

¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica

César Cantalapiedra
Susana Borraz*

Las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica han dado lugar, tradicionalmente, a un intenso debate en el panorama nacional, que, en este caso, ha mitigado la profundidad de la crisis económica y la urgencia por aplicar medidas que estimulen la actividad y movilicen el crédito. Por otra parte, la pérdida de la posición superavitaria del Estado y el deterioro de la recaudación de las principales figuras presupuestarias, IRPF e IVA, en las que se sustentan las expectativas de incremento de los ingresos de las comunidades autónomas, han enfriado las expectativas de ganancias significativas con el nuevo sistema. Como consecuencia de ello, el proceso de negociación se ha ido alargando más allá de lo que inicialmente se esperaba, probablemente también coincidiendo con una cierta relajación de las posiciones de las diferentes partes implicadas, lo que no quiere de decir que ello signifique una mayor aproximación con el Ministerio o entre los diferentes gobiernos regionales.

No obstante, como demuestra la historia de la financiación autonómica, los acuerdos de reforma sólo han sido posibles gracias a la incorporación de nuevos recursos en el sistema. Con independencia del complejo marco presupuestario que afecta al sector público en su conjunto, el Estado inició en diciembre de 2008 una ronda de conversaciones bilaterales con las comunidades autónomas en las que dejaba entrever la disponibilidad de nuevos ingresos, adicionales al *statu quo* alcanzado con la liquidación definitiva de 2006. Finalmente, la publicación de la propuesta de reforma el 30 de diciembre comenzó a perfilar los nuevos mecanismos a través de los que se materializaría dicho incremento, aunque sin cuantificar importes, ni en conjunto, ni en términos relativos.

La ausencia de cifras hasta el momento de la elaboración del presente artículo impide concretar cuáles van a ser los escenarios económico-financieros en los que se van a encontrar en los próximos años las comunidades autónomas. Asimismo, el desconocimiento de la formulación final de la variable “población ajustada” puede alterar notablemente los resultados, puesto que no sólo afecta de forma directa a la determinación de las necesidades de gasto de los servicios públicos definidos como fundamentales —educativos, sanitarios y sociales—, que a partir de ahora se actualizarían anualmente, sino que también puede ser determinante por su consideración como variable principal de reparto de los nuevos fondos de convergencia y de los recursos adicionales que se distribuirán entre las comunidades autónomas.

En este artículo se describen los mecanismos básicos de la propuesta realizada por el Estado, se señalan los principales cambios y sus posibles consecuencias, tanto desde la perspectiva estática como dinámica del sistema, y se trata de dar respuesta a algunas de las cuestiones clave: ¿cuáles son los puntos críticos de los cambios propuestos, y dónde se están situando las posibles previsiones de las magnitudes y porcentajes todavía no especificados? ¿quedan todavía muchos aspectos por concretar para obtener conclusiones? ¿hasta qué punto se prevén concesiones a las comunidades para lograr un acuerdo unánime sobre el modelo?

I. Claves de la articulación del modelo de financiación propuesto por el Estado

El nuevo modelo propuesto por el Gobierno queda perfilado en el documento que se presentó a finales de di-

* Socios AFI (Consultores de Administraciones Públicas)

ciembre de 2008, y como ya se pudo intuir del documento de bases publicado en julio del mismo año, representa un cambio en profundidad en su diseño y concepción. Las principales novedades en el planteamiento propuesto del sistema de financiación autonómica se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Mayor autonomía financiera: aumento de la participación en los tributos cedidos

Las comunidades autónomas incrementan su participación en los tributos cedidos: se elevan los porcentajes de participación del IRPF, desde el 33 por 100 al 55 por 100, del IVA, del 35 por 100 al 50 por 100, y de los Impuestos Especiales de Fabricación, del 40 por 100 al 58 por 100, haciendo extensivo al conjunto de comunidades de régimen común el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Cataluña y recogido a su vez en su Estatuto de Autonomía.

2. Nivelación de los servicios públicos fundamentales igualando la financiación por unidad de necesidad

La ampliación de los porcentajes de participación pone a disposición de las comunidades autónomas un volumen de recursos que se presupone serán superiores a las necesidades de gasto asociadas a los servicios públicos fundamentales (en adelante, SPF), constituidos por la educación, la sanidad y los servicios sociales. Por tanto, un aspecto crítico del modelo es la determinación del porcentaje que representan las necesidades de gasto vinculadas a estos tres servicios sobre el total de la cesión en términos de recaudación normativa.

Este porcentaje está todavía pendiente de concretar, aunque según diversas fuentes aparecidas en los medios, podría variar desde el 65 por 100 hasta el 90 por 100, atendiendo a las distintas posiciones defendidas desde las comunidades autónomas en sus conversaciones bilaterales con el Ministerio de Hacienda. Las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma en concepto de SPF se calcularían en virtud de la distribución porcentual que le corresponde de la variable "población ajustada", todavía sin especificar, sobre el resultado final de aplicar el porcentaje de referencia (65 por 100 o 85 por 100) sobre el total de los recursos tributarios cedidos (bajo criterios normativos). El objetivo de la nivelación en este estadio es garantizar una financiación equivalente por unidad de necesidad definida en función de dicha "población ajustada".

