

**INFORME SOBRE
LA PROBLEMÁTICA DEL
SISTEMA DE FINANCIACIÓN
DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN
COMÚN**

JULIO 2008

Ivie

INSTITUTO
VALENCIANO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS

Valencia, 30 de julio de 2008.

Este proyecto ha sido realizado por el siguiente equipo:

INVESTIGADORES

Belén Gill de Albornoz (Universitat Jaume I e Ivie)
Francisco Pérez (Universitat de València e Ivie)
Vicent Cucarella (Ivie)

EDICIÓN

Julia Teschendorff (Ivie)



ÍNDICE

7	1. PLANTEAMIENTO
11	2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO
15	3. EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA LEY 21/2001
19	4. EL CÁLCULO DE LAS NECESIDADES
25	5. LA SUFICIENCIA FINANCIERA
35	6. LA SOLIDARIDAD
41	7. EL ENDEUDAMIENTO
45	8. LA SITUACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA
49	9. CONCLUSIONES GENERALES

1. PLANTEAMIENTO

Este informe analiza los problemas del actual Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común, vigente desde el año 2002. Estos problemas se centran en temas bien conocidos: la suficiencia de recursos en relación a las necesidades y la equidad o, si se prefiere, la solidaridad interterritorial.

Tras varios quinquenios de continuas reformas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó en 2001 el actual Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. Las novedades más destacadas respecto de sistemas anteriores se producían en materia de corresponsabilidad fiscal y en la integración de la financiación de las competencias comunes, sanitarias y de servicios sociales. Con éstas y otras mejoras, y con la unanimidad conseguida en su aprobación, el nuevo sistema fue presentado sin horizonte temporal definido y con vocación de permanencia, a diferencia de los sistemas anteriores que eran revisados quinquenalmente. Sin embargo, pese a las aspiraciones iniciales, tras aplicarlo durante cinco años (de 2002 a 2006) el debate sobre la validez del sistema vuelve a estar abierto.

En el pasado, los ejes en torno a los cuales giraron las discusiones sobre la financiación autonómica fueron fundamentalmente tres: la insuficiencia de recursos de las comunidades, la conveniencia de que las comunidades asumieran corresponsabilidad fiscal y la equidad en la distribución de los fondos entre las mismas. El actual sistema se apoyó en la tesis de que los problemas de insuficiencia de recursos encontrarían solución en la corresponsabilidad fiscal: la cesión de una potente cesta de tributos a los gobiernos regionales debía generar suficientes recursos que, en los casos necesarios, se complementarían con transferencias de solidaridad (Fondo de Suficiencia). En cuanto a la equidad entre comunidades, el modelo mantenía –como los anteriores– que las necesidades de gasto dependen fundamentalmente de la población, total y en algunos casos desagregada por edades, y marginalmente de otros factores ampliamente consensuados (superficie, densidad, insularidad, etc.). Pero decidía también –y se trata de un aspecto que ha resultado ser muy relevante–, que el cálculo de necesidades de gasto y del Fondo de Suficiencia que las comunidades reciben de la hacienda central para complementar sus recursos no se actualizaría, sino que se basaría en los datos del año base, 1999. Tras esta decisión subyacía la idea de que los cambios en las necesidades serían atendibles fundamentalmente por el incremento de recursos tributarios que cada comunidad lograría al disponer de una mayor capacidad fiscal.

Tras varios años de aplicación del nuevo Sistema los viejos debates han vuelto, impulsados por fuerzas diversas. En primer lugar, porque la decisión de no actualizar el cálculo de las necesidades ha coincidido con un cambio muy importante en la evolución de la población. La dinámica demográfica reciente – asociada fundamentalmente a la inmigración– define una nueva situación y está en la base del debate actual sobre el funcionamiento del modelo, tanto en lo que se refiere a la suficiencia, del conjunto de las comunidades y de cada una de ellas individualmente, como a la equidad.

El cambio de tendencia de la población no fue anticipado y ha puesto en cuestión las hipótesis de que la relación entre las necesidades de las comunidades en su conjunto y las de la administración central era estable, y de que también lo eran las necesidades relativas de unas comunidades frente a otras. Desde 1999 a 2006 el crecimiento acumulado de la población del conjunto de las comunidades de régimen común ha sido del 12%, mucho más intenso de lo que era previsible cuando se aprobó el Sistema. Dada la especialización de los gobiernos subcentrales en funciones mucho más ligadas al número de habitantes que las del gobierno central, ahora parece razonable plantear si el modelo no debería tener presente la distinta evolución de las necesidades de ambos niveles de gobierno. Pero además, en algunas comunidades el crecimiento poblacional en ese período ha llegado a superar el 20% mientras en otras ha sido nulo. Por ejemplo, la Comunitat Valenciana se sitúa próxima al extremo superior de esa banda, con un crecimiento acumulado del 18%. En consecuencia, la falta de revisión del índice de necesidades tiene efectos asimétricos sobre la capacidad de atenderlas de cada gobierno autonómico.

Junto a la demografía aparecen otros factores de inestabilidad. El fundamental se refiere a la fuerte dinámica del gasto per cápita de las comunidades autónomas –sobre todo en alguna competencia, como la sanidad–, que contribuye a generar problemas de insuficiencia pese al intenso crecimiento de los recursos tributarios en estos años, fundamentalmente en las comunidades que disponen de menos recursos por habitante. Además, la brusca caída en los últimos meses de los ritmos de crecimiento de la recaudación de tributos en todos los niveles de gobierno ha significado una llamada de atención sobre la naturaleza transitoria de lo que en los últimos años parecía una tendencia estable: un crecimiento de la recaudación fiscal más rápido que el PIB, pese a la revisión a la baja de algunos tipos impositivos o el incremento de algunas deducciones. Este hecho, sin duda vinculado a algunos de los rasgos del crecimiento de los últimos años, no parece sostenible y, si pensamos en el futuro, es razonable preguntarse cómo atenderán las comunidades al incremento del gasto sanitario, educativo, o relacionado con la atención a la dependencia, si sus ingresos fiscales no aumentan por encima del PIB nominal, como lo han hecho en los últimos años.

El contraste entre la dificultad de eliminar el déficit en algunos gobiernos autonómicos y el superávit logrado por la administración central en estos años de fase alcista del ciclo, es muy notable. También lo es la consiguiente evolu-

ción del endeudamiento, sustancialmente menor que hace unos años en la administración central pero no en numerosas comunidades. Esta evolución ha hecho preguntarse a algunos expertos si la distribución de recursos dentro del sector público decidida al aprobarse el Sistema sigue siendo la adecuada, tras los cambios experimentados en la distribución de las competencias de gasto entre cada nivel de gobierno. ¿Deberían las comunidades recibir más recursos porque tienen la responsabilidad de atender los servicios en los que las necesidades crecen más rápidamente, como la sanidad, la educación, los servicios sociales, o buena parte de las infraestructuras? ¿Existe una excesiva propensión al gasto de los gobiernos regionales?

Con la vuelta del debate sobre la suficiencia también ha regresado la discusión sobre la solidaridad. Oscurecida con frecuencia por la atención prestada a las balanzas fiscales –un tema que mantiene una conexión marginal con la financiación autonómica–, la cuestión de la solidaridad se plantea de dos maneras. Algunos consideran que la equidad interterritorial puede estar en peligro si el modelo se revisa. Otros entienden que la solidaridad actual no está bien planteada, por dos razones: a) no ofrece iguales recursos per cápita a comunidades con similares niveles de renta por habitante; b) puede estar generando problemas de eficiencia, al dejar con menos recursos per cápita para prestar los servicios públicos a los gobiernos de algunos de los territorios cuyos habitantes aportan más ingresos públicos.

Todos estos debates son muy relevantes para valorar la situación financiera de la Generalitat Valenciana. La Comunitat Valenciana ha dispuesto tradicionalmente de menos recursos por habitante que la media de las comunidades de régimen común –y desde luego muy inferiores a los de las comunidades forales–, y su desventaja relativa se ha visto agravada por un crecimiento poblacional superior a la media. La insuficiencia de recursos inicial y la velocidad de crecimiento de las necesidades podrían explicar –al menos en parte– por qué, pese al buen ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios el endeudamiento ha seguido aumentando en estos años.

Por consiguiente, resulta necesario revisar una vez más el Sistema de Financiación de las comunidades autónomas. Para la Comunitat Valenciana es muy importante que, al hacerlo, se resuelvan los viejos problemas que reducen la capacidad de prestación de servicios públicos en su territorio desde hace décadas.

Es deseable disponer de modelos de financiación relativamente estables si poseen las características adecuadas. Pero no es realista pretender que sean de validez permanente a cualquier precio, sobre todo cuando la inmutabilidad de los instrumentos no garantiza una mejor adecuación a los objetivos.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Para identificar las causas de los problemas de suficiencia y equidad señalados es fundamental prestar atención, como punto de partida, a dos asuntos:

1. Las consecuencias de la falta de actualización del cálculo de las Necesidades de Gasto (NG), tanto en términos absolutos como relativos. Esas consecuencias son: por un lado, que al no considerar el crecimiento de las necesidades en términos absolutos, en cada comunidad y en el conjunto de ellas, se puede estar causando problemas de suficiencia en el segundo nivel de gobierno; por otro lado, que la no actualización de las necesidades relativas de las comunidades genera desventajas comparativas para los territorios en los que el crecimiento demográfico ha sido mayor.
2. Los ajustes *ad hoc* que se aplicaron al reparto de los fondos en el año base. Aunque esos ajustes fueron acordados por todas las partes, lo cierto es que distorsionaron los resultados de un modelo en el que la variable clave del reparto era la población, introduciendo una desigualdad de recursos per cápita poco razonable.

El estudio presta atención a cuatro temas:

1. Comprobar hasta qué punto, por estas dos causas, el modelo que se aplica amplía las diferencias de financiación per cápita.
2. Analizar si existen insuficiencias financieras y el efecto que han podido tener sobre la evolución del endeudamiento de las comunidades autónomas durante el periodo para el que se dispone de datos liquidados: 2002-2006.
3. Valorar si los problemas del Sistema deben ser considerados una consecuencia inevitable del mantenimiento del compromiso de solidaridad interterritorial.
4. Valorar específicamente la situación de la Comunitat Valenciana, en el contexto de todas las comunidades de régimen común.

