménez (2002), Rego (2002) y Castells *et al.* (2005).

En este último caso, los ingresos no financieros regionales totales serán:

$$INFT_R = IP_R + TS_R = GNFT_R \quad (3)$$

Si esta opción se generaliza a todos los niveles subcentrales de gobierno y se supone que existe equilibrio presupuestario global, la cuantía global de las  $TS$  que el Gobierno Central transfiere a los Gobiernos subcentrales sería igual a:

$$\begin{aligned} TS_R &= GNFT_R - IP_R \\ TS_L &= GNFT_L - IP_L \end{aligned} \quad (4)$$

Así, se cumpliría el equilibrio financiero vertical, según el cual:

$$\frac{IP_C - TS_C}{GNFT_C} = \frac{IP_R + TS_R}{GNFT_R} = \frac{IP_L + TS_L}{GNFT_L} = 1 \quad (5)$$

De ahí se deduce la expresión de  $TS_R$  que logra el equilibrio financiero vertical entre Gobierno Central y Regional, siendo el siguiente paso su reparto entre las distintas regiones<sup>4</sup>.

Otro de los conceptos importantes corresponde al Equilibrio financiero "*horizontal*", definido también a partir del índice de equilibrio, comparando la situación de un territorio respecto a los demás de su mismo nivel (por ejemplo, los gobiernos autonómicos en España o las provincias en Canadá). Por simplificar, al referirse al nivel regional, si a cada una de sus regiones se las identifica como  $\alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega$ , el equilibrio se alcanza cuando se cumple:

$$\frac{IP^\alpha}{GNFT^\alpha} = \frac{IP^\beta}{GNFT^\beta} = \frac{IP^\gamma}{GNFT^\gamma} = \dots = \frac{IP^\omega}{GNFT^\omega}; \forall \alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega \quad (6)$$

En concreto, es preciso aceptar un supuesto adicional: que todas las regiones tienen el mismo poder fiscal, tanto en tributos como en competencias de gasto, ya que de otro modo la comparación entre regiones no sería adecuada. Así, el equilibrio financiero horizontal puede formularse como el cociente de ingresos propios y el gasto monetario que ese gobierno debe realizar para alcanzar determinados niveles de provisión:

$$\frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\alpha TG_i^\alpha}{\sum_{j=1}^n NI_j^\alpha CU_j^\alpha} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\beta TG_i^\beta}{\sum_{j=1}^n NI_j^\beta CU_j^\beta} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\gamma TG_i^\gamma}{\sum_{j=1}^n NI_j^\gamma CU_j^\gamma} = \dots = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\omega TG_i^\omega}{\sum_{j=1}^n NI_j^\omega CU_j^\omega}; \forall \alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega \quad (7)$$

Como resultado, básicamente son dos las causas del desequilibrio horizontal:

<sup>4</sup> Por diferentes motivos, casi todos los países federales calculan la cuantía global de la Transferencia de Suficiencia para el conjunto regional, y la distribuyen después en función de más factores que el déficit particular de cada región.

1. Diferencias en la cantidad de ingresos propios debidas a diferencias en las respectivas Bases Imponibles (*BI*) o por aplicar diferentes Tipos de Gravamen (*TG*).
2. Diferencias en volumen de gasto necesario para similares niveles provisión debidas a distinto Número de Inputs (*NI*) o de Costes Unitarios (*CU*).

La situación habitual en un país federal es la de desequilibrio, y de sus implicaciones se ha ocupado desde hace tiempo la Teoría del Federalismo Fiscal al abordar la Nivelación horizontal. En este sentido, resulta primordial la elección del estándar de referencia al modificar el equilibrio horizontal, que pasaría a ser cierto valor *IEH\**:

$$\frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\alpha TG_i^\alpha}{\sum_{j=1}^n NI_j^\alpha CU_j^\alpha} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\beta TG_i^\beta}{\sum_{j=1}^n NI_j^\beta CU_j^\beta} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\gamma TG_i^\gamma}{\sum_{j=1}^n NI_j^\gamma CU_j^\gamma} = \dots = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\omega TG_i^\omega}{\sum_{j=1}^n NI_j^\omega CU_j^\omega} = IEH^*; \forall \alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega \quad (8)$$

En cuanto al cálculo de la "*presión fiscal*", puede calcularse el tipo medio agregado de gravamen en una región (o "*esfuerzo fiscal regional*") que en coherencia con el enfoque de nivelación horizontal anterior, habrá de ser igual al tipo medio ("*esfuerzo*") elegido como estándar, *TG\**. A partir de la expresión anterior, el equilibrio financiero horizontal puede reformularse con la definición que lo vinculaba al índice estándar. De esta forma se obtiene:

$$\frac{TG^\alpha \sum_{i=1}^n BI_i^\alpha}{NG^\alpha} = \frac{TG^\beta \sum_{i=1}^n BI_i^\beta}{NG^\beta} = \frac{TG^\gamma \sum_{i=1}^n BI_i^\gamma}{NG^\gamma} = \dots = \frac{TG^\omega \sum_{i=1}^n BI_i^\omega}{NG^\omega} = \frac{TG^* \sum_{i=1}^n BI_i}{NG^*}; \forall \alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega \quad (9)$$

Por lo que una región se encontraría en desequilibrio, respecto al estándar elegido como referencia, cuando su tipo medio agregado de gravamen sea diferente al estándar, o cuando sus bases imponibles y necesidades de gasto difieran de las estándar. Lo más fácil en este caso es actuar sobre los resultados, estableciendo las "*Transferencias de Nivelación*"<sup>5</sup> (*TM*), cuya cuantía depende de las diferencias entre índices de equilibrio regional e índice estándar. En cualquier caso, su utilización implica que se está haciendo referencia a la garantía de un nivel de prestaciones públicas similar en todos los territorios. Desde este punto de vista, los sistemas de nivelación cumplen, de forma simultánea, tres grandes principios (Utrilla y Herrero, 2003): explicitan la solidaridad interterritorial, garantizan que todos los gobiernos subcentrales gocen de un grado de autonomía similar y cumplen con el principio de suficiencia financiera<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Un tratamiento general de los sistemas de nivelación puede verse en Hierro (2001) y Castells (1991 y 2000) y Castells *et al.* (2005).

<sup>6</sup> Aunque puede entenderse bien como garantía de suficiencia estática o dinámica de los gobiernos subcentrales.

## 2.2. Los Mecanismos de Suficiencia y Nivelación en la experiencia comparada.

Tras haber analizado la justificación y diseño teórico de las transferencias de suficiencia y de nivelación a continuación se considera su funcionamiento en los casos de Canadá, Australia y Alemania como representativos de países federales con sistemas de nivelación más o menos explícitos<sup>7</sup> (Cuadro 1).

**CUADRO 1. MODELOS DE EXPERIENCIA FEDERAL FISCAL SELECCIONADOS.**

Concepto	Canadá	Australia	Alemania
<b>Niveles de gobierno</b>	Gobierno Federal, 10 Provincias (regiones), 3 Territorios y 4.700 autoridades locales.	Gobierno Federal, 6 Estados (regiones), 2 Territorios y 1.217 autoridades locales.	Gobierno Federal, 16 Estados (regiones) y 16.300 autoridades locales
<b>Cesión Sanidad</b>	Sí. Mayor participación de gobiernos regionales	Sí. Mayor participación de gobiernos regionales	Sí. Mayor participación de gobiernos locales
<b>Cesión Educación</b>	Sí. Mayor participación de gobiernos locales	Sí. Mayor participación de gobiernos regionales	Sí. Mayor participación de gobiernos regionales
<b>Descentralización gasto</b>	Amplia	Amplia	Amplia
<b>Sistema fiscal. Descentralización de ingresos.</b>	(Federación establecida desde 1867). Sistemas impositivos independientes. Acuerdos fiscales (asegura riesgos)	(Federación establecida desde 1901). Sistemas impositivos independientes	Federación establecida desde 1949). <i>Tax sharing</i>
<b>Corresponsabilidad fiscal</b>	Alto. Amplia capacidad normativa (fiscal room).	Bajo. Casi nulo. Poder tributario estatal.	Bajo
<b>Transferencias interjurisdiccionales. Grado de Nivelación.</b>	Alto. 5 grandes grupos de transferencias federales. Nivelación federal-provincial.	Alto. Complejo sistema de nivelación con sistema CGC-necesidades de gasto.	Alto. Sistema "Robin Hood" horizontal. Utilización de distribución del IVA.

FUENTE: Cantarero (2004).

### 2.2.1. Canadá

Canadá es un Estado federal asimétrico y cooperativo, tras un dilatado y complejo proceso de independencia respecto a su pasado colonial, con monarquía constitucional y democracia parlamentaria. Está constituido por un nivel regional formado por diez Provincias y tres Territorios, por lo que en la práctica solo existen dos niveles de gobierno autónomos y coordinados ya que el posible tercer nivel (local), constituido por unos 4.700 municipios, son "*criaturas de las provincias*" y se están reduciendo en número buscando una mayor eficiencia administrativa (Giménez, 2002; Bird y Tassonyi, 2003; McLean, 2003; Péloquin, 2003). Una característica básica del sistema canadiense es la del federalismo asimétrico aunque cooperativo reflejada, en gran parte, en las numerosas relaciones interjurisdiccionales (*Conferencias Intergubernamentales*).

<sup>7</sup> Se ha dejado a un lado el caso de Estados Unidos por su debilidad en cuanto a los componentes relacionados con la nivelación horizontal (Giménez, 2002). Asimismo, aunque no es el objetivo principal del artículo, indicar que existen sistemas de subvenciones de nivelación a nivel local en Reino Unido y países nórdicos.

En cuanto a la distribución de las transferencias intergubernamentales, éstas constituyen el pilar fundamental de su federalismo cooperativo, a pesar de suponer ahora cerca del 15% de los ingresos no financieros totales provinciales, especialmente para sanidad, educación y programas sociales. Las transferencias federales se resumen en cinco:

- *Canada Health and Social Transfer (CHST)*: Sustituye desde 1996 a las antiguas transferencias incluidas en el *Canada Assistance Plan (CAP)* de 1966 y el *Established Programs Financing (EPF)* de 1977. Financia de modo quinquenal (aunque no totalmente condicionado) parte de los gastos provinciales en sanidad, asistencia social, servicios sociales y educación post-secundaria y es la de mayor cuantía. La CHST<sup>8</sup> se divide en 2004-2005 en dos transferencias, una para sanidad y otra para otros programas sociales. Se articula de modo per cápita y consta de una mitad como pago monetario del gobierno federal al provincial y otra mitad de *tax transfers* en impuestos federales sobre la renta.
- *"The Québec Abatement"*: Se concibe como transferencia implícita (*tax transfer*) aunque contablemente aparece en la CHST.
- *The Equalization Program*: Sistema de nivelación horizontal creado en 1957 y con el objetivo de ayudar a provincias relativamente más pobres<sup>9</sup> (*nivelación federal-provincial*). Los fondos son federales (sin contribución de provincias más ricas) y de vigencia quinquenal dónde los pagos a cada provincia se estiman a partir de un procedimiento complejo de hasta 33 figuras impositivas propias seleccionadas de las provincias<sup>10</sup>.
- *Revenue Guarantee*: Creada en 1982 y de vigencia quinquenal para garantizar a las provincias compensaciones financieras ante eventuales reducciones en la recaudación del IRPF por reformas federales en dicho impuesto, una vez que dichas provincias hayan firmado los Acuerdos Fiscales correspondientes<sup>11</sup>.
- *Territorial Formula Financing (TFF)*: Transferencia de vigencia quinquenal para que los Territorios puedan ofrecer niveles de servicio comparables a los de las Provincias y estimada a partir de las diferencias entre necesidades estimadas y capacidad fiscal ponderada.

