

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN SOBRE EL IMPACTO EFECTIVO, EN LA ACTUALIDAD, DE LA INMIGRACIÓN SOBRE EL MODELO DE FINANCIACIÓN.**

# INDICE

<b>1. DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DEL GRUPO .....</b>	<b>5</b>
1.1. Presentación.....	5
1.2. Concreción del mandado dado al Grupo de trabajo .....	5
1.3. El concepto de inmigrante .....	8
1.4. El ámbito temporal del análisis .....	9
1.5. Las fuentes de datos: los datos relativos a la población.....	9
1.6. Los ingresos objeto de análisis.....	10
1.7. Los gastos objeto de análisis .....	10
<b>2. LOS INGRESOS OBJETO DE ANÁLISIS.....</b>	<b>11</b>
2.1 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.....	12
2.2 Impuesto sobre Patrimonio .....	15
2.3 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas .....	15
2.4 Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.....	15
2.5 IVA y otros Impuestos indirectos .....	16
2.6 Fondo de suficiencia y Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria .....	18
<b>3. LOS GASTOS OBJETO DE ANÁLISIS .....</b>	<b>20</b>
3.1 Servicios Sociales .....	20
3.1.1 Gastos específicos de la población inmigrante comunes a todas las CCAA.....	21
3.1.2 Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA .....	22
3.1.3 Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con la metodología de imputación desarrollada por cada una de las Comunidades Autónomas.....	23
3.2 Educación.....	24
3.2.1 Gastos específicos de la población inmigrante, comunes a todas las Comunidades Autónomas, y percibidos por dicha población por su condición específica de inmigrante .....	24
3.2.2 Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las Comunidades Autónomas.....	25

3.2.3	Gastos generales imputables a la población inmigrante en su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.....	26
3.3	Sanidad.....	27
3.3.1	Gastos específicos de la población inmigrante, comunes a todas las CCAA, y percibidos por dicha población por su condición específica de inmigrante. ....	28
3.3.2	Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA. ....	28
3.3.3	Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.....	29
<b>4.</b>	<b>DIFICULTADES METODOLÓGICAS A LAS QUE SE HA ENFRENTADO EL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>31</b>
<b>Anexo I</b>	<b>Acuerdo 2/2007, de 20 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se da un nuevo mandato al Grupo de trabajo de Población, creado mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 14 de septiembre de 2004.</b>	
<b>Anexo II</b>	<b>Guión para la reunión del Grupo de trabajo de Población del día 7 de marzo de 2007.</b>	
<b>Anexo III</b>	<b>Observaciones realizadas por las CCAA al guión de trabajo propuesto por la AGE.</b>	
<b>Anexo IV</b>	<b>Documento resumen de las observaciones elaborado por la AGE.</b>	
<b>Anexo V</b>	<b>Segundo esquema de trabajo elaborado por la AGE.</b>	
<b>Anexo VI</b>	<b>Documentos Sección I y Sección II.</b>	
<b>Anexo VII</b>	<b>Cuadros datos de población facilitados por la AGE.</b>	
<b>Anexo VIII</b>	<b>Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. Modelo de presentación de la información de las CCAA.</b>	
<b>Anexo IX</b>	<b>Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. Datos con ejercicio de competencias normativas. Información remitida por las CCAA.</b>	
<b>Anexo X</b>	<b>Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. Datos sin ejercicio de competencias normativas. Información remitida por las CCAA.</b>	

<b>Anexo XI</b>	<b>Impuesto sobre el Patrimonio. Rendimiento de Declarantes Extranjeros. Nº de declaraciones e importe de cuotas.</b>
<b>Anexo XII</b>	<b>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Datos con ejercicio de competencias normativas. Rendimiento de Declarantes Extranjeros.</b>
<b>Anexo XIII</b>	<b>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Datos sin ejercicio de competencias normativas. Rendimiento de Declarantes Extranjeros.</b>
<b>Anexo XIV</b>	<b>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Nº de declaraciones (Declarantes Extranjeros).</b>
<b>Anexo XV</b>	<b>Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Nº de declaraciones y recaudación.</b>
<b>Anexo XVI</b>	<b>Impuesto sobre el Valor Añadido y otros Impuestos Indirectos (Impuestos Especiales de Fabricación, IVMDH y Tributos sobre el Juego). Propuesta AGE de líneas generales de metodología de distribución de estos impuestos entre CC.AA.</b>
<b>Anexo XVII</b>	<b>Impuesto sobre el Valor Añadido y otros Impuestos Indirectos (Impuestos Especiales de Fabricación, IVMDH y Tributos sobre el Juego). Observaciones de las CCAA a la Propuesta AGE de líneas generales de metodología de distribución de estos impuestos.</b>
<b>Anexo XVIII</b>	<b>Impuesto sobre el Valor Añadido. Propuesta de distribución entre CCAA efectuada por la Comunidad Autónoma de Cataluña.</b>
<b>Anexo XIX</b>	<b>Impuesto sobre el Valor Añadido. Propuesta de distribución entre CC.AA. efectuada por la Comunidad Autónoma de Cantabria.</b>
<b>Anexo XX</b>	<b>Documento presentado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León “Los efectos de la inmigración en los ingresos de las Comunidades Autónomas.</b>
<b>Anexo XXI</b>	<b>Propuesta de distribución del Fondo de suficiencia efectuada por la Comunidad Autónoma de Cataluña.</b>
<b>Anexo XXII</b>	<b>Propuesta de distribución del Fondo de suficiencia y de la Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria efectuada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.</b>

- Anexo XXIII** Modelos de fichas para la remisión de información sobre gastos específicos de la población inmigrante en materia de servicios sociales, educación y sanidad, comunes a todas las Comunidades Autónomas.
- Anexo XXIV** Información remitida por las Comunidades Autónomas en materia de gastos en servicios sociales, educación y sanidad.
- Anexo XXV** Estudios citados por la Administración General del Estado sobre el impacto de la inmigración.
- Anexo XXVI** Posiciones particulares presentadas por las Comunidades Autónomas al Informe del Grupo de trabajo de Población elevado al Consejo de Política Fiscal y Financiera, con posterioridad a la última sesión del Grupo de trabajo.

## **1. DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DEL GRUPO**

### **1.1. Presentación.**

La III Conferencia de Presidentes, celebrada el día 11 de enero de 2007, acordó lo siguiente:

*En el plazo de 6 meses, el Grupo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera emitirá un informe sobre el impacto efectivo, en la actualidad, de la inmigración sobre el modelo de financiación.*

Con la finalidad de instrumentar este mandato, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión sexagésimo tercera adoptó el Acuerdo 2/2007, de 20 de febrero, (Anexo I) con el siguiente contenido:

*Se encomienda al Grupo de trabajo de Población la emisión de un informe sobre el impacto efectivo, en la actualidad, de la inmigración sobre el modelo de financiación.*

*El Grupo de trabajo se reunirá en los quince días posteriores a la aprobación de este mandato, debiendo emitir su informe en el plazo de seis meses desde que dicha reunión tenga lugar.*

En cumplimiento de lo señalado en el Acuerdo 2/2007 citado, el Grupo inició sus trabajos el día 7 de marzo y presenta este informe en el plazo estipulado en dicho acuerdo, habiendo celebrado las siguientes siete reuniones en el año 2007:

- El día 7 de marzo.
- El día 24 de abril.
- El día 23 de mayo.
- El día 20 de junio.
- El día 10 de julio.
- El día 26 de julio.
- El día 10 de septiembre.

### **1.2. Concreción del mandato dado al Grupo de trabajo.**

En la primera reunión, la Administración General del Estado (AGE) puso a disposición de los miembros del Grupo un guión de trabajo (Anexo II) con la finalidad de ayudar a centrar los temas que concretasen el mandato recibido por el Grupo, identificando el ámbito subjetivo del mismo, el ámbito temporal, los datos de ingresos y gastos a analizar, sus fuentes de obtención y la metodología de imputación aplicable a ambos.

Dicho guión fue sometido a la valoración de las CCAA, remitiendo observaciones las CCAA de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña, Canarias, Región de Murcia y las Comunidades de Madrid y Castilla y León (Anexo III). La AGE elaboró un documento sintetizando las citadas observaciones así como un segundo esquema, mucho más general, atendiendo las recomendaciones efectuadas por aquéllas (Anexos IV y V, respectivamente). En las sucesivas reuniones del Grupo se trabajó en el desarrollo de los apartados de dicho esquema.

En particular, el mandato dado al Grupo se consideró referido al sistema de financiación autonómica por lo que se debían analizar tanto los ingresos como los gastos relativos al mismo vinculados a los inmigrantes.

La orientación del desarrollo de los trabajos del Grupo ha sido la siguiente:

- Delimitar aquellos aspectos sobre los cuales existiera un consenso básico y diferenciar aquellos otros aspectos que no suscitasen un acuerdo generalizado, ya sea por su enfoque o porque no se hubieran priorizado en los trabajos del Grupo.
- Centrar los trabajos del Grupo en aquellas tareas cuya ejecución fuera posible en el espacio de tiempo disponible, sin perjuicio de reconocer que ello puede suponer que no se aborden aspectos que pudieran ser interesantes pero que, o bien caen fuera del mandato del Grupo o bien, aún pudiendo estar dentro del mandato, hubiera limitaciones de cualquier naturaleza para su tratamiento.

Para ello, se acordó que la AGE fuese elaborando a medida que se desarrollasen las actividades del Grupo dos documentos (Anexo VI) cuyo contenido formaría parte del informe del Grupo. El primer documento recogería aquellos aspectos tratados en cada uno de los temas objeto de análisis que contasen con un consenso básico y que representarían, para aquéllos, un mínimo común denominador. Por su parte, el segundo documento recogería las posiciones individuales de los miembros del Grupo en cada uno de los temas tratados. De acuerdo con lo anterior, el contenido de estos dos documentos aparece incorporado a lo largo de los correspondientes apartados de este informe, junto con la descripción de los trabajos desarrollados por los miembros del Grupo.

