

Reunión de 7 de marzo de 2005

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA



GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

PROPUESTA SOBRE EL ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

El objetivo del grupo de trabajo consiste en analizar lo dispuesto en:

- el artículo 4 A. a) de la Ley 21/2001, de financiación de las comunidades autónomas por el que se prevé la necesidad de analizar los efectos de la evolución de la población sobre las necesidades de financiación de los servicios comunes.
- el artículo 67 de la Ley 21/2001, de financiación de las comunidades autónomas por el que se determinan los criterios de las asignaciones para la garantía en la prestación de los servicios públicos fundamentales: educación y sanidad.
- según lo acordado en el Informe sobre Financiación Sanitaria aprobado por la Conferencia de Presidentes del 28 de octubre de 2004, debe considerarse también los efectos sobre la financiación sanitaria que tiene la evolución de la población.

En este documento se analiza el primer punto: el análisis de la evolución de la población sobre las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. La discusión debe basarse en el principio de garantía de mínimos, es decir, como consecuencia del análisis de la población ninguna comunidad autónoma puede ver reducidos sus ingresos. Tal y como recoge la ley el objeto de este grupo es analizar el efecto sobre el gasto y no sobre el sistema de financiación

Según lo establecido en el artículo 4.A a) de la Ley 21/2001, las variables que deben analizarse son:

- la población.
- las necesidades de financiación asociadas a la población.

En relación con la población se observan tasas de crecimiento entre CCAA muy distintas, lo que en términos de distribución porcentual significa un cambio entre la distribución del año 1999 y la del 2002. En el cuadro adjunto se presentan las dos distribuciones porcentuales de la población entre estos dos años y la tasa de variación del peso porcentual de cada CCAA.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN

	1999	2002	% var
Baleares	2,20	2,35	7,1
Canarias	4,47	4,73	5,8
Murcia	3,02	3,14	4,1
Madrid	13,75	14,17	3,1
Valencia	10,86	11,09	2,1
Rioja	0,71	0,72	1,9
Catalunya	16,58	16,68	0,6
Castilla-La Mancha	4,61	4,57	-1,0
Cantabria	1,41	1,39	-1,5
Aragón	3,17	3,12	-1,6
Andalucía	19,52	19,17	-1,8
Galicia	7,29	7,02	-3,8
Extremadura	2,87	2,75	-4,1
Castilla-León	6,65	6,36	-4,4
Asturias	2,90	2,75	-5,0
TOTAL	100,00	100,00	0,0

Si esta distribución porcentual se compara con la que se deriva de los recursos del sistema de financiación entre el año base 1999 y el 2002, se observa que existen CCAA donde se ha registrado un aumento relativo del peso de la población, mientras que en términos de financiación tienen una pérdida de peso relativo.

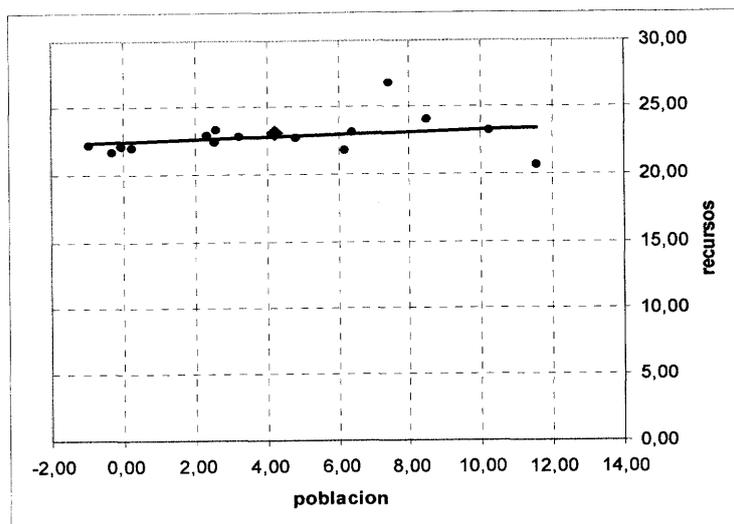
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA FINANCIACIÓN

	1999	2002	% var
Baleares	2,03	1,99	-2,0
Canarias	4,73	4,73	0,0
Murcia	2,79	2,81	0,7
Madrid	12,47	12,84	3,0
Valencia	10,03	10,03	0,0
Rioja	0,84	0,83	-1,2
Catalunya	16,73	16,67	-0,4
Castilla-La Mancha	4,84	4,83	-0,2
Cantabria	1,65	1,65	0,0
Aragón	3,45	3,43	-0,6
Andalucía	19,18	19,15	-0,2
Galicia	7,79	7,71	-1,0
Extremadura	3,26	3,23	-0,9
Castilla-León	7,22	7,14	-1,1
Asturias	2,99	2,97	-0,7
TOTAL	100,00	100,01	0,0

Por otro lado y tal como se muestra en el cuadro siguiente, la evolución de la población presenta tasas de crecimiento mucho más dispares entre CCAA que las tasas de evolución de los recursos que proporciona el sistema de financiación, las CCAA con una tasa de crecimiento más elevada de los recursos no han sido precisamente las CCAA donde se ha producido un crecimiento poblacional superior. Además no se constata una relación suficientemente significativa entre el crecimiento de la población y el de la financiación, tal como se muestra en el gráfico siguiente.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LOS RECURSOS % 2002/1999

	población	recursos
Baleares	11,58	20,60
Canarias	10,23	23,17
Murcia	8,48	23,96
Madrid	7,42	26,72
Valencia	6,40	23,08
Rioja	6,20	21,67
Catalunya	4,82	22,63
Castilla-La Mancha	3,23	22,73
Cantabria	2,61	23,21
Aragón	2,58	22,37
Andalucía	2,37	22,88
Galicia	0,26	21,88
Extremadura	-0,05	22,01
Castilla-León	-0,31	21,64
Asturias	-0,95	22,07
TOTAL	4,23	23,07



La proposta de quantificació de los efectos que la evolución de la población genera sobre las necesidades de recursos de las CCAA debe basarse en el principio de garantía de mínimos, es decir que como consecuencia del análisis ninguna comunidad autónoma puede verse perjudicada en relación a la situación actual.

Como se ha indicado el análisis se debe basar en la evolución de la población y en la evolución de los recursos proporcionados por el modelo de financiación derivados del reparto correspondiente el 94% del fondo general de financiación, tal como establece la Ley 21/2001 en el artículo 4 donde establece que la población pondera el 94% de las necesidades de financiación homogéneas de las CCAA.

Por ello es necesario disponer de los importes que para el año base del actual sistema de financiación corresponden al reparto poblacional. Por su propia definición esta distribución debe coincidir con el porcentaje de población, o lo que es lo mismo, debe resultar para cada comunidad autónoma un mismo importe en términos por habitante para el año base del sistema.

Una vez obtenido este importe, debe analizarse como se ha comportado en el año 2002 y observar la distribución per capita que resulta aplicando la nueva población. Como que la población ha aumentado a tasas muy distintas entre las CCAA y los recursos proporcionados por el sistema de financiación han aumentado a unas tasas mucho más parecidas, es de esperar que la nueva distribución en términos per capita va a resultar diferente entre CCAA.

Conocidos los recursos que obedecen al reparto por población en el año 1999 y los que se pueden deducir para el año 2002, aplicando el mismo porcentaje que representan sobre el

total de recursos para cada CCAA, se debe establecer una pauta de crecimiento adecuado de los importes por habitante del año 1999 hasta el año 2002, sin que ninguna CCAA pueda perder recursos.

Esta pauta de crecimiento debe mostrar las nuevas necesidades de gasto para CCAA, que comparadas con las que resultan de los recursos derivados del modelo de financiación se obtiene el diferencial de recursos para cada comunidad autónoma. El volumen total de este diferencial puede constituirse como un fondo de población para distribuir entre las CCAA que muestren unas necesidades adicionales de recursos como consecuencia del crecimiento de la población.

CONSIDERACIONES FINALES

El grupo de trabajo debe analizar los importes de financiación que se corresponden con la población, es decir, el reparto correspondiente al 94% de los recursos distribuidos por las variables socioeconómicas.

La evolución de la población se debe comparar con la evolución de la financiación, considerando el criterio normativo, ya que las decisiones normativas sobre los tributos cedidos tomadas por las CCAA no deben entrar en el análisis.

Del análisis no se puede derivar que alguna comunidad autónoma pueda llegar a perder recursos como consecuencia del recálculo de las necesidades de recursos.

La actualización de las necesidades de financiación no se puede realizar con el IPC, ya que no es un indicador válido de la evolución de las necesidades de financiación que no se ha utilizado en ninguna ocasión para la evolución de la financiación. Para el cálculo del fondo de suficiencia se utiliza el ITE, tanto para actualizar el coste de los servicios como para la actualización del impuesto minorista sobre los carburantes.