Este informe se estructura del siguiente modo. Presenta, en primer lugar, una breve descripción del funcionamiento del actual modelo de financiación autonómica (recogido en la Ley 21/2001), identificando los problemas fundamentales del mismo. En segundo lugar, ofrece una síntesis del análisis realizado, a través de las respuestas que el estudio da a una amplia batería de preguntas, agrupadas en torno a cinco temas:

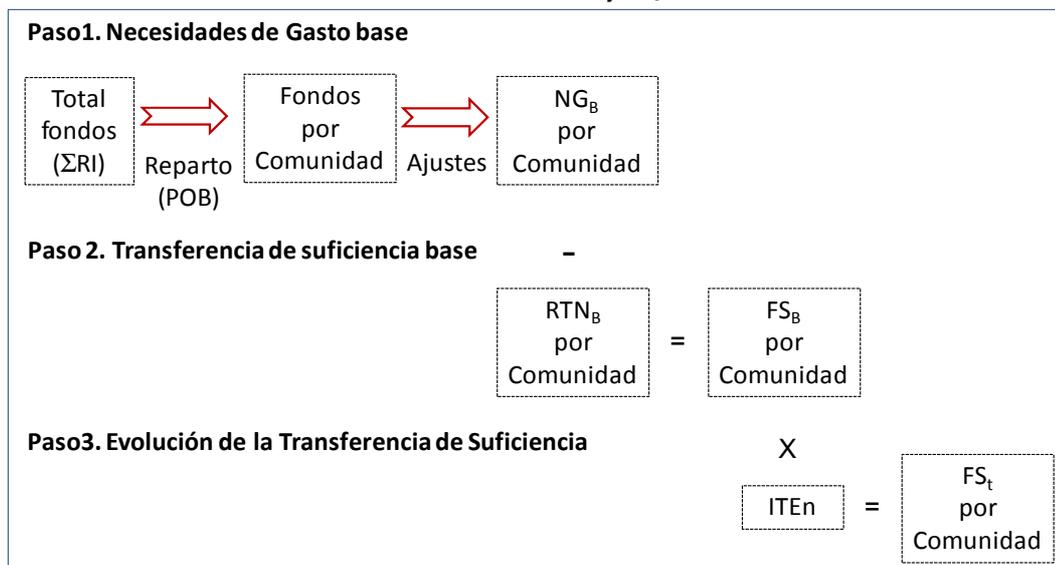
1. Sobre el cálculo de las necesidades de las comunidades autónomas:
 - a) ¿Por qué los recursos por habitante de las comunidades autónomas son tan desiguales si la población es fundamental en el modelo?
 - b) ¿Qué consecuencias tiene la incorporación de distorsiones (modulaciones) al cálculo de las necesidades de gasto y el hecho de que éstas se sigan calculando con la población de 1999?
 - c) ¿Cuánto han cambiado las necesidades de recursos de las comunidades debido al crecimiento demográfico y al creciente gasto per cápita que generan algunas de sus principales competencias?
2. Sobre la suficiencia financiera:
 - a) ¿Ha compensado la evolución de los recursos (tributarios y no tributarios) el incremento de las necesidades, o algunas comunidades han padecido insuficiencia financiera?
 - b) ¿Cuántos recursos adicionales habrían necesitado las comunidades con insuficiencias para cubrir sus necesidades?
 - c) ¿Qué insuficiencias hubieran padecido las comunidades –y podrían padecer en el futuro- si el crecimiento de los recursos tributarios hubiera sido más moderado en el periodo analizado?
3. Sobre la solidaridad interterritorial:
 - a) ¿Pueden las comunidades con menos renta prestar los servicios al nivel de las más ricas?
 - b) ¿Ayudan las distorsiones del modelo a mejorar la solidaridad interterritorial? ¿Habría sido menos solidario un modelo sin modulaciones?
 - c) ¿Perderían las regiones más pobres si el modelo actualizara las variables de población?
4. Sobre el endeudamiento:
 - a) ¿Habría ayudado a frenar el endeudamiento de las comunidades hacer un cálculo más realista de las necesidades y aplicar el modelo sin distorsiones?
 - b) ¿Cuál podría haber sido el endeudamiento de las comunidades si no hubieran padecido insuficiencias?
5. Sobre la situación de la Comunitat Valenciana:
 - a) ¿Qué recursos adicionales habría percibido la Comunitat Valenciana en el período de vigencia del Sistema si hubiera recibido los fondos necesarios para cubrir insuficiencias?

- b) ¿En qué nivel se encontrarían los recursos por habitante de la Comunitat Valenciana comparados con el resto de comunidades?
- c) ¿Qué capacidad hubieran tenido esos mayores recursos de reducir el endeudamiento de la Comunitat Valenciana?

3. EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA LEY 21/2001

El esquema siguiente sintetiza el Sistema de Financiación Autonómica recogido en la Ley 21/2001.

El Sistema de Financiación Autonómica de la Ley 21/2001



El Sistema, preparado a lo largo de 2001, estableció 1999 como año base para sus cálculos, comenzó a aplicarse en 2002, y su funcionamiento básico puede resumirse en los tres pasos siguientes:

PASO 1: CÁLCULO DE NECESIDADES DE GASTO (NG) BASE:

- Según los fondos recibidos por las comunidades en el último año liquidado del modelo anterior (1998), se determinó el importe de la restricción inicial de cada comunidad en cada uno de los tres bloques competenciales que incluye el Sistema: Competencias Comunes, Sanidad y Servicios Sociales. La suma de las restricciones iniciales de todas las comunidades en cada bloque constituye la Restricción Inicial (RI) del mismo, es decir, el volumen de recursos con los que cuenta el Sistema.
- Posteriormente se repartieron los fondos, la mayor parte en función del peso relativo de la población de cada comunidad en el año base (bien total, bien protegida o bien mayor de 65 años). Por ejemplo, el 94% de los fondos del bloque de Competencias Comunes (28.708 millones de euros) se repartió en función de la población total. A la Comunitat Valenciana,

cuya población total representaba el 10,86% del total en 1999, le correspondieron en este caso 2.931 millones de euros. Debe advertirse que los fondos derivados de este reparto no eran todavía las necesidades de gasto (NG) reconocidas a cada comunidad en el año base.

- c) Las Necesidades de Gasto base (NG_B) de cada comunidad se obtuvieron tras aplicar una serie de ajustes a los fondos derivados del reparto, que afectaron de manera muy heterogénea a las comunidades, y que básicamente consistieron en:
- c.1) Incorporar fondos adicionales, distribuidos mediante criterios distintos al de la población, como la renta relativa o la densidad de población.
 - c.2) Respetar el *status quo*, es decir, garantizar a todas las comunidades su nivel anterior de recursos, aumentando los fondos de las comunidades para las que el reparto según la población generó unos fondos menores a su restricción inicial individual.
 - c.3) Aplicar dos reglas de modulación que establecieron, *ad hoc*, unos límites inferior y superior a la tasa crecimiento de los recursos de las comunidades. De este modo, algunas comunidades, como la Comunitat Valenciana, vieron restringido el crecimiento de recursos iniciales que el modelo reconocía como consecuencia del cálculo de sus necesidades.

Con respecto a los fondos derivados del reparto anteriormente mencionado, el conjunto de comunidades recibió 784 millones de euros adicionales con la aplicación de todos estos ajustes. La Comunitat Valenciana perdió 162 millones de euros.

PASO 2: CÁLCULO DE LAS TRANSFERENCIAS DE SUFICIENCIA EN EL AÑO BASE

Para financiar sus necesidades, las comunidades autónomas disponían de una participación en una cesta de tributos, que se ampliaba sustancialmente con respecto a la establecida en el Sistema anterior. La diferencia entre las NG_B de cada comunidad y su recaudación tributaria normativa en el año base (RTN_B), determinó el importe de la transferencia de suficiencia –o Fondo de Suficiencia- base ($FS_B = NG_B - RTN_B$).

PASO 3: EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE SUFICIENCIA

El cálculo de las NG y el FS descrito en los dos pasos previos solo se hizo una vez, con datos del año base (1999). Posteriormente, el modelo no comprueba si las necesidades y los ingresos tributarios evolucionan o no al mismo ritmo. Para determinar la evolución del Fondo de Suficiencia –que resultaría de la

diferencia entre esas dos variables- se ha aplicado al FS_B el índice de evolución de la participación estatal en la cesta de tributos cedidos a las comunidades autónomas (ITEn)¹. El criterio que subyace a este funcionamiento es que no hay cambios importantes en las proporciones entre recursos tributarios y necesidades (ni entre comunidades entre sí, ni entre el conjunto de éstas y el gobierno central). De este modo, las comunidades que recibieran unas transferencias crecientes al ritmo del ITEn verían mantenida una capacidad de gasto similar a las que sólo dependieran de sus recursos tributarios.

Una vez descrito brevemente el modelo, a continuación se considera el conjunto de interrogantes que su funcionamiento durante los últimos años plantea, agrupados según los cinco temas previamente mencionados.

¹ En el caso de Baleares y Madrid, como el FS_B es negativo, la evolución del mismo se hace en función del menor entre el ITE_n y el ITE_r .

4. EL CÁLCULO DE LAS NECESIDADES

Un punto básico para el funcionamiento del modelo de financiación autonómica es el criterio o criterios seguidos para calcular las necesidades de gasto, pues constituye la referencia para distribuir los recursos entre las distintas regiones y también para valorar si los recursos de los que se dispone son suficientes o no.

Las principales preguntas que el informe se plantea en relación con el cálculo de las necesidades de gasto son tres:

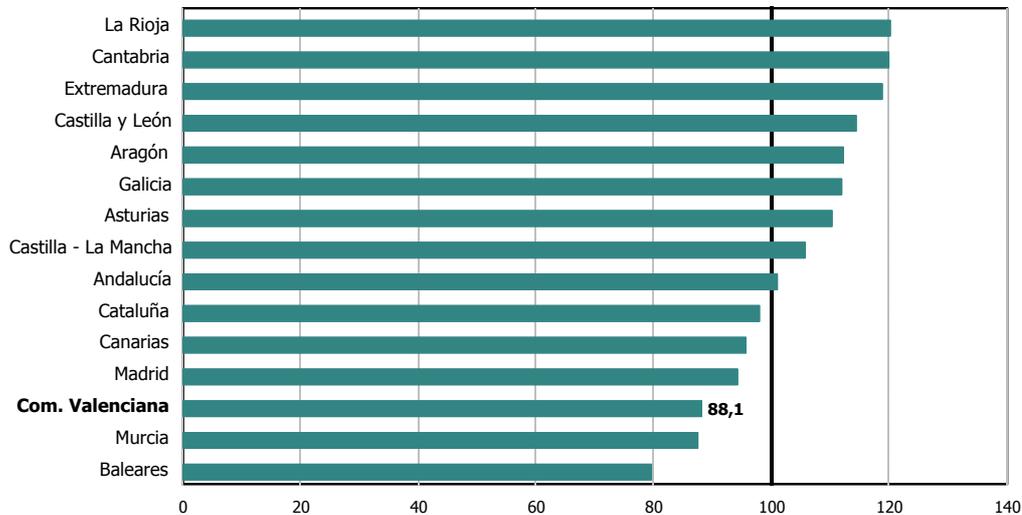
1. **¿Por qué los recursos por habitante de las comunidades autónomas son tan desiguales si la población es la variable de reparto clave en el modelo?**

El **gráfico 1** muestra, para todas las comunidades de régimen común, el índice de recursos por habitante proporcionados por el Sistema de Financiación en el año 2006. Efectivamente, existen grandes desigualdades –con un rango de hasta cuarenta puntos porcentuales–, lo que resulta sorprendente teniendo en cuenta que la población fue la variable fundamental para determinar las Necesidades de Gasto. La Comunitat Valenciana se sitúa en las últimas posiciones, en un 88% de la media del conjunto de comunidades de régimen común, mientras algunas comunidades alcanzan un valor próximo al 120% y Baleares no alcanza el 80% de la media.

Además de que el Sistema reconoce (marginalmente) otros criterios de reparto distintos de la población, la disparidad de recursos por habitante actual tiene su origen en los elementos siguientes:

- a) La mencionada incorporación de ajustes *ad hoc* al cálculo inicial de las Necesidades de Gasto, como fruto de un proceso de negociación política para conseguir el acuerdo de todas las comunidades, que distorsionaron seriamente el resultado que se hubiera derivado del criterio de reparto basado en la población.
- b) La no actualización del cálculo de las necesidades de gasto, considerando el desigual crecimiento experimentado desde el año base (1999) por las variables de población en las distintas comunidades.