Las comunidades autónomas que presenten unas necesidades de gasto en SPF superiores a la capacidad finan-

ciera derivada de la aplicación del porcentaje de referencia sobre el total de sus recursos tributarios cedidos precisarán de recursos procedentes del Fondo de Garantía, dotado a partir de las contribuciones positivas que generen las comunidades autónomas con un exceso de financiación tributaria con respecto a las necesidades de gasto identificadas. En cambio, las comunidades autónomas con unas necesidades de gasto superiores, recibirán recursos con cargo a dicho Fondo. Se trata por tanto, de un mecanismo de nivelación horizontal que se financia principalmente con los recursos tributarios de las comunidades autónomas. El documento, en todo caso, prevé la posibilidad de que el Estado también contribuya positivamente a dicho Fondo de Garantía.

3. Actualización permanente de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales en función de la "población ajustada"

La propuesta gubernamental confirma que la población se ajustará como variable de reparto en la determinación de las necesidades de gasto de los SPF en función de factores territoriales (superficie, dispersión, insularidad) y factores demográficos (envejecimiento, menores de edad y estructura de la población según su incidencia en el uso de los servicios sanitarios). Quedan fuera, de momento, otros elementos que algunas comunidades habían demandado como la orografía, la longitud de costa o las diferencias relativas de coste de la vida.

A diferencia de la situación actual, actuará un único juego de variables para el conjunto de los SPF en lugar de aplicarse a través de los tres bloques que funcionaban actualmente (competencias comunes, sanidad y servicios sociales). Asimismo, la exclusión de la nivelación del conjunto de competencias comunes a excepción de la educación, conlleva que el mantenimiento de las actuales ponderaciones supondría perder significatividad sobre el total de financiación vinculada a cada variable.

El modelo propuesto se basa en la actualización permanente de las principales variables, tanto las correspondientes a los recursos (recaudación normativa de los tributos cedidos), como a las referidas a las unidades de necesidad de gasto calculadas a partir de la población ajustada. Esto supone que si una comunidad autónoma, como consecuencia de una mayor población, incrementara su porcentaje de unidades de necesidad sobre el total, esto revertiría en una mayor asignación de necesidades de gasto a partir de la nueva restricción inicial. Por tanto, esta comunidad recibiría más Fondo de Garantía, o bien, devolvería menos a dicho fondo horizontal.

4. La capacidad fiscal autónoma y el Fondo de Suficiencia Global se destinan a financiar el resto de las competencias autonómicas en el año base

Con el porcentaje restante de la recaudación normativa las comunidades autónomas financiarán el resto de competencias. Si al Fondo de Garantía de los SPF se dedica el 65 por 100 o el 90 por 100 (situándonos en los dos extremos posibles), los gobiernos regionales tendrán hasta un 35 por 100 o un 10 por 100, respectivamente, para su libre disposición (“capacidad fiscal autónoma”).

El Fondo de Suficiencia Global actuará para garantizar las necesidades de financiación que cubran el conjunto de competencias de las comunidades autónomas cuando no dispongan de suficientes recursos. En este sentido, la ampliación de los porcentajes de cesión de los tributos que componen la cesta supone una reducción significativa de las transferencias corrientes que ahora reciben las comunidades autónomas (actual Fondo de Suficiencia), que descendería en este nuevo modelo hasta representar prácticamente un 10 por 100 del total de la financiación. Se trata, en definitiva, de un mecanismo de nivelación vertical a través del cual la Administración Central garantizaría la suficiencia y el *statu quo* de todas las comunidades autónomas.

¿Cómo se calcula el Fondo de Suficiencia Global? En el momento del cálculo del año base se trata de garantizar a cada comunidad autónoma la financiación que obtuvo en 2006. Es decir, el importe garantizado por SPF (necesidades de gasto en SPF) junto con el porcentaje de libre disposición, debería cubrir la financiación obtenida en 2006. En caso de ser inferior, el Estado garantizará la nivelación a través del Fondo de Suficiencia Global, menos significativo que en el modelo de 2001, y que evolucionará a un índice de referencia en los años progresivos. El Estado propone que evolucione al ITE (índice que mide el crecimiento de los ingresos del Estado) o cualquier indicador alternativo que se acuerde.

5. Nuevos recursos en el sistema: fondos de convergencia autonómica y otros recursos adicionales

Los fondos de convergencia autonómica constituyen una de las principales novedades del modelo y una de las vías a través de las cuales se incorporan mayores recursos sobre la situación del año base en el ejercicio de su puesta en marcha. Se desprende del documento gubernamental que la aplicación de dichos fondos adicionales no será inmediata sino gradual a lo largo de tres años.

La propuesta del Estado recoge expresamente dos fondos de convergencia autonómica con diferentes objetivos:

- a) **Fondo de Competitividad**, dirigido fundamentalmente a la convergencia en financiación per cápita. El reparto se realizaría en función de la población ajustada y se introduce como principio en dicho reparto el esfuerzo fiscal realizado por las comunidades o, dicho de otro modo, que se trata de discriminar desfavorablemente el ejercicio de competencia fiscal a la baja. Si nos referimos a las comunidades autónomas que presentan una financiación per cápita según criterios normativos por debajo de la media, estaríamos señalizando actualmente a Baleares, Cataluña, Canarias, Madrid, Valencia y Murcia.
- b) **Fondo de Cooperación**, destinado a las comunidades con menor renta per cápita con el objetivo de converger en nivel de vida de los ciudadanos, con independencia de donde residan. Las variables de reparto de dicho fondo no están fijadas y se dejan al consenso de las comunidades. Quedarían incluidas dentro de este fondo, de seguir el criterio, por ejemplo, del 90 por 100 de la renta per cápita media nacional: Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía, Extremadura y Murcia.