Con este planteamiento del trabajo se pretendía que en el plazo fijado para el desarrollo de su mandato, el Grupo de trabajo estuviera en condiciones de presentar un informe que reflejase un bloque central de acuerdos alcanzado en el mismo y, además, todas las posiciones que se hubiesen puesto de manifiesto en el seno del Grupo de trabajo. De esta forma, se dispondría de la máxima información y de la visión más amplia posible, reflejando todas las posiciones puestas de manifiesto en el seno del Grupo.

En relación con el debate sobre el alcance del mandato del Grupo se expresaron las siguientes posiciones individuales:

La Comunidad de Madrid plantea que el trabajo del Grupo debería contemplar el análisis del desequilibrio vertical del Estado y las CCAA en ingresos y gastos. Considera que el sistema de financiación forma parte de la financiación global del Estado, por lo que, si lo excluimos, estaremos limitando el contenido de nuestro análisis, además de soslayar la definición de un posible mecanismo de corrección puesto que no se va a cuestionar si actualmente el reparto de las fuentes financieras es el adecuado; cuestión fundamental de cara a la revisión del sistema. De esta misma opinión son las CCAA de La Rioja, Región de Murcia, Comunidad de Castilla y León y Comunitat Valenciana.

Por otra parte, esta misma Comunidad propuso que las decisiones fueran sometidas a votación con la finalidad de salvaguardar las normas previstas en el Derecho español para la formación de voluntad de los órganos colegiados. Eludir la votación, según esta Comunidad, podría desvirtuar la validez del acuerdo por el que se decida elevar al Consejo de Política Fiscal y Financiera el informe que se le ha encomendado elaborar.

En este mismo sentido se expresa la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que solicita que cuando se planteen varias posibilidades se vote para decidir cuál es la que se elige, con independencia de que el documento del Grupo de trabajo refleje todas las opiniones. En este punto, la Comunidad Autónoma de Aragón se cuestiona si la consecuencia de que el documento final del Grupo de trabajo no alcanzase un respaldo mayoritario sería que el Grupo no podría elevar al Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera un informe.

La Comunitat Valenciana plantea el cálculo de las necesidades de financiación del sistema de financiación del año base del sistema aplicando la población del año 2005. Con este ejercicio se trataría de ver los desequilibrios que el fenómeno de la inmigración ha generado en el mapa de la financiación autonómica. La Comunidad de la Región de Murcia apoya la propuesta de la Comunitat Valenciana ya que considera que el cálculo que propone es un primer paso, que se basa en el supuesto de que los inmigrantes aportan y consumen lo mismo que los nacionales. Un segundo paso sería ver si aportan o reciben más o menos. La Comunidad de Madrid cree que la propuesta de la Comunitat Valenciana es muy razonable ya que permite ver, con las necesidades de financiación que tiene el modelo y la inmigración que se ha producido, qué impacto tiene en términos de necesidades de financiación. La Comunidad de la Región de Murcia pide calcular las nuevas necesidades de financiación por el incremento de la población, ya sea autóctona o por la inmigración, y luego centrar el esfuerzo en los gastos debido a que son más fáciles de abordar que los ingresos y que éstos presentan muchas limitaciones.

La Comunidad Autónoma de Cataluña considera que el Grupo de trabajo tendría que calcular cuáles son las necesidades de financiación que tienen las CCAA debido al efecto de la inmigración, ya que no es lo mismo que el aumento de la población haya sido por el crecimiento natural de la población que por la inmigración. Para ello, una propuesta simplificada sería estimar cuáles son los gastos que un inmigrante necesita de más respecto de un autóctono, posteriormente se debería ver si los inmigrantes aportan menos recursos que los autóctonos. En este cálculo lo importante no es llegar a una cifra absoluta, porque los gastos que hacen las CCAA dependen de sus propias políticas de gasto y de los recursos de los que disponen, sino que lo relevante es conocer qué porcentaje más de gasto necesitan los inmigrantes. La Comunidad Autónoma de Aragón apoya la propuesta anterior ya que se trata de determinar si hay unos ingresos atípicos o unos gastos atípicos por parte de los extranjeros, no se trata de comparar si se gasta o se ingresa por extranjeros. En este sentido, la Comunidad Autónoma de Cantabria cree que lo esencial es conocer el efecto diferencial que introduce la inmigración en la estructura de ingresos y de gastos de las CCAA.

La Comunidad de Madrid considera que lo que está esperando la Conferencia de Presidentes es un balance entre los gastos totales de los inmigrantes y los ingresos que generan. La Comunitat Valenciana comparte esta opinión y añade que la Conferencia de Presidentes espera que el Grupo de trabajo concluya que si se calcularan las necesidades de financiación con la población actual, hay Comunidades que deberían recibir mucho más dinero del Fondo de suficiencia del que reciben ahora.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia apoya la postura de la Comunitat Valenciana y reitera que el concepto de gasto no debe incluir sólo aquello que es específico.

Además, la Comunidad de la Región de Murcia ha señalado que sería necesario contar con una metodología de trabajo determinada. En este sentido, la comunidad considera

que existen en el Grupo dos posturas diferenciadas. Por un lado, la de aquellas comunidades que creen necesario la comparación entre los ingresos y gastos de carácter general correspondientes a la población autóctona y a la población inmigrante con el fin de determinar la posible existencia de un elemento diferencial entre ambos grupos. Por otro lado, considera que la otra postura en el seno del Grupo es la manifestada por algunas comunidades en el sentido de calcular una balanza de ingresos y gastos imputables a la población inmigrante. Según esta comunidad, la adopción de una u otra postura determinaría el método de trabajo y los resultados finales del informe.

### **1.3. El concepto de inmigrante.**

La primera cuestión que es necesario abordar en un trabajo relativo a la inmigración es acotar su ámbito subjetivo, esto es, delimitar el concepto de inmigrante. En este sentido, el Grupo ha trabajado con el concepto de inmigrante contenido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Así, en el ámbito de los trabajos que ha realizado el Grupo es inmigrante *toda aquella persona natural de una nación distinta de España que se traslada a nuestro país para establecerse en él.*

Esta definición tiene varias cualidades. Una de ellas es que no excluye a ningún tipo de inmigrante a priori, aunque en algunos casos haya que matizarlo si llegado el caso así se estima necesario. Otra es que no incorpora elementos de subjetividad evitando la utilización de conceptos de inmigrantes que reflejen posiciones específicas y respecto de los que pueden surgir indefiniciones. Una cuestión que surge al plantear esta definición y en un análisis dinámico es el período durante el que un inmigrante puede ser considerado como tal desde el punto de vista del mandato de este Grupo de trabajo.

En relación con esta definición, las CCAA formularon las siguientes observaciones:

La Comunidad Autónoma de Galicia considera que en el estudio deben incluirse los emigrantes retornados de nacionalidad española.

La Comunidad Autónoma de Canarias quiere dejar constancia que en el concepto de inmigrante manejado no se comprende el fenómeno de la inmigración irregular, que en su opinión debería analizarse dentro del mandato.

La Comunidad de Madrid opina que la intención de la Conferencia de Presidentes y del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera era estudiar el impacto de la inmigración en sentido económico. La definición de la Real Academia Española puede ser buena como punto de partida porque no excluye la consideración de inmigración en sentido económico pero, desde luego, no puede interpretarse que el análisis del Grupo deba limitarse a la misma. Es más, cuando se esté trabajando con datos de extranjeros y no de inmigrantes, debería indicarse expresamente en las tablas y cuadros correspondientes.

Por último, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sostiene que hay que distinguir entre extranjeros e inmigrantes, en tanto que el mandato derivado de la Conferencia de Presidentes se refiere a la inmigración en términos económicos, debiendo establecerse la metodología a seguir ante la necesidad de que ingresos y gastos

se refieran al mismo colectivo. Añade que no podemos utilizar un criterio amplio de extranjero para los ingresos y un criterio restringido para el gasto, ciñéndonos a los de carácter específico, debiendo considerar la totalidad del gasto.

#### **1.4. El ámbito temporal del análisis.**

El Grupo inició el desarrollo de sus trabajos con la información disponible para el año 2004, último del que se disponía del sistema de financiación autonómica liquidado, e incorporó a los análisis, con posterioridad, el año 2005, debido a que el sistema de financiación autonómica correspondiente a este año se liquidó a primeros de junio. Por ello, se consideró que éste se tomara como referencia en los casos en los que se analizase un ejercicio para diseñar una metodología que luego fuese aplicable al resto de los años anteriores del sistema de financiación, no descartando, en consecuencia, que una vez que se dispusiera de metodologías de imputación de ingresos y gastos éstas pudieran proyectarse sobre todos los años del sistema de financiación. En la práctica, la mayor parte de la información de la que ha dispuesto el Grupo de trabajo se refiere a los años 2004 y 2005.

A este respecto, la Comunidad Autónoma de La Rioja considera que el análisis temporal debe cubrir desde el año base del sistema 1999, para poder recoger la perspectiva del crecimiento de los ingresos y de la evolución de la población inmigrante.

Por último, la Comunidad Autónoma de Cantabria considera que habría que analizar el comportamiento futuro de los ingresos y gastos derivados de la inmigración. La estructura de la pirámide demográfica está cambiando de manera radical en las Comunidades en las que la inmigración ha tenido una gran incidencia, lo que se traducirá en unos gastos futuros probablemente menores que los de otras CCAA en las que la inmigración no haya tenido esa incidencia.

#### **1.5. Las fuentes de datos: los datos relativos a la población.**

Los principales grupos de datos necesarios para realizar el análisis encomendado al Grupo de trabajo son tres: datos sobre población, datos sobre ingresos y datos sobre gastos.

En relación con los datos sobre población, el Grupo de trabajo considera que los datos a utilizar deben cumplir dos requisitos:

- Que sean datos elaborados por organismos públicos competentes para ello y accesibles para todos.
- Que garanticen un tratamiento homogéneo de la información entre CCAA.