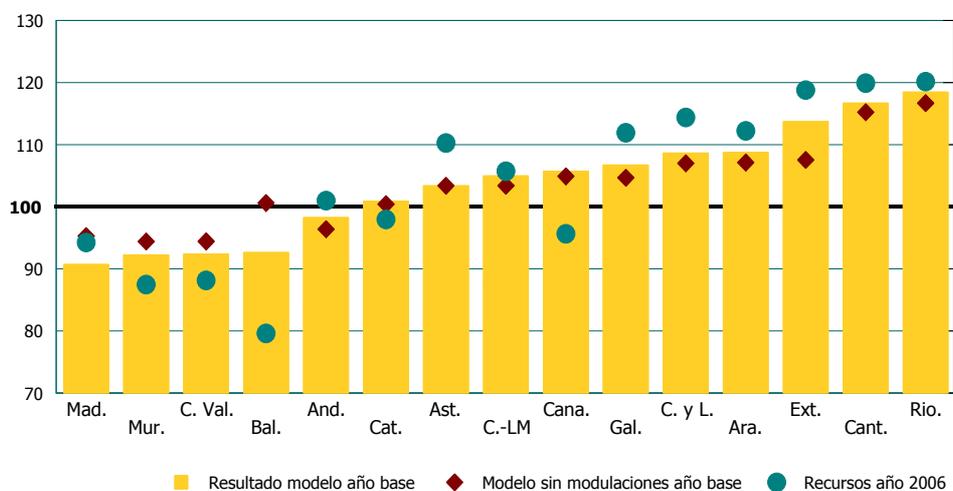
Gráfico 1. Recursos per cápita proporcionados por el sistema en el año 2006 (recaudación tributaria normativa + garantía sanitaria + fondo de suficiencia).
(Media CC.AA. Régimen Común = 100)



2. ¿Qué efectos tienen la incorporación de distorsiones (modulaciones) al cálculo de las necesidades y el hecho de que éstas se sigan calculando con la población de 1999?

El **gráfico 2** ilustra el efecto sobre los recursos por habitante de las distintas comunidades de la aplicación de las reglas de modulación y de la no actualización del reparto de los fondos por la evolución de la población, y permite comprobar que las consecuencias son relevantes. En particular, la aplicación del modelo con modulaciones y usando población de 1999 situó a la Comunitat Valenciana con unos recursos per cápita del 92,4% de la media del conjunto de comunidades. Si las modulaciones no se hubieran aplicado, la Comunitat Valenciana se habría situado en el 94,4% de la media. En cambio, la permanencia de las modulaciones, unida a la no actualización de la población, mantenía en 2006 a la Comunitat Valenciana seis puntos porcentuales por debajo de esa cifra: en un nivel de necesidades per cápita reconocidas que, como se ha señalado anteriormente, era sólo el 88% de la media de las comunidades de régimen común.

Gráfico 2. Efecto de las modulaciones y la no actualización de la población en los recursos per cápita proporcionados por el modelo



3. ¿Cuánto han cambiado las necesidades de las Comunidades debido al crecimiento demográfico, y cuánto ha crecido el gasto per cápita que generan algunas de sus principales competencias, en particular la sanitaria?

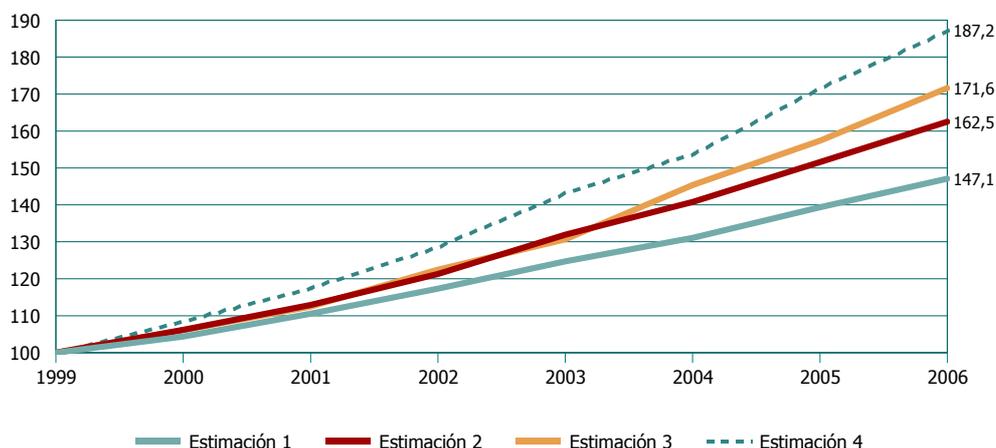
Según lo expuesto anteriormente, no tener en cuenta la disparidad en el crecimiento de la población y la incorporación de las reglas de modulación en el cálculo de las necesidades genera importantes desigualdades en los recursos por habitante de las comunidades. Pero, aunque minorar estas disparidades relativas poco explicables resulta necesario, no sería suficiente para resolver los problemas del Sistema si las necesidades de las comunidades están cambiando también por otras causas. En otras palabras, es posible que el crecimiento de la población no sea el único factor determinante de la evolución de las necesidades de las comunidades.

Por ejemplo, la evidencia empírica ofrecida por organismos internacionales, como la OCDE, pone de manifiesto que el gasto público de los países en las funciones cuyas competencias tienen asumidas las comunidades autónomas crece por encima de la población y los precios. Así, el gasto per cápita en educación aumenta a un ritmo similar o mayor que la renta por habitante; y en el caso de la sanidad, es bien sabido que el peso del gasto sanitario en el PIB es mayor en los países con mayor renta por habitante. Así pues, es probable que el fuerte crecimiento de estos años haya impulsado el gasto en estas actividades más allá del crecimiento de la población.

Para analizar si estas tendencias crecientes de ciertos gastos pueden llegar a justificar la existencia de insuficiencias financieras de las comunidades en el conjunto del Sistema, es necesario considerar supuestos explícitos sobre la evolución de las necesidades de las comunidades autónomas. Los ejercicios

planteados consideran cuatro alternativas distintas; el **gráfico 3** muestra la evolución que seguiría el índice de necesidades correspondiente a cada una de ellas, tomando el valor 100 en 1999.

Gráfico 3. Indicadores de la evolución de las necesidades de gasto (1999=100)



Estimación 1: supone que el conjunto de necesidades de las comunidades autónomas ha crecido en términos reales al ritmo de la población, y en términos nominales a ritmo que resulta de sumar al crecimiento demográfico el de los precios (el deflactor del PIB). En este caso, las necesidades per cápita en términos reales no habrían variado, pero en términos nominales se habrían expandido en un 47,4% entre 1999 y 2006, alcanzando por consiguiente el índice éste último año un valor de 147,1.

Estimación 2: supone que algunas necesidades per cápita pueden haber aumentado por encima de los precios. En concreto, considera que: (a) las necesidades asociadas a las competencias comunes y de servicios sociales han crecido al ritmo que marca la población y los precios (igual que la estimación 1); y (b) las necesidades asociadas a la sanidad han evolucionado al ritmo que marca el gasto sanitario real per cápita del conjunto de comunidades. Como se puede observar en el **gráfico 3**, esta alternativa reconoce un crecimiento de las necesidades superior al de la población y los precios, alcanzando el índice en 2006 un valor de 162,5. Este mayor incremento de las necesidades se produce tanto antes como después de completarse las transferencias de estas competencias y, por tanto, no puede atribuirse simplemente a la gestión de las comunidades.

Estimación 3: supone que las necesidades de gasto de las comunidades son el resultado de la tendencia registrada por las diferentes funciones de gasto en el conjunto de las administraciones públicas. Para estimar la evolución de las necesidades agregadas, las funciones de gasto se ponderan según el peso

medio que tienen en el presupuesto de las comunidades durante el periodo de vigencia del modelo. Este índice se construye suponiendo que las comunidades gestionaban ya en 1999 las mismas competencias que les han sido transferidas posteriormente. En esta estimación el crecimiento del índice de necesidades es mayor que en la segunda, alcanzando un valor en 2006 de 171,6.

Estimación 4: supone que las necesidades de gasto evolucionan según la trayectoria realmente experimentada por el gasto de las comunidades durante el período 1999-2006. Para que este índice sea homogéneo a lo largo de todo el periodo se construye añadiendo al gasto de las comunidades en los primeros años las competencias adicionales que han gestionado en el periodo de aplicación del actual sistema. En esta estimación el crecimiento de las necesidades es mayor que en las anteriores, alcanzando el índice un valor en 2006 de 187,2.

La estimación 3 es útil para valorar el argumento de que el comportamiento de las comunidades frente al gasto no es responsable, pues crece demasiado rápidamente. Los criterios con los que se ha construido el índice de la estimación 3 indican en qué medida el crecimiento del gasto autonómico es mayor debido a las tendencias de cada una de las distintas funciones de gasto del conjunto del sector público y al peso que algunas de las funciones que más crecen tiene en la cesta de competencias de las comunidades. Se trata pues de una referencia útil, pues responde al comportamiento de muchos gobiernos –no sólo autonómicos sino también centrales– de signos políticos diversos y sometidos, en buena parte del periodo analizado, a la disciplina que se deriva de la amplia corresponsabilidad fiscal existente. Los resultados de la estimación 3 se sitúan por debajo de la estimación 4 pero claramente por encima de la estimación 1, indicando que el argumento antes mencionado necesita ser matizado: la mayor parte del crecimiento real del gasto de las comunidades (estimación 4) sería explicable por las tendencias en ciertas funciones de gasto que se han observado en diversos gobiernos y distintas circunstancias y no sólo en los gobiernos autonómicos y que quedan reflejadas en las estimaciones 2 y 3, que también presentan una senda de crecimiento claramente por encima de la población y los precios.

En todo caso, las diferencias entre las cuatro hipótesis de evolución de las necesidades de gasto planteadas son importantes y, como se muestra a continuación, elegir una u otra cambia la valoración de la suficiencia o insuficiencia de recursos que han tenido las comunidades autónomas a lo largo de los cinco años en los que se ha aplicado el actual Sistema de Financiación.

5. LA SUFICIENCIA FINANCIERA

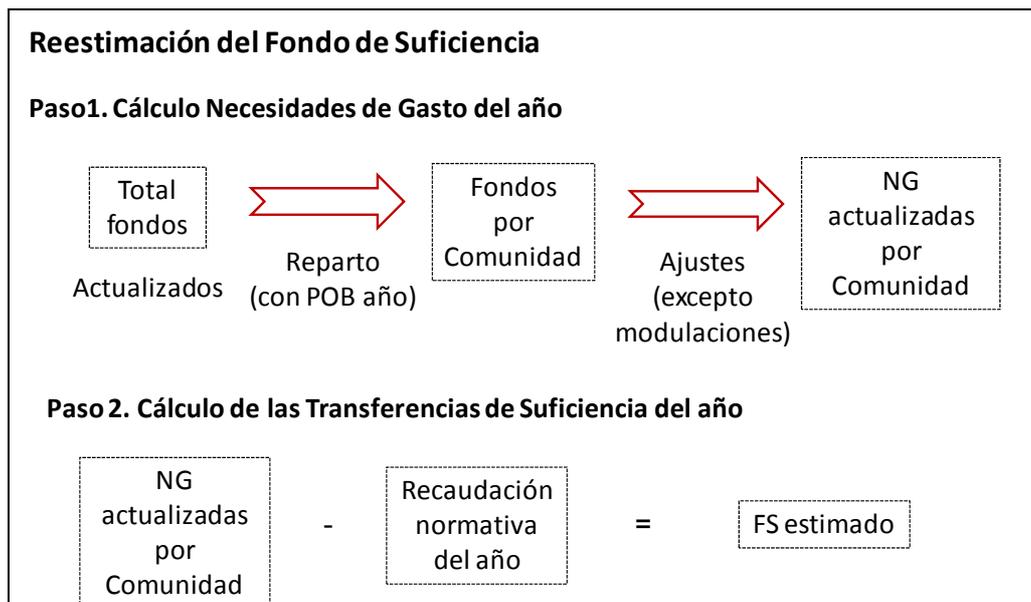
El estudio de la suficiencia financiera en este informe se ha realizado en dos etapas. En primer lugar, se ha reestimado el Fondo de suficiencia teniendo en cuenta las distintas estimaciones acerca de la evolución de las necesidades planteadas en el apartado anterior. Posteriormente, se ha evaluado la incidencia que tendría sobre la suficiencia una evolución de la recaudación tributaria menos expansiva que la de los últimos años.