De la formulación de estos fondos parece intuirse que se aplicará una regla de incompatibilidad de obtención simultánea de recursos de ambos fondos. También se prevé en el documento del Ministerio de Economía y Hacienda la dotación de “recursos adicionales” con el objetivo de reforzar el Estado del Bienestar, que se repartirán en función de los criterios de dependencia y los incrementos poblacionales de los últimos ejercicios. Entre estos recursos adicionales, se pueden incluir los destinados a financiar las políticas de normalización lingüística, de inmigración o bien, a mejorar los servicios vinculados a la dependencia. En línea con lo que ya se advirtió en el documento de bases presentado en julio, el importe final de estos recursos podría depender de las disponibilidades presupuestarias del Estado.

Sin embargo, tras los encuentros bilaterales mantenidos a finales de 2008 entre Presidencia del Gobierno del Estado y de las comunidades autónomas, se acordó una compensación económica destinada a aquellas que podrían verse excluidas de ambos fondos y caracterizadas por enfrentarse a dificultades demográficas (escaso crecimiento o negativo y baja densidad poblacional). Algunos ejemplos de comunidades que podrían incluirse potencialmente en este grupo son Castilla y León, Asturias, Aragón o Extremadura. No obstante, no existe referencia alguna a

este mecanismo en el documento facilitado por el Gobierno, por lo que no está claro a día de hoy si este mecanismo se configurará como un nuevo fondo, similar a los de convergencia, o bien, será considerado recurso adicional, que podría depender de las disponibilidades presupuestarias anuales del Estado.

II. Aspectos críticos en la negociación del nuevo modelo

El Gobierno ha aplazado en varias ocasiones el cierre de la negociación del modelo en el presente ejercicio (finales de enero, mediados de febrero), que se espera consensuar en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. No obstante, independientemente de una fecha de aprobación, el objetivo es que el nuevo modelo sea efectivo desde el pasado uno de enero de 2009.

Entre los aspectos más críticos en el proceso de negociación del nuevo modelo entre los gobiernos regionales y el Estado, a continuación se apuntan algunos:

1. Delimitación de los SPF. Aunque parece haberse limitado a sanidad, educación y servicios sociales, algunas posiciones vienen defendiendo, por ejemplo, la inclusión de la justicia.
2. El porcentaje de recursos tributarios a compartir para financiar los SPF. Mientras algunas comunidades autónomas (CCAA) demandan que se limite al 65 por 100-70 por 100, otras solicitan que este porcentaje no sea inferior al 80 por 100-85 por 100 porque de hecho es el peso en sus presupuestos de las partidas básicas recogidas como SPF.
3. El peso de cada una de las variables en el reparto del Fondo de Garantía de los SPF. Se supone que las definiciones de cada una de ellas se mantendrá pero en función del peso que les asigne, se condicionará la posición particular de cada comunidad autónoma.
4. Las variables de reparto y sus ponderaciones en la distribución territorial del Fondo de Convergencia y los niveles desde los que actuará. Aunque está clara su filosofía, el de competitividad para compensar a las comunidades peor financiadas per cápita y el de cooperación para las de menor renta per cápita, sólo se menciona que se repartirá por población ajustada, entre otros criterios, pero no se apuntan reglas de funcionamiento. Por ejemplo, si com-

penza a todas las que tengan una renta o financiación inferior a la media o se limita, por ejemplo, a las que no alcancen el 90 por 100 de la media (con la filosofía de los fondos europeos). Se introduce, en todo caso, en el fondo de competitividad la consideración de discriminar negativamente a las comunidades que hayan ejercido su capacidad fiscal normativa a la baja.

5. La dinámica del Fondo de Suficiencia Global o de los fondos de convergencia. El Gobierno deja abierta la negociación para alcanzar un consenso entre las comunidades sobre el indicador o los indicadores que sirvan para actualizar la evolución de dichos fondos. Aunque para el Fondo de Suficiencia apunta a la evolución de los ingresos tributarios del Estado, es muy probable que se propongan otros alternativas como el PIB o el más favorable de una cesta de indicadores. Este aspecto constituye otro punto crítico para algunas comunidades autónomas puesto que lo que deje de percibirse a través del Fondo de Suficiencia, se obtendrá vía Fondo de Garantía.
6. Desde luego, buena parte del debate va a desplazarse a partir de ahora desde las variables de reparto, que ha centrado la discusión de los últimos meses, a los montantes con los que se dote a los dos fondos que constituyen el de Convergencia y los recursos adicionales puestos a disposición de las comunidades. Obviamente, un primer punto de negociación se focalizará en el reparto entre ambos fondos, de nuevo, entre las Comunidades del sur y este frente a las del norte y oeste, pero en una segunda fase, habrá que definir las reglas de reparto de cada uno de los fondos, generando la obligación de alcanzar una segunda vía de consenso.