Las fuentes que cumplen estas condiciones son la explotación estadística del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística, los datos de alumnos publicados por el Ministerio de Educación y Ciencia y las cifras de población protegida por el Sistema Nacional de Salud del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En este sentido, con la finalidad de que todos los miembros del Grupo dispusieran de una serie de cifras poblacionales homogéneas, en la reunión del día 23 de mayo, la AGE entregó a las CCAA una serie de cuadros con datos poblacionales referidos al año 2004,

en concreto, datos relativos a población total y extranjera global, clasificada tanto por edades como por países de procedencia; población protegida por el Sistema Nacional de Salud, así como datos sobre alumnos en enseñanza no universitaria global y extranjera, esta última con dos niveles de desagregación diferentes: por niveles educativos y por zona geográfica de origen (Anexo VII).

Por último, las fuentes de datos relativos a los ingresos y gastos objeto de estudio se tratan con mayor amplitud en los epígrafes correspondientes de este informe.

### **1.6. Los ingresos objeto de análisis.**

El Grupo de trabajo acordó abordar el análisis del rendimiento derivado de todos los ingresos que integran el sistema de financiación autonómica, esto es, de los tributos estatales totalmente cedidos, de los tributos estatales parcialmente cedidos, del Fondo de suficiencia y de la Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria. Esta materia se desarrolla con detalle en el segundo apartado del informe.

### **1.7. Los gastos objeto de análisis.**

El Grupo acordó comenzar el análisis de las políticas de gasto por aquéllas que pudieran ser más relevantes en relación con la inmigración: servicios sociales, educación y sanidad, por este orden. En la medida que el desarrollo de los trabajos del Grupo lo permitiera, podrían incorporarse al análisis otros gastos. Asimismo, al profundizar en el análisis de estos tres tipos de gastos se desarrollarían métodos de trabajo que podrán ser de utilidad para el análisis del resto de servicios públicos prestados por las CCAA. El análisis de los gastos citados figura en el tercer apartado del informe.

En relación con este apartado, la Comunidad de Madrid propone que el análisis se extienda, además de a los servicios sociales, educación y sanidad, al transporte público y a las infraestructuras.

En relación con el ámbito de estudio de los servicios sociales, la Comunidad Autónoma de Andalucía propone que el estudio de estos servicios sociales alcance a aquellos especializados para inmigrantes. En este sentido, la Comunidad de Madrid propone añadir aquellos otros gastos donde los inmigrantes sean usuarios preferentes; es decir, donde el “usuario inmigrante” tenga una frecuencia de uso sensiblemente mayor que el “usuario nativo”.

Por último, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es de la opinión de que el Grupo de trabajo estudie todos los tipos de gastos de los que pueden ser usuarios los inmigrantes, tanto los gastos específicos como los gastos que pueden ser utilizados por nacionales y por extranjeros.

Para terminar, en el desarrollo de los trabajos del Grupo se puso de manifiesto progresivamente la complejidad de la tarea encomendada al mismo así como la existencia de limitaciones relevantes en la información disponible para poder determinar el impacto efectivo de la inmigración, en la actualidad, sobre el sistema de financiación con un grado de rigor tal que permita extraer alguna conclusión determinante al efecto. Estas cuestiones se tratan con mayor detalle en el último apartado de este informe.

## 2. LOS INGRESOS OBJETO DE ANÁLISIS.

La identificación de los ingresos del sistema de financiación autonómica generados por los inmigrantes exige conocer qué parte de los ingresos del modelo ha sido generada por los inmigrantes en cada Comunidad Autónoma para cada uno de los años en los que se ha practicado ya la liquidación del sistema.

El Grupo de trabajo acordó abordar el análisis del rendimiento derivado de todos los ingresos que integran el sistema de financiación autonómica, esto es, de los tributos estatales totalmente cedidos, de los tributos estatales parcialmente cedidos, del Fondo de suficiencia y de la Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria. Como ya se ha indicado con anterioridad, los trabajos de recopilación de la información tributaria se iniciaron para el ejercicio 2004 extendiéndose, posteriormente, al ejercicio 2005 una vez que éste fue liquidado a principios de junio de 2007.

A efectos de la obtención de la información necesaria para todos y cada uno de los ingresos citados se realizó la siguiente clasificación:

- a) Ingresos tributarios gestionados por las CCAA.
- b) Ingresos tributarios gestionados por la AGE.
- c) Ingresos no tributarios.

a) El primer grupo lo integran aquellos impuestos totalmente cedidos cuya gestión y recaudación corresponde a las CCAA:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)

b) En el segundo grupo se encuadran todos los impuestos parcialmente cedidos:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)
- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
- Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco (IIEE)

Asimismo, en este grupo se integran los siguientes impuestos totalmente cedidos:

- Impuesto sobre el Patrimonio
- Impuesto sobre la Electricidad
- Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte
- Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos

c) Por último, el tercer grupo de ingresos está formado por el Fondo de suficiencia y la Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria.

Por otra parte, desde el punto de vista de la identificación de la contribución de la población inmigrante a la generación de los ingresos antes enumerados, hay que distinguir, nuevamente, dos grupos: aquellos de los que se dispone de información directa que permite identificar la aportación efectuada por el inmigrante en función de un número de identificación fiscal y aquellos otros en los que no se da esta circunstancia y para los que hay que buscar métodos indirectos de imputación, elaborando una metodología a tales efectos.

Dentro del primer grupo se encuentran:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- Impuesto sobre el Patrimonio
- Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte

Dentro del segundo grupo está el resto de ingresos enumerados:

- Impuesto sobre el Valor Añadido
- Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco
- Impuesto sobre la Electricidad
- Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos
- Fondo de suficiencia
- Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria

Para el primer grupo de tributos se adoptaron las siguientes decisiones:

- La AGE facilitaría información al Grupo de trabajo sobre el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y las CCAA facilitarían información sobre el ITP y AJD y el ISD, dado que cada uno de los niveles de Administración tributaria citados dispone de las bases de datos correspondientes a tales impuestos, ya que los recauda y gestiona.
- Se facilitarán, asimismo, estimaciones de lo que se habría recaudado sin el uso por las CCAA de sus competencias normativas en materia tributaria.

Respecto del segundo grupo de ingresos, todos los miembros del Grupo disponen, al igual que para los tributos del primer grupo, del importe que corresponde a cada Comunidad, dado que figuran en la liquidación del sistema de financiación, si bien la identificación de los que han sido generados dentro de cada Comunidad por la población inmigrante cuenta con un grado de dificultad mucho mayor que el que existe para los ingresos del primer grupo, dada la necesidad de buscar métodos indirectos para su imputación. En este sentido, y para algunos de ellos, en el Grupo de trabajo se han aportado varias metodologías con resultados, en algunos casos, muy dispares, de forma que no se alcanzó ninguna conclusión consensuada por todos los miembros del grupo.

A continuación se expone la información disponible para cada uno de los ingresos citados.

### **2.1. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.**

El Grupo de trabajo acordó que las CCAA facilitaran la siguiente información en relación con estos impuestos:

1.- Número de declaraciones y derechos reconocidos tributarios correspondientes a los declarantes por estos impuestos con un número nacional de identidad, un número de identificación de extranjero (NIE) o cualquier otro código asignado a declarantes personas físicas extranjeras no obligadas a solicitar NIE.

2.- Desglose de la información anterior en los siguientes hechos imposables:

- En el caso del ITP y AJD: transmisiones patrimoniales (incluyendo recaudación por venta de vehículos usados), actos jurídicos documentados y operaciones societarias.
- En el caso de ISD: adquisiciones por cualquier título sucesorio y adquisiciones “inter vivos” a título gratuito.

3.- Estimación de la recaudación que se habría obtenido en el caso de que la comunidad no hubiese hecho uso de la capacidad normativa en estos impuestos.

A propuesta de las CCAA, la AGE elaboró una ficha para que las CCAA pudiesen facilitar la información en un modelo normalizado que permitiese, posteriormente, analizar la información suministrada (Anexo VIII).

Todas las CCAA remitieron la información a que se refieren los puntos 1 y 2 anteriores para los dos impuestos citados, que puede consultarse en el Anexo IX, con las siguientes particularidades:

- Los datos de derechos reconocidos tributarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con desglose entre sujetos extranjeros y nacionales, son obtenidos a partir de una estimación efectuada con base en la recaudación líquida de cada ejercicio.
- No existe desglose entre importes con origen en declarantes con NIE y “otros códigos” en el caso de las CCAA de Cataluña, Aragón, Canarias, Illes Balears, Andalucía, Cantabria y Extremadura. En el caso de las cuatro primeras comunidades, la imposibilidad de presentar esta desagregación se señala expresamente en la información suministrada, sin embargo, en el caso de las tres últimas no se consignan datos en “otros códigos” pero no consta si ello es motivado por la inexistencia de declarantes con otros códigos diferentes al NIE o por la imposibilidad de obtener esa información desglosada.

En el caso de ITP y AJD, la información suministrada no es homogénea entre CCAA puesto que la facilitada por Castilla-La Mancha y por las Illes Balears se refiere, exclusivamente, a declaraciones de personas físicas, mientras que la de Cataluña, Principado de Asturias, Canarias, Madrid, Castilla y León y Región de Murcia incluye declaraciones tanto de personas físicas como de personas jurídicas.

En relación con la estimación para ITP y AJD a que se refiere el punto 3 anterior, (Anexo X) han remitido información las CCAA de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Cantabria, Illes Balears y la Comunidad de Madrid. Dado que cada una de ellas ha elaborado la citada estimación conforme a la metodología que indica, puede ocurrir que esta información no sea todo lo homogénea que se precisaría para realizar un buen análisis comparativo, si bien todas ellas han utilizado un criterio similar.

La metodología seguida por las CCAA ha consistido, básicamente, en aplicar un criterio proporcional, cuantificando cuál habría sido la recaudación por el ITP imputable a los

extranjeros si en lugar de los tipos de gravamen autonómicos se hubiera aplicado el 6% previsto por la normativa estatal.