En síntesis, el principio constitucional en cuanto al programa de nivelación en Canadá es más complejo que en otras federaciones como Australia y, por ejemplo, a diferencia que

---

<sup>8</sup> Esto incluye el nuevo fondo desde el Acuerdo de 2003 para la renovación del sistema de asistencia sanitaria (*Accord on Health Care Renewal*). Bajo dicho Acuerdo, el apoyo del gobierno federal para la asistencia sanitaria se incrementará en 34,8 billones de \$ entre 2002-2003 y 2007-2008.

<sup>9</sup> Quedan excluidos de la nivelación los Territorios, al disponer ya de un sistema específico de transferencias.

<sup>10</sup> Incluyen al IRPF, IS, impuestos sobre las ventas, sobre la propiedad y otros tomando como *standard* a la renta media de cinco provincias: Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia.

<sup>11</sup> Se estableció principalmente para las provincias que optan por la "*fórmula cuota*" en el impuesto provincial y sólo ha proporcionado fondos adicionales a Saskatchewan en 1986 y 1991. Es decir, algo similar a la garantía del IRPF español de 1998, a pesar de que hasta la fecha no se ha adoptado una medida similar con la reciente reforma del IRPF de 2003.

en ese país los ingresos de las provincias ricas no son “niveladas hacia abajo” a la media de las cinco provincias representativas, ni tampoco nivela según necesidades de gasto.

### 2.2.2. Australia

La Commonwealth de Australia se creó cuando las seis antiguas colonias británicas se federaron de manera conjunta en 1901. Esos mismos seis Estados (New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia y Tasmania) más dos territorios (Northern Territory y Australian Capital Territory) que ganaron su autogobierno en la década de 1970 y 1980 conforman la actual Federación de Australia.

Los desequilibrios fiscales verticales (*Vertical Fiscal Imbalance-VFI*) que existieron en la federación desde el principio aún continúan siendo constitucionalmente difíciles de erradicar dado que los ingresos propios estatales son insuficientes para cubrir las necesidades de gasto de dicho nivel (Cantarero, 2004; Castells *et al.*, 2005).

No obstante, tal y como se muestra en Pelouquin y Chong (2002), Australia no es sólo una federación altamente centralizada (por ejemplo, en comparación con Canadá) sino que es quizás el régimen más igualitario de cualquiera de las federaciones democráticas. Australia es una de las pocas federaciones que intenta igualar por necesidades de gasto, aunque tiene las menores disparidades antes de la nivelación.

El Gobierno federal lo que hace es dar una subvención incondicionada a los estados, repartida siguiendo criterios explícitos de nivelación de capacidad fiscal y de necesidades de gasto. Asimismo, los estados también reciben subvenciones específicas del Gobierno federal aunque de menor cuantía.

El objetivo de la transferencia de nivelación es proporcionar a cada Estado la capacidad de proveer el nivel estándar o medio de servicios de competencia estatal, suponiendo que lo hace a un nivel medio de eficiencia y que hace el esfuerzo fiscal medio para obtener ingresos de sus bases imponibles. El principio de igualación fiscal a través de un sistema centralizado de transferencias intergubernamentales es el que guía a la *Commonwealth Grants Commission* (CGC) creada en 1933. Dicha CGC elabora el *per capita state grant relativity*<sup>12</sup>.

El 1 de Julio de 2000 el Gobierno federal implementó un paquete de reformas económicas siendo una de las principales la introducción de un impuesto sobre bienes y servicios (*Goods and Services Tax, GST*), siendo en realidad un IVA. Este cambio provocó

---

<sup>12</sup> Indicador utilizado para calcular cada cinco años y tras un procedimiento exhaustivo de valoración de necesidades de gasto y capacidad fiscal la subvención por habitante a recibir en cada uno de los estados, expresada en índice respecto a la media australiana.

una mayor reforma en las relaciones financieras entre el gobierno federal de la Commonwealth y los estados al establecer que esta “GST pool” sea distribuida entre los estados sobre la base de una nivelación fiscal horizontal. En el largo plazo, para los gobiernos federales será difícil resistirse a la tentación de apropiarse, directa o indirectamente, de algunos de los ingresos procedentes del GST (Collins, 2001).

### 2.2.3. Alemania

Alemania se configura como caso paradigmático de Estado federal cooperativo (además de formar parte a su vez de una “cuasifederación” como es la Unión Europea), tras un complejo proceso de integración de los territorios de la antigua República Democrática Alemana (5 nuevos Estados) en la República Federal de Alemania en 1990.

El sistema de nivelación en Alemania está recogido en su Constitución al explicitar que se igualen las condiciones de vida en todo el país mediante la disminución de las diferencias de capacidad fiscal de los Lander, lo cual puede incluso suponer el trasvase de recursos de los territorios más ricos hacia los más pobres. Los mecanismos de nivelación de recursos de los Lander son tres:

1) *Participación en el IVA por parte de los Lander*. Dicha participación ha variado en el tiempo hasta situarse aproximadamente en el 45,95%. Los recursos se distribuyen a continuación de la manera siguiente:

- El 75% en función de la población, lo que genera un fuerte grado de nivelación implícito.
- El 25% restante funciona como una subvención niveladora vertical recibida por los Lander con capacidad fiscal inferior al 92% de la media en todos los impuestos estatales, garantizando que todos lleguen al 92%.

2) *Fondo de Subvenciones horizontal (Landerfinanzausgleich)*. Es el mecanismo más conocido y nivela la capacidad fiscal pero no de modo absoluto sino que funciona como un fondo de suma cero del tipo “Robin Hood” por lo que las aportaciones realizadas por los estados ricos (con capacidad fiscal por encima de la media) son iguales a las transferencias recibidas por los Lander pobres sin participación del Gobierno federal<sup>13</sup>. Como resultado, se produce una aproximación de la situación financiera de los diferentes Lander al reducirse las distancias respecto a la media federal, aunque no una igualación (Spahn y Föttinger, 1997; Spahn y Franz, 2002; Utrilla y Herrero, 2003). En concreto, la subvención garantiza que la capacidad fiscal de cada Estado tras la subvención niveladora alcance, como mínimo, el 95% de la capacidad fiscal normativa.

---

<sup>13</sup> Únicamente interviene al aprobar la normativa básica de dicha nivelación en el Senado en colaboración con los Lander.

3) *Subvenciones complementarias* (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Son destinadas por el Gobierno federal a estados financieramente débiles asegurando que todos dispongan de ingresos per cápita que como mínimo sean del 99,5% de la media. Asimismo, el Gobierno federal concede algunas subvenciones verticales asimétricas a determinados estados en base no a objetivos niveladores sino económicos y políticos.

En resumen, el pilar fundamental de las transferencias intergubernamentales en Alemania es la condición constitucional (*Basic Law*) que asegura la "uniformidad de las condiciones de vida". Tras la unificación, el esfuerzo nivelador y las transferencias negativas que aportaban los Lander más ricos eran cada vez mayores. Así, en 1999 a tres de dichos Lander (Baden-Württemberg, Bavaria y Hessen) tras presentar un recurso en el Tribunal Constitucional alemán se les dió parcialmente la razón y cambiaron el sistema de nivelación debiéndose reducir las diferencias de capacidad fiscal, pero no invertirlas de modo que tras aplicar el sistema de subvenciones los Lander más ricos tuvieran menos recursos que los más pobres.

### **3. El modelo actual de financiación autonómica español: Análisis de resultados**

En el contexto de una mayor descentralización del gasto, se plantearon en el año 2001 las negociaciones entre el Estado y las CCAA de cara a conseguir un Acuerdo satisfactorio y estable para los próximos años, eliminando la revisión quinquenal mediante la modificación del artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Como resultado y a propuesta del Gobierno Central, el Consejo de Política fiscal y Financiera (CPFF) aprobó, en su reunión de 27 de Julio y en las de 16 y 22 de Noviembre de 2001, un Acuerdo a fin de establecer un nuevo sistema de financiación autonómica para el conjunto de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía aplicable desde el pasado 1 de Enero de 2002 e incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, que debía fundamentarse en tres pilares: financieros, tributarios e institucionales (Cantarero, 2003).

#### **3.1. Los principales resultados en 1999-2003**

Este modelo de Financiación Autonómica ha dado ya sus primeros resultados. Son dos las liquidaciones que se han practicado con el nuevo sistema (años 2002 y 2003) y son, precisamente, los datos de la última, la de 2003, los que pretendemos analizar en este apartado.

La principal característica del actual Sistema de Financiación es el alto grado de autonomía financiera que proporciona a todas las Comunidades Autónomas, así como un notable incremento de la capacidad para variar sus ingresos en función de sus necesidades. El Estado pasa a compartir prácticamente todos sus impuestos con las CC.AA., compartiendo, también la buena o mala evolución que los mismos puedan experimentar.

Mientras que en el sistema 1997-2001, las Comunidades solo tenían capacidad normativa y recaudaban el 15% del IRPF, además de los clásicos Tributos Cedidos, en el año 2002 acceden al 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de los Impuestos Especiales sobre el Alcohol, la Cerveza, Productos Intermedios, Labores de Tabaco e Hidrocarburos y al 100% del Impuesto Especial sobre la Electricidad, el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Minorista sobre la Venta de Hidrocarburos. Así, según el Cuadro 2 sus recursos autónomos pasan de suponer el 30,40% del conjunto de recursos que obtienen en el periodo 1997-2001 al 68,02% en el año 2002 y al 68,63% en 2003.

Igualmente, incrementan su capacidad normativa sobre los Tributos Cedidos Clásicos y sobre el IRPF y reciben nuevas competencias normativas en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Minorista sobre la Venta de Hidrocarburos. Los recursos susceptibles de ser modificados por parte de las CC.AA. suponen en el año 2002 un 40,28% del total de recursos, que se incrementa al 41,38% en el año 2003, mientras que en el periodo 1997-2001 eran prácticamente la mitad. Todas las Comunidades, sin excepción, aumentan su autonomía en los ingresos y su capacidad normativa con el nuevo modelo.

El modelo aportó a las CCAA un total de 67.578 millones de euros en el año 2002 (o 71.366 millones de euros si nos fijamos en la recaudación real de los Tributos cedidos en lugar de la normativa). El avance de la liquidación para el año 2003 sitúa esta cantidad en 78.527 millones de euros lo que supone un 10% más que en el año 2002 y permite que las CC.AA. obtengan el 31% del conjunto de recursos consolidados del sector público (Ministerio de Economía y Hacienda, 2004 y 2005). En términos de recaudación normativa el sistema proporciona un total de 72.654,8 millones de euros en 2003.

**CUADRO 2**  
EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA CORRESPONSABILIDAD

Comunidad Autónoma	Autonomía Financiera 1997 2001(*) %	Autonomía Financiera 2002 % rec real	Autonomía Financiera 2003 % rec real	Corresponsabilidad 1997-2001(*) %	Corresponsabilidad rec. real 2002 %	Corresponsabilidad rec. real 2003 %
Cataluña	40,92	83,91	84,31	28,57	52,54	53,52
Galicia	20,20	50,75	50,74	14,28	26,27	26,24
Andalucía	19,50	53,14	55,18	14,30	27,80	30,40
Asturias	26,94	61,56	61,93	18,94	33,46	34,10
Cantabria	23,64	58,62	59,69	16,42	33,04	34,45
La Rioja	26,71	60,60	57,52	18,57	36,15	33,97
Murcia	20,55	61,69	62,79	14,52	31,93	34,16
Valencia	31,87	74,49	75,12	23,55	43,18	44,44
Aragón	30,71	68,26	68,14	21,98	39,65	40,13
Castilla-La Mancha	16,50	50,44	50,40	11,87	24,73	24,28
Canarias	24,67	30,02	30,29	17,90	28,65	28,90
Extremadura	12,57	37,31	38,63	9,06	17,06	18,77
Baleares	35,19	109,67	109,39	24,49	51,41	51,42
Madrid	58,27	103,37	102,34	40,35	70,64	71,04
Castilla y León	22,57	56,10	55,65	16,04	30,06	29,55
<b>Total CC.AA.</b>	<b>30,40</b>	<b>68,02</b>	<b>68,63</b>	<b>21,56</b>	<b>40,28</b>	<b>41,38</b>

(\*) Homogeneización del nivel competencial

Fuente: elaboración propia a partir de datos de liquidación de 2002, 2003 y 1999

En un análisis más detallado de la estructura de las diferentes fuentes de financiación con que cuentan las CCAA, nos encontramos con que el Fondo de Suficiencia sigue siendo su principal recurso, ya que aporta el 31,09% del total de ingresos (Cuadro 3), unas décimas por debajo de su aportación en el año 2002 (31,60%). En segundo lugar están los Tributos enteramente cedidos, tanto los clásicos como el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y el de Venta Minorista de Hidrocarburos, que aportan conjuntamente un 21,7% de los ingresos autonómicos. Estos tributos incrementan su aportación en un punto con respecto al año 2002 (20,5%). La cesión del IRPF es el tercer gran recurso y proporciona un 19,64% del los ingresos de las Comunidades, reduciendo algunas décimas su aportación con respecto al año anterior (20,3%). El IVA mantiene su aportación en un 18,09% del total en las dos liquidaciones y los Impuestos Especiales son, con diferencia, el instrumento que menos ingresos aporta a las CCAA, apenas un 9,6% en el año 2002 y menos en la liquidación de 2003 (9,16%).