III. Algunas simulaciones y expectativas de evolución del nuevo modelo

Aunque a fecha de hoy las incógnitas sobre el funcionamiento del nuevo modelo son muy significativas y, a pesar de la limitada información cuantitativa disponible sobre la propuesta de reforma, en este apartado se plantean varias simulaciones, en línea con los tres ejes fundamentales sobre los que se articularía el nuevo modelo.

1. *El alcance de la ampliación de la autonomía financiera de las comunidades autónomas* a través de la estimación de cuánto representarían las transferencias recibidas (Fondo de Garantía, si es positivo,

y Fondo de Suficiencia Global) sobre el total de la financiación. Este ejercicio también permite evaluar el alcance de la capacidad tributaria autónoma a disposición de las comunidades para financiar el resto de competencias.

2. El análisis de los efectos sobre la distribución porcentual de las unidades de necesidad en función de distintas hipótesis sobre la definición de "población ajustada", lo que altera tanto la nivelación de SPF como la distribución final de fondos adicionales.
3. La evaluación del cumplimiento de los objetivos implícitos a los fondos de convergencia autonómica y en particular, el de competitividad, que introduce por primera vez el objetivo de converger en financiación per cápita. La articulación de fondos adicionales puede diluir el cumplimiento de este objetivo.

mentales al 65 por 100 y con un porcentaje del 85 por 100. Desde luego, cuestiones determinantes serán las hipótesis de partida utilizadas y, en este sentido, resulta clave la definición utilizada como población ajustada, que se basa en la aplicación directa de las actuales ponderaciones a los tres servicios definidos como fundamentales.

En el primer caso, el Fondo de Suficiencia Global apenas alcanzaría un 26 por 100 de los recursos totales del modelo, cuando en el modelo actual representa el 33,4 por 100. Por tanto, implicaría una ampliación de la autonomía financiera, esto es, de la financiación vía recaudación (otra cuestión será analizar al cierre del modelo el margen de capacidad tributaria normativa que realmente se ceda a las comunidades autónomas). Asimismo, el Fondo de Garantía supondría un porcentaje más reducido para aquellas comunidades receptoras (en torno al 6,4 por 100). Serían contribuyentes Cataluña, Aragón, Madrid y Baleares, encontrándose en el límite las comunidades autónomas de Cantabria y La Rioja.

1. Análisis de la autonomía financiera sobre el año base

Como primer paso se ha procedido a simular sobre el año base 2006, qué representaría cuantitativamente un cambio del modelo en los dos casos extremos, con un porcentaje de nivelación de los servicios públicos funda-

Bajo la hipótesis de que el Fondo de Suficiencia Global pudiera tener tanto signo positivo como negativo (es decir, el sistema asegura la financiación obtenida en 2006 como referencia de la que cubre el conjunto total de competencias), se mantendrían Madrid y Baleares como las únicas comunidades con signo negativo en su Fondo de Suficiencia.

Caso 1

SIMULACIÓN SOBRE FINANCIACIÓN AÑO BASE AL 65%

	CAPACIDAD TRIBUTARIA AUTÓNOMA (55% RESTANTE)	COBERTURA SPF + CAPACIDAD TRIBUTARIA AUTÓNOMA	NECESIDAD GLOBAL (FINANCIACIÓN 2006 NORMATIVA)	F. SUFICIENCIA GLOBAL	F. GARANTÍA (Necesidades SPF - % individual s/ cedidos)
Cataluña	6.118,25	15.319,34	16.023,60	positivo	1
Galicia	1.667,48	5.597,09	7.220,38	positivo	4
Andalucía	4.520,83	14.495,64	18.819,97	positivo	5
Asturias	760,75	2.272,25	2.743,25	positivo	4
Cantabria	415,61	1.168,56	1.583,19	positivo	3
La Rioja	223,16	636,69	857,40	positivo	3
Murcia	798,33	2.500,29	2.815,12	positivo	4
Valencia	3.310,70	9.806,71	9.839,81	positivo	4
Aragón	1.028,95	2.840,40	3.354,01	positivo	3
Castilla-La Mancha	1.112,24	3.793,74	4.739,26	positivo	4
Canarias	557,98	3.158,13	4.477,22	positivo	5
Extremadura	527,88	2.033,73	3.045,16	positivo	4
Baleares	964,92	2.266,74	1.828,80	negativo	3
Madrid	5.952,20	13.534,61	12.866,15	negativo	1
Castilla y León	1.702,56	5.319,16	6.731,93	positivo	4
Total C.C.A.A.	16.949,61	72.035,86	96.925,25	24.889,39	-

Importe Fondo de Garantía	
< 2.000 millones	1
(-2.000, -1.000) millones	2
(-1.000, 0) millones	3
(0, 1.000) millones	4
(1.000, 2.000) millones	5
> 2.000 millones	6