5.1. REESTIMACIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA ELIMINANDO LOS PROBLEMAS EN EL CÁLCULO DE LAS NECESIDADES DE GASTO

El primer análisis de la suficiencia financiera de las comunidades autónomas se ha llevado a cabo mediante ejercicios de reestimación del Fondo de Suficiencia para cada año del periodo en el que el Sistema ha estado vigente y de los que se dispone de datos liquidados (2002-2006). Los ejercicios tienen en cuenta los tres problemas fundamentales del Sistema señalados previamente y, por tanto, se realizan:

- a) Actualizando el conjunto de fondos a repartir (las restricciones iniciales del Sistema). Esta actualización se lleva a cabo considerando cada una de las cuatro estimaciones previamente mencionadas de la evolución de las necesidades del conjunto de comunidades.
- b) Anulando el efecto de las reglas de modulación en el cálculo de las necesidades de gasto.
- c) Actualizando los datos de las variables de población utilizadas en el reparto de las restricciones iniciales.

El siguiente esquema sintetiza la metodología aplicada para reestimar el fondo de suficiencia cada uno de los años del periodo considerado:



La comparación del Fondo de Suficiencia estimado según las distintas alternativas con el realmente recibido por las comunidades en cada año analizado ayuda a responder a dos preguntas:

1. ¿Ha compensado la evolución de los recursos (tributarios y no tributarios) el incremento de las necesidades, o algunas Comunidades han padecido insuficiencia financiera?, y
2. ¿Cuántos recursos adicionales habrían necesitado las Comunidades con insuficiencias para cubrir sus necesidades?

Los **cuadros 1 a 4** muestran el detalle de las insuficiencias financieras estimadas bajo las cuatro hipótesis de evolución de necesidades. Se ofrecen los datos por comunidad para los cinco años analizados. Cuando las insuficiencias existen, para eliminarlas se hubiera requerido que las comunidades recibieran mayores recursos del Fondo de Suficiencia, en las cuantías que los cuadros indican. Las cifras que aparecen en los cuadros 1 a 4 están expresadas en euros corrientes de cada año. Sin embargo, para facilitar la comparación con los datos actuales se ha añadido también una columna con el acumulado expresado en euros de 2008².

² Para expresar las cifras en euros de 2008 se ha utilizado el dato del IPC anual publicado por el INE. Para 2008 se ha previsto una tasa del 4,8%.

Cuadro 1. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 1: Actualización de las restricciones iniciales según crecimiento de las variables poblacionales más el deflactor del PIB

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	0	0	0	0	0	0	0
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	69.237	61.939	0	0	0	131.176	158.293
Com. Valenciana	267.617	256.236	0	0	0	523.853	631.825
Aragón	0	0	0	0	0	0	0
Castilla - La Mancha	0	0	0	0	0	0	0
Canarias	11.560	14.388	0	0	0	25.948	31.235
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	227.559	237.995	140.805	111.765	32.485	750.609	883.056
Madrid	492.866	486.708	0	0	0	979.574	1.181.202
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0
Total CC.AA. Régimen Común	1.068.839	1.057.266	140.805	111.765	32.485	2.411.159	2.885.611

Cuadro 2. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 2: Actualización de la restricción inicial de competencias comunes y servicios sociales según crecimiento de las variables poblacionales más el deflactor del PIB; actualización de la restricción sanitaria en función del crecimiento del gasto sanitario real

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	223.948	470.165	0	0	0	694.113	832.462
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	4.782	25.269	0	0	0	30.052	35.864
Cantabria	0	8.522	0	0	0	8.522	10.122
La Rioja	13.123	0	0	0	0	13.123	16.059
Murcia	130.403	173.244	93.396	10.126	0	407.170	484.284
Com. Valenciana	495.505	670.593	349.776	94.370	0	1.610.244	1.911.222
Aragón	9.842	0	0	0	0	9.842	12.044
Castilla - La Mancha	14.490	35.095	0	0	0	49.586	59.415
Canarias	110.308	193.109	228.168	152.850	0	684.435	797.776
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	276.827	327.349	260.315	264.545	225.249	1.354.285	1.565.232
Madrid	767.965	987.554	77.724	0	0	1.833.243	2.202.289
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0
Total CC.AA. Régimen Común	2.047.193	2.890.900	1.009.380	521.892	225.249	6.694.614	7.926.767

Cuadro 3. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 3: Actualización de las restricciones iniciales de acuerdo con la evolución de cada función de gasto público en el periodo 1999-2006

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	338.340	373.554	187.896	0	0	899.789	1.074.284
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	19.174	0	11.136	0	0	30.310	36.300
Cantabria	8.884	0	0	0	0	8.884	10.872
La Rioja	17.940	0	0	0	0	17.940	21.954
Murcia	151.419	157.375	172.804	109.295	19.785	610.678	714.577
Com. Valenciana	560.791	596.584	610.794	420.445	146.730	2.335.344	2.725.734
Aragón	30.784	0	0	0	0	30.784	37.673
Castilla - La Mancha	48.693	10.218	33.557	0	0	92.468	110.404
Canarias	151.152	175.407	372.683	332.204	175.169	1.206.615	1.381.995
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	293.347	314.218	322.706	342.206	348.074	1.620.550	1.860.671
Madrid	871.229	926.021	456.346	130.463	0	2.384.059	2.837.468
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0
Total CC.AA. Régimen Común	2.491.753	2.553.376	2.167.922	1.334.613	689.757	9.237.422	10.811.931

Cuadro 4. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 4: Actualización de las restricciones iniciales de acuerdo con la evolución del gasto real homogéneo del conjunto de las CC.AA. en el periodo 1999-2006

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	895.002	1.493.055	935.925	1.090.945	681.517	5.096.445	5.897.938
Galicia	78.303	215.486	40.303	28.690	0	362.782	430.198
Andalucía	345.145	785.475	428.582	326.045	0	1.885.247	2.212.828
Asturias	117.320	191.678	139.625	179.883	85.718	714.224	825.080
Cantabria	63.367	104.137	70.758	72.766	25.512	336.540	391.407
La Rioja	45.757	29.261	8.228	19.070	0	102.316	121.497
Murcia	249.761	356.094	306.260	341.684	276.120	1.529.918	1.760.020
Com. Valenciana	912.708	1.307.160	1.085.458	1.248.070	1.058.944	5.612.340	6.452.954
Aragón	143.481	198.923	134.619	157.729	10.043	644.795	753.707
Castilla - La Mancha	207.528	326.927	245.011	256.330	29.819	1.065.614	1.242.604
Canarias	317.610	509.699	595.197	718.562	596.978	2.738.046	3.124.402
Extremadura	0	32.535	9.542	19.770	0	61.847	71.685
Baleares	372.105	472.979	427.987	525.169	548.439	2.346.680	2.686.814
Madrid	1.323.254	1.839.519	1.066.803	1.190.087	573.431	5.993.093	6.978.477
Castilla y León	66.456	183.125	53.206	93.223	0	396.010	464.097
Total CC.AA. Régimen Común	5.137.796	8.046.052	5.547.504	6.268.024	3.886.522	28.885.898	33.413.708

En síntesis, dependiendo de la hipótesis considerada, las insuficiencias financieras son de mayor o menor volumen, afectan a todas o a parte de las comunidades, y son permanentes o transitorias. Los resultados pueden resumirse como sigue:

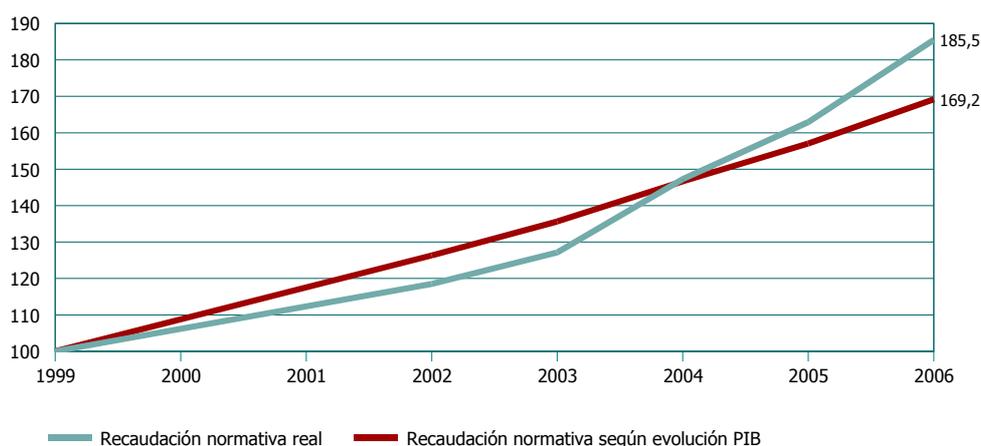
- Considerando las hipótesis de la alternativa más conservadora en cuanto a la evolución de las necesidades de las comunidades, la estimación 1 (cuadro 1), las insuficiencias que ha generado el modelo se concentrarían en cinco comunidades (Murcia, Comunitat Valenciana, Canarias, Baleares y Madrid) y en los años iniciales del periodo, 2002 y 2003. Sólo Baleares habría tenido insuficiencias durante todo el periodo.
- Bajo las hipótesis de la estimación 2 (cuadro 2) las insuficiencias han sido importantes y bastante permanentes en las mismas cinco comunidades (Murcia, Comunitat Valenciana, Canarias, Baleares y Madrid). Por ejemplo, la Comunitat Valenciana, en promedio, habría necesitado 382 millones de euros (constantes de 2008) de recursos adicionales al año. En general, las insuficiencias habrían tendido a desaparecer al final del periodo, como consecuencia del fuerte crecimiento de los impuestos recaudados en el periodo, que ha coincidido con una fase alcista del ciclo económico.
- Según la evolución de las necesidades de la estimación 3 (cuadro 3) todas las comunidades habrían padecido insuficiencias a lo largo del periodo de aplicación del sistema, y la tendencia a la reducción de las mismas sería menos clara. En el caso de la Comunitat Valenciana, el monto de las insuficiencias se sitúa en una media anual de 545 millones de euros (constantes de 2008).
- Finalmente, los datos del cuadro 4, que recoge la alternativa de actualización de las necesidades en función del gasto real experimentado por las comunidades (estimación 4), están en la misma línea que los anteriores si bien el monto de las insuficiencias es mayor. En la Comunitat Valenciana, según esta alternativa el modelo habría generado unas insuficiencias de 6.453 millones de euros (constantes de 2008) a lo largo del periodo considerado, en promedio 1.291 millones de euros anuales.