NECESSITATS DE FINANÇAMENT. 2002

	Serveis comuns per població (94%) (milers d'euros)		Serveis comuns homogenis per càpita (€)		Sanitat (milers d'euros). Inclou garantia		Sanitat segons població ponderada(€)		Serveis socials segons població >65 anys (€)		Serveis socials segons població >65 anys (€)		Increment Sanitat
Andalucia	7.363.114	6.336.277	847	5.420.977	597	154.099	139	12.938.189	22,68				
Aragón	1.273.619	1.025.167	842	997.068	611	46.174	176	2.316.860	21,80				
Asturias	1.057.469	934.281	870	916.062	612	33.523	141	2.007.054	21,19				
Baleares	691.227	699.625	763	636.350	563	19.101	146	1.346.679	18,43				
Canarias	1.892.465	1.454.229	789	1.274.101	587	28.696	131	3.195.462	23,17				
Cantabria	605.894	459.627	848	492.407	685	16.177	155	1.114.479	23,20				
Castilla-León	2.734.473	2.136.331	861	1.981.670	588	107.406	189	4.823.549	20,64				
Castilla-La Mancha	1.856.748	1.495.457	839	1.347.208	571	57.989	163	3.261.945	22,45				
Catalunya	6.212.654	5.373.181	826	4.895.412	574	158.010	140	11.266.076	22,24				
Extremadura	1.298.132	924.628	862	852.102	613	34.921	168	2.185.155	21,31				
Galicia	2.992.435	2.348.900	858	2.137.050	581	79.573	137	5.209.058	21,01				
Madrid	4.772.226	4.602.584	833	3.788.045	574	115.475	142	8.675.745	26,72				
Murcia	1.036.947	989.750	807	835.604	568	24.489	140	1.897.040	23,96				
Rioja	295.260	227.743	809	249.738	669	15.736	284	560.734	20,54				
Valencia	3.633.388	3.532.848	817	3.047.945	553	99.079	138	6.780.412	23,05				
TOTAL	37.716.050	32.540.626	834	28.871.739	583	990.649	148	67.578.438	22,72				

67.369.608

NECESSITATS DE FINANÇAMENT. 1999

	Serveis comuns		Serveis comuns per població (94%)		Serveis comuns homogenis per càpita (€)		Sanitat (milers d'euros)		Sanitat segons població protegida ponderada(€)		Serveis socials segons població >65 anys (€)		Total (milers d'euros)
	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	(milers d'euros)	
Andalucía	6.001.659	5.156.525	706	4.402.479	499	125.606	121	10.529.744					
Aragón	1.045.696	837.771	706	809.793	505	37.911	149	1.893.400					
Astúrias	872.601	765.394	706	744.005	499	27.663	121	1.644.269					
Balears	583.657	580.105	706	516.810	506	16.129	131	1.116.596					
Canàries	1.536.436	1.180.715	706	1.034.404	528	23.460	121	2.594.300					
Cantàbria	491.793	373.041	706	399.678	573	13.131	132	904.602					
Castilla-León	2.266.635	1.756.270	706	1.609.409	481	89.030	163	3.965.075					
Castilla-La Mancha	1.516.280	1.218.487	706	1.094.097	479	47.356	139	2.657.733					
Catalunya	5.082.442	4.381.764	706	3.975.886	490	129.265	121	9.187.593					
Extremadura	1.070.077	757.813	706	692.023	503	28.786	145	1.790.886					
Galícia	2.472.972	1.927.286	706	1.735.666	479	65.760	121	4.274.399					
Madrid	3.766.080	3.631.974	706	2.989.398	481	91.129	121	6.846.607					
Múrcia	836.493	798.439	706	674.072	494	19.755	122	1.530.320					
Rioja	244.953	187.183	706	202.830	580	13.055	254	460.837					
València	2.952.867	2.870.437	706	2.475.467	478	80.522	121	5.508.856					
TOTAL	30.740.643	26.423.205	706	23.356.019	492	808.555	129	54.905.217					

NECESSITATS DE FINANÇAMENT

	Recursos asociados a la población (*). 1999 (miles de euros)	Recursos asociados a la población (*). 2002 (miles de euros)	Increment de recursos	Población 1999	Población 2002	Increment de la población	Recursos por habitante. 1999	Necesitats de finançament per habitant segons l'evolució del PIB per càpita estatal	Noves necessitats 2002 (milers d'euros)	Diferencial respecte a l'assignat (milers d'euros)	Increment de recursos que necessita el sistema (milers d'euros)
Andalucía	5.156.525	6.336.277	22,88	7.305.117	7.478.432	2,37	706	835	6.242.049	94.228	0
Aragón	837.771	1.025.167	22,37	1.186.849	1.217.514	2,58	706	835	1.016.227	8.941	0
Asturias	765.394	934.281	22,07	1.084.314	1.073.971	-0,95	706	835	896.415	37.866	0
Baleares	580.105	699.625	20,60	821.820	916.968	11,58	706	835	765.369	-65.744	-65.744
Canarias	1.180.715	1.454.229	23,17	1.672.689	1.843.755	10,23	706	835	1.538.933	-84.704	-84.704
Cantabria	373.041	459.627	23,21	528.478	542.275	2,61	706	835	452.623	7.004	0
Castilla-León	1.756.270	2.136.331	21,64	2.488.062	2.480.369	-0,31	706	835	2.070.298	66.033	0
Castilla-La Mancha	1.218.487	1.495.457	22,73	1.726.199	1.782.038	3,23	706	835	1.487.420	8.037	0
Catalunya	4.381.764	5.373.181	22,63	6.207.533	6.506.440	4,82	706	835	5.430.753	-57.572	-57.572
Extremadura	757.813	924.628	22,01	1.073.574	1.073.050	-0,05	706	835	895.646	28.982	0
Galicia	1.927.286	2.348.900	21,88	2.730.337	2.737.370	0,26	706	835	2.284.810	64.090	0
Madrid	3.631.974	4.602.584	26,72	5.145.325	5.527.152	7,42	706	835	4.613.367	-10.784	-10.784
Murcia	798.439	989.750	23,96	1.131.128	1.226.993	8,48	706	835	1.024.138	-34.389	-34.389
Rioja	187.183	227.743	21,67	265.178	281.614	6,20	706	835	235.056	-7.313	-7.313
Valencia	2.870.437	3.532.848	23,08	4.066.474	4.326.708	6,40	706	835	3.611.388	-78.541	-78.541
TOTAL	26.423.205	32.519.944	23,07	37.433.077	39.014.649	4,23	706	835	32.564.492	-44.548	-339.047

(*) Estimación.

RELACION ENTRE LOS DÉFICITS/SUPERÁVITS DE RECURSOS APORTADOS POR EL SISTEMA Y LA PARTICIPACIÓN DE CADA COMUNIDAD EN TÉRMINOS DE POBLACIÓN

	Recursos asociados a la población (*)		Recursos asociados a la población (*)		Variación en su participación		Población		Variación en su participación		Diferencial entre la variación de la población y de los recursos		Distribución de las nuevas necesidades		Distribución de los recursos totales (Incluyendo Fondo de Población)	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Baleares	2,20	2,15	2,20	2,35	-2,01	7,05	2,20	2,35	9,06	7,05	2,35	2,33	2,35	2,35	2,33	
Canarias	4,47	4,47	4,47	4,73	0,07	5,76	4,47	4,73	5,68	5,76	4,73	4,68	4,73	4,73	4,68	
Murcia	3,02	3,04	3,02	3,14	0,72	4,08	3,02	3,14	3,36	4,08	3,14	3,12	3,14	3,14	3,12	
Madrid	13,75	14,15	13,75	14,17	2,97	3,07	13,75	14,17	0,10	3,07	14,17	14,04	14,17	14,17	14,04	
Valencia	10,86	10,86	10,86	11,09	0,00	2,09	10,86	11,09	2,08	2,09	11,09	10,99	11,09	11,09	10,99	
Rioja	0,71	0,70	0,71	0,72	-1,14	1,89	0,71	0,72	3,03	1,89	0,72	0,72	0,72	0,72	0,72	
Catalunya	16,58	16,52	16,58	16,68	-0,36	0,57	16,58	16,68	0,93	0,57	16,68	16,53	16,68	16,68	16,53	
Castilla-La Mancha	4,61	4,60	4,61	4,57	-0,28	-0,95	4,61	4,57	-0,67	-0,95	4,57	4,55	4,57	4,57	4,55	
Cantabria	1,41	1,41	1,41	1,39	0,11	-1,55	1,41	1,39	-1,66	-1,55	1,39	1,40	1,39	1,39	1,40	
Aragón	3,17	3,15	3,17	3,12	-0,57	-1,57	3,17	3,12	-1,00	-1,57	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	
Andalucía	19,52	19,48	19,52	19,17	-0,16	-1,78	19,52	19,17	-1,62	-1,78	19,17	19,28	19,17	19,17	19,28	
Galicia	7,29	7,22	7,29	7,02	-0,97	-3,81	7,29	7,02	-2,83	-3,81	7,02	7,15	7,02	7,02	7,15	
Extremadura	2,87	2,84	2,87	2,75	-0,86	-4,10	2,87	2,75	-3,24	-4,10	2,75	2,81	2,75	2,75	2,81	
Castilla-León	6,65	6,57	6,65	6,36	-1,16	-4,35	6,65	6,36	-3,19	-4,35	6,36	6,50	6,36	6,36	6,50	
Asturias	2,90	2,87	2,90	2,75	-0,82	-4,97	2,90	2,75	-4,15	-4,97	2,75	2,84	2,75	2,75	2,84	
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

(*) Estimación.