Caso 2

SIMULACIÓN SOBRE FINANCIACIÓN AÑO BASE AL 85%

	CAPACIDAD TRIBUTARIA AUTÓNOMA	COBERTURA SPF + CAPACIDAD TRIBUTARIA AUTÓNOMA	NECESIDAD GLOBAL (FINANCIACIÓN 2006 NORMATIVA)	F. SUFICIENCIA GLOBAL	F. GARANTÍA (Necesidades SPF - % individual s/ cedidos)
Cataluña	2.622,11	14.654,30	16.023,60	positivo	1
Galicia	714,63	5.853,36	7.220,38	positivo	4
Andalucía	1.932,50	14.981,48	18.819,97	positivo	5
Asturias	326,04	2.309,14	2.743,25	positivo	4
Cantabria	178,12	1.162,75	1.583,19	positivo	3
La Rioja	95,64	636,40	857,40	positivo	3
Murcia	342,14	2.567,78	2.815,12	positivo	4
Valencia	1.418,87	9.913,65	9.839,81	negativo	4
Aragón	440,98	2.809,80	3.334,01	positivo	3
Castilla-La Mancha	476,67	3.983,25	4.739,26	positivo	4
Canarias	259,13	3.639,32	4.477,22	positivo	6
Extremadura	226,23	2.195,42	3.045,16	positivo	4
Baleares	413,54	2.115,92	1.828,80	negativo	3
Madrid	2.550,94	12.466,41	12.866,15	positivo	1
Castilla y León	729,67	5.459,07	6.731,93	positivo	4
Total CCAA	16.949,61	88.965,47	96.925,25	7.939,78	-

Importe Fondo de Garantía	
< 2.000 millones	1
(-2.000, -1.000) millones	2
(-1.000, 0) millones	3
(0, 1.000) millones	4
(1.000, 2.000) millones	5
> 2.000 millones	6

La aplicación de un 85 por 100 de nivelación sobre los servicios públicos fundamentales reduce el Fondo de Suficiencia Global al 8,2 por 100, mientras que incrementa la dotación al Fondo de Garantía. Con respecto al caso 1 se mantendrían las mismas comunidades como contribuyentes y el Fondo de Suficiencia negativo se ampliaría a la Comunidad Valenciana, si bien con un montante muy reducido, cuya cifra definitiva dependerá de la definición adoptada finalmente como población ajustada.

En cualquier caso, con el nuevo modelo se constata la menor dependencia financiera de las comunidades autónomas como consecuencia de la pérdida de significatividad del Fondo de Suficiencia y esta reducción, además, será tanto más acusada cuanto mayor sea el porcentaje destinado a cubrir los servicios públicos fundamentales.

2. Efectos sobre la distribución porcentual de necesidades de gasto de SPF de distintas hipótesis de población ajustada

El modelo propuesto da respuesta a una de las principales reivindicaciones a lo largo de la vigencia del actual modelo: la actualización anual de las necesidades de gasto, lo que permitirá ajustar las unidades de necesidad en función de las variaciones que se hayan producido en los fac-

tores explicativos del gasto, en particular, las variables demográficas que registrarán cierta dinámica en contraste con las asociadas a condiciones geofísicas cuya distribución regional se mantendrá constante a lo largo del tiempo. Por tanto, el sistema facilitará también la corrección de las necesidades en función de cambios en el volumen de usuarios, la estructura demográfica y las tensiones sobre el gasto derivadas del crecimiento de la población infantil y mayor.

Tomando como punto de partida el supuesto año base, 2006, y la evolución demográfica hasta 2008 se advierte cierta heterogeneidad tanto en el comportamiento global como en la caracterización de la estructura poblacional. La aplicación de la variable población como único factor determinante de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales y su consiguiente actualización determinaría modificaciones en el reparto de dichas necesidades entre las distintas comunidades autónomas. Baleares, Madrid, Valencia y Castilla-La Mancha serían las comunidades que registrarían un mayor incremento en su porcentaje de participación en el total de las unidades de necesidad. No obstante, como ya se ha comentado anteriormente, la propuesta inicial del Gobierno es ajustar la variable población en función de otros factores que determinan la existencia de costes diferenciales en la prestación de estos tres servicios.

DISTRIBUCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA

	Población		Población ajustada 1		Población ajustada 2		Población ajustada 3		Población ajustada 4		Max 2008
	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	
Andalucía	19,07%	18,97%	18,11%	18,05%	18,41%	18,36%	18,60%	18,54%	18,48%	18,42%	población
Aragón	3,05%	3,07%	3,29%	3,28%	3,37%	3,28%	3,34%	3,26%	3,33%	3,25%	pop.aj.1,2
Asturias	2,57%	2,50%	2,75%	2,69%	2,79%	2,71%	2,74%	2,66%	2,80%	2,73%	pop.aj.4
Baleares	2,39%	2,48%	2,36%	2,43%	2,34%	2,37%	2,35%	2,38%	2,34%	2,38%	población
Canarias	4,77%	4,80%	4,72%	4,77%	4,81%	4,81%	4,83%	4,82%	4,86%	4,89%	pop.aj.4
Cantabria	1,36%	1,35%	1,37%	1,36%	1,39%	1,37%	1,38%	1,35%	1,38%	1,35%	pop.aj.2
Castilla y León	6,03%	5,92%	6,57%	6,47%	6,75%	6,59%	6,67%	6,52%	6,69%	6,54%	pop.aj.2
Castilla-La Mancha	4,62%	4,73%	4,87%	4,90%	4,92%	4,91%	4,94%	4,93%	4,92%	4,91%	pop.aj.3
Cataluña	17,06%	17,03%	16,70%	16,68%	16,77%	16,76%	16,73%	16,74%	16,63%	16,65%	población
Comunidad Valenciana	11,49%	11,63%	11,79%	11,93%	11,25%	11,42%	11,25%	11,42%	11,17%	11,34%	pop.aj.1
Extremadura	2,60%	2,54%	2,73%	2,68%	2,77%	2,70%	2,78%	2,71%	2,77%	2,69%	pop.aj.3
Galicia	6,62%	6,44%	7,13%	7,02%	7,23%	7,09%	7,15%	7,00%	7,47%	7,33%	pop.aj.4
Madrid	14,36%	14,51%	13,76%	13,89%	13,34%	13,77%	13,33%	13,77%	13,22%	13,66%	población
Murcia	3,28%	3,30%	3,09%	3,10%	3,12%	3,10%	3,16%	3,14%	3,14%	3,13%	población
La Rioja	0,73%	0,73%	0,75%	0,75%	0,75%	0,74%	0,75%	0,74%	0,74%	0,74%	pop.aj.1.
Total CCAA régimen común	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	99,95%	100,00%	