En cuanto al peso de cada uno de estos recursos en cada CCAA es bastante heterogéneo. Nos podemos encontrar con Comunidades altamente dependientes de las transferencias del Estado como Extremadura, cuyo fondo de suficiencia le aporta más del 60% de los recursos<sup>14</sup>, frente a otras como Baleares cuyos recursos autónomos superan sus necesidades de gasto y le lleva a aportar un 10,76% de sus ingresos al Fondo de

<sup>14</sup> Canarias aparece en esta misma situación dentro del Cuadro nº 3 pero esta comunidad posee otras fuente de financiación autónomas derivadas de su especial Régimen Económico Fiscal.

Suficiencia<sup>15</sup>. Estas diferencias en el peso de los recursos lleva, también, a una diferente evolución de la financiación que recibe cada Comunidad. Hay que destacar que entre 2002 y 2003 todas las CCAA reducen unas décimas su dependencia financiera.

Por otro lado, el Cuadro 4 nos muestra la evolución que han experimentado los diferentes recursos que reciben las Comunidades Autónomas entre el año base 1999 y la liquidación del año 2003. Como se observa el conjunto de la financiación crece a un ritmo (1,3143) semejante al crecimiento del PIB entre esos mismos años (1,3184), apenas unas centésimas por debajo, siendo el efecto de las garantías sanitarias el que iguala el crecimiento de los recursos al del conjunto de la economía. Sin embargo, si en lugar de fijarnos en la financiación normativa nos centramos en la financiación que reciben realmente las CCAA a través de sus Tributos Cedidos vemos como su crecimiento (1,4249) es superior al del PIB.

En cuanto a las fuentes de financiación, señalar que los Tributos Cedidos clásicos, en términos de recaudación real, son el recurso más dinámico con diferencia, ya que crecen (2,1359) claramente por encima del PIB. El IRPF es otro de los recursos con mayor evolución y su crecimiento (1,4447) supera también al del PIB, reflejando su carácter progresivo. Sin embargo, a pesar de que su evolución en el conjunto del periodo supera a la del PIB, hay que destacar que en el año 2003 se produce una ralentización de ese crecimiento. Entre los años 2002 y 2003 la recaudación de IRPF (a efectos de las liquidaciones del modelo) crece un 8,2%, mientras que el PIB se incrementa un 8,7%. Los primeros efectos de la reforma del Impuesto, que entró en vigor en 2003, se reflejan en su recaudación y en la evolución del Sistema de Financiación, a pesar de que la recaudación autonómica no debería, en principio, verse afectada por esa reforma.

Al analizar el crecimiento del IRPF en las diferentes regiones vemos como, son algunas de las de menor renta per cápita, las que experimentan mayores crecimientos en la recaudación obtenida por este impuesto: Andalucía (1,5666), Castilla la Mancha (1,6065) y Extremadura (1,4821). Murcia (1,6272) y la Comunidad Valenciana (1,5045) también crecen por encima de la media del 44%. Precisamente, el mayor efecto de la progresividad en los tramos intermedios de la escala facilita este mayor crecimiento de la recaudación.

---

<sup>15</sup> La Comunidad de Madrid se encuentra en una situación similar a Baleares.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA EN 2003

Comunidad Autónoma	Recaudación tributos cedidos y tasas recaudación real	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	II.EE.	I. Sobre Determinados Medios de Transporte	I. Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Garantías financiación sanidad	Total financiación 2003 rec. Real
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Cataluña	24,03	26,54	20,54	10,24	1,84	1,11	15,42	0,27	100,00
Galicia	10,83	13,35	16,29	8,20	1,13	0,93	48,32	0,94	100,00
Andalucía	15,52	12,61	16,34	8,44	1,36	0,91	44,82	0,00	100,00
Asturias	14,05	18,10	19,26	8,57	1,07	0,87	37,04	1,03	100,00
Cantabria	16,42	15,94	16,63	8,60	1,14	0,96	40,31	0,00	100,00
La Rioja	14,92	16,74	15,39	8,16	1,14	1,16	42,04	0,45	100,00
Murcia	16,40	14,68	17,32	11,32	1,73	1,35	37,21	0,00	100,00
Valencia	22,39	18,93	19,81	10,87	1,96	1,16	24,88	0,00	100,00
Aragón	18,04	19,68	17,78	10,23	1,18	1,23	31,41	0,45	100,00
Castilla-La Manch	9,52	12,08	14,54	11,58	1,12	1,56	49,55	0,05	100,00
Canarias	13,20	15,70	0,00	1,39	0,00	0,00	69,55	0,16	100,00
Extremadura	8,64	8,51	12,67	7,19	0,79	0,82	60,70	0,67	100,00
Baleares	25,82	22,41	43,01	14,96	2,02	1,17	-10,76	1,37	100,00
Madrid	31,30	34,99	22,78	8,51	3,36	1,39	-2,34	0,00	100,00
Castilla y León	12,49	14,71	16,23	9,87	1,05	1,31	43,42	0,93	100,00
Total CC.AA.	19,00	19,64	18,09	9,16	1,66	1,08	31,09	0,29	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2003 e Informe sobre la financiación de las CC.AA. 1999

**CUADRO 4**

**EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA ENTRE 1999 Y 2003**

Comunidad Autónoma	Recaudación tributos cedidos y tasas según recaudación real)	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	II.EE.	I. Sobre Determinados Medios de Transporte	I. Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Total financiación rec. Real 99-03	Total financiación criterio normativo 99-03	Total financiación criterio normativo 99-03 sin garantías sanitarias
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Cataluña	2,1509	1,4189	1,3068	1,1743	1,0115	1,2534	1,2951	1,4506	1,3119	1,3080
Galicia	1,7310	1,3723	1,2995	1,1486	0,9757	1,2083	1,2951	1,3351	1,2987	1,2861
Andalucía	2,4287	1,5666	1,3066	1,2264	1,1659	1,3355	1,2951	1,4228	1,3198	1,3198
Asturias	1,7319	1,3872	1,2568	1,1693	1,0209	1,2761	1,2951	1,3486	1,3008	1,2869
Cantabria	2,5689	1,4462	1,4038	1,1692	1,0122	1,2984	1,2951	1,4367	1,3197	1,3197
La Rioja	2,1205	1,3845	1,3610	1,1514	0,9187	1,4795	1,2951	1,3887	1,3080	1,3019
Murcia	2,8414	1,6272	1,3128	1,2438	1,1080	1,3481	1,2951	1,4625	1,3320	1,3320
Valencia	2,1377	1,5045	1,3094	1,2211	1,1052	1,3166	1,2951	1,4503	1,3223	1,3223
Aragón	1,9186	1,4439	1,2912	1,1875	0,9555	1,3042	1,2951	1,3918	1,3102	1,3040
Castilla-La Manch	1,7842	1,6065	1,3487	1,1817	1,0495	1,3094	1,2951	1,3522	1,3169	1,3162
Canarias	1,5988	1,4216		1,2017			1,2951	1,3485	1,3146	1,3125
Extremadura	2,0949	1,4821	1,2859	1,1374	1,0176	1,2589	1,2951	1,3451	1,3007	1,2917
Baleares	2,8183	1,4334	1,2063	1,3027	1,0101	1,2130	1,2951	1,5018	1,2922	1,2716
Madrid	2,2001	1,4001	1,4110	1,1567	1,3606	2,0287	1,2951	1,5607	1,3598	1,3598
Castilla y León	1,7758	1,3838	1,3327	1,1155	0,9588	1,2107	1,2951	1,3444	1,2989	1,2864
<b>Total CC.AA.</b>	<b>2,1359</b>	<b>1,4447</b>	<b>1,3203</b>	<b>1,1862</b>	<b>1,1243</b>	<b>1,3712</b>	<b>1,2951</b>	<b>1,4249</b>	<b>1,3184</b>	<b>1,3143</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de la financiación autonómica del año 2003 e Informe sobre la financiación de las CC.AA. 1999

Sin embargo, según el Cuadro 5 el ITE nacional que determina la evolución del fondo de suficiencia crece (1,2951) por debajo del PIB nominal. Así, de la cesta de tributos que componen el ITE, el IRPF es el que ha registrado un mejor comportamiento (índice de evolución entre 1999 y 2003 de 1,3395). Aunque el IRPF mantiene su crecimiento por encima del PIB se aprecian en su recaudación los efectos de la reforma que entró en vigor en año 2003. Es, precisamente, la parte estatal del impuesto la que verdaderamente acusa la rebaja provocando que su recaudación crezca solo un 4,6% en ese año casi la mitad del crecimiento del PIB. El IVA también muestra su vigor aunque su crecimiento (1,3032) no supera al del PIB en el conjunto del periodo. Sin embargo, si nos fijamos en el año 2003 vemos como la recaudación de este impuesto crece un 14% ganando protagonismo en la formación del ITE. A su vez, del conjunto de Impuestos Especiales, el que ha demostrado una mayor potencia recaudatoria ha sido el que corresponde a las Labores del Tabaco, con un índice de evolución entre 1999 y 2003 igual a 1,3027, muy por encima del resto. En el otro lado nos encontramos los impuestos Especiales sobre el Alcohol (1,0322) y sobre los Hidrocarburos (1,0840) cuyo crecimiento es casi nulo en este periodo.

**CUADRO 5. CÁLCULO DEL ITE NACIONAL DEFINITIVO**

ITEn	Millones de euros		Índice
	1999	2003	
IRPF	24.510.487,25	32.831.214,44	1,3395
IVA	20.825.310,41	27.140.435,47	1,3032
Alcohol	439.038,16	453.164,56	1,0322
Productos Intermedios	9.454,54	11.637,18	1,2309
Cerveza	109.020,22	140.692,42	1,2905
Tabaco	2.441.451,92	3.180.504,24	1,3027
Hidrocarburos	5.487.596,19	5.948.513,53	1,0840
<b>TOTAL</b>	<b>53.822.358,69</b>	<b>69.706.161,84</b>	<b>1,2951</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2005).

Al igual que el ITE, los Impuestos Especiales se muestran menos dinámicos en su evolución obteniendo unos índices bastante menores al crecimiento de la economía nacional. El IVA acelera su crecimiento en 2003 y se mantiene por encima del PIB mientras que su evolución hasta 2002 no superaba el crecimiento de la economía. Tanto el IVA, como los Impuestos Especiales se asignan a las CC.AA. en función de unos índices de consumo y no de la recaudación real. Estos índices deberían recoger los cambios derivados de la población en las CC.AA., pero su elaboración en base a datos oficiales y su retraso, dificultan el reflejo de los incrementos de consumo atribuibles a la mayor población.