NECESIDADES DE FINANCIACIÓN (ordenación según la tasa de crecimiento de la población)

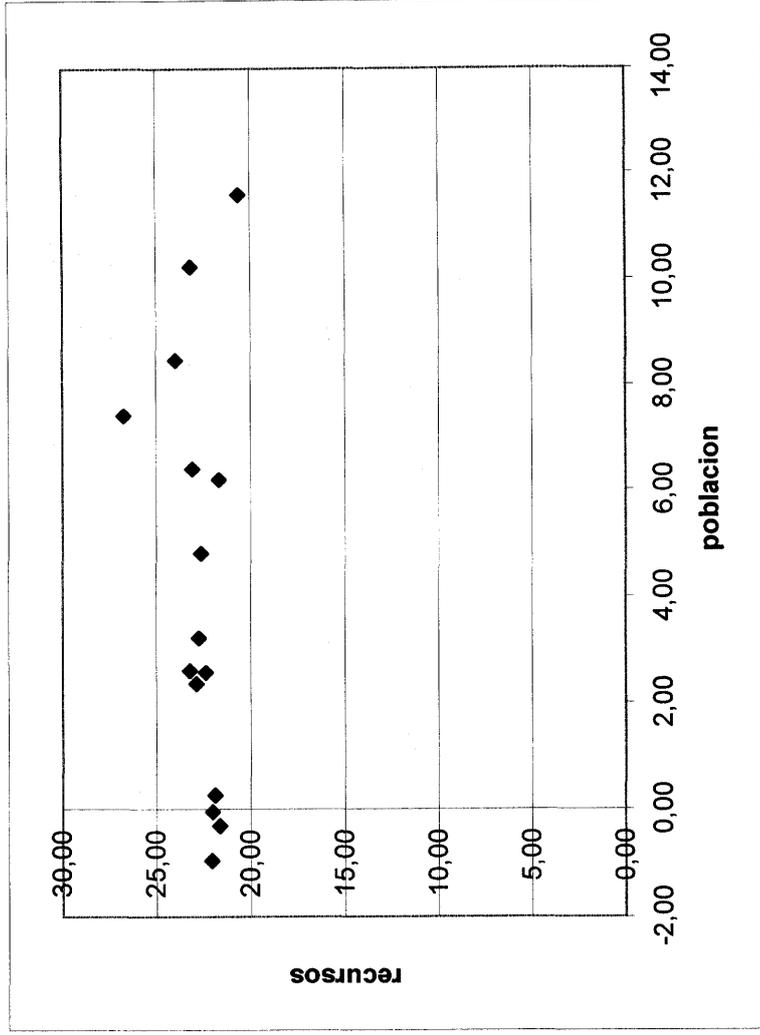
	Recursos asociados a la población (*). 1999 (miles de euros)	Recursos asociados a la población (*). 2002 (miles de euros)	Incremento de recursos	Población 1999	Población 2002	Incremento de la población 2002	Recursos por habitante, 1999	Necesidades de financiación por habitante según la evolución del PIB por habitante estatal	Recursos por habitante, 1999	Nuevas necesidades 2002 (miles de euros)	Diferencial respecto a los recursos asignados (miles de euros)	Incremento de recursos que necesita el sistema (miles de euros)	Recursos totales, 2002 (miles de euros)	Peso sobre el Fondo de Población 2002
Baleares	580.105	699.625	20,60	821.820	916.968	11,58	706	835	765.369	-65.744	-65.744	765.369	19,39	
Canarias	1.180.715	1.454.229	23,17	1.672.689	1.843.755	10,23	706	835	1.538.933	-84.704	-84.704	1.538.933	24,98	
Murcia	798.439	989.750	23,96	1.131.128	1.226.993	8,48	706	835	1.024.138	-34.389	-34.389	1.024.138	10,14	
Madrid	3.631.974	4.602.584	26,72	5.145.325	5.527.152	7,42	706	835	4.613.367	-10.784	-10.784	4.613.367	3,18	
Valencia	2.870.437	3.532.848	23,08	4.066.474	4.926.708	6,40	706	835	3.611.388	-78.541	-78.541	3.611.388	23,17	
Rioja	187.183	227.743	21,67	265.178	281.614	6,20	706	835	235.056	-7.313	-7.313	235.056	2,16	
Cataluña	4.381.764	5.373.181	22,63	6.207.533	6.506.440	4,82	706	835	5.430.753	-57.572	-57.572	5.430.753	16,98	
Castilla-La Mancha	1.218.487	1.495.457	22,73	1.726.199	1.782.038	3,23	706	835	1.487.420	8.037	8.037	1.495.457	—	
Cantabria	373.041	459.627	23,21	528.478	542.275	2,61	706	835	452.623	7.004	7.004	459.627	—	
Aragón	837.771	1.025.167	22,37	1.186.849	1.217.514	2,58	706	835	1.016.227	8.941	8.941	1.025.167	—	
Andalucía	5.156.525	6.336.277	22,88	7.305.117	7.478.432	2,37	706	835	6.242.049	94.228	94.228	6.336.277	—	
Galicia	1.927.286	2.348.900	21,88	2.730.337	2.737.370	0,26	706	835	2.284.810	64.090	64.090	2.348.900	—	
Extremadura	757.813	924.628	22,01	1.073.574	1.073.050	-0,05	706	835	895.646	28.982	28.982	924.628	—	
Castilla-León	1.756.270	2.136.331	21,64	2.488.062	2.480.369	-0,31	706	835	2.070.298	66.033	66.033	2.136.331	—	
Asturias	765.394	934.281	22,07	1.084.314	1.073.971	-0,95	706	835	896.415	37.866	37.866	934.281	—	
TOTAL	26.423.205	32.519.944	23,07	37.433.077	39.014.649	4,23	706	835	32.564.492	-44.548	-44.548	32.858.991	100	

(*) Estimación.

**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LOS RECURSOS
% 2002/1999**

	población	recursos
Baleares	11,58	20,60
Canarias	10,23	23,17
Murcia	8,48	23,96
Madrid	7,42	26,72
Valencia	6,40	23,08
Rioja	6,20	21,67
Catalunya	4,82	22,63
Castilla-La Mancha	3,23	22,73
Cantabria	2,61	23,21
Aragón	2,58	22,37
Andalucía	2,37	22,88
Galicia	0,26	21,88
Extremadura	-0,05	22,01
Castilla-León	-0,31	21,64
Asturias	-0,95	22,07
TOTAL	4,23	23,07

3,9 1,4



DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN

	1999	2002	% var
Baleares	2,20	2,35	7,1
Canarias	4,47	4,73	5,8
Murcia	3,02	3,14	4,1
Madrid	13,75	14,17	3,1
Valencia	10,86	11,09	2,1
Rioja	0,71	0,72	1,9
Catalunya	16,58	16,68	0,6
Castilla-La Mancha	4,61	4,57	-1,0
Cantabria	1,41	1,39	-1,5
Aragón	3,17	3,12	-1,6
Andalucía	19,52	19,17	-1,8
Galicia	7,29	7,02	-3,8
Extremadura	2,87	2,75	-4,1
Castilla-León	6,65	6,36	-4,4
Asturias	2,90	2,75	-5,0
TOTAL	100,00	100,00	0,0

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA FINANCIACIÓN TOTAL

	1999	2002	% var
Baleares	2,03	1,99	-2,0
Canarias	4,73	4,73	0,0
Murcia	2,79	2,81	0,7
Madrid	12,47	12,84	3,0
Valencia	10,03	10,03	0,0
Rioja	0,84	0,83	-1,2
Catalunya	16,73	16,67	-0,4
Castilla-La Mancha	4,84	4,83	-0,2
Cantabria	1,65	1,65	0,0
Aragón	3,45	3,43	-0,6
Andalucía	19,18	19,15	-0,2
Galicia	7,79	7,71	-1,0
Extremadura	3,26	3,23	-0,9
Castilla-León	7,22	7,14	-1,1
Asturias	2,99	2,97	-0,7
TOTAL	100,00	100,01	0,0

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

COMENTARIOS DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE GALICIA A LA
DOCUMENTACIÓN PRESENTADA POR LA
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN
EL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN

1. En primer lugar creemos necesario insistir en que con arreglo al espíritu del sistema de financiación, y a los principios de equidad y suficiencia que lo inspiran, el análisis de la incidencia de la evolución censal sobre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma debería extenderse tanto a los diversos aspectos que relacionan la población con el coste de los servicios (número de habitantes, envejecimiento, dispersión, etc.), como a la valoración de sus efectos sobre la generación de los recursos disponibles por cada Comunidad para la atención de esos servicios.