En el caso del AJD se ha aplicado la misma regla: recaudación imputable a los extranjeros si en lugar de los tipos de gravamen autonómicos se hubiera aplicado el 0,5% previsto en la normativa estatal, si bien en el caso de la Comunidad de Madrid, que para este impuesto tiene una escala de gravamen en lugar de un tipo único, se ha simulado informáticamente cuál habría sido la recaudación en el supuesto de no haber ejercido competencias normativas.

En relación con la misma estimación para el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y por lo que se refiere al hecho imponible de las adquisiciones *mortis causa*, han aportado datos las CCAA de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Región de Murcia, Canarias, Madrid, Castilla-La Mancha, Cantabria e Illes Balears, si bien algunas de ellas consideran que el efecto es prácticamente nulo (Anexo X).

A partir de la información remitida por las CCAA y antes citada, la AGE ha elaborado los siguientes cuadros resumen:

- Recaudación de ITP y AJD e ISD agregada para todas las CCAA con ejercicio de competencias normativas y con el máximo nivel de detalle: Cuadro 1
- Estimación de la recaudación que se habría obtenido en ITP y AJD e ISD si no se hubiera hecho uso de las competencias normativas: Cuadro 2
- Información del número de declaraciones e importe de los derechos reconocidos tributarios de ITP y AJD e ISD con ejercicio de competencias normativas correspondientes a declarantes extranjeros, desglosado por CCAA: Cuadro 3
- Información del número de declaraciones y estimación de la recaudación que se habría obtenido en ITP y AJD e ISD si no se hubiera hecho uso de las competencias normativas, desglosado por CCAA: Cuadro 4

En relación con estos dos impuestos, desde el comienzo de los trabajos del Grupo se hizo evidente una de las limitaciones existentes para identificar los ingresos generados por la población inmigrante. Así, en las bases de datos existentes para el ITP y AJD no es posible distinguir los ingresos efectuados por inmigrantes de los ingresos realizados por extranjeros no residentes, dado que todos disponen de número de identificación de extranjeros (NIE) que no recoge esta diferencia. En efecto, tanto las CCAA como la AGE basan la identificación de los contribuyentes en el número de identificación fiscal, NIF -DNI o CIF- en el caso de las personas físicas o jurídicas nacionales, respectivamente, y el NIE (número de identificación de extranjeros proporcionado por el Ministerio del Interior) para los extranjeros, no existiendo ninguna información adicional en dicho número que permita distinguir, dentro de estos últimos, a los extranjeros residentes de los no residentes.

Por este motivo, la información sobre ingresos tributarios proporcionada en el ITP y AJD por los miembros del Grupo recoge los ingresos de los inmigrantes así como los de los extranjeros no residentes en las CCAA, sin que pueda realizarse ninguna distinción. Esto supone una importante limitación al análisis que se vaya a realizar con dichos ingresos tributarios puesto que su ámbito subjetivo no se corresponde con el ámbito del trabajo encuadrado en el mandato del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Ante esta limitación, la Comunidad Autónoma de Cataluña solicitó que cuando se dispusiera de los datos referentes a los impuestos aportados por la población extranjera, se hiciera algún tipo de análisis para ver las diferencias que existen entre CCAA respecto de la importancia que pueden tener los ingresos de los extranjeros no residentes. En opinión de esta Comunidad, este aspecto es relevante en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, puesto que una parte de los ingresos aportados por la población extranjera en concepto de este impuesto corresponde a no residentes, circunstancia que no puede cuantificarse puesto que la disponibilidad de datos no lo permite.

## **2.2. Impuesto sobre Patrimonio.**

En el caso del Impuesto de Patrimonio, la AGE ha suministrado el número de declaraciones y la cuota generada por sujetos pasivos residentes en territorio español con número de identificación de extranjeros, dado que, en este caso, la distinción entre extranjeros residentes y no residentes es posible debido a que los primeros están sujetos al Impuesto por obligación personal de contribuir mientras que los segundos lo están por obligación real (Anexo XI).

## **2.3. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.**

La información facilitada por la AGE recoge los rendimientos de este impuesto cedidos a las CCAA que corresponden a sujetos pasivos extranjeros. Dichos rendimientos se han proporcionado con el mismo nivel de detalle que establece el artículo 9 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regula el nuevo Sistema de Financiación de las CCAA, remitido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria para el cálculo del rendimiento definitivo de este impuesto cedido a las CCAA, para los años 2004 y 2005, esto es, cuotas líquidas, término ind<sub>i</sub>, retenciones de no declarantes y modelo 150.

La citada información referida a los rendimientos teniendo en cuenta las competencias normativas ejercidas por las CCAA se recoge en el Anexo XII y la estimación de los rendimientos que se hubieran obtenido en el supuesto de que las CCAA no hubieran ejercido tales competencias normativas se recoge en el Anexo XIII.

De igual forma, se proporciona información del número de declaraciones por este Impuesto presentadas por los sujetos pasivos extranjeros tanto en modelos de declaración anual (cuota líquida) como por retenciones de no declarantes con renta superior a 6.010,12€ Estos datos se recogen en el Anexo XIV.

## **2.4. Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.**

La AGE ha proporcionado información sobre el número y la recaudación imputable a las personas físicas extranjeras y a las personas físicas y jurídicas nacionales, que figura en el Anexo XV.

## 2.5. IVA y otros Impuestos indirectos.

En el caso del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación, el rendimiento cedido a las CCAA se determina mediante la aplicación de unos índices que estiman los consumos sujetos a gravamen en cada una de ellas, de conformidad con lo establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

En consecuencia, no puede determinarse directamente el importe de la recaudación imputable al colectivo de los inmigrantes, como tampoco podría determinarse la recaudación atribuida a cualquier otro colectivo, razón por la que se precisa acudir a métodos indirectos para realizar la citada imputación.

En la reunión del Grupo de trabajo celebrada el día 23 de mayo de 2007, la Administración General del Estado presentó un borrador que recogía unas primeras líneas generales sobre la forma en la que podría diseñarse la metodología de distribución de los impuestos indirectos (Anexo XVI). Dicha metodología pretendía identificar un método de imputación del IVA y de los Impuestos indirectos no citados anteriormente, además de los Tributos sobre el Juego, que estuviera vinculado al sistema de financiación, es decir, que tomara en consideración o partiera de la metodología elaborada por el INE para la determinación del rendimiento cedido a las CCAA de acuerdo a la Ley 21/2001.

Las CCAA de Cantabria, Cataluña, Principado de Asturias, Región de Murcia y la Comunidad de Madrid formularon críticas a esta propuesta de metodología (Anexo XVII).

Finalmente, este método no se consideró adecuado por diversas razones, entre otras, debido a que para conocer las pautas de consumo de los inmigrantes se proponía el uso de las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares utilizadas para calcular los índices de consumo para la distribución del IVA e Impuestos sobre alcoholes en los años 2004 y 2005 que no estaban preparadas para obtener ese tipo de datos para hogares extranjeros.

Tanto en las reuniones del Grupo de trabajo como en la documentación enviada por las CCAA se han enunciado propuestas parciales de distribución del IVA y de los impuestos indirectos que no han contado con un mínimo consenso.

Las CCAA de Cataluña y Cantabria plantearon metodologías completas para la distribución del IVA. Así, en el documento elaborado por la Comunidad Autónoma de Cataluña, que se recoge como Anexo XVIII, se propone una imputación del cálculo del IVA de los inmigrantes económicos a partir de la obtención de una recaudación por este impuesto en el ámbito nacional afecto a los inmigrantes, de acuerdo con la misma metodología utilizada por el informe “Inmigración y Economía Española: 1996-2006” de la Oficina Económica del Presidente (en adelante, OEP) para imputar el IVA del conjunto de España. El 35% de ese IVA imputable a inmigrantes se distribuye entre las CCAA en función del porcentaje de población inmigrante de carácter económico de cada Comunidad Autónoma<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La metodología del informe “Inmigración y Economía Española: 1996-2006” de la Oficina Económica del Presidente consiste en calcular la aportación de los inmigrantes a la recaudación por IVA partiendo del consumo final per capita de los hogares con algunas modulaciones para el caso de los inmigrantes, como son considerar que su renta en media es un 30% inferior a la de los nativos y que su propensión

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cantabria presentó una primera propuesta de metodología de distribución del IVA, recogida en el Anexo XIX y que, básicamente, consiste en extender la metodología propuesta en el informe de la OEP para su aplicación en la estimación a nivel de CCAA. Para ello, parte del cálculo del gasto familiar per cápita de los hogares de los inmigrantes, distribuyéndolo entre los distintos grupos de bienes y multiplicándolo por el tipo medio de IVA que grava el grupo correspondiente. El resultado así obtenido se multiplica por el número de inmigrantes y se obtiene el importe de IVA recaudado imputable a los inmigrantes. El análisis efectuado por la Comunidad no ignora las dificultades metodológicas que conlleva y las incorpora en un apartado final del mismo.

En un segundo documento remitido al Grupo de trabajo, la Comunidad Autónoma de Cantabria perfecciona el cálculo realizado en su primera propuesta distinguiendo entre dos tipos de inmigrantes: aquellos con una renta familiar disponible por debajo de la de los nacionales y aquellos cuya renta es asimilable a la de un nativo, aplicando las hipótesis de renta media inferior y mayor propensión marginal al consumo, así como el patrón de consumo de un hogar de renta baja, tan solo al primer grupo.

Además, la Comunidad Autónoma de Castilla y León presentó un documento titulado “Los efectos de la inmigración en los ingresos de las CCAA” en el que, además de recoger una metodología de imputación del IRPF de los inmigrantes, imputa el IVA en función del gasto total de los hogares de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares y los IIEE en función del gasto en los diferentes productos gravados por cada impuesto (Anexo XX).

Las propuestas de Cantabria y Cataluña, debatidas por los miembros del grupo en la sesión del 10 de julio, evidencian notables diferencias en los resultados estimados de la aportación de los inmigrantes al IVA.