Otro recurso que comienza a mostrar un mayor dinamismo es el Impuesto Minorista sobre la Venta de Hidrocarburos. Mientras que hasta el año 2002 crecía por debajo del PIB, en la liquidación de 2003 supera al crecimiento de la economía.

Como vemos, los recursos más dinámicos y que más posibilidades de crecimiento dan a la financiación de las CCAA son los Tributos Cedidos clásicos, en los que no existen posibilidades de ampliación y el IRPF cuya cesión aún se puede modificar. Cualquier incremento en la cesión del IVA o de los Impuestos Especiales aportará un menor dinamismo al total de recursos de las CC.AA.

### **3.2. El caso de la integración de las competencias sanitarias y sus garantías**

En el modelo de financiación precisamente es la financiación sanitaria<sup>16</sup> la receptora de unos recursos mínimos que se vinculan anualmente a la evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE) según números 1 y 2 de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre.

En el caso del ejercicio 2003 (Cuadro 6), la financiación sanitaria ha ascendido a unos 30.725.116,45 miles de euros con índices de crecimiento importantes y por encima del índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado en el período 1999-2003 (1,3184) en CCAA como Cantabria (1,3206), Murcia (1,3330), Andalucía (1,3200), Comunidad Valenciana (1,3240), y Madrid (1,3522). Asimismo, las necesidades totales estimadas para el año base en financiación sanitaria, que se cifraban en 23.356,02 millones de euros, han crecido entre 1999 y 2003 a un índice acumulado de 1,3145 hasta alcanzar los 30.725,11 millones de euros. El procedimiento de cálculo para aislar la financiación sanitaria que corresponde a cada región ha consistido en aplicar a la financiación definitiva total en 2002 el porcentaje que la restricción inicial sanitaria del año 1999 representaba sobre la restricción inicial total en cada territorio, por lo que las garantías aplicadas en el primer año del funcionamiento del sistema suponen un porcentaje relativamente más alto de la financiación sanitaria en Baleares, Galicia, Castilla y León y Asturias.

Por otro lado, las garantías de financiación sanitaria pueden entenderse en este caso de dos modos:

1- Para que aquellas CCAA del antiguo INSALUD-Gestión Transferida no perdiesen con el cambio del sistema, no siendo de aplicación en este caso dada la positiva evolución de la financiación sanitaria.

2- Igualmente, en la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, se establece un mecanismo transitorio de garantía financiera dinámica por el cual durante los tres primeros años de funcionamiento del nuevo sistema (2002-2004) el Estado garantizará a las CCAA que el

---

<sup>16</sup> A diferencia del resto de competencias como es el caso de las comunes y de los servicios sociales.

índice de evolución de los recursos asignados para sanidad sea el de la evolución del PIB nominal a precios de mercado (Disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre). Dicho aspecto es importante en sanidad ya que su índice de evolución de los recursos era hasta el año 2002 el PIB, por lo que puede pensarse que esta garantía financiera es una reminiscencia de los Acuerdos de Financiación sanitaria anteriores de los cuatrienios 1994-1997 y 1998-2001.

**CUADRO 6**  
**FINANCIACIÓN SANITARIA EN EL NUEVO MODELO. 1999-2003**

(miles de euros)

<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Sanidad en 1999</b>	<b>Sanidad en 2003</b>	<b>Evolución 2003/1999</b>	<b>% de Garantía sobre financ. Sanitaria</b>
Cataluña	3.975.886,19	5.206.032,93	1,3094	0,69%
Galicia	1.735.666,46	2.234.352,55	1,2873	2,41%
Andalucía	4.402.479,17	5.811.063,91	1,3200	
Asturias	744.004,91	958.064,57	1,2877	2,38%
Cantabria	399.677,86	527.812,49	1,3206	
La Rioja	202.829,56	264.372,78	1,3034	1,15%
Murcia	674.072,34	898.509,19	1,3330	
Valencia	2.475.466,69	3.277.496,67	1,3240	
Aragón	826.850,24	1.078.239,50	1,3040	1,10%
Castilla-La Mancha	1.094.097,46	1.440.573,60	1,3167	0,13%
Canarias	1.034.404,34	1.358.182,99	1,3130	0,41%
Extremadura	692.023,38	896.245,40	1,2951	1,80%
Baleares	516.810,32	658.329,69	1,2738	3,50%
Madrid	2.990.636,34	4.043.992,19	1,3522	
Castilla y León	1.609.409,45	2.071.847,99	1,2873	2,41%
<b>Total CC.AA.</b>	<b>23.374.314,71</b>	<b>30.725.116,45</b>	<b>1,3145</b>	<b>0,73%</b>
<b>ITEn</b>			<b>1,2951</b>	
<b>PIB</b>			<b>1,3184</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda (2005).

El crecimiento del ITE nacional acumulado (1,2951) vuelve a ser por segundo año consecutivo inferior al PIB (1,3184), si bien en la actualidad únicamente se utiliza el PIB nominal como garantía de crecimiento de la financiación sanitaria, y sólo para los años 2002, 2003 y 2004. En su conjunto el crecimiento del ITE en el año 2003 (8,2%) es ligeramente inferior al del PIB. En este caso, dichas garantías si han tenido que ser aplicadas y han ascendido a 224.083,47 miles de euros afectando a todas las CCAA excepto a las anteriormente mencionadas (Cantabria, Murcia, Andalucía, Valencia y Madrid) en donde su crecimiento de financiación sanitaria ha sido superior a la evolución del PIB nominal a precios de mercado (Cuadro 7). Precisamente, las CCAA en las que se ha aplicado una mayor garantía son Galicia y Castilla y León con bajos índices de crecimiento en el período 1999-

2003 (1,2873 en ambas), debiendo éstas priorizar el gasto sanitario frente a otras competencias asumidas en el futuro ante la ausencia de garantías tras 2004.

Aunque el total de financiación real crece por encima del PIB, a la hora de determinar la correspondencia o no de garantías para la financiación sanitaria se utiliza la recaudación estándar o normativa de Tributos Cedidos para así no desincentivar los esfuerzos recaudatorios de las CC.AA. Así, de acuerdo con los índices de evolución de la financiación con criterio normativo son 10 las Comunidades Autónomas cuyos recursos crecen por debajo del PIB y que, tal y como se aprecia en el Cuadro 7, son destinatarias de una transferencia complementaria. Estas 10 Comunidades son, Cataluña (1,3080), Galicia (1,2861), Asturias (1,2869), La Rioja (1,3010), Aragón (1,3040), Castilla La Mancha (1,3162), Extremadura (1,2917), Baleares (1,2716), Castilla y León (1,2864) y Canarias (1,3125). De todas ellas es destacable la situación de Baleares cuyos recursos crecen incluso por debajo del ITE nacional a pesar de su alto grado de autonomía. El considerable peso del IVA (43%) y de los Impuestos Especiales (15%) en el conjunto de sus recursos, y su pobre crecimiento (1,3203 y 1,1862 respectivamente) pueden ser el motivo de esta evolución. También influye el alto peso de los Tributos Cedidos normativos cuya evolución es de acuerdo con el ITE y no con su recaudación real.

Comparando con el año 2002 hay que destacar que se reduce el número de Comunidades que necesitan garantías en su financiación sanitaria. Así, Andalucía y la Comunidad Valenciana dejan de recibirlas porque sus recursos crecen por encima del PIB y Canarias pasa a engrosar la lista de perceptoras al reducirse el crecimiento de sus ingresos.

En un principio, la valoración del actual sistema de financiación en términos de suficiencia financiera a corto plazo (1999-2003) resulta positiva en relación con el modelo anterior de financiación sanitaria vinculado a la evolución del PIB, si además se tienen en cuenta las garantías establecidas de evolución mínima del gasto sanitario.

De todos modos, el asunto clave no es tanto de análisis de la suficiencia financiera del sistema y de sus garantías a corto plazo sino de la adecuación de ésta al ritmo de evolución del gasto sanitario real. A este respecto, la evolución de la financiación ha estado acorde con la evolución del gasto sanitario en el período 1999-2003.

**CUADRO 7. SUFICIENCIA DINÁMICA DEL SISTEMA 1999-2003 (FINANCIACIÓN TOTAL). Índices de evolución**

(miles de euros)

<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Financiación total 2003 (con garantía)</b>	<b>Garantía sanitaria</b>	<b>Evolución de la Financiación total sin garantía sanitaria</b>
Cataluña	12.066.951,60	35.775,42	1,3080
Galicia	5.561.753,34	53.950,11	1,2861
Andalucía	13.896.786,90	0,00	1,3198
Asturias	2.138.842,61	22.831,50	1,2869
Cantabria	1.196.904,68	0,00	1,3197
La Rioja	642.980,37	3.037,71	1,3019
Murcia	2.049.552,18	0,00	1,3320
Valencia	7.305.322,91	0,00	1,3223
Aragón	2.511.398,56	11.879,86	1,3040
Castilla-La Mancha	3.509.024,44	1.884,49	1,3162
Canarias	3.410.922,27	5.575,69	1,3125
Extremadura	2.329.398,56	16.118,22	1,2917
Baleares	1.446.412,82	23.033,04	1,2716
Madrid	9.408.415,83	0,00	1,3598
Castilla y León	5.180.213,64	49.997,43	1,2864
<b>Total CC.AA.</b>	<b>72.654.880,71</b>	<b>224.083,47</b>	<b>1,3143</b>
<b>ITEn</b>			<b>1,2951</b>
<b>PIB</b>			<b>1,3184</b>

Fuente: Liquidación del año 2003, Ministerio de Hacienda (2005).

En síntesis, el "supuesto" problema presentado en la financiación de la sanidad no se debe a su "insuficiencia financiera", sino que sería más bien de evolución del propio gasto sanitario. Es necesario, por tanto, profundizar en las variables que determinan el crecimiento notable del gasto sanitario y sus tensiones sobre los presupuestos regionales.

#### **4. Financiación autonómica y Fondo de Suficiencia Dinámica.**

##### **4.1. La reforma de la financiación autonómica**

La evolución del sistema actual de financiación autonómica no dejará de estar sometida a un elevado grado de incertidumbre, a pesar de su pretendido carácter estable y duradero, por lo que va a depender de una serie de incógnitas que aún hoy siguen siendo difícilmente predecibles<sup>17</sup>. En cualquier caso, el dilema a resolver y que sigue aún hoy presente en el modelo actual es contraponer la suficiencia financiera del modelo con su

<sup>17</sup> Para un mayor detalle, vid. Lago (2002), Monasterio (2002a y b), Cantarero (2003), López Laborda (2004), Ruiz-Huerta y Granado (2002 y 2003), Utrilla (2002 y 2003) y Molina y Sánchez Maldonado (2005).

cohesión territorial. Con dicho objeto, las reformas en el ámbito de la financiación autonómica pueden centrarse principalmente en seis tipos de medidas:

1) La primera posibilidad, es la relativa a un mayor *endeudamiento*, que podría utilizarse para financiar determinadas inversiones y aceptarse de manera extraordinaria<sup>18</sup>.

2) Cesión de capacidad de recaudación vía *copago*, es decir, la introducción de fórmulas de pago por parte de los usuarios para determinados tipos de servicios públicos suministrados por las regiones, como puede ser un sistema óptimo de copago descentralizado para el caso de la sanidad

3) Instrumentar de modo efectivo las *asignaciones de nivelación* tanto para educación como para sanidad, en la línea de lo planteado en la LOFCA de compensar desequilibrios en la financiación de servicios públicos. Una variante de estas misma solución consistiría en la actualización periódica de variables clave del sistema como es el caso de la población, lo que permitiría una mayor flexibilidad que las actuales asignaciones de nivelación.