La valoración de la incidencia de los cambios de población, mas allá de la simple consideración del número de habitantes, responde a la propia lógica del sistema, que nos remite en definitiva a considerar las necesidades de gasto en función de los diferentes componentes que en cada caso influyen en el coste de los servicios, sin lo cual decaería cualquier pretensión de equidad y suficiencia. De ahí la incorporación de modulaciones que bajo diferentes formas se recogen en el modelo (envejecimiento, dispersión, insularidad, etc.) y también la necesidad de tomar en consideración otras nuevas (población dispersa y población usuaria, en el bloque de competencias sanitarias) que no figuran contempladas, pero que tienen una importante repercusión en la

configuración final del coste de determinados servicios, y que deberán ser tenidas en cuenta en cualquier planteamiento de modificación del sistema.

Respecto a la necesidad de considerar la relación entre población e ingresos, la misma redacción del artículo 4. A), a) de la Ley 21/2001, “...Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior...”, nos conduce a esa conclusión, ya que en el actual modelo cuando se habla de necesidades de financiación y de masa homogénea de financiación se está haciendo referencia a ingresos, cuya evolución debe ser por lo tanto igualmente considerada.

Por todo ello, en nuestra opinión, y sin perjuicio del acotamiento de objetivos que dentro del proceso de análisis puedan asignarse a un grupo de trabajo concreto, cualquier metodología de revisión del actual modelo de financiación que ignorase esos planteamientos conduciría inevitablemente a la invalidez de las conclusiones obtenidas, en cuanto, con toda probabilidad, sus resultados ahondarían en las deficiencias del sistema y lo harían inaceptable para muchas Comunidades Autónomas.

2. La utilización de datos correspondientes a la recaudación real en el año 2002 de los tributos cedidos que se computan en el sistema con criterio normativo, y su inclusión en los cuadros elaborados a efectos de análisis por la Administración General del Estado, nos parece por lo tanto necesaria. Sin embargo, para que su tratamiento fuese metodológicamente correcto parece conveniente introducir algunas modificaciones, a las que nos referiremos seguidamente.

- a) Para garantizar un tratamiento homogéneo de la recaudación real deberían utilizarse las cifras del rendimiento de los impuestos antes del ejercicio por parte de cada Comunidad Autónoma de sus competencias normativas, neutralizando de esa forma el efecto, positivo o negativo, que sobre la recaudación de los tributos puedan tener las decisiones tomadas en ejercicio de su autonomía financiera.
- b) Las hipótesis analizadas en los cuadros elaborados por la A.G.E. no incluyen la repercusión de la evolución de los datos que afectan a las necesidades de financiación de los Servicios Sociales. Aunque el peso de este bloque dentro del sistema es significativamente menor que el de las competencias comunes y sanitarias, sus mayores necesidades de financiación derivadas del crecimiento de la población envejecida deberían también ser consideradas.
- c) En cuanto a la ponderación del envejecimiento de la población en el bloque de competencias sanitarias todas las evidencias apuntan a que la actual relación 2'85/1 entre el gasto de los mayores de 65 años y el resto, indicada en el informe de la A.G.E., no es representativa del mayor coste de los servicios que han de prestarse a ese segmento de la población, y resulta totalmente inadecuada para la cobertura real del gasto que originan. Consideramos necesario analizar la incidencia de ese hecho en la generación de insuficiencias de financiación para varias Comunidades Autónomas, incluyendo en los cuadros hipótesis de ponderación en ningún caso inferiores al 3'3/1 (estimación de

la OCDE referida a ocho países de la U.E.), aunque el informe elaborado por el Servicio Galego de Saude, remitido al Grupo de Trabajo, demuestra que en el caso de Galicia esa relación se sitúa en el 4,3/1.

A partir de las nuevas necesidades de financiación obtenidas para el año 1999, desagregadas por los tres bloques de competencias, incorporando la repercusión de la evolución de la población y de la población envejecida en la forma utilizada por los cuadros que se nos envían, e incorporando en otros el resultado de establecer una nueva ponderación en las competencias sanitarias para este último sector de población, se aplicarían los índices de actualización, para obtener las nuevas necesidades de financiación hipotéticas del año 2002.

d) Respecto a los índices de actualización hay que apuntar que el utilizado en los cuadros (IPC) es ajeno por completo a la realidad del incremento del coste de los servicios, y por lo tanto a las necesidades reales de financiación. El propio modelo establece un índice de evolución del ITEn, para el Fondo de Suficiencia, y para la asignación de los presupuestos sanitarios por parte de las Comunidades Autónomas, y del PIBpm como garantía, temporal, de financiación sanitaria para estas últimas. Teniendo en cuenta la diferente naturaleza de los bloques competenciales parecería lógico utilizar índices diferenciados para cada uno de ellos. Por lo que atañe a su cuantificación una posible referencia podría estar constituida por el promedio del incremento de gasto experimentado durante el período 1999- 2002 en todas las Comunidades, lo que posiblemente proporcionaría unos crecimientos no muy alejados del IPC+2'5, para el bloque de

competencias comunes, del PIB+ 3, para el de competencias sanitarias, y del IPC+5 para el de servicios sociales.

Los datos correspondientes a las nuevas necesidades de financiación en el año 2002, obtenidos en la forma indicada en párrafos anteriores, darían paso a la reelaboración del cuadro de comparación entre las necesidades de financiación hipotéticas y los recursos proporcionados por el sistema en el año 2002, que podría constituir un aceptable punto de partida para la valoración de la situación en el indicado ejercicio.

PRINCIPADO DE ASTURIAS

ANÁLISIS DEL TEXTO PRESENTADO EN REUNIÓN CON FECHA 24 DE ENERO

1. ANÁLISIS SOLICITADO POR LAS ISLAS BALEARES

A nuestro juicio el análisis regresivo planteado puede considerarse como un instrumento útil desde el punto de vista ilustrativo, sin embargo creemos que en los actuales términos la bondad del modelo es mínima (pocos datos, un solo año, etc)

Cierto es que podría avanzarse en este sentido añadiendo datos de los ejercicios 2003 (liquidación provisional) y 2004 y 2005 (entregas a cuenta), no obstante, no parece que las conclusiones de este estudio vayan a ir mucho más lejos de las que ya conocemos, es decir, que existe cierta relación entre ingresos tributarios y variación poblacional, algo por otra parte completamente lógico. Sin embargo, es evidente que la relación o vinculación entre ambas variables no tiene por qué ser plena, es decir el incremento de los recursos no tiene por qué cubrir en su totalidad el mayor coste que supone un incremento poblacional, y esto es así por dos causas:

1. La participación en las recaudaciones tributarias no se define para todos los tributos en términos de recaudación real, sino que para los Impuestos Especiales y el IVA (con un peso importante dentro de los recursos globales) la distribución se realiza por medio de índices de consumo, con lo cual un incremento recaudatorio debido a un aumento de la población en estos tributos en un determinado territorio no tiene por qué incrementar en idéntica proporción los índices de consumo de la citada Comunidad (lo que no implica que estos índices de consumo no se incrementen y con ello la participación en la recaudación).
2. La existencia de distintos pesos de las distintas partidas de ingreso dentro de la financiación total de cada Comunidad Autónoma. Así por ejemplo, en la liquidación del ejercicio 2002 han resultado más favorecidas las CC.AA. con un mayor peso del IRPF sobre sus recursos totales por tratarse del ingreso que presenta un mejor comportamiento (por eso Baleares resulta perjudicada en términos relativos puesto que el peso de IVA, que evoluciona a una tasa muy inferior a la del IRPF, representa una parte muy importante de sus recursos totales). De modo que el efecto derivado de los distintos pesos de cada ingreso dentro de los recursos totales parece en principio independiente de la evolución de la población o incluso de la propia recaudación tributaria real de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, da la impresión de que lo único que podemos llegar a afirmar mediante un análisis en términos de correlación es que los ingresos

tributarios sí pueden estar compensando al menos parcialmente los mayores costes por causa de la población.