5.2. LA INSUFICIENCIA DE CARA AL FUTURO: LA SOSTENIBILIDAD DE LA TENDENCIA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

En mayor o menor medida, el análisis de la suficiencia expuesto previamente muestra una tendencia decreciente de las insuficiencias a lo largo del periodo 2002-2006. Una interpretación precipitada de estos resultados conduciría a argumentar que el modelo actual es válido a medio-largo plazo puesto que las insuficiencias existentes tienden a desaparecer. Sin embargo, como se ha señalado, la tendencia decreciente de las insuficiencias es básicamente la consecuencia del enorme crecimiento experimentado por la recaudación tributaria durante el periodo considerado, que ha coincidido con un periodo alcista del ciclo y unas características del mismo que han impulsado mucho el crecimiento de diversos tributos. De hecho, como muestra el gráfico 4, la evolu-

ción que experimentó la recaudación tributaria normativa para el conjunto de comunidades de régimen común en el periodo 2002-2006 muestra una tendencia creciente mucho más acusada que la actividad económica, medida a partir del PIB en términos nominales. Este resultado indica que, pese a que los retoques impositivos realizados por las Comunidades fueron a la baja, la presión fiscal aumentó.

Gráfico 4. Evolución de la recaudación tributaria normativa 2002-2006
1999 = 100



Sin duda, el periodo analizado ha sido excepcional en lo que se refiere al crecimiento de la recaudación impositiva. Por tanto, si no es previsible que se mantenga la tendencia, no puede aceptarse el argumento de que las insuficiencias del modelo tenderán a desaparecer con el tiempo basándonos en los resultados obtenidos en el análisis del apartado previo. En cambio, cabe pensar que el descenso de la recaudación impositiva que acompañará al cambio de ciclo económico en el que nos encontramos actualmente³ hará cambiar rápidamente la tendencia de las insuficiencias del modelo: dado que la evidencia histórica -nacional e internacional- ha puesto de manifiesto que la evolución del gasto de las comunidades, especialmente el sanitario, continuará creciendo como hasta ahora, por encima del PIB, es probable que las insuficiencias vuelvan a ser rápidamente crecientes en muchos casos.

Ante la falta de datos que nos permitan evaluar el modelo en un periodo de coyuntura económica desfavorable como el actual, se ha llevado a cabo un análisis adicional que replica el del punto anterior sustituyendo la recaudación normativa real con la que se comparan cada año las Necesidades de Gasto

³ Los datos sobre ingresos tributarios publicados por la AEAT apuntan claramente hacia un descenso muy notable de la recaudación. Por ejemplo, en el periodo enero-mayo de 2008 la recaudación por IVA ha sido casi un 18% menor que la del mismo periodo del año 2007.

actualizadas por una estimación de la misma menos expansiva. Así, partiendo de los datos del año base (1999), se ha considerado que la recaudación hubiese tenido un crecimiento similar al del PIB nominal (ver gráfico 4). De este modo, se intenta construir un escenario no particularmente pesimista, pero en el que la suficiencia financiera no dependiera del incremento de la presión fiscal efectiva.

Los cuadros 5 a 8 ofrecen los resultados de este análisis adicional para las cuatro alternativas de actualización de las necesidades. En estos cuadros también se ha añadido una columna con el acumulado expresado en euros del año 2008.

Cuadro 5. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 1: Actualización de las restricciones iniciales según crecimiento de las variables poblacionales más el deflactor del PIB.
Se considera además un escenario de evolución de los ingresos tributarios igual a la evolución del PIB nominal

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	0	0	0	0	0	0	0
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	5.174	531	2.071	0	0	7.776	9.350
Com. Valenciana	0	0	0	0	0	0	0
Aragón	0	0	0	0	0	0	0
Castilla - La Mancha	0	0	0	0	0	0	0
Canarias	28.567	20.219	1.933	0	0	50.719	61.201
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	87.082	88.932	26.766	28.059	0	230.839	274.329
Madrid	110.774	30.191	0	0	0	140.965	171.419
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0
Total CC.AA. Régimen Común	231.597	139.873	30.770	28.059	0	430.300	516.299

Comparando las cifras de cuadros 1 a 4 con las que muestra este análisis adicional para cada una de las alternativas (cuadros 5 a 8), se observa que en este último las insuficiencias se encuentran más homogéneamente repartidas a lo largo del periodo (debido a que la recaudación estimada crece, pero no se acelera). Las alternativas de estimación de las necesidades 1 (cuadro 1 versus 5) y 2 (cuadro 2 versus 6) generan menos insuficiencias en este análisis alternativo, porque en ese caso los problemas aparecían sobre todo al principio del periodo. Lo contrario sucede en las alternativas 3 y 4. En estos dos últimos casos, a diferencia de los resultados recogidos en los cuadros 3 y 4, los cuadros 7 y 8 muestran una tendencia creciente en las insuficiencias, lo que refuerza la predicción de que la dinámica del modelo actual de financiación autonómica no eliminaría las insuficiencias de las comunidades, pudiendo incluso agravarse más de lo que muestran las estimaciones en situaciones de

ciclo económico desfavorables como la que ya se está produciendo. En todo caso, incluso bajo las hipótesis que contemplan los cuadros 5 al 8 las necesidades globales de las comunidades al final de periodo serían muy importantes en todos los casos. Bajo supuestos prudentes de evolución de gasto, como los contemplados por las estimaciones 2 (cuadro 6) y 3 (cuadro 7), las insuficiencias globales se sitúan en 2006 entre 1.041 y 3.201 millones de euros corrientes de 2006, que en euros de 2008 equivalen a 1.121 y 3.448 millones de euros respectivamente. En el caso de la Comunitat Valenciana, las insuficiencias medias anuales serían: 348 y 569 millones de euros corrientes, que expresados en euros constantes de 2008 ascienden a 398 y 643 millones.

Cuadro 6. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 2: Actualización de la restricción inicial de competencias comunes y servicios sociales según crecimiento de las variables poblacionales más el deflactor del PIB; actualización de la restricción sanitaria en función del crecimiento del gasto sanitario real. Se considera además un escenario de evolución de los ingresos tributarios igual a la evolución del PIB nominal

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	0	0	0	0	0	0	0
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	66.341	111.835	153.252	134.573	105.801	571.802	654.682
Com. Valenciana	178.004	352.084	429.151	419.943	365.403	1.744.585	1.992.534
Aragón	0	0	0	0	0	0	0
Castilla - La Mancha	0	0	0	0	0	0	0
Canarias	127.314	198.941	242.298	203.648	49.899	822.100	952.196
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	136.350	178.285	146.276	180.840	191.474	833.225	955.115
Madrid	385.873	531.038	391.932	445.824	328.505	2.083.172	2.405.669
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0
Total CC.AA. Régimen Común	893.882	1.372.183	1.362.910	1.384.827	1.041.082	6.054.885	6.960.196

Cuadro 7. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 3: Actualización de las restricciones iniciales de acuerdo con la evolución de cada función de gasto público en el periodo 1999-2006

Se considera además un escenario de evolución de los ingresos tributarios igual a la evolución del PIB nominal

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	0	0	193.107	234.889	346.051	774.048	857.271
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	0	0	17.209	0	0	17.209	19.835
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	87.357	95.967	232.660	233.741	263.558	913.283	1.033.600
Com. Valenciana	243.290	278.075	690.169	746.019	891.367	2.848.920	3.215.561
Aragón	0	0	0	0	0	0	0
Castilla - La Mancha	0	0	76.627	16.729	0	93.356	106.978
Canarias	168.159	181.239	386.813	383.002	327.838	1.447.050	1.647.120
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	152.870	165.154	208.666	258.500	314.299	1.099.489	1.250.555
Madrid	489.138	469.505	770.555	916.309	1.058.320	3.703.825	4.206.161
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0
Total CC.AA. Régimen Común	1.140.813	1.189.939	2.575.807	2.789.190	3.201.433	10.897.180	12.337.080

Cuadro 8. Fondos adicionales que hubiera proporcionado el Sistema a las CC.AA. con insuficiencias

Estimación 4: Actualización de las restricciones iniciales de acuerdo con la evolución del gasto real homogéneo del conjunto de las CC.AA. en el periodo 1999-2006

Se considera además un escenario de evolución de los ingresos tributarios igual a la evolución del PIB nominal

Miles de euros

CC.AA	2002	2003	2004	2005	2006	Acumulado 2002-2006	
						Miles de euros corrientes	Miles de euros constantes de 2008
Cataluña	267.866	799.631	941.137	1.529.612	1.764.433	5.302.678	5.968.587
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Andalucía	0	411.040	588.375	794.338	623.919	2.417.672	2.724.201
Asturias	28.471	79.614	72.213	120.906	118.302	419.507	474.888
Cantabria	32.663	71.658	89.309	120.196	113.600	427.426	484.417
La Rioja	16.402	2.033	14.245	31.911	27.489	92.081	104.101
Murcia	185.698	294.685	366.116	466.130	519.893	1.832.523	2.079.043
Com. Valenciana	595.207	988.651	1.164.833	1.573.643	1.803.582	6.125.917	6.942.782
Aragón	35.381	81.896	106.848	193.778	181.786	599.690	675.620
Castilla - La Mancha	89.471	216.223	288.081	382.042	370.506	1.346.324	1.523.465
Canarias	334.616	515.531	609.328	769.359	749.647	2.978.481	3.389.527
Extremadura	0	0	0	1.199	0	1.199	1.337
Baleares	231.628	323.916	313.948	441.463	514.664	1.825.619	2.076.697
Madrid	941.162	1.383.002	1.381.011	1.975.933	2.209.747	7.890.856	8.969.792
Castilla y León	0	0	0	3.983	0	3.983	4.442
Total CC.AA. Régimen Común	2.758.566	5.167.879	5.935.445	8.404.494	8.997.569	31.263.953	35.418.899

6. LA SOLIDARIDAD

Las tomas de posición frente al funcionamiento del modelo y las consecuencias de las posibles reformas del Sistema de Financiación hacen con frecuencia referencias a la solidaridad interterritorial. Por ello, es conveniente comprobar si el Sistema ofrece buenas respuestas en términos de equidad interterritorial y analizar si la introducción de reformas para corregir los problemas que se han comentado en los apartados anteriores pondría en cuestión la solidaridad existente. Esos dos temas se abordan a continuación con las respuestas a las dos preguntas siguientes:

1. ¿Pueden las comunidades con menos renta prestar los servicios al nivel de las más ricas?