4) Introducción o modificación de las fórmulas tributarias ya existentes para la financiación de los servicios públicos regionales. Es decir, *alterar las cestas impositivas regionales* e incrementar los porcentajes de tributos cedidos o compartidos lo que supondría la modificación del Fondo de Suficiencia<sup>19</sup>. En esta misma opción podría considerarse la cesión de diferentes porcentajes de los denominados impuestos compartidos según cada CCAA y su grado de aversión al riesgo<sup>20</sup> (Esteller, Navas y Sorribas, 2002).

5) *Incremento de la presión fiscal en tributos cedidos a las CCAA*. Básicamente, consistiría en que la CCAA hiciese un uso efectivo de su corresponsabilidad fiscal, si bien la experiencia anterior en España no resulta tan alentadora<sup>21</sup>.

6) *Incremento de recursos a través de fondos financiados por el Estado* (bien modificando los ya existentes bien de nueva creación).

Aún siendo conscientes de la importancia del resto de medidas a continuación se pasa a explorar mejor la alternativa sexta consistente en variar el Fondo de Suficiencia para convertirle en un fondo que incremente de modo efectivo la suficiencia financiera regional.

---

<sup>18</sup> Así, la propuesta de reforma de la Ley General de Estabilidad apunta en este sentido.

<sup>19</sup> La opción más simple consistiría en ajustar el Fondo de Suficiencia y volver a hacerlo evolucionar al ITE nacional. Sin embargo, una solución más arriesgada podría ser la de reajustar el Fondo de Suficiencia en el nuevo año base y que sirviera como elemento de cierre año a año.

<sup>20</sup> Ello dependería lógicamente de si a la CCAA se le cede un mayor porcentaje de los impuestos compartidos con mayor dinámica que el índice de evolución de la transferencia central o Fondo de Suficiencia (ITE nacional).

<sup>21</sup> Así, ninguna CCAA ha incrementado hasta la fecha la tarifa autonómica del IRPF y la utilización de capacidad normativa se ha centrado en los tributos cedidos tradicionales de menor capacidad recaudatoria.

#### 4.2. Un nuevo Fondo de Suficiencia Dinámica.

El actual sistema de financiación asigna a todas las CC.AA. una determinada Capacidad Financiera, en el año 1999, para cubrir las Necesidades de Gasto que tienen en ese mismo año. Esta capacidad financiera se materializa en los diferentes instrumentos que el sistema proporciona a las Comunidades: Tributos Cedidos Clásicos (Patrimonio, Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales. AJD y Juego), nuevos Tributos enteramente Cedidos (Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre la Venta Minorista de Hidrocarburos e Impuesto Especial sobre la Electricidad), Tributos Compartidos (33% de IRPF, 35% del IVA y 40% de los II.EE. sobre Cerveza, Alcohol, Labores de Tabaco e Hidrocarburos) y el Fondo de Suficiencia.

Igualmente las necesidades de gasto de cada Comunidad y, por tanto, el estándar de prestaciones de servicios que implícitamente recoge el modelo se evalúa mediante las variables que determinan el reparto de la financiación (población, población protegida, población mayor de 65 años, superficie, dispersión e insularidad).

Como hemos dicho, tanto la Capacidad Financiera como las Necesidades de Gasto y, por ende, la suficiencia, se fijan en el año base 1999 sin que el modelo prevea ninguna actualización de estos parámetros salvo la que se derive, teóricamente, de la evolución de la población. Y decimos teóricamente porque este mecanismo aún no se ha puesto en funcionamiento. Ni siquiera la formación de un grupo de trabajo, dentro del seno del CPPF, dedicado a estudiar la influencia de la población y de su evolución, ha conseguido articular y poner en práctica este mecanismo.

Ante esta vocación estática del modelo proponemos, en este trabajo, la articulación de un Fondo de Suficiencia Dinámico que, año a año, aporte a cada CCAA las necesidades adicionales de financiación que se le puedan plantear. En esta propuesta vamos a considerar que el patrón de provisión de servicios es el establecido por el modelo con las variables poblacionales y las otras variables que recogen algunas de las diferencias en el coste de prestación de los servicios.

Este Fondo de Suficiencia Dinámico pretende atender las insuficiencias financieras que surgen en algunas CCAA como consecuencia de la diferente evolución que pueden tener su propia Capacidad Financiera y sus respectivas Necesidades de Gasto. Suponiendo que en el momento inicial (año 1999) existía un equilibrio vertical en cuanto a las Necesidades de Gasto y Capacidad Financiera de los diferentes niveles de Gobierno tal que:

$$\frac{TG_{C^*} BI_C^0}{NG_C^0} = \frac{TG_{R^*} BI_R^0}{NG_R^0} = \frac{TG_{L^*} BI_L^0}{NG_L^0} \quad (10)$$

Donde:

$TG_*$ : Tipos de gravamen o presión fiscal "standard" o potencial de cada nivel de gobierno.

$BI$ : Bases Imponibles o tributarias.

$NG$ : Necesidades de Gasto.

Además, el prefijo 0 indica el período inicial y C, R y L son los niveles Central, Regional y Local de Gobierno.

No obstante, el paso del tiempo puede alterar en  $t$  (período posterior al momento de origen) ese equilibrio inicial. Así puede ocurrir que el incremento anual de las necesidades de gasto en los gobiernos regionales supere al incremento de la Capacidad Financiera es decir:

$$\Delta NG'_R > \Delta TG_{R^*} BI'_R \quad (11)$$

Con lo que se produciría un desequilibrio en la expresión inicial (10).

Sin embargo, puede que esa mayor evolución de las Necesidades de Gasto con respecto a la Capacidad Financiera no se produzca por igual en todas las regiones, de manera que las mayores necesidades de gasto de unas regiones se compensen con las menores necesidades de otras sin que se altere la relación entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso contrario, habría que compensar el desequilibrio producido y los procedimientos disponibles, en este caso, siguiendo la clasificación expuesta en Castells (1988) y Giménez (2002) son los siguientes:

a) *Reajuste vertical ascendente de competencias*. Supondría traspasar responsabilidades de gasto de los gobiernos subcentrales al gobierno central. En la expresión (10) supondría incrementar  $NG_C$  y disminuir  $NG_R$ , con el consiguiente efecto igualador. Esta solución que implicaría devolver competencias subcentrales, aunque aplicada en su momento en algunos países, parece no ser la vía por la cual transcurre el proceso de descentralización español y sería difícilmente aplicable en el contexto actual.

b) *Reajuste vertical descendente de bases tributarias*. Consistiría en compartir o traspasar un mayor número de figuras impositivas del gobierno central a los subcentrales. En la expresión (10) supondría reducir  $BI_C$  e incrementar  $BI_R$ , con efectos niveladores. En el caso del modelo actual de financiación supondría que el gobierno central aumentase el porcentaje de la "cesta de impuestos" autonómicas para que así que se pudieran cubrir las

necesidades de gasto por parte de las CC.AA. Podría plantearse también si este incremento de bases tributarias regionales ha de ser generalizado para todas las CCAA o selectivo.

c) *Mayor presión sobre las bases tributarias subcentrales.* En esta solución serían los gobiernos subcentrales los que tendrían que responsabilizarse de, sin alterar la distribución de bases imponibles, aumentar sus propios ingresos tributarios mediante el incremento de la presión fiscal subcentral. En la expresión (10) implicaría incrementar  $TG_{R^*}$  con efectos de igualación. Al igual que con la solución anterior, podría plantearse si este incremento de presión fiscal regional ha de ser generalizado para todas las CCAA o selectivo.

d) *Degradación del nivel de prestación de los servicios públicos subcentrales.* Se trataría de sin modificar la distribución de funciones o responsabilidades, reducir o contener el gasto de los gobiernos subcentrales debido al empeoramiento en los niveles de prestación de los servicios. En la expresión (10) supondría disminuir  $NG_R$ , lo que repercutiría igualando la propia desigualdad existente. La dificultad en la aplicación de esta medida podría venir del hecho que las CCAA tienen algunas competencias de gasto transferidas en las que resultaría difícil aplicar efectivamente dichas medidas de ajuste.

e) *Establecer un sistema de subvenciones del gobierno central a los gobiernos subcentrales.* Se mantendrían los ingresos impositivos y responsabilidades de gasto de los gobiernos subcentrales, siendo complementados los ingresos de dichos niveles de gobierno con subvenciones procedentes del gobierno central. Dichas transferencias son las "Transferencias de Suficiencia" (TS), que proporcionan ingresos no financieros adicionales a los propios. Esto supondría modificar el Fondo de Suficiencia para el cierre del modelo anualmente. Aquí cabrían dos opciones: que el Estado complete el desfase a través de sus recursos propios o que se amplíe el índice ITE para que pueda aumentar la parte del Fondo de Suficiencia<sup>22</sup>.

El fondo que se propone pretende recoger la evolución anual de los diferentes instrumentos financieros de las Comunidades, para luego formar un índice compuesto que refleje la variación anual de toda la Capacidad Financiera. Igualmente se construye un índice compuesto de evolución de las Necesidades de Gasto con las variaciones anuales de las distintas variables que componen dichas necesidades.

#### **4.2.1. La Capacidad Financiera**

La Capacidad Financiera vendrá medida por los recursos que cada Comunidad recibe con los diferentes instrumentos que le otorga el modelo. Pero en lugar de referirnos a los

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, con la aplicación de un índice más amplio en cuanto a fuentes de financiación similar al antiguo ITAE.

millones de euros que cada CCAA pueda recibir con el IRPF, por ejemplo, vamos a evaluar su Capacidad Financiera por la participación que esa CCAA tiene en el total de recaudación de ese recurso. Así, si la recaudación del 33% del IRPF en el conjunto de las CC.AA. es 100, el índice de Capacidad Financiera de la Comunidad  $i$ -ésima con respecto al recurso IRPF será:

$$CF_{iIRPF} = \frac{IRPF_i}{\sum_{i=1}^n IRPF_i} * 100 \quad (12)$$

Lo mismo ocurrirá con los demás recursos financieros de las Comunidades. De acuerdo con los datos de las liquidaciones para 2002 y 2003, construimos diversos índices de Capacidad Financiera (Cuadro 8).

Una vez tenemos la participación de cada CCAA en cada recurso para un año determinado, podemos ver como evoluciona esa participación a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, el Índice de Evolución de la Capacidad Financiera en el IRPF de una Comunidad  $i$ -ésima será:

$$IECF_i^{IRPF} = CF_{iIRPF}^t - CF_{iIRPF}^{t-1} \quad (13)$$

Obtendremos, por tanto, un índice de evolución de Capacidad Financiera para cada uno de los recursos.

Para construir un índice Compuesto de Evolución de la Capacidad Financiera se ha construido, para cada CCAA, una media del índice de evolución de cada recurso ponderado por el peso, de ese recurso, en el conjunto de recursos de esa comunidad. Es decir, el Índice Compuesto de Evolución de la Capacidad Financiera de la Comunidad A será:

$$ICECF^A = \frac{\sum_{i=1}^7 IECF_i^A * W_i^A}{\sum_{i=1}^7 W_i^A} \quad (14)$$

CUADRO 8

INDICES DE CAPACIDAD FINANCIERA

Índices (fuente)	Expresión
Tributos Cedidos normativa <sup>23</sup>	$CF_{iTC} = \frac{TC_i}{\sum_{i=1}^n TC_i} * 100$
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	$CF_{iIRPF} = \frac{IRPF_i}{\sum_{i=1}^n IRPF_i} * 100$
Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	$CF_{iIVA} = \frac{IVA_i}{\sum_{i=1}^n IVA_i} * 100$
Impuestos Especiales (II.EE)	$CF_{iIEE} = \frac{IEE_i}{\sum_{i=1}^n IEE_i} * 100$
Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (IDMT)	$CF_{iIDMT} = \frac{IDMT_i}{\sum_{i=1}^n IDMT_i} * 100$
Impuesto sobre la Venta Minorista de Hidrocarburos (IVMH)	$CF_{iIVMH} = \frac{IVMH_i}{\sum_{i=1}^n IVMH_i} * 100$
Fondo de Suficiencia <sup>24</sup>	$CF_{iFS} = \frac{FS_i}{\sum_{i=1}^n FS_i} * 100$

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.2. Las Necesidades de Gasto

Una vez tenemos el Índice Compuesto de Evolución de la Capacidad Financiera necesitamos un Índice Compuesto de Evolución de las Necesidades de Gasto para comparar uno con otro. Con respecto a este índice hay que destacar que nos centraremos sólo en

<sup>23</sup> La razón de por qué se emplea la recaudación normativa y no la real tiene que ver con el hecho de que si *ex post* se va a emplear en esta propuesta algún tipo de transferencia de suficiencia es necesario que las CCAA se vean incentivadas a emplear su capacidad normativa y recaudar más por dicha fuente. De ahí, que las CCAA se quedarían con el mayor esfuerzo fiscal realizado vía recaudación real y no normativa.