Por otra parte, el hecho de que el incremento de ingresos no iguale a la evolución de la población no tiene por qué provocar problemas de insuficiencia financiera puesto que la existencia de economías de escala provoca que la relación entre población y gasto no sea de 1:1. De hecho CC.AA. en las que la población se mantiene constante o decrece pueden estar viendo crecer sus costes como consecuencia de una redistribución interna de la población existente. Asimismo, puede darse el caso de Comunidades Autónomas en las que el incremento de los costes sea más que proporcional al incremento de la población. Difícilmente podremos llegar a algún tipo de conclusión lógica al respecto si nos negamos a analizar las necesidades de gasto reales.

En otro orden de cosas, el documento remitido por la Comunidad Balear solicitaba la remisión de las actas del Grupo de Trabajo, desconocemos si se ha llevado a cabo tal remisión y si es así solicitamos la remisión de las citadas actas a todas las CC.AA.

2. PROPUESTA DE ARAGÓN

Si bien entendemos que el análisis realizado por la Administración del Estado no responde exactamente a la propuesta formulada por Aragón, los cálculos que figuran en el cuadro 4 pueden resultar de gran utilidad en la medida en que muestran como la variación de los índices de consumo afecta sobremanera al sistema.

En el citado cuadro 4 se observa como CC.AA. que han ganado población en términos absolutos y relativos ven caer sus índices de consumo relativos, esto parece carecer de toda lógica. Por el contrario, otras CC.AA. que también han ganado población ven como sus índices de consumo se incrementan más que proporcionalmente, si aceptamos el hecho de que el incremento poblacional se debe fundamentalmente a la llegada de población inmigrante y que este segmento poblacional suele generar menores ingresos que gastos, ¿qué sentido tiene este incremento del consumo más que proporcional?. Desde nuestro punto de vista existen dos posibles explicaciones, o bien el incremento de la población tiene en algunas Comunidades un impacto directo sobre los ingresos vía índices de consumo, o como parece más lógico este tipo de efectos se debe a la utilización por parte del INE de una nueva metodología para el cálculo de los índices.

Si como sospechamos, estos efectos se deben al cambio metodológico, lo más normal sería rehacer las cifras del año base, en otro caso se estaría rompiendo la suficiencia dinámica del sistema.

Al margen de lo anterior, al igual que ya sucedía con el análisis de correlación solicitado por Baleares lo que parece desprenderse de este estudio

es que con carácter general (desde luego existen excepciones) las Comunidades Autónomas que ganan población ganan ingresos mientras que las que pierden población también ven caer sus ingresos en términos relativos. Por otra parte el incremento relativo de la financiación total suele ser menos que proporcional a la variación de la población (y lo mismo sucede con las pérdidas de población y recursos), teniendo origen este hecho fundamentalmente en la evolución de gran parte de los recursos que proporciona el sistema a un mismo índice, el ITE nacional.

Cabe indicar en último lugar que en el cuadro 3 relacionado con la propuesta de Aragón se ha incluido una columna que contempla la recaudación real por tributos cedidos. Entendemos que dicha interpretación no responde a la propuesta de la Comunidad de Aragón que proponía “analizar si los instrumentos contemplados por el sistema de financiación son o no adecuados en el sentido de presentar una suficiencia dinámica”. A nuestro juicio, el sistema no razona en términos de recaudación real de los tributos tradicionalmente cedidos sino en términos de recaudación normativa por lo que no cabe considerar a estos ingresos como un instrumento de financiación del sistema.

3. CÁLCULOS REALIZADOS EN INTERPRETACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE MADRID Y CANARIAS Y COMPLETADOS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (AGE)

En primer lugar, y a la vista de los textos remitidos por parte de las Comunidades de Madrid y Canarias, entendemos que si bien ambas propuestas se sitúan en una misma línea no son coincidentes, mientras Canarias propone realizar los cálculos en 2002, Madrid se refiere al año base.

En este sentido, desde el Principado de Asturias estamos de acuerdo con la propuesta de aislar la población del sistema y entonces aplicar los nuevos índices, sin embargo, entendemos que la forma de aislar el efecto población no debería ser la que se presenta en los cuadros 5 y siguientes del documento objeto de análisis.

El análisis realizado parte de una afirmación más que discutible: “las necesidades financieras evolucionan al mismo ritmo que la población”. Así, una Comunidad que aumenta su población en un 3% vería incrementarse sus costes en idéntica proporción mientras que un territorio con una pérdida poblacional mínima debería afrontar menores costes. A nuestro juicio esta afirmación rompe por completo la lógica del sistema aprobado por unanimidad en 2001, un sistema que reconoce que en la determinación de las necesidades financieras influyen otros factores como la renta o la densidad poblacional e incluso llega a considerar que una parte de los costes es fija e independiente de la población.

En nuestro caso una caída de la población total en una cuantía inferior al 0,95% no afecta a la baja a los costes sino más bien todo lo contrario puesto que la población mayor de 65 años no ha cesado de crecer en nuestra Comunidad suponiendo aproximadamente un 23% de nuestra población total. Del mismo modo, este descenso de la población no ha provocado el cierre de escuelas o la necesidad de menos profesores, puesto que la población sigue igual de dispersa en el territorio del Principado con respecto al ejercicio 1999. Estamos de acuerdo en el hecho de que una pérdida de población puede hacer caer las necesidades financieras, sin embargo, para que esto suceda la pérdida de población tiene que ser relevante y no creemos que el descenso que se ha producido en el Principado de Asturias deba ser considerado como tal. Si hablamos por ejemplo de educación (por el peso que supone la citada competencia dentro del bloque competencias comunes), lo cierto es que la población en edad escolar ha caído entre 1999 y 2004 en gran parte de las Comunidades Autónomas y no por ello se está considerando que sus necesidades financieras sean ahora menores.

En cuanto a los datos de partida se toma el 94% del total de necesidades financieras asignadas a competencias comunes en el ejercicio 1999. Desde nuestro punto de vista, si lo que se pretende es aislar la componente poblacional (en cuyo caso podría tener sentido el análisis planteado) no se debería tomar el 94% de las necesidades totales puesto que actuando así se está modificando la forma en que se calculan las necesidades financieras y no se consigue aislar la variable población del resto de la distribución. Recordemos que para calcular las necesidades financieras del bloque competencias comunes en el año base se asigna un mínimo fijo, se distribuye en función de los indicadores de población, superficie, dispersión e insularidad, se agregan los fondos para paliar la escasa densidad de población y renta relativa y se aplican una serie de modulaciones. A nuestro juicio, si se pretende aislar la variable población del resto habría que trabajar únicamente con el resultado de distribuir el 94% del importe inicial según población (excluido el mínimo fijo) sin tener en cuenta los subfondos adicionales y las reglas de modulación, en otro caso, se estaría suponiendo que elementos como el mínimo fijo, el subfondo de renta relativa o el subfondo por escasa densidad de población evolucionan al mismo ritmo que la población y eso contradice la propia lógica del sistema aprobado. Por ejemplo en el caso del Principado de Asturias se está suponiendo que el mínimo de 39,66 millones de euros (igual para todas las Comunidades e independiente de la población) decrece, ¿responde esta interpretación a la lógica del sistema?

Por nuestra parte, hemos tratado de realizar la simulación que se propone, sin embargo, dada la poca claridad de la Ley en lo que respecta a la determinación de las necesidades financieras en el año base y el desconocimiento de numerosos datos, no somos capaces de rehacer los cálculos sin conocer las cifras de 1999, a estos efectos resulta fundamental la difusión de esta información por parte de la AGE.

Desde el punto de vista metodológico, en los cuadros 5 y 6 se recalculan las necesidades hipotéticas relacionadas con las competencias comunes y con sanidad dejando al margen las necesidades financieras relacionadas con servicios sociales (algo que como ya hemos comentado en varias ocasiones no parece tener demasiada justificación). Sin embargo, en el cuadro 7 cuando se hace la comparación entre necesidades hipotéticas y reales se toma la cifra real de financiación total de 1999 (columna 4), que recordemos incluye el subfondo servicios sociales. Esta forma de operar supone aceptar el hecho de que los subfondos de sanidad y competencias comunes evolucionan al mismo ritmo que la población mientras que el subfondo servicios sociales permanece constante (cuando se determina en su totalidad en función de la población mayor de 65 años, precisamente la variable que más se ha modificado con respecto a 1999). A nuestro entender, una cosa es negarse a analizar el impacto de la población sobre el apartado 4.C (amparándose en que no se aprobó tal opción en el CPFF) y otra muy distinta es suponer que dicho fondo permanece constante y ajeno a la variación de la población. A nuestro juicio este supuesto está distorsionando los resultados del análisis practicado por la AGE y proporciona un "exceso" de financiación superior al "real". Como posible solución se proponen dos opciones:

1. Al comparar las necesidades hipotéticas con las reales, se podría eliminar del total de financiación real en euros 1999 la componente servicios sociales con lo cual se reduciría el llamado "exceso de recursos".
2. También se podría razonar para el subfondo servicios sociales en idénticos términos a los planteados para los apartados A y B del artículo 4 y calcular así unas necesidades de financiación hipotéticas que resultasen mínimamente comparables con las necesidades reales de 1999 (Cabe recordar en este punto que para el bloque competencias comunes habría que aislar el efecto población de los restantes elementos que intervienen en la distribución)

El estudio propuesto por la AGE supone a su vez que las necesidades financieras evolucionan entre 1999 y 2002 al IPC, este supuesto representa un concepto completamente nuevo en el sistema de financiación, si esto es así, no entendemos el por qué cuando el sistema actualiza o deflacta cuantías entre 1999 y 2002 no se recurre al IPC sino al ITE (así se opera con los nuevos trasposos o con el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos) o por qué la garantía de asistencia sanitaria se fija en términos de PIB o incluso por qué en 1999 se trabaja con financiación de ese año y no con las necesidades de 1996 (año base del sistema 1997-2001) evolucionadas al IPC.