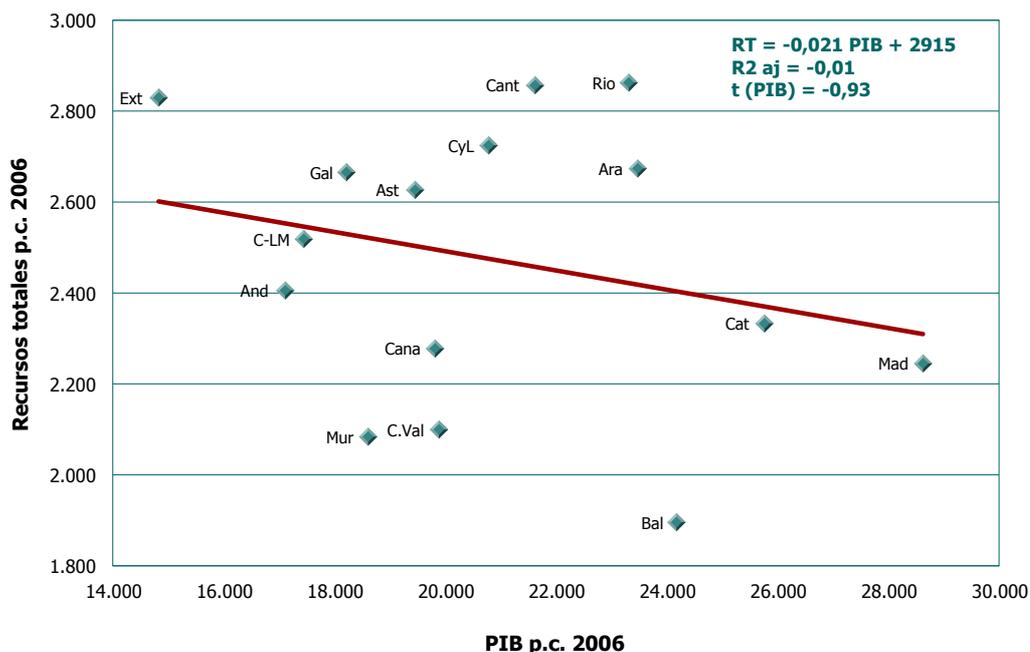
Para valorar si el Estado de las Autonomías funciona en la actualidad de manera solidaria se puede analizar, en primer lugar, si el nivel de renta de las comunidades es, o no, determinante de los recursos por habitante de los que disponen sus gobiernos para prestar servicios. En otras palabras, se trata de comprobar si las comunidades más pobres disponen de menos recursos per cápita por el hecho de serlo o si, por el contrario, existen mecanismos que hacen que el nivel de renta regional no represente una limitación para el acceso a los servicios públicos de los ciudadanos del territorio.

Si el nivel de renta per cápita regional condicionara el nivel de gasto por habitante de la comunidad autónoma, el **gráfico 5** mostraría una línea de tendencia creciente. Sin embargo, la situación no es esa, aunque tampoco la contraria, pues la pendiente de la tendencia decreciente dibujada no es estadísticamente significativa.

Sin embargo, deben advertirse algunos aspectos discutibles en ese resultado tan poco definido. En primer lugar, se puede comprobar que existen diferencias en los recursos por habitante de que disponen regiones con similares niveles de renta, lo que indica que los gobiernos de unas y otras tendrán distinta capacidad de prestar servicios. La explicación de esas diferencias se encuentra en la forma de calcular las necesidades (que no son las mismas por habitante, según las reglas del modelo), pero también en las distorsiones del modelo. Algunas de estas distorsiones permiten mantener un *status quo* que tiene su origen en las distintas trayectorias históricas del sector público en cada territorio -que no eran homogéneas antes de la descentralización- o en la coyuntura política -por ejemplo, la capacidad de influir para introducir una modulación que limitara el crecimiento de recursos de una comunidad justifi-

cado porque partía de un nivel menor financiación en relación con sus necesidades-, que los sucesivos Sistemas no han sido capaces de remover, mostrando la ventaja que ofrece el *status quo* a los beneficiados del mismo.

Gráfico 5. Recursos totales de las comunidades autónomas y renta, per cápita. 2006
(Euros)

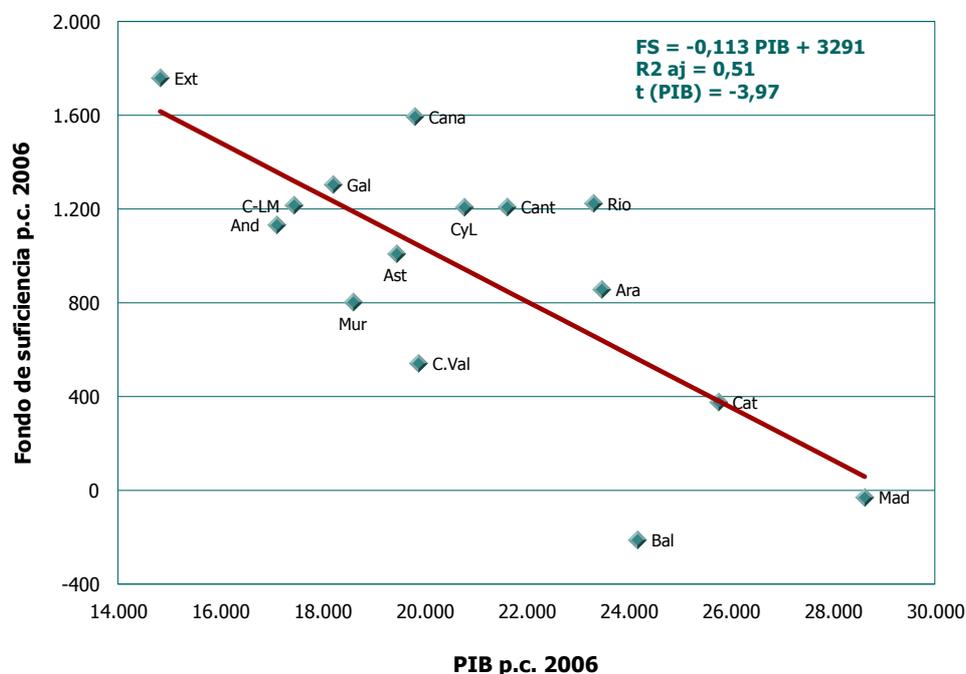


En segundo lugar, se puede comprobar que los gobiernos de algunas comunidades ricas disponen de recursos per cápita inferiores a la media. Este resultado es inusual en los países federales y no parece muy razonable, pues acaba generando en esos territorios el sentimiento de un esfuerzo de solidaridad excesivo –de ahí el interés de Cataluña porque se conozca y discuta el saldo de las balanzas fiscales- y puede poner en peligro la propia capacidad de generación de renta de los espacios económicos más dinámicos. En el caso español esta situación es más paradójica por el contraste existente entre el nivel de recursos de los gobiernos de las comunidades ricas de los territorios de régimen común y el de las dos comunidades forales, que también se sitúan en niveles de riqueza relativa elevados. En estas últimas los recursos per cápita son mayores porque la aplicación que se viene haciendo de sus derechos históricos conduce a un resultado financiero poco compatible con el principio constitucional de ausencia de privilegios. El origen de ese resultado es que estas regiones sólo contribuyen a la solidaridad interregional en la pequeña parte de ésta que opera a través del Fondo de Compensación Interterritorial, ignorando que el mantenimiento de un nivel similar de servicios sanitarios, educativos o sociales en todos los territorios requiere que las aportaciones de

los contribuyentes de mayor nivel de renta, más numerosos en los territorios ricos, no sirvan sólo para financiar esos gastos en sus comunidades.

Así pues, la solidaridad que permite a las comunidades de menor nivel de renta no padecer sistemáticos problemas de falta de recursos existe, sobre todo entre los contribuyentes de las comunidades de régimen común. Como se puede ver en el **gráfico 6**, la solidaridad opera en el Sistema de Financiación a través del Fondo de Suficiencia, cuya cuantía por habitante es mayor cuanto menor es el nivel de renta per cápita de la región. En este caso, la relación inversa entre ambas variables sí es estadísticamente significativa.

Gráfico 6. Fondo de suficiencia y renta, per cápita . 2006
(Euros)



Consideremos a continuación dos preguntas sobre el funcionamiento de la solidaridad en el caso de que se introduzcan reformas para corregir los problemas de funcionamiento del modelo señalados en apartados anteriores:

2. ¿Ayudan las distorsiones del modelo a mejorar la solidaridad interterritorial?

3. ¿Perderían las regiones más pobres si el modelo actualizara las variables de población?

La incorporación de las distorsiones al reparto inicial de fondos o la no actualización de las variables de población se defiende en ocasiones con el argumen-

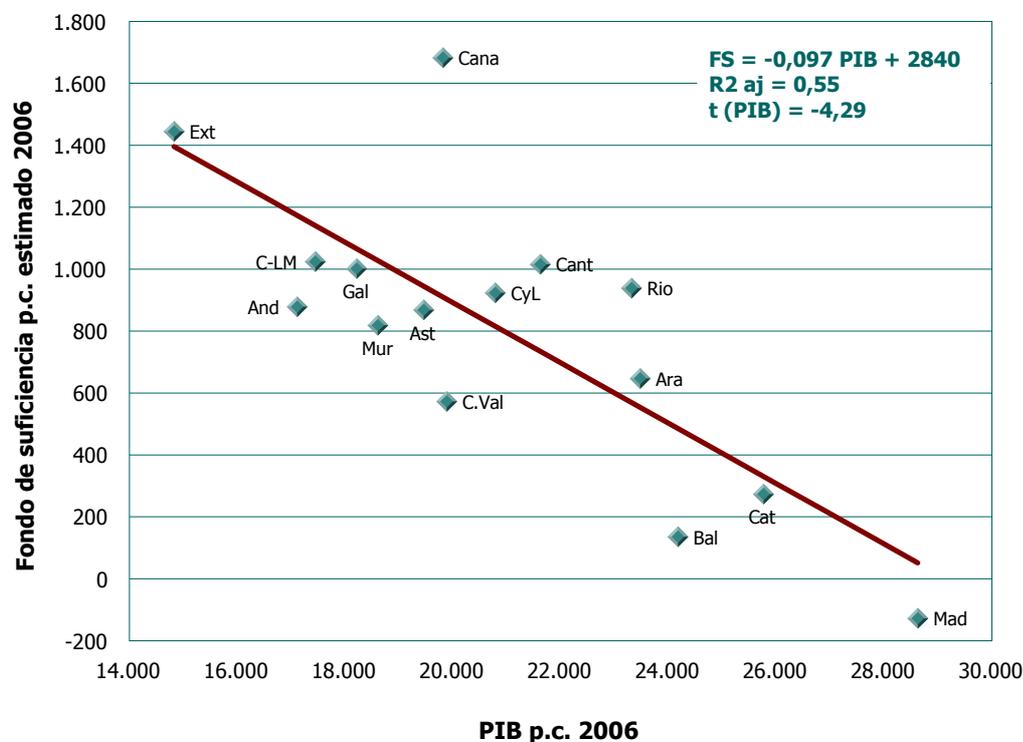
to de preservar la solidaridad entre comunidades autónomas. El argumento carece de fundamento por dos razones. En primer lugar, los ajustes *ad hoc*, por más que se defiendan con referencias a la solidaridad, tienen otras causas históricas y políticas que ya se han comentado. De otro modo, no se explica que, por ejemplo, una comunidad como Murcia, con un nivel de renta per cápita claramente inferior a otras, reciba un Fondo de Suficiencia mucho menor. Dado que las regiones pobres no se ven en términos generales beneficiadas por las distorsiones o modulaciones del modelo, tampoco lo serían por su eliminación.

En segundo lugar, la actualización de la población –además de ser necesaria para reconocer la evolución real de las necesidades– no perjudica sistemáticamente a las regiones pobres y beneficia a las ricas, porque el crecimiento demográfico no ha sido sistemáticamente mayor en las últimas.

Una forma objetiva de abordar estas dos cuestiones es analizar si la solidaridad del Sistema de Financiación hubiera sido puesta en cuestión si el modelo incorporase estas dos correcciones: eliminar modulaciones y actualizar la población. Esto es lo que muestra el **gráfico 7**, que relaciona el Fondo de Suficiencia que resultaría en ese caso con el nivel de renta per cápita. Se ha elegido para la representación el Fondo de Suficiencia la estimación 3 porque consideramos que reconoce con prudencia y realismo a la vez las tendencias de gasto de las administraciones públicas en las funciones de gasto que tienen encomendadas las comunidades. Se comprueba de inmediato que la pendiente negativa se mantiene en el nuevo gráfico, lo que indica que las transferencias de suficiencia seguirían respondiendo a la lógica de la solidaridad si se hubieran calculado bajo los supuestos de la estimación 3⁴. Además, la situación alternativa planteada no presenta diferencias estadísticamente significativas con la situación actual, representada en el **gráfico 6**.