Por su parte, la Región de Murcia pone de manifiesto la falta de homogeneidad en el ámbito subjetivo de las metodologías propuestas para la distribución del IVA con respecto a las utilizadas en algún impuesto de imputación directa como es el caso del ITP y AJD. Así, en este impuesto, como ya se ha expuesto anteriormente, se han considerado la totalidad de extranjeros, sin posibilidad de distinguir entre los residentes y los no residentes, mientras que en las metodologías propuestas para la distribución del IVA se consideran solo los inmigrantes –en la metodología de la Comunidad Autónoma de Cantabria – o incluso solo los inmigrantes que la Comunidad Autónoma de Cataluña considera “económicos”, en el caso de la metodología propuesta por dicha Comunidad.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación a la propuesta de metodología de la Comunidad Autónoma de Cataluña, señala que, aplicando los importes de dicha propuesta que corresponden a cada nacional y a cada extranjero, hay una diferencia muy notable con el IVA asignado realmente a cada una de las Comunidades por el sistema de financiación.

Ante la gran complejidad que se ha evidenciado para la distribución del IVA y de los IIEE, la AGE planteó en la reunión de 20 de junio como otro método posible el de la

---

marginal al consumo es un 2% mayor. Con estos datos, aplica el patrón de consumo de un hogar de renta baja (entre 500 y 999 euros) y a cada categoría de bien que se consume le aplica el tipo medio de IVA previsto para dicha categoría.

distribución proporcional de estos impuestos para cada Comunidad, en función del porcentaje de inmigrantes sobre la población total de la Comunidad, ya que para los años 2004 y 2005 no se dispone de pautas de consumo de los inmigrantes distintas de las de los nacionales.

La Comunidad de Madrid, por su parte, propone calcular el IVA del consumo inmigrante a nivel nacional y repartirlo a continuación en función de los índices del sistema de financiación.

Los diferentes resultados que arrojan los distintos procedimientos de distribución, ninguno de los cuales ha alcanzado consenso en el Grupo de trabajo, hace que las conclusiones que puedan obtenerse sean muy limitadas.

## **2.6. Fondo de suficiencia y Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria.**

Como en el caso del IVA y de los Impuestos Especiales, en el grupo se planteó la necesidad de definir un procedimiento de imputación a los inmigrantes de los ingresos por Fondo de suficiencia y por Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria.

Las CCAA de Cataluña y Andalucía elaboraron sendos métodos de distribución del Fondo de suficiencia. Además, la Comunidad Autónoma de Andalucía presentó una propuesta de atribución de la Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria a los inmigrantes.

La Comunidad Autónoma de Cataluña en su propuesta, recogida como Anexo XXI, parte de considerar que la aportación de los inmigrantes al Fondo de suficiencia se realiza a través de los impuestos aportados por esta población incluidos en el cálculo del ITE. Por ello, estima el índice de ITE 1999/2005 sin el efecto de la inmigración, lo que supone estimar para ambos años la aportación de la inmigración a la recaudación del Estado incluida en el cálculo del citado ITE.

La Comunidad Autónoma de Andalucía en su propuesta, recogida como Anexo XXII, obtiene el Fondo de suficiencia derivado de la población extranjera partiendo de estimar unas necesidades de financiación para el año 1999 utilizando, exclusivamente, la variable población y distribuyendo el Fondo de suficiencia que obtiene con arreglo a la proporción que representan los inmigrantes sobre la población total. Aplicando a dicho Fondo para 1999 el índice de incremento del ITE real 1999/2005 obtiene el Fondo de suficiencia de 2005 imputable a inmigrantes.

La Comunidad Autónoma de Andalucía también realiza una estimación de la Garantía de crecimiento mínimo de la financiación sanitaria imputable a los inmigrantes, asimismo recogida en el Anexo XXII. Para ello, calcula la diferencia entre el crecimiento del PIB 1999/2005 utilizado en la liquidación del sistema de financiación autonómica correspondiente al año 2005 y el crecimiento del PIB de dicho periodo imputable a los inmigrantes.

Al igual que lo indicado para la distribución del IVA y de los IIEE, ninguno de los métodos propuestos ha contado con el consenso de los miembros del Grupo de trabajo y los resultados que ofrecen los distintos métodos, a los que pueden añadirse el que se obtendría de una mera distribución proporcional que para el caso del Fondo de

suficiencia ha sido facilitada por la Administración General del Estado (Cuadro 5), son tan diferentes que hacen que las conclusiones que puedan obtenerse sean muy limitadas.

Con respecto a esta distribución proporcional del Fondo de suficiencia, la Comunidad Autónoma de Cataluña manifiesta no entender su filosofía puesto que considera que el Fondo de suficiencia no depende de la población extranjera de cada Comunidad.

### **3. LOS GASTOS OBJETO DE ANÁLISIS.**

En el ámbito de las políticas públicas de gasto se identificaron tres grandes categorías a analizar: servicios sociales, educación y sanidad, tal y como se señala en el apartado 1.7 del informe. A continuación, se describen los trabajos realizados en el Grupo en cada una de las categorías de gasto citadas así como la información obtenida a tal efecto. A solicitud de las CCAA, los trabajos del Grupo se iniciaron analizando los gastos relativos a servicios sociales, para después continuar con educación y sanidad.

En el proceso de elaboración y suministro de la información se buscó, en primer lugar, la identificación de aquella que reflejara un nivel de protección específica prestada a los inmigrantes que fuese común en todas las CCAA para continuar, en segundo lugar, con las prestaciones que, siendo específicas del colectivo de inmigrantes, fueran provistas por las CCAA en ejercicio de su autonomía de gasto y, por tanto, diferenciadas, y en tercer lugar, con las prestaciones comunes a toda la población que, en consecuencia, también percibían los inmigrantes. De esta forma, se pretendía ir construyendo un consenso progresivo entre los miembros del Grupo en la identificación de aquellas prestaciones públicas en las que los inmigrantes constituyen un grupo específico diferenciado y aquellas en las que participan como parte integrante del colectivo de la población.

#### **3.1. Servicios sociales.**

No existe un concepto definido o normativo de lo que se entiende por servicios sociales, si bien a la hora de identificar estos gastos se pretendió evitar que esta categoría se convirtiera, precisamente por falta de definición, en residual de todo aquello que no fuera educación o sanidad.

De este modo, para afrontar el análisis del impacto de los inmigrantes en los gastos de servicios sociales, se acordó distinguir tres grupos de gastos que se enumeran a continuación y que son desarrollados posteriormente:

- Gastos específicos de la población inmigrante comunes a todas las CCAA y percibidos por dicha población precisamente por su condición específica de inmigrante.
- Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA.
- Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.

Como ya se ha señalado en un apartado anterior de este informe, el objetivo perseguido en el estudio era identificar gastos y metodologías de imputación a la población inmigrante utilizando para ello la información relativa a los años 2004 y 2005 para que, una vez que se dispusiera de una estructura de gastos y metodología consensuada, éstas pudieran ser utilizadas para analizar gastos correspondientes a otros ejercicios.

### **3.1.1. Gastos específicos de la población inmigrante comunes a todas las CCAA.**

Es el área de gastos en la que el Grupo tuvo la oportunidad de trabajar más debido a que fue la primera que se estudió y la que, junto con educación, tiene unos gastos específicos destinados a la población inmigrante más fácilmente identificables.

Para identificar estos gastos se analizó la protección social de los inmigrantes común a todas las CCAA a través de la información disponible en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante, MTAS) para los años 2004 y 2005. En estos años, el núcleo fundamental del gasto en servicios sociales estuvo conformado por los siguientes tipos de convenios celebrados entre las CCAA y el MTAS:

#### *Año 2004*

- Convenios de colaboración suscritos ente el IMSERSO y las CCAA, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica de inmigrantes.
- Convenios de colaboración suscritos entre el MTAS y las CCAA para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

El contenido de ambos tipos de convenios es similar y consiste en tres ejes de actuación:

- Información, orientación y asesoramiento socio-laboral
- Acogida básica
- Sensibilización

Estos tres ejes se complementan con una contraprestación de traspaso de información.

#### *Año 2005*

- Convenios de colaboración suscritos entre las CCAA y el MTAS para el desarrollo de actuaciones de acogida y de integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.

A través de estos Convenios se instrumentó la distribución entre las CCAA del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes para 2005. El Fondo, de 120 millones de euros, destina un 60% de su importe a la acogida e integración y un 40% al refuerzo educativo. No obstante, estos porcentajes pueden variar en función de la asignación real que se efectúe a cada comunidad autónoma en concreto.

Los Convenios se ajustan a lo señalado en el “Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes”, que se incorpora como Anexo 1 a los mismos.

A su vez, las actuaciones que se desarrollen deben estar enmarcadas en los ejes y líneas de intervención que en dicho documento se señalan, tales como acogida, educación, servicios sociales, empleo, salud, participación, etc.

Las actuaciones propias que cada Comunidad Autónoma desarrolla en el marco de los convenios se recogen en su correspondiente Plan de Acción, aprobado de común

acuerdo por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y por la Comunidad Autónoma, con anterioridad a la firma del convenio, y se adjunta como Anexo 2 al mismo.

A la vista de la información obtenida del MTAS, la AGE elaboró dos fichas para el suministro por parte de las CCAA de información homogénea, que facilitase su estudio y valoración en el Grupo, de aquéllos gastos de los Convenios que podían incluirse en un concepto consensuado de gastos sociales. Estas dos fichas, una para el año 2004 y otra para el año 2005, sistematizaban y normalizaban la información por ejes y medidas de actuación en cada uno de los ejercicios y figuran en el Anexo XXIII de este informe.

La información a cumplimentar en la ficha comprendía el gasto realizado en cada una de las medidas indicadas, la aplicación presupuestaria con el máximo nivel de detalle posible y la constancia de aquéllos programas presupuestarios financiados o cofinanciados con fondos de la AGE, vía convenio, o de la Unión Europea.