A nuestro juicio, la propia suficiencia dinámica del sistema reconoce que las necesidades de financiación evolucionan a una tasa superior al IPC por lo que se propone realizar las actualizaciones al ITE regional (la LOFCA o la propia Constitución española reconocen que los ingresos autonómicos deben

evolucionar a un ritmo similar al de los ingresos estatales), que parece ser el indicador que determina el modelo. Por otro lado, ya se ha comentado por parte de nuestra Comunidad Autónoma en otro documento el hecho de que el IPC no refleja la evolución real del gasto (mucho menos en el ámbito sanitario donde el propio sistema exige una evolución al ITE).

En cuanto a la incorporación de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales al análisis, a nuestro juicio y como ya se ha comentado previamente no responde a la lógica del sistema. Una cosa es plantearse la bondad de la metodología empleada para el cálculo de las recaudaciones normativas, algo que entendemos no es en modo alguno la tarea propuesta a este grupo de trabajo, y otra muy distinta es penalizar a las Comunidades Autónomas por el ejercicio de sus competencias normativas y por las mejoras en la gestión. De hecho, en el cuadro 9A se compara la recaudación normativa de 1999 con la recaudación real de 2002, con lo que se está obviando el hecho de que la brecha entre recaudación normativa y real ya se producía en 1999. Si lo que se pretende es analizar la evolución de la recaudación real por tributos cedidos (algo que como ya hemos comentado no parece ser el objeto del grupo de trabajo) se deberían comparar las recaudaciones reales de 1999 y 2002.

A nuestro juicio, el sistema de financiación pretende garantizar la cobertura de unos gastos mínimos mediante la cesión de unos recursos mínimos, de ahí la búsqueda de la igualdad entre necesidades financieras y recursos del sistema de financiación, sin tener en cuenta la capacidad normativa ejercida por las CC.AA. La capacidad normativa se introduce en el sistema para incrementar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y permitir a estas cierto margen de autonomía de modo que si una Comunidad decide incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos será para prestar servicios adicionales o en mejores condiciones y nunca para mantener la situación de partida. Así, suponiendo que las recaudaciones normativas se calculan correctamente, el diferencial entre estas y la recaudación real sería el margen de que disponen las Comunidades para financiar los citados servicios adicionales. Además hay que tener en cuenta que los tributos analizados presentan una componente cíclica importante, así por ejemplo el actual diferencial favorable se sustenta fundamentalmente, además de en el ejercicio de competencias normativas al alza y en las mejoras en la gestión, en una buena marcha del mercado inmobiliario, de modo que cuando el citado mercado se ralentice es bastante probable que la evolución de los tributos tradicionalmente cedidos sea inferior al ITE (estancamiento del Impuesto de Patrimonio, reformas del Impuesto sobre Sucesiones,...).

En definitiva, no creemos que sea el objeto de este grupo de trabajo plantearse la metodología empleada para el cálculo de las recaudaciones normativas por lo que podría excluirse del análisis la financiación obtenida por esta vía pero en ningún caso deberían incluirse las recaudaciones reales. Y en cualquier caso si se comparan recaudaciones reales, debería también incorporarse esta cifra en 1999.

4. CONCLUSIONES

- Aunque parece existir cierta relación entre ingresos y población, el análisis aislado de los ingresos en términos de correlación no muestra si dicha vinculación es suficiente para compensar los mayores gastos derivados de la variación poblacional, algo que difícilmente podremos conocer si nos negamos a analizar el impacto de la población sobre las necesidades de gasto reales.
- Se debería analizar en mayor profundidad el impacto de los cambios metodológicos (índices de consumo) sobre los ingresos autonómicos.
- La evolución de las necesidades financieras en idéntica proporción a la población no nos parece adecuada y únicamente sería aceptada desde nuestra Comunidad Autónoma si en realidad se aísla la componente poblacional del resto del modelo, algo que la metodología actual no consigue. Únicamente así (teniendo en cuenta las diferencias de costes) podríamos hablar en términos per cápita.
- Si no se va a analizar el impacto de la población en el ámbito de los servicios sociales, dicho bloque debería excluirse de la financiación total.
- No creemos que las necesidades financieras reales evolucionen al IPC, en otro caso los sistemas de financiación aprobados hasta ahora siempre estarían proporcionando a las Comunidades Autónomas un exceso de financiación.
- No debe introducirse la recaudación real de tributos cedidos y tasas en el análisis.

Oviedo, 7 de febrero de 2005

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

**POSICIONAMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
LA RIOJA EN EL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN
DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA**

C.P.F.F.
Grupo de Trabajo: POBLACIÓN
Comunidad Autónoma de La Rioja

Comentarios de partida

En relación con la correlación entre la evolución de los ingresos y la población y las disparidades que se advierten en Baleares y en menor medida en La Rioja, hemos de advertir que en nuestro caso estas disparidades se deben a las valoraciones del año base, 1999, en diferentes tributos o la liquidación del ejercicio 2002. Inquietudes que se trasladaron en su día a la D. G. de Financiación Territorial y se encuentran pendientes de análisis por esta Comunidad Autónoma. Análisis que cuesta realizar por el nivel de información disponible.

Hechos detectados son la valoración desproporcionada del impuesto sobre determinados medios de transporte, que tres años después tienen un decremento del 18% sobre el ejercicio 1999, un rendimiento estimado por encima de la realidad del impuesto minorista de hidrocarburos, y unos rendimientos inexplicables del IRPF, del impuesto sobre el tabaco o el de hidrocarburos.

Reflexiones sobre los Cuadros facilitados por la Administración Central en el desarrollo del Grupo de Trabajo del día 24 de enero de 2005.

Los Cuadros no responden a las inquietudes planteadas dentro del Grupo de Trabajo sino que avanzan el posicionamiento de la Administración Central avanzando en la reunión del 21 de Diciembre del 2004: *"LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, DISPONEN DE FINANCIACIÓN SUFICIENTE PARA ATENDER LAS NECESIDADES TRANSFERIDAS, A PESAR DEL INCREMENTO POBLACIONAL"*.

- Respecto al Cuadro nº 1: POBLACIÓN Y POBLACIÓN RELATIVA y Cuadro nº 2: RECURSOS ASIGNADOS POR EL SISTEMA no hay nada que decir, tan solo resaltar el cambio que se está produciendo en el peso relativo de la población de las CC.AA., con unos crecimientos muy desiguales.

- En el Cuadro nº 4: ANÁLISIS COMPARADO DE LOS INGRESOS Y DE LA POBLACIÓN se advierten disfunciones importantes. En La Rioja, ya se ha comentado al principio, se observan disfunciones, por no decir errores de hecho, que explican esta falta de correlación entre crecimiento de la población y financiación.

De los siguientes Cuadros creo que se advierten posturas que no reflejan el sentir del Grupo de Trabajo o, que en mi opinión, no se han recogido adecuadamente.

Lo que se pretende demostrar por un lado son las necesidades de financiación de competencias comunes y por otra parte las sanitarias. Para ello se ignora la singularidad de los servicios sociales y entiendo que se incluyen en las competencias comunes.

Se cuantifica el 94% de las necesidades de financiación, porque son las que se interpreta que corresponde a la población, ignorando las que obedecen a otras variables, se le actualiza en base al crecimiento de la población y se le aplica el crecimiento del IPC regional hasta conseguir una homogeneidad de esas cifras en el ejercicio 2002.

Por otra parte se hacen evolucionar los recursos, considerándolos tanto a nivel normativo como real. Evidentemente como se encuentran por encima de las necesidades parece que la conclusión es obvia: *"Todas las Comunidades Autónomas tienen suficiente financiación para cubrir sus necesidades"*.