Hipótesis
Cambios en las variables de reparto SPFF

Población ajustada 1 Unidades equivalentes sobre población con actuales variables de reparto

Población ajustada 2 Unidades equivalentes: Se sustituye población protegida por población equivalente en tres tramos, se elimina la variable mayor de 65 años sobre los servicios sanitarios

Población ajustada 3 Unidades equivalentes: Población equivalente tres tramos. Se introduce mayor de 18 años con efectos sobre servicios educativos (ponderación al peso relativo del total CCAA régimen común en 2006)

Población ajustada 4 Unidades equivalentes: Población equivalente tres tramos. Se introduce mayor de 18 años. Se aplica dispersión e insularidad al 1,2 y 0,6 respectivamente sobre conjunto SPF

En consonancia con las líneas perfiladas en la propuesta gubernamental, se han planteado cuatro hipótesis posibles sobre la definición de "población ajustada" en el nuevo modelo. La primera toma como referencia los actuales pesos asignados a las variables de reparto del modelo de 2001 aplicando un único juego de variables¹ al conjunto de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. En el segundo caso, se sustituye la variable población protegida por la "población equivalente en tres tramos"² en virtud de los resultados obtenidos por el Grupo de Trabajo de Gasto Sanitario en el que se confirmaba que el gasto incurrido por un mayor de 65 años representa 3,54 veces el coste correspondiente a un ciudadano entre 5 y 64 años. Si bien, el informe asigna parámetros en términos de población equivalente en función de siete tramos de edad, concediendo mayor peso a la población mayor de 75 años y el menor a la situada entre 5 y 14 años, la propuesta de financiación del Estado, el menos según se recoge en su último documento público, se refiere al ajuste a tres tramos.

Coeficientes Población equivalente (3 tramos)	
0-4	1,031
5-64	0,684
65-mas	2,427

Coeficientes Población equivalente (7 tramos)	
0-4	1,031
5-14	0,433
15-44	0,547
45-54	0,904
55-64	1,292
65-74	2,175
+75	2,759

Fuente: Informe del Grupo de Trabajo del Gasto Sanitario. 2005.

¹ Se ha asignado como peso de cada uno de los servicios públicos fundamentales los que se deducen de la liquidación presupuestaria de 2006 según la clasificación funcional del gasto (D.G. Coordinación con las Haciendas Territoriales) Se ha identificado el coste de servicios sociales con el asignado al epígrafe "Servicios sociales y promoción social".

² El Sistema Nacional de Salud no publica la información de población protegida por tramos de edad. La última información disponible al respecto corresponde a 2005, (Informe del Grupo de Trabajo de Gasto Sanitario de 2007). Por tanto, se ha incorporado una estimación de dicha población equivalente en función de los datos del INE sobre población desglosada por tramos de edad para 2006 y 2008.

El tercer caso incorpora sobre la segunda hipótesis la variable menores de 18 años³ como determinante del coste diferencial de la prestación de servicios educativos. Por último, la cuarta hipótesis se complementa con una ampliación del impacto sobre los servicios públicos fundamentales en relación a la primera hipótesis consistente en una mayor ponderación de las variables geofísicas (superficie, dispersión e insularidad).

De la aplicación de las cuatro hipótesis y su comparación con la distribución estricta de la población y su evolución reciente en los dos últimos años, cabe concluir:

1. La mayor parte de las comunidades registraría (bajo las cuatro hipótesis) una reducción de su participación sobre el conjunto de las necesidades de gasto motivado por la heterogeneidad en el crecimiento demográfico de estos dos últimos años, incremento que se ha concentrado especialmente en las comunidades de Madrid, Baleares, Castilla-La Mancha y Valencia.
2. La incorporación de la población equivalente por tres tramos de edad genera una mayores necesidades de gasto (ganan porcentualmente respecto a las demás), con relación a la distribución exclusiva por población, en las comunidades de Aragón, Castilla y León y Galicia.
3. La integración de la variable población joven (como menores de 20 años) determina un impacto especialmente positivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en menor medida en Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia.
4. La generalización de las actuales variables de dispersión e insularidad sobre el total de necesidades de gasto de servicios públicos fundamentales, en el 1,2 por 100 y 0,6 por 100 respectivamente, permite compensar en mayor medida a las comunidades con estas peculiaridades geográficas o de distribución de la población en el territorio, reconociendo que afectan a la prestación de todos los servicios.