Para el año 2005, aportaron información trece CCAA: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Región de Murcia y Comunitat Valenciana. Para el año 2004 aportan datos las mismas comunidades a excepción de Cataluña e Illes Balears. Esta última Comunidad remite, asimismo, información para el ejercicio 2006 y para el ejercicio 2004 no aporta datos de gasto ejecutado sino un estudio de gasto estimado. También ha remitido información para el ejercicio 2005 la Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla. Esta información figura en el Anexo XXIV.

Con respecto al detalle del gasto ejecutado por medidas, si bien todas las comunidades comunican incurrir en este tipo de gastos, no se ha conseguido ninguna sistemática en su reflejo. Así, se observa que hay comunidades que prescinden de la categoría de medidas propuesta, utilizan medidas o actividades diferentes o incluyen actuaciones que no corresponden a este primer grupo de información integradas en otras que sí corresponden.

Lo anterior dificulta sensiblemente la comparabilidad de la información suministrada. Desde un aspecto meramente conceptual, la homogeneidad que se pretendía con la utilización de las fichas se ha visto desvirtuada por la diferente naturaleza de la información suministrada.

Respecto a la información suministrada sobre las aplicaciones presupuestarias dado que esta resulta igualmente heterogénea, tanto en su identificación como en el nivel de detalle con el que se presenta, no ha sido posible contrastarla con otra información presupuestaria de las CCAA en un intento de avanzar en su homogenización y análisis.

Por último, en cuanto a la especificación de la fuente de financiación de los programas presupuestarios, la mayoría de las comunidades no proporcionan este dato.

### **3.1.2. Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA.**

En este grupo se buscaba analizar aquellos otros gastos correspondientes a servicios públicos específicos prestados a los inmigrantes en su condición de tales, pero distintos

de los convenidos del apartado anterior y que, por ello y por el principio de autonomía de gasto de las CCAA, pueden variar entre unas y otras.

Para el año 2005 aportaron información diez CCAA: Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Región de Murcia y Comunitat Valenciana. Para el año 2004 aportan datos las mismas comunidades, a excepción de Cataluña e Illes Balears que, como ya se ha dicho en el apartado anterior, aportó una estimación de datos pero no gasto ejecutado (Anexo XXIV).

En la información obtenida relativa a este grupo existe aún un mayor grado de heterogeneidad que en la categoría anterior, en la medida en que no es posible disponer de un modelo normalizado de suministro de información. Entre las categorías de gasto propuestas, no se aprecia un hilo conductor que permita consensuar una ampliación del concepto de gasto social más allá de la categoría de gasto convencional del apartado anterior. De hecho, en algún caso, se incluyen gastos por servicios prestados a personas que no se incluirían en el concepto de inmigrante. Hay una gran casuística de medidas y actuaciones propias de las singularidades de los planes autonómicos, si bien, puede decirse que las siguientes cuatro líneas de acción son bastante frecuentes: menores, mujeres, vivienda y ayudas locales.

### **3.1.3. Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con la metodología de imputación desarrollada por cada una de las Comunidades Autónomas.**

En este grupo de gastos sociales se incluyen aquéllas políticas públicas de servicios sociales prestadas por las CCAA a sus ciudadanos y, por tanto, a sus inmigrantes, no por esta segunda condición sino por la primera. Las CCAA debían proponer para este tipo de gastos una metodología de imputación.

Han suministrado información, para los años 2004 y 2005, las CCAA de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Madrid, si bien esta última no proporciona un criterio de imputación. De igual forma, la documentación remitida por las Comunidades de Aragón y Canarias contiene gastos por servicios sociales imputados, si bien de un modo que no permite su adscripción clara a esta tercera categoría de gastos sociales (Anexo XXIV).

Respecto a la naturaleza de los gastos en servicios sociales que se suministran hay que señalar que, a pesar de su diversidad, se incide en gastos de atención a menores y servicios sociales de atención primaria.

En cuanto al desarrollo de un criterio de imputación o metodología para determinar el gasto atribuible a la población inmigrante, hay que destacar que existe cierta homogeneidad entre las CCAA, ya que se utiliza, fundamentalmente, el criterio de reparto en función de la población o bien de usuarios de carácter inmigrante.

Por todo ello, al igual que en el apartado anterior y, si cabe, más aún por la escasez de la documentación aportada, no se dispone de información que permita extraer conclusiones extrapolables al conjunto de las CCAA.

### **3.2. Educación.**

Dentro del análisis del gasto asociado a la población inmigrante se distingue otra materia para su análisis específico cual es el gasto en educación. El estudio del gasto en educación asociado a la población inmigrante se ha abordado con idéntica metodología a la utilizada en el análisis efectuado sobre los gastos relativos a servicios sociales que han sido objeto de desarrollo en el apartado anterior.

Así, se diferencian tres categorías de gasto, en la medida en que corresponden a distinto grado de vinculación con la población inmigrante:

- Gastos específicos de la población inmigrante, comunes a todas las CCAA, y percibidos por dicha población por su condición específica de inmigrante.
- Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA.
- Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.

Para un adecuado análisis, estudio e interpretación de la información recibida por las CCAA en materia de gastos en educación resulta conveniente evaluar el estado de la información recibida, incorporada en el Anexo XXIV del presente informe, y que se detalla a nivel de cada categoría en su correspondiente apartado.

#### **3.2.1. Gastos específicos de la población inmigrante, comunes a todas las CCAA, y percibidos por dicha población por su condición específica de inmigrante.**

Al igual que para el caso de servicios sociales, en este epígrafe se incluyen aquellos actuaciones específicas relativas al servicio de educación prestado a los inmigrantes que son comunes a todas las CCAA, obtenidas de los Convenios que se refieren en el apartado relativo a servicios sociales.

En relación al estado de la información recibida hay que señalar que las CCAA de Aragón, Cantabria y la Comunitat Valenciana ofrecen datos para el ejercicio 2004, mientras que, para el ejercicio 2005, aportan información las CCAA de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Región de Murcia, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, las Comunidades de Castilla y León y de Madrid y la Comunitat Valenciana.

La información disponible para esta categoría de gasto presenta un grado de heterogeneidad menor que la relativa a las restantes categorías, en la medida en que se previó un modelo de remisión de información homogéneo para el conjunto de CCAA, que establecía un total de ocho medidas prioritarias para el eje de educación y que se adjunta en el Anexo XXIII. Para un adecuado análisis, se determinó que los datos a remitir debían comprender información relativa a la financiación externa recibida, las aplicaciones presupuestarias comprensivas del gasto, así como otros datos necesarios.

No obstante lo anterior, aún disponiendo de un modelo de referencia y unas mismas pautas respecto a la información a remitir, se observan diferencias de diversa naturaleza en la documentación finalmente disponible. Así, algunas CCAA han aportado información por medidas, otras la remiten de forma agregada para el total del eje, y otras desarrollan las medidas incluidas en el eje de forma sustancialmente distinta a las definidas en el modelo. De igual manera, algunas CCAA identifican la financiación externa recibida al amparo de los convenios de referencia, mientras otras aportan el gasto correspondiente, sin reflejar los datos relativos a dicha financiación y sin indicación de si la misma se encuentra descontada del gasto comunicado. Por otro lado, la información relativa a las aplicaciones presupuestarias resulta heterogénea respecto a su identificación, así como respecto del nivel de detalle al que se presentan. Por último, cabe citar que algunas CCAA, conforme a la información disponible, se encuentran en la necesidad de formular ciertas hipótesis para cuantificar los correspondientes gastos, como puede ser la coincidencia entre gasto presupuestado y realizado, al no poder desagregar de este último la parte imputable al convenio.

### **3.2.2. Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA.**

El estado de la información recibida para este tipo de gastos resulta dispar para los dos ejercicios analizados. Así, en 2004, Andalucía y la Región de Murcia han aportado información sobre gastos con especial incidencia en alumnado inmigrante (Plan Andaluz de Inmigración y gastos incurridos en los cursos 2003 a 2006, respectivamente), mientras que en el ejercicio 2005 han sido nueve comunidades (Andalucía, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Región de Murcia, Madrid y Comunitat Valenciana) las que remiten datos sobre gastos específicos realizados fuera de convenio.

El alcance que cada Comunidad Autónoma ha otorgado a los gastos a incluir en esta categoría resulta especialmente heterogéneo. Algunas Comunidades (Andalucía, Murcia o Castilla y León) identifican los gastos específicos de la población inmigrante, distintos de los recogidos en convenios con el MTAS, con los asumidos en virtud de sus respectivos planes de inmigración, en la parte de los mismos relacionados con la materia educativa. Por el contrario, otras Comunidades como Illes Ballears, Comunitat Valenciana o la Comunidad de Madrid, cuantifican dichos gastos de forma global sin identificar las distintas actuaciones que comprenden y sin ofrecer, en su caso, información de la metodología de imputación aplicada. Por otro lado, las CCAA de Cantabria y de Cataluña han restringido los gastos incluidos en dicha categoría a casos y supuestos especialmente particulares.

A la cuestión aludida en el párrafo anterior cabe añadir la consideración que dentro de esta categoría puede efectuarse de determinados gastos, en un principio incluidos en convenios con el MTAS, que finalmente parecen encontrar acomodo en esta categoría con arreglo a su contenido y dadas las diferencias existentes con las medidas incluidas en el eje educación del apartado anterior, tal y como ocurre en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Observada la heterogeneidad existente en la consideración de los gastos a incluir en esta categoría, no resulta extraño observar diferencias en el detalle de la información suministrada en el caso de cada Comunidad Autónoma, así como en la naturaleza del gasto imputado, bien con arreglo a su clasificación funcional o bien atendiendo a su

clasificación económica, en la medida de la distinta consideración dada a gastos del tipo de servicios generales o a los gastos de capital.

Otro asunto que afecta a esta categoría es la necesaria consolidación de los gastos educativos con los asumidos en otras materias, dado que la dificultad inherente al deslinde de lo que cabe entender como gasto social, en educación o en sanidad, puede dar lugar a su registro simultáneo en varios de los tipos de gasto enunciados.