No podemos estar más en desacuerdo con los planteamientos por los siguientes motivos:

1º.- Las necesidades de financiación (coste de prestación de servicios) las originan fundamentalmente la población, pero no solo el número de ésta, también depende de la dimensión, superficie, insularidad, etc. etc. Por tanto, influyen otras variables que hacen que la prestación de los servicios públicos no dependen sólo del número de habitantes sino de otras variables. En cualquier caso, siempre se ha contemplado el mínimo, que corresponde a la financiación que cada CC.AA. venía recibiendo y que descansa en el coste efectivo de las transferencias asumidas.

2º.- La evolución de las necesidades de competencias comunes crece al IPC. Con la rigidez del marco funcionarial, estatutario o laboral al servicio de las Administraciones Públicas, la evolución de competencias como Educación, Universidad, Servicios Sociales que puedan evolucionar al IPC., está muy apartada de la realidad. Parece más creíble una evolución cercana al PIB nominal o al ITE regional que a un IPC. Por otra parte, como se expuso en el Grupo de Trabajo, el cambio demográfico asignado por la inmigración hace que aparezcan costes inevitables. El crecimiento en Educación Infantil y Primaria, a pesar de que el alumnado disminuya en Bachiller y Formación Profesional hace que los grupos que generan contratación de profesorado, crezcan en los primeros y nos puedan reducir en los segundos.

3º.- Introducir la recaudación real de los tributos cedidos tradicionalmente a las CC.AA, nunca se había planteado. En cualquier caso, habría que partir de la recaudación real y no normativa del año base. Por otra parte se tendría que considerar el uso de la capacidad normativa. Y por último, se desincentivaría la gestión de estos tributos por las Administraciones Territoriales.

4º.- Algunas comunidades autónomas uniprovinciales tienen incluido en el Fondo de Suficiencia, su participación en los tributos del estado por sus competencias como "Diputación" y por otra parte es necesario homogeneizar el nivel competencial.

Con todos estos parámetros considerados, aún no compartiendo el diseño global, los resultados finales serían diferentes.

PLANTEAMIENTO DE LA RIOJA.-

La última revisión del sistema de financiación fue la que se recogió en la Ley 21/2001, y que se logró por unanimidad de todos. Fue un acuerdo que, quizá ninguna de las CC.AA. o a la propia Administración Central no hubiera planteado, pero que recogió un poco de cada una hasta conseguir un acuerdo por unanimidad.

Es cierto que, muchos de nosotros, cuatro años después de 1999 -año base del sistema- podemos recuperar las críticas de aquella negociación, pero el acuerdo a que se llegó en su día fue el que fue y con él deberíamos ser respetuosos.

Por otra parte, se trata de aproximar el coste de prestación del servicio en cada territorio a través de un peso atribuido a cada variable de necesidad moduladas en su caso o con una modulación global para acotar crecimientos.

Además, si se aísla la variable de necesidad "Población" de las otras variables incluidas en el acuerdo en sentido amplio, seguramente apreciaremos que no existen divergencias tan acusadas.

Para conseguir dicho objetivo, es preciso dar una lectura sosegada al Artículo 4, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de CC.AA., y cuantificar todas las variables, conforme al siguiente detalle:

A) BLOQUE DE COMPETENCIAS COMUNES:

a) Fondo General:

- Mínimo Fijo:

- Población:

- Superficie

- Dispersión

- Insularidad

b) Fondo escasa densidad:

c) Garantía de mínimos:

- Diferencial de "Coste Efectivo".
- d) Fondo de Renta Relativa:

e) Las modulaciones que se aplican a algunas CC. AA. y que pesan sobre el global o sobre la variable población si se desea.

B) BLOQUE DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN EN SERVICIOS SANITARIOS:

a) Fondo General

- Población protegida
- Población mayor de sesenta y cinco años
- Insularidad

b) Garantía de mínimos

- Diferencial de "Coste Efectivo".

c) Fondos específicos

C) BLOQUE DE COMPETENCIAS EN SERVICIOS SOCIALES

- Fondo General
- Población mayor de 65 años
- Garantía de mínimos.
 - Diferencial de "Coste Efectivo".

Todas estas variables son las que perfilan el coste de prestación del servicio por habitante. Evidentemente el coste de prestación en cada comunidad en base a este acuerdo aprobado es diferente.

Mención especial merece el apartado de "Diferencial de Coste Efectivo". En todas las revisiones del Sistema de Financiación, las Administraciones Territoriales, consideran como mínima la financiación que percibían y que descansaba en el coste efectivo.

Este apartado responde a ese diferencial entre el coste efectivo y la cuantificación de las variables de necesidad y que constituye lo que se ha venido a llamar "Garantía de Mínimos".

Si se ha delimitado correctamente la variable "población", es posible que nos encontremos con una financiación per-cápita más homogénea, únicamente desvirtuada por las modulaciones.

En mi opinión, esta es la variable sobre la que habría que trabajar. Por tanto deberíamos diferenciar la financiación que puede ser variable en función de la desviación poblacional y el resto que es fija, y que evoluciona a una tasa "normativa" del ITE regional.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN A PARTIR DE 1999.

Una vez diferenciada la variable población del resto, es decir, una vez aislados los costes fijos, por llamarlos de otra manera (resto de variables), de los variables (Población), vamos a ver cómo evoluciona.

El incremento de población significará un aumento de las necesidades de financiación de algunas CC.AA en función del coste per-cápita de su año base actualizado.

Las CC.AA que pierden población no deberían perder financiación porque no disminuyen sus costes.

QUIÉN FINANCIA EL CRECIMIENTO DE POBLACIÓN.-

El crecimiento de la población se debe fundamentalmente a la inmigración y es un segmento que deja pocos ingresos a las CC.AA y sin embargo pesa significativamente en los gastos que origina.

Dicho esto, y se podría profundizar sobre esta argumentación, es admisible que el habitante demanda servicios pero genera ingresos. Si esto es así parte lo asumiría la CC.AA. que incrementa población y parte la Administración Central.

La argumentación de porqué la Administración Central no es otra que es la que se está beneficiando del crecimiento de todos los impuestos y sus competencias no le presionan sobre el gasto. Por tanto debe generar mayor capacidad de ahorro que las Administraciones Territoriales, pero en cualquier caso, es evidente que el principio de suficiencia sólo puede atenderse con los recursos globales.

La proporción podría aproximarse a un 70-30 o un 60-40, ya que los impuestos principales se encuentran cedidos en esa proporción.

CREACIÓN DE UN FONDO ESPECÍFICO PARA LA POBLACIÓN.-

La propuesta anterior podría perfilarse con la creación de un fondo no consolidable anualmente, pero que podría consolidarse en la medida que el mapa poblacional vaya cobrando estabilidad.

El fondo se dotaría con un 70/60 de la estimación del coste per cápita extraído por el procedimiento anteriormente apuntado por la variación global de población.

Las CC.AA. que no incrementaran su población o perdieran no percibirían nada. Las CC.AA que crecieran en población percibirían una parte en función de ese crecimiento relativo. Los años siguientes se iría regularizando ese flujo, es decir, si alguna CC.AA que hubiera ganado población los años anteriores perdiera población perdería su parte proporcional del Fondo hasta el límite del suelo establecido con las necesidades de financiación iniciales.

REGIÓN DE MURCIA



OBSERVACIONES AL DOCUMENTO ENTREGADO POR LA REPRESENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN LA REUNIÓN DEL DÍA 24 DE ENERO DE 2005

Una vez analizado el documento que la Administración General del Estado presentó al Grupo de Trabajo de Población en su pasada reunión de 24 de enero, consideramos oportuno hacer una serie de consideraciones a los cálculos efectuados. A pesar de las notables diferencias que presentan los planteamientos desarrollados, a efectos de simplificar las observaciones realizadas, distinguimos dos tipos de análisis en función del objetivo pretendido. El primero de ellos es el examen de la evolución de la financiación y su relación con el crecimiento demográfico, que englobaría los dos primeros apartados del documento ministerial. El segundo análisis es el estudio de la actualización de las necesidades de financiación según la nueva población registrada e incluye los dos últimos apartados del documento.

1. El análisis de la relación entre la evolución de la financiación y el de la población.

No cabe duda, que el estudio de la evolución de la financiación autonómica y de su relación con la correspondiente a la población se trata de un planteamiento **interesante para analizar la situación de cada Comunidad Autónoma** y comprender, a través de él, las causas de un determinado **comportamiento financiero**. Sin embargo, consideramos que no puede servir de base para la toma de decisiones en el seno del grupo, por adolecer de numerosos inconvenientes, entre los que destacamos los siguientes:

- **Se trata de dar respuesta a un interrogante de imposible solución**, pues no podemos afirmar si el crecimiento de la financiación es suficiente para cubrir las mayores necesidades financieras generadas por la variable población. El sistema de financiación no afirma que la dinámica de la financiación deba ser proporcional a la de la población para garantizar la suficiencia de aquella y, desde luego, no parece razonable concluir en este sentido. Por esta razón, y en mayor medida, no podemos afirmar que, ante un aumento de la población, si la financiación sigue un comportamiento con mismo signo se pueda considerar que el sistema cubre las mayores



necesidades generadas y, en consecuencia, cumple con el principio de suficiencia financiera.