⁴ Lo mismo ocurre en caso de utilizar cualquiera de las otras tres estimaciones de la evolución de las necesidades de gasto.

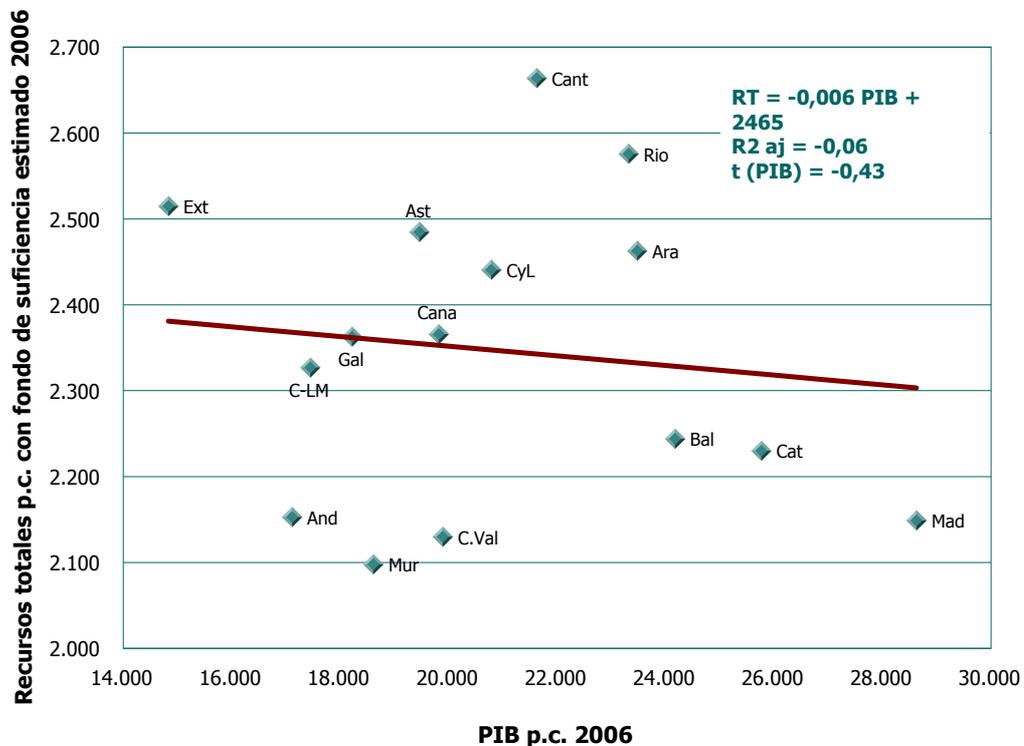
Gráfico 7. Fondo de suficiencia según estimación 3 y renta, per cápita. 2006
(Euros)



Para concluir la valoración de los efectos sobre la solidaridad de los cambios que deberían introducirse en el modelo, se pueden estimar los recursos totales de los que dispondrían las comunidades si el Fondo de Suficiencia hubiera sido el que contempla la alternativa de la estimación 3, utilizada para representar el gráfico 7⁵. En el **gráfico 8** se comprueba que este escenario no colocaría a las comunidades más pobres en una posición de desventaja sistemática frente a las más ricas. La relación entre recursos y renta por habitante seguiría siendo no significativa y, desde luego, no sería creciente.

⁵ De nuevo, los resultados permanecen invariantes si se considera cualquiera de las otras tres alternativas.

Gráfico 8. Recursos totales según estimación 3 y renta, per cápita. 2006
(Euros)



La conclusión en lo que se refiere a la solidaridad interregional es que las regiones con menor nivel de renta no disponen en la actualidad de menos recursos y el Fondo de Suficiencia se distribuye de manera que aporta más recursos a las comunidades con menor nivel de renta. Pero lo mismo sucedería si el modelo corrigiera los problemas que se derivan de las distorsiones iniciales y de no actualizar la población. Apelar al riesgo que correría la solidaridad interregional para no introducir esas reformas es un argumento de carácter retórico, que no dispone de bases objetivas.

7. EL ENDEUDAMIENTO

Los problemas de funcionamiento del Sistema de Financiación que se han analizado en los apartados anteriores han tenido consecuencias importantes sobre el volumen de recursos disponibles por el conjunto de las comunidades en los últimos años, aunque con distinta incidencia sobre cada una de ellas. Dado que una de las características de este periodo ha sido el contraste entre la importante reducción del endeudamiento lograda por la administración central y las dificultades para controlarlo de las comunidades autónomas, en particular en algunas de ellas, cabe plantearse si estas diferentes trayectorias del endeudamiento podrían haber estado influidas por la distinta evolución de recursos y necesidades que, en el caso de las comunidades, ha sido analizada anteriormente.

Partiendo de los cálculos realizados, nos planteamos ahora dos cuestiones:

1. ¿Habría ayudado significativamente a frenar el endeudamiento de las comunidades un cálculo más realista de las necesidades e incrementar el Fondo de Suficiencia en las cuantías correspondientes?

El **cuadro 9** compara las cifras reales de endeudamiento a diciembre de 2006 con las que se hubieran producido bajo la hipótesis de que las comunidades, aunque hubieran gastado como lo han hecho (supuesto de responsabilidad en el gasto), hubieran dispuesto de los fondos adicionales correspondientes a cada una de las cuatro alternativas de estimación de necesidades consideradas. En todos los casos, el endeudamiento global se reduce, entre un 3,7% en la alternativa más conservadora (estimación 1) y casi un 45% en la estimación 4. Incluso en la alternativa más conservadora, una comunidad (Murcia) habría visto reducido su endeudamiento en diciembre de 2006 a niveles inferiores a los que había antes de que el sistema de financiación actual entrase en vigor (diciembre 2001). Para las alternativas 2 y 3 este resultado se observa en tres comunidades (Murcia, Canarias y Baleares), y para la última estimación son diez las comunidades cuyo endeudamiento se hubiera reducido a niveles inferiores de los que había en 2001.

Dado que los recursos adicionales de Fondo de Suficiencia tendrían que haber sido aportados por la administración central, el corolario de este resultado es que un Fondo de Suficiencia que hubiera reconocido el crecimiento de las necesidades de gasto de las comunidades hubiera arrojado, probablemente, una distribución del déficit y del endeudamiento de los dos niveles de gobierno, a

lo largo del periodo, distinta de la que se ha producido: menos favorable para la administración central y menos desfavorable para las comunidades.

Cuadro 9. Efecto de los problemas del modelo en el endeudamiento

Miles de euros

Bajo el supuesto de responsabilidad en el gasto

	Deuda real		Fondos adicionales período 2002-2006				Deuda diciembre 2006 con fondos adicionales			
	Diciembre 2001	Diciembre 2006 (1)	Estimación 1 (2)	Estimación 2 (3)	Estimación 3 (4)	Estimación 4 (5)	Estimación 1 (1) - (2)	Estimación 2 (1) - (3)	Estimación 3 (1) - (4)	Estimación 4 (1) - (5)
Cataluña	11.960.354	18.144.724	0	694.113	899.789	5.096.445	18.144.724	17.450.611	17.244.935	13.048.279
Galicia	3.130.424	3.713.466	0	0	0	362.782	3.713.466	3.713.466	3.713.466	3.350.684
Andalucía	7.358.731	7.430.624	0	0	0	1.885.247	7.430.624	7.430.624	7.430.624	5.545.377
Asturias	668.212	823.238	0	30.052	30.310	714.224	823.238	793.186	792.928	109.014
Cantabria	294.735	416.906	0	8.522	8.884	336.540	416.906	408.384	408.022	80.366
La Rioja	166.569	211.608	0	13.123	17.940	102.316	211.608	198.485	193.668	109.292
Murcia	685.253	685.719	131.176	407.170	610.678	1.529.918	554.543	278.549	75.041	0
Com. Valenciana	7.767.210	12.627.499	523.853	1.610.244	2.335.344	5.612.340	12.103.646	11.017.255	10.292.155	7.015.159
Aragón	949.860	1.251.539	0	9.842	30.784	644.795	1.251.539	1.241.697	1.220.755	606.744
Castilla - La Mancha	664.242	2.213.337	0	49.586	92.468	1.065.614	2.213.337	2.163.751	2.120.869	1.147.723
Canarias	1.223.187	1.766.522	25.948	684.435	1.206.615	2.738.046	1.740.574	1.082.087	559.907	0
Extremadura	720.602	792.182	0	0	0	61.847	792.182	792.182	792.182	730.335
Baleares	551.797	1.727.323	750.609	1.354.285	1.620.550	2.346.680	976.714	373.038	106.773	0
Madrid	7.295.705	11.028.497	979.574	1.833.243	2.384.059	5.993.093	10.048.923	9.195.254	8.644.438	5.035.404
Castilla y León	1.287.780	1.835.124	0	0	0	396.010	1.835.124	1.835.124	1.835.124	1.439.114
Total CC.AA. Rég Común	44.724.661	64.668.308	2.411.159	6.694.614	9.237.422	28.885.898	62.257.149	57.973.694	55.430.886	35.782.410

2. ¿En cuánto podría haber cambiado el endeudamiento de cada una de las comunidades si no hubieran padecido insuficiencias?

En el **cuadro 9** se puede advertir la incidencia que las mayores dotaciones del Fondo de Suficiencia hubieran tenido sobre el endeudamiento de cada comunidad autónoma. Es evidente que el impacto en términos absolutos resulta muy desigual, siendo mayor en los casos en los que se comprobó que la falta de revisión de las necesidades tenía un impacto más grande, como en la Comunitat Valenciana.

Para comparar a las comunidades corrigiendo el efecto de su distinto tamaño, el **cuadro 10** ofrece los datos de endeudamiento por habitante, en los cuatro escenarios que venimos contemplando. Muchas comunidades hubieran visto reducido el endeudamiento per cápita en el caso de las alternativas 3 y 4, y algunas de ellas, como la Comunitat Valenciana, lo habrían podido reducir sustancialmente.