<sup>24</sup> El índice compuesto recoge la evolución de todos los recursos de las CCAA. Por ello, se ha decidido incluir el Fondo de Suficiencia dentro de la Capacidad Financiera dado que es una de las principales fuentes de financiación de las CCAA.

aquellas variables que cambian a lo largo del tiempo, que son las poblacionales. Así, comenzamos como en la Capacidad Financiera por definir la participación de cada CCAA en la población total, población protegida y población mayor de 65 años en un año determinado. De manera que la participación de la Comunidad  $i$ -ésima en la población total será:

$$NG_{iP} = \frac{P_i}{\sum_{i=1}^n P_i} * 100 \quad (15)$$

Y lo mismo para las Necesidades de Gasto derivadas de la Población Protegida y la mayor de 65 años.

El Índice de evolución de las Necesidades de Gasto derivadas de la Población será:

$$IENG_i^P = NG_{iP}^t - NG_{iP}^{t-1} \quad (16)$$

Dado que en cada bloque de competencias se utilizan diferentes variables con diferentes ponderaciones para evaluar las Necesidades de Gasto, tendremos que ponderar cada índice por su peso en el correspondiente bloque competencial. De manera, por ejemplo, en el bloque de competencias sanitarias, el índice de evolución de las Necesidades de gasto en Competencias Sanitarias en la Comunidad  $i$ -ésima será el siguiente:

$$IENG_i^{CS} = \frac{IENG_i^{Ppr} * 75 + IENG_i^{P65} * 24,5 * IENG_i^{IN} * 0,5}{100} \quad (17)$$

Lo mismo ocurrirá en el caso de las Competencias Comunes y las de Servicios Sociales. Una vez tenemos estos tres índices de evolución, para obtener el Índice Compuesto de Evolución de las Necesidades de Gasto de una CCAA ponderamos los Índices de Evolución de Necesidades de Gasto parciales por el peso que, cada bloque de competencias, tiene sobre el gasto total. Así el Índice Compuesto de Evolución de las Necesidades de Gasto para la comunidad A será:

$$ICENG^A = \frac{\sum_{i=1}^3 IENG_i^A * W_i^A}{\sum_{i=1}^3 W_i^A} \quad (18)$$

Comparando ambos índices compuestos podremos ver si las Necesidades de Gasto de una Comunidad crecen, o no, por encima de su Capacidad Financiera y si por ello necesita, o no, recursos adicionales. De todos modos, lo que importa para la definición de

equilibrio vertical no es el resultado individual de cada CCAA sino el global. Por ello, si suponemos que el nivel central y local está equilibrado, la diferencia entre las Necesidades de Gasto y la Capacidad Financiera regional podría contemplarse desde una perspectiva dinámica y ser cero (no trasvases de recursos entre niveles), positiva (transferencia de suficiencia desde Estado a CCAA) e incluso negativa (transferencia de suficiencia desde CCAA a Estado).

#### **4.2.3. Los resultados de la simulación dinámica**

Dado que la primera liquidación del modelo es en el año 2002 y que tanto las Necesidades de Gasto como la Capacidad Financiera de partida son las del año 1999, parece lógico, y así lo entendemos, que la primera actualización dinámica del sistema se haga como diferencia entre el año 2002 y el 1999. Posteriormente, los índices de evolución deberían ser anuales. Planteamos, por tanto, dos ejercicios: El cálculo de los Índices de Evolución Compuestos entre 1999 y 2002 y el cálculo entre los años 2002 y 2003.

##### **4.2.3.1. Evolución entre 1999 y 2002**

Los Índices de Capacidad Financiera y de Necesidades de Gasto utilizados en esta simulación en los años 1999, 2002 y 2003 vienen recogidos en los Cuadros 15 a 19 del Anexo. Esos Cuadros recogen la variación de la Capacidad Financiera de cada Comunidad Autónoma en cada uno de los siguientes recursos: Tributos Cedidos, IRPF, IVA, IIEE, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre la Venta Minorista de Hidrocarburos y Fondo de Suficiencia. Por lo que se refiere a las Necesidades de Gasto se evalúan las diferencias en la población, en la población protegida y en la población mayor de 65 años.

Para construir el Índice Compuesto de Evolución de la Capacidad Financiera entre 1999 y 2002 los índices parciales se ponderan por el peso que de cada recurso tiene en la financiación de cada comunidad en el año 2002 (Cuadro 9). Igualmente, en las Necesidades de Gasto los índices parciales se ponderan por el peso que cada bloque competencial tiene sobre el conjunto de la financiación (Cuadro 10) a la hora de construir el Índice Compuesto de evolución de las Necesidades de Gasto.

**CUADRO 9**  
**ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA**  
**Año 2002**

Comunidad Autónoma	TRIBUTOS CEDIDOS	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	I.EE.	Rendimiento definitivo en 2002 por el I. Sobre Determinados Medios de Transporte	Rendimiento definitivo en 2002 por el I. Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Total financiación 2002 con valores normativos
	Recaudación normativa	(2)			(5)	(6)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=S(1) a (7)
Cataluña	16,10	29,74	22,20	11,65	2,02	1,25	17,05	100,00
Galicia	8,39	14,55	16,41	8,71	1,15	0,97	49,83	100,00
Andalucía	8,99	13,55	17,19	9,22	1,40	0,97	48,68	100,00
Asturias	10,95	19,59	19,70	9,04	1,18	0,94	38,60	100,00
Cantabria	9,07	17,62	17,61	9,51	1,25	1,06	43,89	100,00
La Rioja	10,49	19,06	16,89	9,54	1,26	1,08	41,67	100,00
Murcia	8,30	15,81	18,86	12,84	1,88	1,51	40,80	100,00
Valencia	15,02	20,87	21,28	12,22	2,08	1,29	27,26	100,00
Aragón	13,19	21,38	18,78	11,20	1,31	1,34	32,80	100,00
Castilla-La Mancha	7,17	12,33	14,58	12,07	1,14	1,58	51,12	100,00
Canarias	10,96	16,34	0,00	1,39	0,00	0,00	71,31	100,00
Extremadura	5,55	9,22	12,91	7,64	0,79	0,86	63,03	100,00
Baleares	14,13	27,44	50,05	17,61	2,45	1,38	-13,07	100,00
Madrid	21,48	41,08	25,68	10,55	3,81	1,14	-3,73	100,00
Castilla y León	9,56	15,76	16,63	10,54	1,11	1,41	44,99	100,00
<b>Total CC.AA.</b>	<b>12,57</b>	<b>21,59</b>	<b>19,18</b>	<b>10,20</b>	<b>1,76</b>	<b>1,12</b>	<b>33,57</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación del sistema de financiación (2002), Ministerio de Economía y Hacienda

CUADRO 10

**ESTRUCTURA DE LOS BLOQUES COMPETENCIALES EN LAS NECESIDADES DE GASTO**

Comunidad Autónoma	Total necesidades bloque de comunes	Total necesidades bloque de sanidad sin Fondo IT	Total necesidades bloque de servicios sociales	Total necesidades de financiación
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)
Cataluña	55,32	43,27	1,41	100,00
Galicia	57,86	40,61	1,54	100,00
Andalucía	57,00	41,81	1,19	100,00
Asturias	53,07	45,25	1,68	100,00
Cantabria	54,37	44,18	1,45	100,00
La Rioja	53,15	44,01	2,83	100,00
Murcia	54,66	44,05	1,29	100,00
C. Valenciana	53,60	44,94	1,46	100,00
Aragón	55,23	42,77	2,00	100,00
Castilla-La Mancha	57,05	41,17	1,78	100,00
Canarias	59,22	39,87	0,90	100,00
Extremadura	59,75	38,64	1,61	100,00
Baleares	52,27	46,28	1,44	100,00
Madrid	55,01	43,66	1,33	100,00
Castilla y León	57,17	40,59	2,25	100,00
<b>Total</b>	<b>55,99</b>	<b>42,54</b>	<b>1,47</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de liquidación del sistema de financiación (1999, 2002 y 2003), Ministerio de Economía y Hacienda.

Una vez construidos ambos índices la diferencia entre los dos índices en cada Comunidad determinará la Necesidad, o no, de Financiación adicional para cubrir las nuevas Necesidades de Gasto. Así la Comunidad A necesitará recursos adicionales cuando:

$$ICENG^A - ICECF^A > 0 \quad (19)$$

Es decir cuando la evolución de sus necesidades de gasto supere al crecimiento de su capacidad financiera. Los resultados para el periodo 1999 a 2002 se recogen en el Cuadro 11.

CUADRO 11

<b>NECESIDADES DE GASTO MENOS CAPACIDAD FINANCIERA</b>			
<b>Periodo 1999-2002</b>			
<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>ICECF 02/99</b>	<b>ICENG 02/99</b>	<b>ICENG - ICECF 02/99</b>
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Cataluña	-0,23	0,09	0,32
Galicia	-0,05	-0,24	-0,19
Andalucía	0,09	-0,29	-0,38
Asturias	-0,03	-0,13	-0,10
Cantabria	0,01	-0,02	-0,03
La Rioja	-0,01	0,01	0,03
Murcia	0,05	0,11	0,06
Valencia	0,06	0,22	0,15
Aragón	-0,02	-0,06	-0,04
Castilla-La Mancha	0,02	-0,05	-0,07
Canarias	-0,01	0,25	0,25
Extremadura	-0,01	-0,10	-0,10
Baleares	-0,19	0,14	0,32
Madrid	0,16	0,34	0,18
Castilla y León	-0,07	-0,26	-0,19
<b>Total CC.AA.</b>	<b>-0,220</b>	<b>-0,004</b>	<b>0,216</b>

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en dicho Cuadro durante el periodo entre 1999 y 2002 la Capacidad Financiera del conjunto de Comunidades se ha reducido y también se han reducido, aunque menos, las Necesidades de Gasto. El resultado final es que para el conjunto de las CCAA se incrementan en mayor medida las Necesidades de Gasto que la Capacidad Financiera, por lo que necesitarían recursos adicionales del nivel central de gobierno para cubrir estas necesidades.

En el reparto por CCAA vemos como son 7 las comunidades que necesitarían recursos adicionales para cubrir sus necesidades: Cataluña, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares y Madrid. En tres de ellas, Murcia, Valencia, y Madrid se incrementan tanto las Necesidades de Gasto como la Capacidad Financiera en ese periodo, pero el crecimiento de las primeras supera la segunda. En las otras cuatro (Cataluña, La Rioja, Baleares y Canarias) se reduce su Capacidad Financiera a la vez que crecen sus Necesidades de Gasto. En este sentido llama la atención la situación de Baleares, en la que se produce, a la vez un incremento de las Necesidades de Gasto y una reducción de la Capacidad Fiscal, ambos de bastante entidad. Es destacable el fuerte incremento de Necesidades de Gasto que se produce en Madrid (que gana 0,34 puntos sobre el total), en Canarias (0,25 puntos más)

en Valencia (0,22 puntos más) y en Baleares (0,14 puntos más). La inmigración puede estar, probablemente, detrás de estas cifras.