Desde luego, se podrían introducir más variables y analizar su impacto, pero no parece que exista una predisposición a incorporar novedades que desequilibren de forma significativa el reparto del modelo vigente hasta ahora. Todas las regiones han analizado el efecto de otros determinantes sobre el gasto en los servicios públicos, y así se lo habrán expresado al Ministerio en sus respectivas reu-

³ El INE no facilita datos correspondientes a dicho tramo de edad sino que realiza el corte en los menores de 20 años, que son los que se han incorporado en la simulación que se presenta.

niones bilaterales. Sin embargo, el temor a aceptar nuevas particularidades en la financiación, no sólo podría aumentar la complejidad del esquema resultante, sino que alargaría el proceso más allá de lo deseable para el Gobierno. Es por ello que lo más probable es que no se produzcan alteraciones relevantes en las variables de reparto, y no porque sean las más adecuadas, sino porque anclarse en el actual modelo puede ser el camino más corto para cerrar un posible acuerdo. En definitiva, se constataría que para poder alcanzar un buen resultado es importante haber cerrado una buena financiación en el anterior modelo, lo que constituye una buena lección de cara al futuro.

3. Simulaciones de reparto de los fondos y recursos adicionales

La propuesta del Estado sobre el nuevo modelo de financiación autonómica introduce como novedad la creación de un fondo específico con el objetivo de mejorar la convergencia en financiación per cápita. La consecución de este objetivo también puede verse reforzada a través de la nivelación de los servicios públicos fundamentales que garantizaría igual financiación, si bien, por unidad de necesidad (población ajustada).

En este apartado se plantean varios escenarios de distribución de fondos de convergencia y recursos adicionales (bajo hipótesis concretas de reparto de los mismos)

con el objetivo de delimitar qué reparto tendría un impacto mínimo en los propósitos de convergencia en financiación per cápita. Para realizar esta simulación no sólo se han realizado supuestos sobre los fondos expresamente citados en el documento de diciembre sino también los que han sido consensuados durante las conversaciones bilaterales mantenidas entre el Gobierno y los presidentes de distintas comunidades autónomas (por ejemplo, los recursos dirigidos específicamente a comunidades autónomas con dificultades demográficas).

Hemos tomado como hipótesis de partida la aportación de 7.000 millones de euros adicionales a la evolución del *statu quo* alcanzado con la liquidación definitiva del modelo en 2006. Sobre este total se han planteado tres posibles escenarios de distribución con dos opciones de aplicación de estos fondos (opción 1: se aplica el 50 por 100 en 2009; opción 2: se aplica íntegramente en 2009) El objetivo de la simulación será identificar los efectos sobre la financiación per cápita en el primer año hipotético de aplicación del modelo: 2009.

La estimación de crecimiento de los recursos para 2009 toma como referencia las entregas a cuenta previstas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para dicho ejercicio, considerando un reparto territorial del importe global equivalente en proporción a la liquidación de 2006, así como la previsión del ITE también contenida en los PGE. La población ajustada que se ha tomado como referencia es

En % sobre el total

ESCENARIOS DE DISTRIBUCIÓN	ESC.1	ESC.2	ESC.3
Fondo de competitividad	25%	30%	25%
Fondo de cooperación	20%	20%	25%
Recursos para el desarrollo demográfico	15%	10%	20%
Recursos adicionales	40%	40%	30%
Fondos nuevos	100%	100%	100%

Hipótesis de distribución de los fondos

Fondo de competitividad	Por población ajustada
Fondo de cooperación	Por población ajustada
Recursos para el desarrollo demográfico	Por población ajustada
Recursos adicionales	En función criterios financiación de la dependencia, incremento demográfico últimos años y población ajustada
<i>Bilingüismo</i>	<i>Por población ajustada</i>