La información a la que se refiere este epígrafe suministrada por las CCAA al Grupo de trabajo figura recogida en el Anexo XXIV.

### **3.2.3. Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.**

En relación con esta categoría de gasto han aportado información, para los ejercicios 2004 y 2005, Andalucía, Cantabria, Principado de Asturias, Comunitat Valenciana y Madrid, efectuando una estimación de gastos generales en educación atribuibles a la población inmigrante, con arreglo a una determinada metodología de imputación.

El análisis de la información recibida relativa a los gastos generales en materia de educación atribuidos a la población inmigrante se centra en los cálculos efectuados por las CCAA de Andalucía, Cantabria, Principado de Asturias y Comunitat Valenciana y, en menor medida, en la información proporcionada por la Comunidad de Madrid, dado que esta última no facilita un cálculo concreto, ni lo circunscribe a ninguna materia específica sino que parece referirlo, exclusivamente, al porcentaje de población inmigrante en su comunidad.

Del análisis de la información suministrada por las otras cuatro comunidades se puede observar, de nuevo, el distinto alcance que se le da a los gastos a incluir para esta categoría que, o bien considera el gasto global en educación no recogido como gasto específico o bien descuenta determinadas partidas, al no entenderlas pertinentes por su contenido o finalidad.

Atendiendo a la metodología de imputación, existe cierta homogeneidad en los criterios utilizados que corresponden, fundamentalmente, al porcentaje de alumnos inmigrantes matriculados en los distintos tipos de enseñanza, aún cuando la desagregación efectuada por cada comunidad se efectúa con distinto nivel de detalle.

Alternativamente a los criterios anteriores, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha efectuado cálculos en función de la población inmigrante presente en determinados segmentos de población, según su edad, concluyendo que la utilización de uno u otro criterio presenta importantes diferencias en los resultados obtenidos.

Por último, la Comunitat Valenciana realiza unos cálculos relativos al gasto imputable sobre inversiones en infraestructuras educativas, evaluando el coste medio necesario, a nivel de centro, de las infraestructuras educativas necesarias para atender el aumento de alumnado inmigrante de cada ejercicio.

La información suministrada por las CCAA al Grupo de trabajo a la que se refiere este epígrafe figura recogida en el Anexo XXIV.

Como información añadida, de interés para el estudio de los gastos en materia educativa, la AGE aportó al Grupo de trabajo los datos relativos a la evolución de los alumnos en el sistema de enseñanza desde el año 1982 hasta el 2005, que se incorporan en el Cuadro 6. Conforme a estos datos se observa que el total de alumnos desde los años 1982-1983, momento en el que se produjeron los traspasos en materia educativa, a los años 2004-2005, que corresponden a los ejercicios objeto de análisis, ha descendido en su conjunto en 758.839 estudiantes. Tomando como periodo inicial el curso 1999-2000, año base del sistema de financiación vigente, el descenso en el número de alumnos ha sido de 163.579. El comportamiento para dicho período según niveles de enseñanza obligatoria ha sido distinto pues, mientras el número de alumnos de enseñanza primaria aumentó en 207.942 estudiantes, los equivalentes en educación secundaria y formación profesional se redujeron en 244.514 estudiantes, lo que arroja un saldo negativo de 36.572 alumnos.

### **3.3. Sanidad.**

En este epígrafe del informe se analiza el gasto sanitario como tercera categoría de gasto objeto de estudio por parte del Grupo de trabajo, utilizando para ello la metodología ya explicada para los gastos en servicios sociales y educación.

La información solicitada en materia de gasto sanitario, nuevamente, se estructura en tres grandes bloques:

- Gastos específicos de la población inmigrante, comunes a todas las CCAA, y percibidos por dicha población por su condición específica de inmigrante.
- Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA.
- Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.

Antes de entrar a analizar la respuesta de las CCAA respecto de los requerimientos de información formulados por el Grupo de trabajo en sus distintas reuniones, hay que señalar que de los tres tipos de gastos que se acordaron estudiar por ser, a priori, los que parecían más sensibles a la evolución de la inmigración, servicios sociales, educación y sanidad, este último es del que menos información se dispone. Esto añade un problema de cobertura en los datos de base necesarios para realizar un análisis fundamentado de la incidencia de la inmigración sobre la evolución del gasto sanitario.

Esta insuficiencia a la que se refiere el párrafo anterior se manifiesta tanto en el número de CCAA que han remitido información como en el nivel de detalle de la misma, afectando esta situación a ambos ejercicios, si bien al 2004 en mayor medida. En este sentido, las CCAA de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Madrid y Comunitat Valenciana han facilitado información en materia de gasto sanitario correspondiente a los ejercicios 2004 y 2005, sumándose para este último ejercicio las comunidades de Illes Balears, Cataluña, Extremadura y la Región de Murcia. Adicionalmente, Illes Balears ha remitido datos de 2006.

El contenido de la información, la cobertura de los datos y el grado de homogeneidad de los mismos varía en función de la Comunidad Autónoma considerada y del carácter específico o global del gasto asociado a la población inmigrante y dentro del primero de su inclusión o no en los convenios, a los que nos hemos referido anteriormente, conforme al modelo acordado.

### **3.3.1. Gastos específicos de la población inmigrante, comunes a todas las CCAA, y percibidos por dicha población por su condición específica de inmigrante.**

Este bloque es el que presenta una mayor homogeneidad en la medida en que su contenido viene detallado en los Convenios suscritos con el MTAS. Con la finalidad analítica común a todos los ejes del convenio, se acordó completar la información de éste con datos relativos a la financiación de las medidas y las aplicaciones presupuestarias en las que se registran.

En materia de sanidad, las medidas incluidas en la ficha elaborada por la AGE, partiendo del eje de salud del modelo de convenio, para facilitar un modelo de suministro de información normalizado, que se adjunta en el Anexo XXIII, fueron las siguientes:

1. Apoyo a programas de prevención y educación para la salud, con particular atención a los dirigidos a la mujer inmigrante.
2. Formación de profesionales en la atención a la población de distintos orígenes y cultura y en mediación intercultural.
3. Transferencias de conocimientos y buenas prácticas.

De las nueve CCAA que remitieron información en materia sanitaria para el ejercicio 2005, Aragón, Canarias, Cataluña, Extremadura y la Región de Murcia utilizaron la ficha suministrada y sólo la primera de ellas lo hizo para el 2004. Con carácter general, estas comunidades aportaron, además, la información de carácter complementario relativa a la imputación presupuestaria (con identificación de la aplicación concreta con cargo a la cual se ejecuta el gasto) y a la financiación de cada medida, identificándose en aquellos casos en los que se ha cuantificado la medida por su importe total (no sólo por la parte financiada por la Comunidad Autónoma) la financiación ajena a la propia comunidad.

La información suministrada por las CCAA al Grupo de trabajo a la que se refiere este epígrafe figura recogida en el Anexo XXIV.

### **3.3.2. Gastos específicos de la población inmigrante que, aún siendo específicos y diferenciados para dicha población, podían no ser comunes a todas las CCAA.**

En este apartado se recogen dos tipos de gastos: gastos que siendo específicos de inmigrantes no forman parte de los convenios suscritos por las CCAA con el MTAS y gastos específicos desarrollados al amparo de un convenio pero que no se ajustan exactamente al modelo señalado en el apartado anterior. Siendo esta la característica del gasto incluido en este apartado, la información de base disponible presenta un grado de heterogeneidad mayor que el existente en el caso anterior en el que había una tipología

de gasto de acuerdo con las medidas del eje de sanidad definido en el modelo de convenio. Respecto a los datos disponibles hay que señalar que únicamente las comunidades de Andalucía y Canarias remitieron información para los ejercicios 2004 y 2005. Asimismo, Illes Balears suministró datos referidos a 2005 y 2006.

La información suministrada por las CCAA al Grupo de trabajo a la que se refiere este epígrafe figura recogida en el Anexo XXIV.

Del análisis del contenido de la información destaca la diversa tipología del gasto registrado. Así, la Comunidad de Canarias recoge en el programa *Cruz Roja Española. Asamblea de Fuerteventura. Programa de Atención al Inmigrante* en los años 2004 y 2005, el 94,32% y el 100%, respectivamente, del gasto específico a inmigrantes (fuera de convenio). La Comunidad de las Illes Balears registra el 85,65% del gasto de este apartado en el programa *Vacunación infantil* incluido en el convenio MTAS-CAIB 2006. Por último, la Comunidad Autónoma de Andalucía destina el 98,24% del eje salud de su *Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. 2005* a facilitar el acceso al servicio sanitario público de Andalucía a la población inmigrante.

Por otra parte, también existe un amplio espectro en lo que respecta al peso relativo de estos programas en el programa presupuestario de la Cuenta general del que forman parte, según información facilitada por las propias CCAA.

### **3.3.3. Gastos generales imputables a la población inmigrante por su condición de ciudadano de acuerdo con alguna metodología de imputación que habría que debatir en el Grupo de trabajo.**

En este apartado se recogen los gastos sanitarios que tienen como destinatarios a la población inmigrante en tanto que ciudadanos residentes en una Comunidad.

Evidentemente, la cuantificación de esta categoría de gasto exige la elección de una metodología de imputación, que se solicitó por el Grupo de Trabajo junto con la correspondiente información cuantitativa.

Las Comunidades de Canarias, Cantabria, Madrid y Comunitat Valenciana han enviado información, relativa a 2004, de los gastos sanitarios imputables a los inmigrantes así como la metodología utilizada para ello. Las comunidades anteriores, junto con Andalucía y la Región de Murcia, también remitieron información para el ejercicio 2005.