Por lo que se refiere a la Capacidad Financiera, destacan el incremento que experimenta Madrid y la considerable reducción de Cataluña. En general Cataluña pierde participación en todos los recursos pero en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte está pérdida es mayor.

Entre las Comunidades que tienen exceso de Capacidad Financiera con arreglo a sus necesidades hay que destacar que solo 3 de ellas experimentan un incremento de su Capacidad Financiera (Andalucía, Cantabria y Castilla- La Mancha), en el resto es la reducción de sus Necesidades de Gasto lo que determina su mayor disponibilidad.

Una vez detectadas las CCAA que necesitan recursos adicionales y aquellas otras que tienen exceso de Capacidad Financiera, podemos establecer un Fondo de Suficiencia Dinámica que ajuste las diferencias entre los dos índices de evolución. En este sentido y dado que, en inicio, los índices de capacidad se construyen como participación en cada uno de los recursos podemos determinar la cuantía del fondo como un 0,216% del total de Financiación Normativa para el año 2002. Es decir, las necesidades globales de financiación que tiene las CC.AA. como variación en su porcentaje de participación girado sobre el volumen normativo de recursos que reciben las Comunidades en el año final del periodo<sup>25</sup>. Así se calcularía el volumen del fondo considerando que las CCAA con mayores Necesidades de Gasto recibirían recursos de dicho fondo mientras que las Comunidades que incrementan su Capacidad Financiera deberían aportar al mismo. Si por el contrario consideramos que el Fondo se constituye solo para contrarrestar las mayores Necesidades de Gasto de las Ccomunidades sin restarle recursos a aquellas que incrementan su capacidad el volumen del fondo es de esperar que fuera lógicamente mayor.

#### **4.2.3.2. Evolución entre 2002 y 2003**

Las ponderaciones que se utilizan para la construcción del Índice Compuesto de Evolución de la Capacidad Financiera se recogen en el Cuadro 12. Siendo las ponderaciones de los bloques competencias las mismas que se utilizan en el periodo anterior.

---

<sup>25</sup> Aunque optamos por este criterio puede haber otros para determinar el volumen final del fondo, incluido el criterio político que es el más utilizado.

CUADRO 12

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA  
Año 2003

Comunidad Autónoma	Tributos Cedidos	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	I.I.EE.	Rendimiento definitivo en 2003 por el I. Sobre Determinados Medios de Transporte	Rendimiento definitivo en 2003 por el I. Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Total financiación 2003 con valores normativos
	Recaudación normativa							
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(11)=(2)+S(3) a (9)
Cataluña	16,04	29,43	22,78	11,36	2,04	1,24	17,10	100,00
Galicia	8,41	13,86	16,92	8,51	1,17	0,97	50,16	100,00
Andalucía	8,92	13,59	17,61	9,10	1,47	0,99	48,32	100,00
Asturias	11,01	18,97	20,18	8,98	1,12	0,91	38,82	100,00
Cantabria	9,01	17,35	18,11	9,36	1,24	1,04	43,89	100,00
La Rioja	9,72	17,86	16,42	8,70	1,22	1,24	44,84	100,00
Murcia	8,21	16,12	19,02	12,42	1,90	1,48	40,85	100,00
Valencia	14,88	20,76	21,73	11,92	2,14	1,28	27,28	100,00
Aragón	13,00	21,01	18,98	10,92	1,26	1,32	33,53	100,00
Castilla-La Mancha	7,10	12,41	14,94	11,90	1,15	1,60	50,90	100,00
Canarias	10,98	16,13	0,00	1,42	0,00	0,00	71,46	100,00
Extremadura	5,56	8,87	13,19	7,49	0,82	0,86	63,21	100,00
Baleares	14,01	26,46	50,80	17,67	2,38	1,38	-12,71	100,00
Madrid	21,15	40,16	26,14	9,77	3,86	1,60	-2,68	100,00
Castilla y León	9,52	15,37	16,96	10,32	1,10	1,37	45,37	100,00
<b>Total CC.AA.</b>	<b>12,49</b>	<b>21,29</b>	<b>19,61</b>	<b>9,93</b>	<b>1,80</b>	<b>1,18</b>	<b>33,71</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación del sistema de financiación (2003), Ministerio de Economía y Hacienda.

Por ello, los resultados para este periodo son los siguientes (Cuadro 13)

**CUADRO 13**  
**NECESIDADES DE GASTO MENOS CAPACIDAD FINANCIERA**  
**Periodo 2002-2003**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>ICECF 03/02</b>	<b>ICENG 03/02</b>	<b>ICENG - ICECF 03/02</b>
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Cataluña	-0,03	0,12	0,14
Galicia	-0,08	-0,11	-0,03
Andalucía	-0,08	-0,08	0,00
Asturias	-0,04	-0,05	-0,02
Cantabria	0,00	-0,01	-0,01
La Rioja	0,07	0,00	-0,08
Murcia	0,01	0,04	0,03
Valencia	0,03	0,12	0,09
Aragón	0,03	-0,04	-0,07
Castilla-La Mancha	-0,01	-0,02	-0,01
Canarias	-0,08	0,03	0,11
Extremadura	-0,05	-0,06	-0,01
Baleares	-0,02	0,02	0,04
Madrid	0,03	0,16	0,13
Castilla y León	-0,02	-0,12	-0,10
<b>Total CC.AA.</b>	<b>-0,234</b>	<b>-0,001</b>	<b>0,233</b>

Fuente: Elaboración propia.

Entre 2002 y 2003 vuelve a reducirse la Capacidad Financiera del conjunto de CCAA y también las Necesidades de Gasto. Destaca que tratándose sólo de un año la capacidad fiscal de las CCAA se reduce más aún que en el periodo anterior. Las variaciones que se producen en la participación de las CCAA en el Fondo de Suficiencia en el año 2003, y la considerable ponderación que este recurso tiene, inciden en esa menor Capacidad Financiera. Algunas de las Comunidades que pierden participación en este recurso son precisamente las más dependientes, en las que los ingresos derivados de los demás instrumentos crecen más que los derivados del Fondo. La rebaja del IRPF en 2003, que genera una menor evolución del ITE, y de este fondo, puede estar detrás de la menor Capacidad Financiera de este año.

Como vemos en 2003 son también 7 las Comunidades cuyas Necesidades de Gasto superan a su Capacidad Financiera, aunque no son las mismas que en 2002. Andalucía entra a formar parte del grupo y La Rioja sale del mismo en 2003. El resto del grupo sigue compuesto por las mismas Comunidades que mantienen su necesidad de recursos adicionales.

Vuelven a ser tres (Murcia, Comunidad Valenciana y Madrid) las Comunidades que experimentan, a la vez, un incremento de sus Necesidades de Gasto y de su Capacidad Financiera aunque esta última en menor cuantía. Otras tres Comunidades (Cataluña, Canarias y Baleares) reducen su Capacidad Financiera e incrementan sus Necesidades de Gasto provocando una escasez de recursos. En Andalucía se produce una reducción de ambos índices aunque la Capacidad Financiera se reduce ligeramente más y provoca que la diferencia entre uno y otro índice sea apenas superior cero.

Igualmente, vuelven a destacar por su crecimiento en las Necesidades de Gasto, Madrid (0,16 puntos) y la Comunidad Valenciana (0,12 puntos ambas). En Canarias y Baleares se frena el crecimiento de las Necesidades de Gasto y Cataluña pasa a formar parte del fondo, en este año, más por sus Necesidades de Gasto que por la reducción de su Capacidad Financiera.

Entre las Comunidades con exceso de Capacidad Financiera sólo dos (Aragón y La Rioja) incrementan este índice en 2003. En las demás, es la mayor reducción de sus Necesidades de Gasto la que les genera recursos suficientes a pesar de que se reduce su Capacidad Financiera.

En cuanto al Fondo de Suficiencia Dinámico, es de esperar que su importe fuera superior al del periodo anterior en el caso de que unas Comunidades aporten recursos y otras los reciban, y sería claramente inferior en el caso de que solo se le proporcionen recursos a las Comunidades con necesidades de gasto adicionales.

Finalmente, en el Cuadro 14 se presenta el resultado de la aplicación del Fondo de Suficiencia Dinámico en términos de financiación per cápita. Como puede observarse, no existen grandes variaciones en términos de jerarquía de CCAA según dicha variable. Así, La Rioja pasaría de ser la CCAA con mayor financiación per cápita antes de la puesta en práctica del Fondo de Suficiencia Dinámico a ocupar el 4º puesto, Cantabria pasaría del 2º puesto al 1º. El último puesto correspondiente a Baleares no haría variar la jerarquía de esa CCAA respecto a las demás a pesar de la aplicación del Fondo. En similar situación se encontrarían Cataluña, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Madrid.

En general, las CCAA que reciben recursos del Fondo apenas varían su posición jerárquica, siendo las que aportan las que pasarían a distinta situación. Además, todo esto nos estaría indicando que la aplicación del Fondo de Suficiencia Dinámico que aquí se propone si bien completaría el desfase anual entre Necesidades de Gasto y Capacidad Financiera no causaría más desequilibrios entre las CCAA que los existentes inicialmente.

CUADRO 14

**FINANCIACIÓN PER CÁPITA ANTES Y DESPUÉS DEL FONDO DE SUFICIENCIA DINÁMICO**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Índice de Financiación per cápita 2003 (normativa)</b>	<b>Índice de Financiación per cápita 2003 después de Fondo (normativa)</b>	<b>Jerarquía antes del Fondo de Suficiencia Dinámico</b>	<b>Jerarquía después del Fondo de Suficiencia Dinámico</b>
Cataluña	98,82	99,45	11	11
Galicia	110,24	109,60	6	5
Andalucía	100,60	100,38	9	10
Asturias	108,35	107,49	7	7
Cantabria	119,90	119,13	2	1
La Rioja	122,61	111,64	1	4
Murcia	88,92	89,59	14	14
Valencia	89,97	90,57	13	13
Aragón	111,89	109,46	5	6
Castilla-La Mancha	106,35	105,88	8	8
Canarias	98,96	101,01	10	9
Extremadura	118,61	118,14	3	2
Baleares	82,73	84,23	15	15
Madrid	90,59	91,27	12	12
Castilla y León	113,56	111,68	4	3
<b>Total CC.AA.</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>		

Coeficiente de variación                      0,12                      0,11

Fuente: Elaboración propia.

**5. Conclusiones.**

En este trabajo se ha descrito el funcionamiento de los sistemas de financiación territorial desde la perspectiva del federalismo fiscal y la experiencia comparada para a continuación analizar las dos últimas liquidaciones del sistema actual de financiación autonómica correspondientes a los años 2002 y 2003. Asimismo, se ha planteado una propuesta sobre el diseño de un Fondo de Suficiencia Dinámica entre las Comunidades Autónomas que pueda supera algunos de los defectos del sistema actual.

La situación habitual es la presencia de desequilibrios fiscales verticales siendo la solución preferida, desde el punto de vista teórico, la de las Transferencias de Suficiencia de la cual el sistema español ha incorporado un Fondo en este sentido que, a diferencia de otros países representativos de la experiencia comparada, adolece de una efectiva actualización anual y de crecer a un índice (el ITE) que puede resultar en algunos años inferior al PIB.

Con objeto de solucionar este problema estático, en este trabajo se propone la articulación de un Fondo de Suficiencia Dinámico que, año a año, aporte a cada Comunidad las necesidades adicionales de financiación que se le puedan plantear. En esta propuesta se ha considerado que el patrón de provisión de servicios es el establecido por el modelo con las variables poblacionales y las otras variables que recogen algunas de las diferencias en el coste de prestación de los servicios.