Cuadro 10. Consecuencias en el endeudamiento por habitante

Euros

Bajo el supuesto de responsabilidad en el gasto

	Deuda real pc diciembre 2006	Deuda estimada pc diciembre 2006			
		Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Estimación 4
Cataluña	2.543	2.543	2.446	2.417	1.829
Galicia	1.342	1.342	1.342	1.342	1.211
Andalucía	932	932	932	932	695
Asturias	764	764	737	736	101
Cantabria	734	734	719	718	141
La Rioja	691	691	648	632	357
Murcia	500	405	203	55	0
Com. Valenciana	2.627	2.518	2.292	2.141	1.459
Aragón	980	980	972	956	475
Castilla - La Mancha	1.145	1.145	1.120	1.098	594
Canarias	885	872	542	281	0
Extremadura	729	729	729	729	672
Baleares	1.725	976	373	107	0
Madrid	1.836	1.673	1.530	1.439	838
Castilla y León	727	727	727	727	570
Total CC.AA. Rég Común	1.546	1.488	1.386	1.325	855

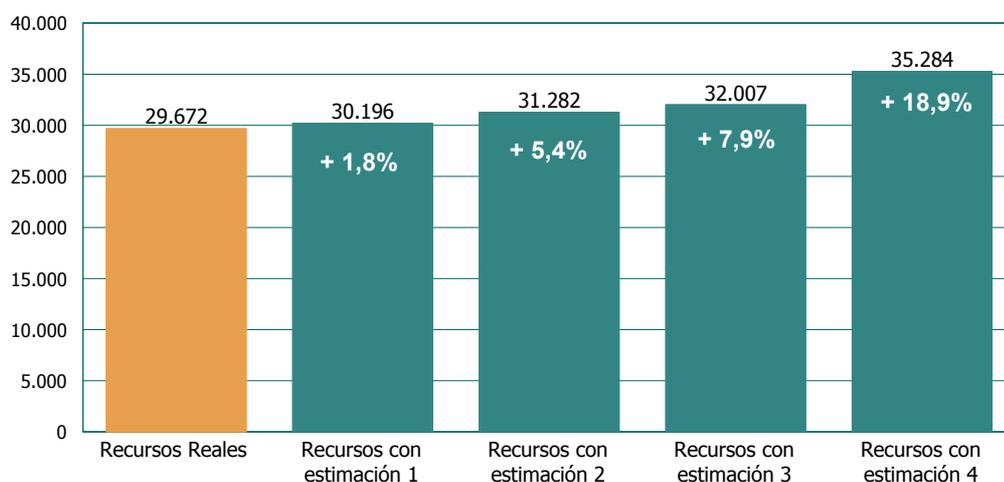
8. LA SITUACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La incidencia sobre la Comunitat Valenciana de los problemas de funcionamiento del Sistema de Financiación ha sido puesta de manifiesto en los apartados anteriores. En éste se sintetizan las principales consecuencias de los mismos.

1. ¿Qué recursos adicionales habría percibido la Comunitat Valenciana en el período de vigencia del Sistema si el Fondo de Suficiencia hubiera aportado los fondos para cubrir las necesidades que el modelo reconoce?

La respuesta que ofrece el **gráfico 9** es que en el quinquenio considerado los recursos debían haber sido entre un 1,8% (524 millones de euros) y un 18,9% (5.612 millones de euros) mayores.

Gráfico 9. Recursos del sistema de financiación durante el período 2002-2006
(Millones de euros)

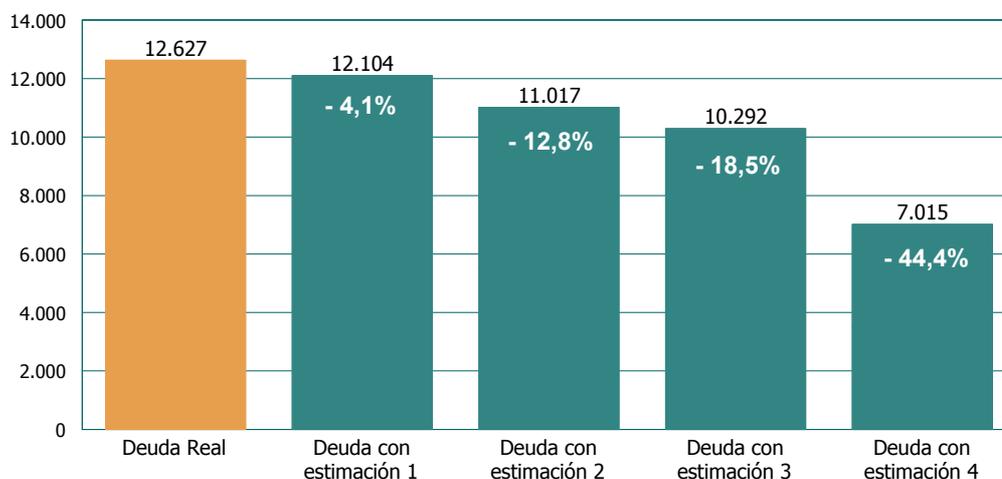


2. ¿Qué capacidad de reducir el endeudamiento de la Comunitat Valenciana hubieran tenido esos mayores recursos financieros?

Dado el nivel de gasto realizado, disponer de un mayor Fondo de Suficiencia hubiera ofrecido la posibilidad de reducir el endeudamiento. Esa es la hipótesis que cuantifica el **gráfico 10**, para las dos alternativas consideradas.

Según las estimaciones realizadas la reducción del endeudamiento en el periodo considerado (sin contar otros efectos indirectos sobre el saldo de la deuda, derivados de la reducción de la carga de intereses) hubiera sido, a finales de 2006, de entre 524 y 5.612 millones de euros. En términos porcentuales las reducciones de la cifra de deuda acumulada a finales de 2006 podrían haber estado entre el 4,1% y el 44,4%. Asimismo, las estimaciones de recursos adicionales habrían representado entre el 8% y el 91% de los incrementos de endeudamiento que se han producido durante el quinquenio analizado.

Gráfico 10. Efecto sobre la deuda acumulada en 2006
(Millones de euros)



3. ¿Cuáles son, al final del periodo analizado, las necesidades financieras de la Comunitat Valenciana que el modelo actual no reconoce?

La respuesta a esta pregunta depende de la estimación de necesidades que se realice y de la valoración de las posibilidades de cubrirlas con los tributos. De cara a valorar las necesidades futuras, una estimación prudente de las tendencias de gastos e ingresos es la que recoge el cuadro 7. Según el mismo, en 2006, el año más reciente para el que se han realizado las estimaciones, los recursos adicionales necesarios habrían sido de 891 millones de euros (960 millones si lo expresamos en euros de 2008).

4. ¿A qué nivel se situarían los recursos por habitante de la Comunitat Valenciana en comparación con el resto de Comunidades, si se hubiera revisado el cálculo de las necesidades?

La corrección de las distorsiones y el reconocimiento del incremento de las necesidades habría situado los recursos por habitante de la Comunitat Valenciana en un nivel bastante más próximo a la media de las comunidades de régimen común: se situaría en un 95%, 7 puntos por encima del 88% en el que se encontraba en términos de financiación per cápita en 2006. Así pues, se reduciría la distancia a la media de recursos por habitante significativamente, aunque todavía quedaría por debajo de la misma en todas las alternativas, debido al efecto que seguirían teniendo las demás variables utilizadas junto a la población en el cálculo de las necesidades (superficie, dispersión, estructura demográfica, insularidad, etc.).

9. CONCLUSIONES GENERALES

Los resultados de los análisis presentados en este Informe indican que los importantes cambios que han tenido lugar durante los últimos años – demográficos y de crecimiento de las necesidades de gasto por habitante de las comunidades- son relevantes para explicar la falta de consenso que, una vez más, afecta al Sistema de Financiación Autonómica en vigor.

El origen del disenso es, por una parte, el efecto que los cambios de población producen en las distintas comunidades autónomas. El fuerte ritmo al que se están produciendo estos cambios es desigual entre comunidades y no reconocerlo produce, en casos como el de la Comunitat Valenciana, pérdidas relevantes de recursos per cápita. También los ajustes *ad hoc* que se introdujeron en el proceso de negociación de los sucesivos Sistemas han contribuido a mantener la importante desigualdad existente en recursos por habitante.

A estos motivos de insatisfacción se añade la constatación de un fuerte y continuado crecimiento de las necesidades de gasto en el tipo de competencias que tienen asumidas las comunidades autónomas. Según los análisis realizados en la preparación de este informe, esta tendencia no parece responder a que las comunidades gastan más, sino a la evolución a largo plazo de funciones de gasto público que han asumido las comunidades, como la sanidad, la educación o las inversiones en infraestructuras.

Así pues, aunque el crecimiento de los recursos tributarios de las comunidades en estos años ha sido sustancial, parece difícil evitar, una vez más, el debate sobre la suficiencia. Las razones son, fundamentalmente, dos. La primera es que los gobiernos regionales perciben una fuerte presión de las demandas sociales en determinadas áreas de su responsabilidad, ligadas tanto a la prestación de servicios sociales como al fomento del desarrollo económico, que parecen responder a tendencias generalizadas, no sólo en todas las regiones españolas sino en muchos otros países. La segunda es que, para valorar la suficiencia, las referencias que ofrecen las posiciones relativas son siempre muy importantes; en este sentido, hay dos circunstancias que favorecen la percepción de insuficiencias: a) el exagerado abanico de recursos por habitante de los que disponen gobiernos regionales que poseen similares niveles de competencias, tanto entre las comunidades de régimen común como entre éstas y las comunidades forales; y b) la dificultad de reducir el endeudamiento al que se enfrentan las comunidades que poseen menores recursos por habitante.

Es importante tener presente, además, que el crecimiento de los ingresos tributarios en los últimos años ha permitido compensar el rápido crecimiento del gasto y paliar las insuficiencias en buen número de las Comunidades que las padecen. Pero esa tendencia no parece sostenible –de hecho ya se ha interrumpido, bruscamente– y, por ello, si no se corrige el modelo, las insuficiencias pueden repuntar con fuerza en el futuro.

La estabilidad del modelo es difícil de mantener si sus resultados no son percibidos como equitativos. El estudio demuestra que la situación actual genera diferencias de financiación per cápita entre comunidades que no son explicables desde una perspectiva de equidad, y que resultan muy superiores a las que se debían derivar de los criterios originales del modelo, centrados en la población como variable clave de reparto. Se ha comprobado también que corregir los problemas que el modelo presenta no pondría en riesgo la solidaridad interterritorial.

El efecto conjunto de estos problemas sobre la situación financiera de la Comunitat Valenciana es importante, pues produce una reducción en las necesidades de gasto que se le reconocen y en el Fondo de Suficiencia que viene recibiendo estimado en cifras que son diferentes según las alternativas consideradas, pero que en las valoraciones que nos parecen más razonables se sitúan en el entorno de los 900 millones en el año 2006 (cuadro 7). La consecuencia de ello es que los recursos por habitante de los que dispone la Comunitat Valenciana en lugar de estar próximos a la media están muy alejados de ella, pues sólo alcanzaban el 88% de la misma en el último año del que se dispone de la liquidación del Sistema. En estas condiciones es más difícil eludir el recurso al endeudamiento como fuente de financiación. La falta de revisión del modelo podría explicar una parte sustancial del incremento del endeudamiento de la Comunitat Valenciana, durante los últimos años.

La situación actual contiene pues elementos claros de inestabilidad, cuyo origen es doble: a) la propia complejidad y variabilidad en la evolución de recursos y necesidades; b) la introducción –en las fases de negociación política de los sucesivos Sistemas de Financiación– de elementos *ad hoc*, que distorsionan seriamente la lógica inicial del modelo (basada en la población) y oscurecen la equidad interregional.

En la revisión del Sistema no debería ignorarse que estos temas emergen de nuevo pese a que, en últimos años, la bonanza recaudatoria derivada de la fase alta del ciclo ha paliado significativamente los problemas de insuficiencia. Pero, si en algunas comunidades no los ha eliminado –porque partían de dotaciones iniciales de recursos muy desfavorables– en los próximos años las circunstancias económicas serán probablemente más difíciles y tendrán consecuencias directas sobre los recursos tributarios, el endeudamiento y la carga de la deuda. No reconocer esta situación podría colocar a algunas haciendas autonómicas en una posición muy complicada. No debería ignorarse que parte de la situación habría estado originada por un funcionamiento deficiente del

Sistema de Financiación autonómica, que ha perjudicado especialmente a algunas regiones.