Buena prueba de la **dificultad** que plantea este debate son las continuas **contradicciones** en las que se incurre en el documento al extraer **conclusiones** de los diversos análisis planteados. De tal manera, si en el análisis de correlación lineal se afirma la existencia de una “correlación acusada para el caso de los tributos compartidos” (página4), en el apartado de los cálculos solicitados por Aragón, se concluye que “no puede afirmarse que los porcentajes de participación entre Comunidades Autónomas en los distintos impuestos compartidos reflejen el incremento de los porcentajes de población” (página 5) y, finalmente, en el apartado de la actualización de las necesidades de financiación se afirma que “los recursos de naturaleza fiscal parecen seguir en buena medida los incrementos de población...” (página 8).

Como consecuencia de lo anterior, un análisis cuya resolución dependa del instrumento metodológico que se aplique y de la interpretación que se le dé a su resultado lo inhabilita para ser la base de la propuesta de trabajo de este grupo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- **Desconoce el tratamiento que hace el sistema de la variable población como variable proxi de las necesidades de financiación autonómicas.** La relación entre población y necesidades de financiación está definida perfectamente por la Ley 21/2001 en el artículo 4º de manera independiente en cada bloque competencial. En ningún momento define la relación que debe haber entre la evolución de la población y el de la financiación para considerar que esta última cubre suficientemente las necesidades anuales de gasto de cada Comunidad.

- Los cálculos efectuados por el Ministerio cometen **excesivas simplificaciones**. El análisis de la relación entre la evolución de la financiación y la de la población debe captar una **tendencia** y, en consecuencia, no puede limitarse a la observación de un solo registro temporal (2002). Al contrario, debe ampliarse con los datos del avance de liquidación de **2003** y a la financiación estimada de **2004-2005** efectuada en base a las entregas a cuenta. Asimismo, no puede estudiar sólo el impacto



de la población obviando el impacto del **ciclo económico** de cada Comunidad.

Estas observaciones son válidas tanto para el caso de la regresión lineal efectuada (debe ser multivariante y con serie temporal 1999-2005) como para el análisis comparativo de la evolución de los índices de población respecto de los mecanismos financieros del sistema (el dato de financiación debe deflactarse por el crecimiento del PIB regional).

Por otro lado, tampoco estudia el efecto que tiene en la dinámica global de la financiación de cada Comunidad Autónoma **la composición** de la misma y que, en gran medida, condiciona su capacidad de crecimiento, dado el distinto comportamiento de cada mecanismo financiero.

- **Es un planteamiento injusto** porque permite el aumento de las **disparidades regionales**. El aumento de la población registrado en España desde 1999 se ha producido de manera asimétrica entre las Comunidades Autónomas, afectando especialmente a aquellas autonomías receptoras de los flujos migratorios. En el caso de la Región de Murcia, el 70% del aumento de la población registrado entre 1999 y 2003 es de nacionalidad extranjera. El impacto de la población inmigrante sobre las haciendas regionales tiene un perfil diferencial por la elevada demanda de servicios públicos que produce y la reducida capacidad contributiva que presenta. Es un hecho incuestionable el bajo nivel de renta y patrimonio que presentan los inmigrantes así como su bajo consumo, por lo que su capacidad de aportación a las haciendas regionales es muy limitada.

La prueba más evidente de este hecho, es el aumento de las disparidades autonómicas en las **financiaciones per cápita**. Así, si la Comunidad de Murcia partía en 2002 de una financiación por habitante por competencias comunes del 91% de la media, en 2002 apenas llegaba al 87%.

Ante este hecho, la cuestión que se plantea es **qué divergencias puede admitir un sistema basado en la suficiencia y en la solidaridad interterritorial**, máxime cuando las Comunidades Autónomas que se ven más afectadas son aquellas que partían de una menor financiación por habitante. El hecho se agrava cuando, además, alguna de estas regiones, cuenta también con un bajo nivel de renta per cápita, como es el caso de la Comunidad de Murcia.



2. El análisis de la actualización de las necesidades de financiación por la evolución de la población .

- La **estimación** de las “**nuevas necesidades de financiación hipotéticas**” realizada en los cuadros 5 y 6 **no guarda relación** alguna con los mecanismos definidos por la Ley 21/2001 para el cálculo de las necesidades de financiación del año base. Debe ser, precisamente, el **artículo 4** el referente para efectuar dicha estimación.
- La **actualización de las necesidades de financiación** del año base no puede efectuarse en base a los **índices de precios regionales sino al ITE**. En el marco del sistema de financiación autonómica los flujos se evolucionan al índice estimado de crecimiento de las necesidades de gasto; un índice que en los sistemas anteriores se calculaba sobre la evolución del PIB nominal nacional, de los ITAE y, que en el actual, debería aplicarse sobre el crecimiento de los ITE. De hecho, el propio sistema exige que el gasto sanitario efectivo de cada Comunidad Autónoma evolucione, como mínimo, al ITE nacional por entender que este último es el ritmo de crecimiento de las necesidades de financiación. Al margen de esta consideración, la propia naturaleza de las competencias asumidas provoca que las necesidades de gasto crezcan por encima del índice de precios al consumo, incluso en relación a los gastos de personal.

Esta observación no es una cuestión menor. De hecho, si repetimos los cálculos efectuados por la Administración General del Estado en el cuadro 7 y actualizamos las “nuevas necesidades de financiación hipotéticas” al ITE, comprobaremos que los resultados cambian notablemente al compararlas con la financiación percibida en 2002.

Según las conclusiones del cuadro 10 todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de Baleares, perciben en 2002¹ una financiación superior a sus necesidades teóricas de gasto, alcanzando este exceso el 7,8%. Sin embargo, con la actualización al ITE, la financiación se muestra claramente insuficiente para cubrir las nuevas necesidades de financiación, salvo tasadas excepciones. En conjunto,

¹ Según criterio normativo de los tributos cedidos



dicha insuficiencia financiera asciende al 2,7% de las necesidades actualizadas. En el caso de la Región de Murcia, el exceso de financiación de 76,8 millones de euros calculado por el Ministerio pasa a ser una deficiencia de 104,5 millones de euros.

- El cómputo de la **recaudación real** de los **tributos tradicionalmente cedidos** en lugar de la **norma recaudatoria** tal y como sugiere la Administración General del Estado en los cuadros 9 y 10, nos parece inaceptable por razones de diversa naturaleza:
 - Como **exigencia** del propio **sistema de financiación** que desde 1987, suprime el criterio de recaudación real por la normativa para **no penalizar a las Comunidades Autónomas más eficientes** en la recaudación de los impuestos cedidos, puesto que, la contrapartida a estos mayores ingresos es un mayor esfuerzo material y humano por mejorar su gestión tributaria y, en su caso, el legítimo ejercicio de la capacidad normativa autonómica como parte de la política económica de los respectivos gobiernos regionales.
 - **No es homogénea la comparación de los términos de 2002 y 1999**. Se está comparando la **recaudación real de 2002 con la normativa de 1999**, la cual a su vez tiene su origen último en la recaudación real del ejercicio **1990** evolucionada según los ITAE. Recordemos que en los cálculos del año base del modelo 1997-2001 no se ajustó el dato de recaudación normativa a la recaudación real de 1996.
 - **Tampoco es homogéneo** el criterio de comparación entre los distintos **mecanismos** que componen la financiación de **2002** pues compara recaudación real de los tributos cedidos con la normativa de los compartidos. Veamos como en el caso de la tarifa autonómica del **IRPF** se elimina el impacto del ejercicio de la capacidad normativa autonómica.



Como conclusión, podemos afirmar que el trabajo de análisis de las financiaciones realizado hasta el momento puede ser ilustrativo para profundizar en el conocimiento del sistema y de las particularidades que presentan algunas Comunidades Autónomas. Sin embargo, creemos inaplazable dirigir los trabajos del grupo hacia una dirección que nos permita elaborar una propuesta que de cumplimiento efectivo a la cláusula de actualización del artículo 4 de la Ley 21/2001. Debe ser este precepto, además, el referente para estimar las nuevas necesidades de financiación. Finalmente, consideramos ilógico e inoportuno que los cálculos efectuados sustituyan principios básicos del sistema de financiación autonómica por otros alternativos y ajenos al mismo que sólo introducen confusión al análisis efectuado, reducen la fiabilidad de los resultados obtenidos y, desde luego, desvía el debate hacia cuestiones distintas de las que han justificado este grupo de trabajo. Nos referimos, esencialmente, a la sustitución del criterio normativo por el de la recaudación real de los tributos cedidos y a la actualización de los valores del sistema con el IPC regional en lugar de con el ITE.