Este Fondo de Suficiencia Dinámico pretende atender las insuficiencias financieras que surgen en algunas Comunidades como consecuencia de la diferente evolución que pueden tener su Capacidad Financiera y sus Necesidades de Gasto. Los resultados obtenidos indican que la aplicación de este Fondo de Suficiencia dinámico tendría una gran ventaja que es la de completar el desfase anual entre Necesidades de Gasto y Capacidad Financiera de manera anual. Además, no causaría más desequilibrios entre las CCAA que los existentes inicialmente. En todo caso, la determinación final de la cuantía del fondo así como de los criterios empleados para su reparto precisaría de un acuerdo político estable.

### **Referencias Bibliográficas**

- Ahmad, E., Craig, J. (1995): "Las transferencias intergubernamentales: política e implementación". *Hacienda Pública Española* 133, 187-212.
- Bird, R.M. y Tassonyi, A. (2003): "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar results?". En Rodden, J.A. *et al.* (eds.): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. The MIT Press, pp. 85-132, Cambridge, Massachussets.
- Cantarero, D. (2003). Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España. *Investigaciones* nº 8/03, IEF, Madrid.
- Cantarero, D. (2004): "Financiación de las haciendas regionales españolas y experiencia comparada". *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* Nº 11/04, Madrid.
- Castells, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel Economía, Barcelona.
- Castells, A. (1991): "Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos". *Hacienda Pública Española* 118, 10-37.
- Castells, A. (2000): "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica". *Papeles de Economía Española* nº 83, 37-60, Madrid.

- Castells, A., Sorribas, P., Vilalta, M. (2005): *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas: Análisis de la situación actual y propuestas de reforma*. Transformacions, Universitat de Barcelona e Instituto de Estudios Fiscales.
- Collins, D.J. (2001): "The 2000 reform of intergovernmental fiscal arrangements in Australia". *International Symposium on Fiscal Imbalance*, Quebec City, Canada, September, 13-14, 2001.
- Esteller, A., Navas, J. y Sorribas, P. (2002): "Las cestas autonómicas". *Papeles de trabajo, Instituto de Estudios Fiscales*, 1-2002. Madrid.
- Giménez, A. (2002): *Federalismo Fiscal: Teoría y práctica*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Greene, W.H. (2003): *Econometric Analysis*. 5th Edition, Prentice Hall, New York.
- Hierro, L. (2001): "Un modelo para el establecimiento de asignaciones de nivelación". *Actas del VIII Encuentro de Economía Pública*, 8 y 9 de Febrero de 2001, Cáceres.
- Lago, S. (2002): "Descentralización fiscal, nivelación Interterritorial y externalidades presupuestarias: perspectiva analítica y reflexiones para el caso español". *Estudios de Economía Española* 130, FEDEA.
- López Laborda (2004): "Financiación y gasto público en un Estado descentralizado". *Economía Aragonesa*, 4, 52-70.
- McLean, I. (2003): "Fiscal federalism in Canada". *Nuffield College Politics Working Paper 2003-W17*, University of Oxford.
- Mieszkowski, P., Musgrave, R. (1999): "Federalism, grants and fiscal equalisation". *National Tax Journal* V.LII, 2.
- Ministerio de Hacienda (2004 y 2005): Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2002 y 2003 y liquidación definitiva de dicho ejercicio. Ministerio de Hacienda, Julio 2004 y 2005, Madrid.
- Molina, C., Sánchez Maldonado, J. (2005): "Las propuestas actuales de reforma en la financiación sanitaria". Mimeo.
- Monasterio, C. (2002a): "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española* 163-(4/2002), 157-187, IEF, Madrid.
- Monasterio, C. (2002b): "El sistema de financiación autonómica 2002". En: Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 15-60, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- Péloquin, D. (2003): "Incentives for grant-maximization and other distortions of provincial and state policies: a comparison of equalization regimes in Canada and Australia". *TS*, Canberra.
- Péloquin, D. y Chong, A. (2002): "A comparison of fiscal disparities and equalisation regimes in selected federations". *Conference of Australian Economists*, Adelaide, October.
- Rego, G. (2002): "Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación". *Revista Galega de Economía* Vol. 11, Nº 1.

- Ruiz-Huerta, J., Granado, O. (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal". *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- Ruiz-Huerta, J., Granado, O. (2003): "La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en España: El funcionamiento del modelo 1997-2001 y lecciones para el nuevo sistema". *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, AECR, 27 y 28 Noviembre, Santander.
- Spahn, P.B. y Fottinger, W. (1997): "Germany". En Ter-Minassian, T. (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Ed. International Monetary Fund, 226-248, Washington D.C.
- Spahn, P.B. y Franz, O. (2002): "Consensus democracy and interjurisdictional fiscal solidarity in Germany". En Ahmad, E. y Tanzi, V. (eds.): *Managing Fiscal Decentralization*. Routledge, pp. 122-143, London.
- Ter-Minassian, T. (ed.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF.
- Utrilla, A. (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad". En Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 61-110, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- Utrilla, A., Herrero, A. (2003): "Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 32/2003, IEF, Madrid.

**ANEXO**  
**CUADRO 15**

<b>ÍNDICES DE CAPACIDAD FINANCIERA</b>							
<b>Año 1999</b>							
Comunidad Autónoma	Recaudación tributos cedidos y tasas según criterio normativo	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	I.L.E.E.	I Sobre Determinados Medios de Transporte	I Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Cataluña	21,34	23,38	19,50	19,19	21,03	19,10	8,47
Galicia	5,12	5,21	6,66	6,73	5,73	7,12	11,40
Andalucía	13,70	11,30	17,42	16,99	15,11	16,51	27,81
Asturias	2,58	2,71	3,16	2,68	2,01	2,44	3,40
Cantabria	1,19	1,34	1,44	1,58	1,26	1,55	2,16
La Rioja	0,69	0,77	0,72	0,80	0,73	0,87	1,02
Murcia	1,86	1,90	2,76	3,38	3,04	3,62	3,42
Valencia	12,02	9,44	11,27	11,76	12,26	11,41	8,17
Aragón	3,59	3,41	3,42	3,79	2,84	4,06	3,34
Castilla-La Mancha	2,75	2,54	3,61	5,82	3,32	6,90	7,36
Canarias	4,14	3,62	0,00	0,67	0,00	0,00	10,08
Extremadura	1,42	1,30	2,21	2,51	1,62	2,54	6,06
Baleares	2,21	2,46	5,57	3,18	2,90	2,62	-0,76
Madrid	22,00	25,28	16,21	13,10	23,07	11,95	-1,43
Castilla y León	5,40	5,34	6,07	7,82	5,07	9,33	9,52
<b>Total CC.AA.</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 16**

<b>ÍNDICES DE CAPACIDAD FINANCIERA</b>							
<b>Año 2002</b>							
Comunidad Autónoma	Tributos Cedidos	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	I.L.E.E.	Rendimiento definitivo en 2002 por el I Sobre Determinados Medios de Transporte	Rendimiento definitivo en 2002 por el I Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia
	Recaudación normativa						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Cataluña	21,34	22,96	19,30	19,04	19,06	18,60	8,47
Galicia	5,12	5,17	6,57	6,55	4,99	6,66	11,40
Andalucía	13,70	12,03	17,19	17,32	15,26	16,59	27,81
Asturias	2,58	2,68	3,04	2,62	1,98	2,48	3,40
Cantabria	1,19	1,35	1,52	1,54	1,17	1,57	2,16
La Rioja	0,69	0,73	0,73	0,77	0,59	0,80	1,02
Murcia	1,86	2,06	2,77	3,54	3,00	3,81	3,42
Valencia	12,02	9,72	11,16	12,05	11,85	11,58	8,17
Aragón	3,59	3,39	3,35	3,76	2,54	4,10	3,34
Castilla-La Mancha	2,75	2,76	3,67	5,71	3,13	6,85	7,36
Canarias	4,14	3,59	0,00	0,65	0,00	0,00	10,08
Extremadura	1,42	1,38	2,17	2,41	1,43	2,48	6,06
Baleares	2,21	2,49	5,12	3,39	2,73	2,43	-0,76
Madrid	22,00	24,50	17,24	13,31	27,81	13,10	-1,43
Castilla y León	5,40	5,18	6,16	7,33	4,47	8,95	9,52
<b>Total CC.AA.</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 17

ÍNDICES DE CAPACIDAD FINANCIERA							
Año 2003							
Comunidad Autónoma	Tributos Cedidos	IRPF (Tarifa autonómica sin capacidad normativa)	IVA	ILEE	Rendimiento definitivo en 2002 por el I Sobre Determinados Medios de Transporte	Rendimiento definitivo en 2002 por el I Ventas Minoristas Hidrocarburos	Fondo de Suficiencia
	Recaudación normativa						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Cataluña	21,34	22,96	19,30	19,00	18,92	17,46	8,43
Galicia	5,12	4,95	6,56	6,52	4,97	6,28	11,32
Andalucía	13,70	12,25	17,23	17,57	15,67	16,08	27,51
Asturias	2,58	2,60	3,01	2,64	1,83	2,27	3,36
Cantabria	1,19	1,35	1,53	1,56	1,14	1,46	2,15
La Rioja	0,69	0,74	0,74	0,77	0,60	0,93	1,18
Murcia	1,86	2,14	2,74	3,54	2,99	3,56	3,43
Valencia	12,02	9,83	11,18	12,10	12,05	10,96	8,16
Aragón	3,59	3,40	3,34	3,79	2,42	3,86	3,43
Castilla-La Mancha	2,75	2,82	3,69	5,80	3,10	6,59	7,31
Canarias	4,14	3,56	0,00	0,67	0,00	0,00	9,97
Extremadura	1,42	1,33	2,15	2,41	1,46	2,33	5,99
Baleares	2,21	2,44	5,09	3,49	2,61	2,31	-0,74
Madrid	22,00	24,50	17,32	12,78	27,92	17,67	-1,03
Castilla y León	5,40	5,11	6,13	7,35	4,32	8,24	9,53
<b>Total CC.AA.</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 18

ÍNDICES DE NECESIDADES DE GASTO. POBLACIÓN			
	Población		
	1999	2002	2003
	Cataluña	16,58	16,68
Galicia	7,29	7,02	6,90
Andalucía	19,52	19,17	19,07
Asturias	2,90	2,75	2,70
Cantabria	1,41	1,39	1,38
La Rioja	0,71	0,72	0,72
Murcia	3,02	3,14	3,18
C. Valenciana	10,86	11,09	11,21
Aragón	3,17	3,12	3,08
Castilla-La Mancha	4,61	4,57	4,55
Canarias	4,47	4,73	4,75
Extremadura	2,87	2,75	2,69
Baleares	2,20	2,35	2,38
Madrid	13,75	14,17	14,34
Castilla y León	6,65	6,36	6,24
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 19**

ÍNDICES DE NECESIDADES DE GASTO. POBLACIÓN PROTEGIDA Y >65 AÑOS						
<b>Comunidad Autónoma</b>						
	Población protegida			Población mayor de 65 años		
	1999	2002	2003	1999	2002	2003
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Cataluña	16,99	17,15	17,28	17,06	16,94	16,97
Galicia	7,30	7,01	6,88	8,67	8,69	8,65
Andalucía	19,32	18,97	18,87	16,58	16,65	16,66
Asturias	2,95	2,81	2,75	3,65	3,56	3,51
Cantabria	1,43	1,41	1,40	1,58	1,56	1,55
La Rioja	0,71	0,73	0,72	0,82	0,83	0,82
Murcia	2,98	3,10	3,14	2,59	2,62	2,64
Valencia	10,98	11,22	11,34	10,63	10,79	10,94
Aragón	3,16	3,09	3,05	4,05	3,93	3,87
Castilla-La Mancha	4,61	4,57	4,56	5,44	5,33	5,29
Canarias	4,47	4,75	4,77	3,10	3,30	3,37
Extremadura	2,83	2,72	2,66	3,16	3,12	3,07
Baleares	2,21	2,38	2,41	1,97	1,96	1,97
Madrid	13,53	13,83	14,03	12,03	12,19	12,26
Castilla y León	6,55	6,26	6,13	8,69	8,53	8,41
<b>Total C.C.AA.</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia.