

PRESENTACIÓN

EL nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, en vigor desde enero de 2002, ha supuesto un importante avance con respecto a los modelos vigentes hasta ahora, en la medida en que ha dado lugar a un modelo más estable, equilibrado y con mayores niveles de corresponsabilidad fiscal. Entre sus principales ventajas pueden destacarse, en primer lugar, su alcance general, ya que se aplica a todas las Comunidades Autónomas de régimen común. De esta forma se evita la complejidad que se producía cuando una o varias Comunidades rechazaban un nuevo modelo y optaban por seguir financiándose mediante el modelo anterior. En segundo lugar, es un modelo que tiene vocación de estabilidad, abandonándose por primera vez desde el año 1986 el sistema de acuerdos quinquenales que, si bien tenían sentido en los periodos en los que se estaban produciendo continuas transferencias de competencias desde el gobierno central a los gobiernos autonómicos, dejan de tenerlo una vez que el proceso de transferencias está prácticamente culminado. En tercer lugar, el nuevo modelo de financiación ha supuesto la integración de la sanidad y los servicios sociales en el modelo de financiación general, desapareciendo las transferencias específicas que financiaban los servicios sanitarios y las prestaciones sociales y creándose un Fondo de Suficiencia que incorpora dichas transferencias. Finalmente, el nuevo modelo ha incrementado los niveles de corresponsabilidad fiscal, ampliando la base fiscal de la que disponen los gobiernos regionales y concediendo a éstos mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos.

En el presente volumen se recogen una serie de trabajos financiados por el Instituto de Estudios Fiscales que analizan algunas de las principales características del nuevo modelo de financiación autonómica. En el primer capítulo, el profesor CARLOS MONASTERIO (Universidad de Oviedo), tras describir la evolución que ha experimentado la financiación autonómica en las dos últimas décadas, analiza los rasgos generales del nuevo modelo, incidiendo en los aspectos relacionados con la autonomía y la corresponsabilidad fiscal y en el diseño del sistema de transferencias vigente desde el 1 de enero de 2002, así como en los efectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

El profesor ALFONSO UTRILLA (Universidad Complutense de Madrid) aborda, en el segundo capítulo, el estudio de los posibles efectos del nuevo modelo sobre la suficiencia financiera en términos dinámicos y sus consecuencias sobre la equidad interterritorial, analizando la financiación autonómica en perspectiva. Su trabajo se estructura en tres partes diferenciadas. En la primera se evalúa la evolución de la financiación regional desde 1986, revisando los resultados financieros obtenidos por las Comunidades Autónomas con los sucesivos acuerdos bajo la óptica de la

suficiencia financiera y la equidad. En la segunda parte se estudia el nuevo acuerdo en estos términos y la nueva restricción financiera inicial. En la tercera parte se contrastan distintos escenarios de financiación hasta 2005 y se analizan sus implicaciones en el marco de referencia de estabilidad presupuestaria vigente.

Los resultados obtenidos en este trabajo muestran que el nuevo sistema de financiación aporta más recursos y objetiviza formalmente la determinación de la restricción inicial, aunque las garantías y modulaciones incorporadas limitan, en parte, la homogeneización alcanzada. Las diferencias en financiación por habitante disminuyen en lo que respecta a las competencias comunes, mejorando la distribución inicial de recursos. Además, y ante los distintos escenarios analizados, parece existir —en términos dinámicos— un margen global importante para el mantenimiento de la suficiencia financiera en el nuevo modelo de financiación ante distintas hipótesis de comportamiento de las necesidades de gasto y de los recursos tributarios incluidos en el sistema o vinculados directamente con el Fondo de Suficiencia.

En los capítulos tercero y cuarto se presta especial atención a la financiación de la sanidad. En concreto, en el tercer capítulo, el profesor DAVID CANTARERO (Universidad de Cantabria) analiza las implicaciones económicas de la integración de la sanidad en el modelo general de financiación autonómica. Para ello, realiza un breve repaso de las consecuencias financieras de dicha reforma así como del traspaso de competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, tratando de determinar la evolución de la financiación en el Sistema Nacional de Salud desde el 1 de enero de 2002. A continuación, estima la financiación sanitaria con la que van a contar las regiones en el modelo actual comparándola con dos hipótesis: la situación de no-integración en el sistema de financiación general y el reparto sobre la base de las variables del modelo actual de los recursos proporcionados por el anterior sistema específico.

Los resultados derivados del estudio realizado muestran la ganancia en estabilidad económica que supone el modelo actual de financiación autonómica al culminar el proceso de integración de las competencias sanitarias, y el final de los comportamientos estratégicos de reivindicación de recursos financieros por parte de las regiones, tan arraigados en el pasado, basados en la consecución de ventajas comparativas y transferencias procedentes de la Administración Central.

En el capítulo cuarto, los profesores ALFONSO UTRILLA y ROSA M.^a URBANOS (Universidad Complutense de Madrid) persiguen un doble objetivo. En primer lugar, pretenden contrastar hasta qué punto la financiación sanitaria mínima con la que contarán en el futuro las distintas CCAA (hasta el año 2005) difiere de la necesidad de gasto previsible para las mismas, aproximándose de esta forma al cálculo del esfuerzo que las regiones deberán hacer para cubrir la diferencia entre la financiación del año base, evolucionada a la tasa ITE, y la “necesidad” estimada según distintas hipótesis. En segundo lugar, y dada la restricción de financiación sanitaria mínima que se impone a las regiones, calculan el montante de la financiación residual disponible para otras partidas de gasto. De este modo será posible comprobar hasta qué punto la política sanitaria compite en recursos con el resto de políticas de gasto público. Para ello, una vez analizada la situación de partida de la financiación regional en términos de equidad y suficiencia se simulan distintos escenarios de ingresos, que se confrontan a su vez con diversas hipótesis de evolución de la necesidad de gasto en sanidad en el futuro y sirven de base para el análisis dinámico. Los escenarios de ingresos y de gasto sanitario utilizados en el análisis empí-

rico han sido agrupados en un total de cinco hipótesis de comportamiento de las distintas regiones. Para todas las alternativas contempladas los escenarios de ingresos toman como referencia global las previsiones incluidas en el Programa de Estabilidad.

Los resultados obtenidos en este trabajo muestran que el nuevo sistema de financiación sanitaria supone un paso adelante con respecto a los anteriores, al vincular la distribución de recursos de partida con variables que se corresponden de manera más ajustada con las necesidades objetivas de gasto sanitario. Además, el empleo de dichas variables ha reducido significativamente las diferencias en la financiación regional per cápita, especialmente entre las CC.AA. que integraban el INSALUD Gestión Directa. Por otro lado, la aplicación del nuevo modelo ha supuesto la introducción de recursos adicionales en el sistema sanitario. En general, las garantías introducidas en el sistema para la cobertura de gasto sanitario posibilitan que las CC.AA. cubran en su mayor parte las necesidades financieras estimadas. Solamente para las hipótesis en las que se considera el factor demográfico como determinante del gasto se producen problemas financieros en aquellas regiones que experimentan un mayor crecimiento de su población y/o unas tasas más elevadas de envejecimiento. En todo caso, tal y como se configura el sistema, las competencias comunes y los servicios sociales serían las partidas de gasto público que deberían ajustar su evolución. En la medida en que la financiación real de las CC.AA. contempla mayores ingresos, especialmente por la diferencia entre la recaudación real de los tributos cedidos y el componente normativo de los mismos, existe un margen financiero importante para cubrir las necesidades regionales básicas.

Finalmente, el quinto capítulo, elaborado por el profesor JAIME VALLÉS (Universidad de Zaragoza), aborda el estudio de las relaciones entre el nuevo marco de estabilidad presupuestaria y la financiación autonómica. El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero de ellos analiza el esfuerzo inversor de cada Comunidad Autónoma en gastos de capital y estudia la conexión que existe entre dichos gastos y las fuentes que los financian. En segundo lugar, describe el marco institucional que regula el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Finalmente, realiza una valoración sobre el impacto de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria sobre los gastos de capital, incidiendo en la idea de que en ningún caso los ajustes requeridos por la Ley general de Estabilidad Presupuestaria deberían basarse en una disminución de los gastos de inversión, dada la estrecha relación que éstos guardan con los procesos que explican el crecimiento económico.

Esperamos que estos trabajos sirvan a los estudiosos de la financiación autonómica, y a todas aquellas personas que en general están interesadas por los temas relacionados con la Hacienda Pública, para ahondar en el conocimiento del nuevo marco de financiación autonómica. En todo caso, estamos seguros de que contribuirá a enriquecer el debate sobre los avances conseguidos en este terreno en los últimos años y sobre los retos que todavía quedan pendientes de afrontar.

JAVIER SALINAS JIMÉNEZ
Subdirector General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público
del Instituto de Estudios Fiscales