Las variables utilizadas para determinar el gasto sanitario asociado a los inmigrantes, conforme a los criterios metodológicos, cuyo detalle se adjunta en el Anexo XXIV, son las siguientes:

- Canarias parte de un gasto sanitario per cápita y calcula el gasto sanitario correspondiente a extranjeros residentes no comunitarios, extranjeros con permiso de residencia y extranjeros irregulares.
- Cantabria realiza dos cálculos: uno basado en datos de la tarjeta sanitaria correspondiente a la población extranjera, suponiendo constante el coste por persona, y otro que distingue según la tipología del gasto en atención primaria y hospitalaria.

- La Comunidad de Madrid analiza el peso creciente de la población inmigrante, señalando al respecto que en 2006 ésta supone el 13,3% de la población total de esta comunidad. No obstante, no aporta una metodología concreta argumentando la falta de acuerdo sobre esta cuestión entre las CCAA y las dificultades de cálculo.
- La Comunitat Valenciana calcula esta magnitud en proporción al porcentaje que representa la población extranjera empadronada sobre el total de la población empadronada en la comunidad.
- Andalucía parte del gasto liquidado y realiza dos análisis distintos: uno que consiste en un reparto lineal del gasto, es decir, en la igualación para toda la población del gasto *per capita*, y otro que trata de valorar el gasto de la población extranjera, tomando en consideración los parámetros de necesidad que contempla el modelo de financiación vigente distinguiendo entre la población mayor y menor de 65 años.
- La Región de Murcia utiliza el gasto sanitario liquidado y lo pone en relación con el número de tarjetas sanitarias individuales (TSI) correspondientes a extranjeros y con el número de usuarios extranjeros sin tarjeta que se estima como diferencia entre el número de permisos de residencia en vigor y el número de extranjeros empadronados, suponiendo que los irregulares sin TSI siguen la misma distribución territorial que la población extranjera empadronada.

Por otra parte, para terminar este apartado podemos hacer referencia al informe elaborado en el ejercicio 2005 por el Grupo de trabajo de Análisis del Gasto Sanitario en el que se señala que una forma de explicar las causas del crecimiento del gasto sanitario público consiste en descomponer dicho crecimiento en tres factores<sup>2</sup>:

- el factor demográfico (variación en el volumen y estructura de edades de la población),
- el factor precios,
- y el factor prestación real media por persona (que recoge el efecto de las variaciones producidas tanto en la cantidad como en la calidad de los servicios sanitarios consumidos por la población).

Para el período 1999-2003, el ejercicio de descomposición del gasto indica que la evolución demográfica explica un 21,3% de la tasa de incremento medio anual registrada, mientras el factor precios y el factor prestación real media explican, respectivamente, el 46% y el 32,7% de dicho crecimiento<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Página 338 del Informe para el análisis del gasto sanitario (julio 2005).

<sup>3</sup> Página 152 del Informe para el análisis del gasto sanitario (julio 2005).

#### **4. DIFICULTADES METODOLÓGICAS A LAS QUE SE HA ENFRENTADO EL GRUPO DE TRABAJO.**

Tal y como se ha indicado en el apartado 1 de este informe, en el desarrollo de los trabajos del Grupo se ha puesto de manifiesto tanto la complejidad de la tarea encomendada al mismo como la existencia de limitaciones relevantes en materia de información disponible que se detallan a continuación.

La complejidad de la tarea se debe a varias cuestiones de las que se destaca las siguientes:

- El sistema de financiación autonómica no está diseñado de forma tal que permita evaluar, de forma directa, el efecto que tiene en él un determinado grupo de población, esto es, cómo le afectan los ingresos que pueda generar dicho grupo ni los gastos que se financien con cargo al mismo en la prestación de servicios públicos al mismo grupo.

Este hecho es, por una parte, la consecuencia lógica de la aplicación del mandato recogido en el artículo 31 de la Constitución española respecto de los ingresos y gastos públicos, en el que se señala:

*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*

*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos.*

Pero también es consecuencia de la aplicación de otro principio constitucional, recogido en el artículo 156 de la Carta Magna, cual es el de la autonomía financiera de la que gozan las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias, en el marco de los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, señala que el sistema de financiación que regula, en virtud del principio de autonomía, amplía las potestades de decisión de las CCAA en materia fiscal, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios añadiendo, más adelante, que el sistema integra la financiación de las competencias comunes traspasadas a las CCAA, la de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la de los Servicios Sociales de la Seguridad Social.

En consecuencia, la naturaleza no condicionada de los fondos, la ausencia de recursos específicos afectados a la prestación de unos servicios concretos y la plena autonomía de la que gozan las CCAA para decidir el destino de sus fondos supone que el importe total dedicado a la prestación de servicios públicos al colectivo de inmigrantes responda, en gran medida y respetando los servicios de prestación obligatoria, a criterios y elección de sus gobiernos, siendo en consecuencia de difícil comparación los importes destinados a dichas prestaciones por las distintas CCAA.

- La imposibilidad de asignar de forma directa a los inmigrantes todos los ingresos y gastos del sistema de financiación. En efecto, si bien hay ingresos y gastos cuya vinculación con la población inmigrante es directa y, por tanto, su identificación clara, hay otros para los que hay que formular hipótesis y diseñar metodologías que

los vinculen indirectamente con dicho grupo poblacional. En el seno del Grupo se puso de manifiesto, como se expone en los correspondientes apartados, que para cada uno de ellos existen varios métodos posibles, diferentes incluso cuando se consulta a los distintos autores que se han ocupado de estos temas, con hipótesis y resultados también muy diferentes.

- La existencia de efectos indirectos en la generación de ingresos como consecuencia de la repercusión de la inmigración en la actividad económica, en la tasa de actividad femenina nativa o en pautas de consumo de la población nativa que no sería correcto ignorar en un estudio comprensivo y que son de muy compleja valoración.
- La necesidad de consensuar las hipótesis de partida y las metodologías de imputación de ingresos y gastos para poder avanzar y realizar el estudio. Hay que tener presente que los estudios realizados por académicos e instituciones parten de las hipótesis que ellos formulan, sin embargo, en este caso, dichas hipótesis han de nacer de un proceso de consenso entre posiciones y criterios muy diferentes, lo que añade una mayor complejidad y dificultad a la ejecución del mandato recibido.

Todo lo anterior puede resumirse señalando que dado que el modelo constitucional de Hacienda Pública no prevé hacer compartimentos estancos de los distintos grupos poblacionales para su aplicación, ya estén definidos por su nivel de renta o por otras características, como su condición de español o extranjero, no se dispone de información directa y fácilmente obtenible al efecto, siendo necesario, adicionalmente, consensuar hipótesis de partida y metodologías de imputación aplicables.

Las limitaciones a que se ha hecho referencia se pueden resumir en las siguientes restricciones informativas con carácter generales:

- Debido a que las distintas bases de datos disponibles no están preparadas para un estudio de este tipo, dado que su finalidad no es ofrecer información relativa a un grupo poblacional concreto, la obtención de la información es laboriosa y exige, en muchos casos, el establecimiento de hipótesis simplificadoras.
- Existen diferentes grados de dificultad para la obtención de información en materia de ingresos y de gastos y, dentro de cada una de estas dos categorías, el grado de dificultad también varía por conceptos. Así, la identificación de los ingresos tributarios carece de dificultad dado que están definidos en sus normas reguladoras de ámbito estatal y, por tanto, son homogéneas entre CCAA (sin que para tal identificación afecte el diferente uso que cada Comunidad haya hecho de su capacidad normativa). Sin embargo, en materia de gasto hay que acotar conceptos que no gozan de una definición única, como es el relativo a servicios sociales, su grado de descentralización es mayor y por tanto, su información resulta más heterogénea. Esto hace que la información aportada al Grupo de trabajo sea más homogénea, con carácter general, en materia de ingresos que en materia de gastos.
- Por otra parte, en el ITP y AJD no resulta posible identificar los ingresos que proceden de los extranjeros residentes de los procedentes de extranjeros no residentes, lo que introduce una excepción en cuanto al ámbito general de la población considerada.
- Los sistemas de gestión presupuestarios existentes en las CCAA difícilmente permiten cuantificar la parte del gasto que resulta imputable a un determinado segmento de su población, en función de su condición. Ello obliga a formular

distintas hipótesis de partida o a adoptar diferentes criterios que permitan lograr la pretensión aludida, lo cual trasciende ya del dato objetivo.

En consecuencia, los datos, análisis y propuestas que integran este documento reflejan las posiciones y aportaciones de todos los miembros del Grupo de trabajo y constituyen un compendio de información facilitada por las CCAA y por la AGE que, dada la heterogeneidad de su contenido, en muchos casos, la carencia de los criterios explícitos utilizados para su generación, en otros, y su insuficiencia, en otros muchos, constituye una importante fuente de información que, por si misma, no permite llegar a ninguna conclusión definitiva sobre la materia. Por ello, una mera comparación cuantitativa entre los ingresos y gastos imputables a los inmigrantes en el marco del sistema de financiación en una comunidad concreta, o en el conjunto de ellas, basada en los datos recogidos a lo largo de este documento podría llevar a conclusiones carentes del necesario rigor y certeza.

Por otra parte, en los últimos años se han publicado diversos estudios realizados por académicos e instituciones dedicadas al análisis económico que aportan opiniones y resultados sobre los efectos de la inmigración en la economía española, en las finanzas públicas o en los gastos e ingresos públicos cuyos resultados, si bien varían mucho en función de las hipótesis de partida que se hayan adoptado, tienen un elemento coincidente en todos ellos que es el efecto beneficioso que tiene la inmigración sobre el crecimiento de la actividad económica española. En el anexo XXV se han citado algunos estudios que constituyen un exponente de esta afirmación.

Sin embargo, a pesar de la anterior afirmación, la medición detallada de los efectos de la inmigración sobre los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas y, en nuestro caso, de las CCAA a través del sistema de financiación autonómico, presenta grandes dificultades en la práctica, como ya se ha indicado en otras ocasiones. Diversos ejemplos de estas dificultades se contienen en distintos estudios que se mencionaron por la AGE en el Grupo de trabajo, y que figuran en el Anexo XXV.