	Financiación per cápita normativa 2006	Financiación per cápita normativa 2006 base media	Fin per cápita real base 100	Financiación per cápita 2009 base media					
				Escenario 1 al 50%	Escenario 1 al 100%	Escenario 2 al 50%	Escenario 2 al 100%	Escenario 3 al 50%	Escenario 3 al 100%
Cataluña	2.222,65	96,36	100,82	98,10	98,08	98,46	98,77	97,80	97,49
Galicia	2.596,67	112,57	105,20	115,11	116,02	114,80	115,41	115,85	116,93
Andalucía	2.352,96	102,01	100,05	103,65	104,19	103,27	103,44	104,15	105,14
Asturias	2.536,61	109,97	102,55	109,87	108,52	109,44	107,70	110,02	108,82
Cantabria	2.755,93	119,48	119,59	118,69	117,21	118,29	116,42	118,76	117,34
La Rioja	2.764,70	119,86	118,35	116,87	114,58	116,84	114,53	116,47	113,82
Murcia	2.043,24	88,58	94,27	89,47	89,67	89,45	89,62	89,50	89,73
Valencia	2.034,33	88,19	91,45	83,68	83,97	83,98	84,56	83,31	83,65
Aragón	2.600,65	112,74	109,82	111,49	110,44	111,06	109,60	111,54	110,54
Castilla-La Mancha	2.444,85	105,99	105,80	104,41	104,29	104,38	104,24	104,48	104,42
Canarias	2.238,54	97,05	91,24	97,36	97,15	97,65	97,72	96,99	96,43
Extremadura	2.798,62	121,33	110,93	122,88	122,95	122,46	122,13	123,49	124,13
Baleares	1.818,52	78,84	92,66	78,37	79,28	78,76	80,04	78,05	78,24
Madrid	2.143,89	92,94	96,10	92,56	92,39	92,85	92,95	92,20	91,70
Castilla y León	2.655,83	115,14	108,49	114,91	113,56	114,47	112,71	115,03	113,80
Total CC.AA	2.306,69	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Desviación típica	13,25155186	9,1764599	13,5264091	13,0213486	13,25535	12,4960157	13,749176	13,4663585

el resultado de aplicar como único juego de variables sobre la población de 2008, las actuales variables de reparto (población, población protegida, superficie, dispersión, insularidad, mayores de 65 años) y sus ponderaciones.

De la comparación de los tres escenarios, se deduce que únicamente se mejora la convergencia en financiación per cápita en el año 2009 cuando se aplican íntegramente los fondos y recursos adicionales en dicho ejercicio, y en particular bajo el escenario 2 que concede un mayor porcentaje, el 30 por 100 del total al Fondo de Competitividad y mantiene un 40 por 100 en concepto de recursos adicionales, repartidos prioritariamente en función del incremento demográfico de los últimos ejercicios. En este sentido, conviene apuntar que precisamente son las comunidades autónomas que han registrado un mayor dinamismo demográfico, las que vienen presentando una financiación per cápita por debajo de la media.

IV. Conclusiones

Aunque es prematuro, sin cifras concretas, establecer valoraciones, del nuevo modelo no pueden esperarse grandes cambios en lo que se refiere a las variables de re-

parto. No obstante, apunta una mayor simplicidad en su funcionamiento que el actual, al que se había llegado como resultado de sucesivas adaptaciones y modulaciones que trataban de solventar las insuficiencias financieras que se fueron poniendo de manifiesto durante su vigencia por varias razones. En primer lugar, por la dinámica tan extraordinaria que ha mostrado, la población. De hecho, los datos de población correspondientes a 1 de enero de 2008 han vuelto a confirmar un crecimiento récord de los usuarios de los servicios públicos. En segundo lugar, por las demandas de nuevos y mejores servicios a las administraciones regionales en el ejercicio de las competencias que presta. Y en tercer lugar, por el impacto fiscal y financiero de nuevos derechos del ciudadano como consecuencia de decisiones o iniciativas legislativas del Gobierno central, como por ejemplo la Ley de Dependencia.

Para suavizar las diferencias y con objeto de facilitar un principio de consenso, ya se ha anunciado que el nuevo modelo aportará nuevos recursos a las comunidades, mejorando su situación financiera y ajustando el desequilibrio financiero vertical entre la Administración central y las comunidades. Como consecuencia de todo ello, y en cierto modo parece sensato considerando la insuficiencia del modelo actual, se estará sustituyendo de cara a los próximos ejercicios, endeudamiento de las comunidades autó-

nomas por deuda pública del Estado, mucho más barata (actualmente se financia casi un punto porcentual por debajo del coste medio de las comunidades) y con mayor capacidad de colocación en los mercados de capitales.

Entre las bondades del esquema propuesto por el Gobierno, se constituirá un Comité Técnico Permanente de Evaluación que, cada cinco años, propondrá al Consejo de Política Fiscal y Financiera posibles modificaciones que garanticen la suficiencia y autonomía de las comunidades y que el modelo de financiación resulte sostenible. El nuevo modelo implica, además, una mayor corresponsabilidad fiscal en la medida que las CC.AA. recibirán menos financiación a través de los diferentes fondos de nivelación y dependerán más de sus propios recursos tributarios. En este sentido, el documento del Ministerio plantea conceder mayor capacidad tributaria a las comunidades, tanto en la regulación de sus tributos propios, como también en el IVA, los impuestos especiales o en el IRPF (en concreto,

con el establecimiento de mínimos personales y familiares, con la aprobación de una escala autonómica o a través de deducciones en la cuota).

En buena medida, todos estos cambios que previsiblemente se incorporarán al modelo responden a las demandas de las comunidades autónomas pero aún así, no será fácil cuadrar el proceso. Por una parte, porque ninguna comunidad autónoma quiere perder la referencia de las demás en el reparto de posibles ganancias con el nuevo esquema. Por otra, porque el Estado tampoco ha sido rupturista en sus planteamientos, incluso a pesar de reconocer algunos fallos en el modelo anterior, que perjudicaban especialmente a alguna comunidad autónoma. Pero, sobre todo, porque la crisis económica probablemente también frustrará las expectativas de mejora de los gobiernos regionales que verán como el nuevo modelo les sigue resultando insuficiente si no aplican políticas de mayor eficiencia en el gasto.