

José Sánchez Maldonado \_Universidade de Málaga  
Carmina Ordóñez de Haro \_Universidade de Málaga  
Carmen Molina Garrido \_Universidade de Málaga

Administración&Cidadanía. \_1/2006

# As necesidades relativas de gasto das CC.AA. Elaboración dun indicador baseado na poboación



*Un problema secular do financiamento das comunidades autónomas de réxime común foi a ausencia dun criterio explícito de equidade en que basear a distribución rexional dos recursos financeiros, o que ocasionou que se distribuísen horizontalmente de xeito bastante discutible e xerou diferenzas amplas no financiamento territorial por habitantes.*

*Neste traballo abórdase a análise dun criterio de equidade baseado nas necesidades relativas de gasto das diferentes rexións. O obxectivo final é deseñar un indicador simple baseado na poboación, que diferencie entre os grandes bloques competenciais das comunidades autónomas: sanidade, educación, servizos sociais e competencias comúns. Conclúese propoñendo o establecemento de bloques de financiamento diferenciados atendendo ás funcións de gasto máis representativas mencionadas anteriormente.*

**&** Palabras clave: financiamento autonómico, necesidades de gasto



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	125
O FINANCIAMENTO AUTONÓMICO: ALGUNHAS CONSIDERACIÓNS XERAIS	125
DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO	128
A MEDICIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO NOS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO APLICADOS EN ESPAÑA	140
ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO SEGUNDO A POBOACIÓN	147
RESUMO E CONCLUSIÓNS FINAIS	169
BIBLIOGRAFÍA	171



## INTRODUCCIÓN

O presente traballo ten como obxectivo o estudo do cálculo das necesidades de gasto relativas no marco do financiamento dos gobernos subcentrais. Este estudo realizarase desde diferentes perspectivas, entendendo en todas elas a nivelación como a garantía dun nivel de servizos equivalente en todos os territorios.

A estrutura é a que se explica a seguir. En primeiro lugar, analízanse os problemas básicos do financiamento autonómico e dúas posibles vías de reforma futura. En segundo lugar, estúdanse os aspectos xerais relativos ás necesidades de gasto e, dentro deles, describíranse as principais achegas metodolóxicas seguindo os traballos realizados por Bosch e Escribano (1988), Castells e Solé (2000), López Casanovas (1999), López Laborda (2000) e o *Libro blanco sobre la financiación* de las CC.AA. (1988). En terceiro lugar, repásase a medición e cuantificación das necesidades de gasto nos sistemas de financiamento autonómico aplicados ata a actualidade no noso país. En cuarto lugar, proporciónase unha estimación propia das necesidades de gasto nas tres funcións máis representativas: sanidade, educación e servizos sociais. Esta estimación está baseada na consideración da poboación como principal indicador das necesidades de gasto. Para rematar, realizamos un resumo coas principais conclusións obtidas.

## O FINANCIAMENTO AUTONÓMICO: ALGUNHAS CONSIDERACIÓNS XERAIS

Con toda seguridade, na actualidade, o tema do financiamento autonómico ocupa praza de honor na lista dos que xeraron maior volume de literatura, tanto académica como mediática, nos últimos trinta anos en España. Postos a buscar os antecedentes desta discusión, cabe apuntar á Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA) como responsable dun modelo de facenda autonómica –para as comunidades autónomas (CC.AA.) de réxime común– que outorgaba un tratamento asimétrico dos ingresos e dos gastos públicos descentralizados. Así, atopámonos cun sistema que conxuga un escaso nivel de autonomía financeira –o que leva aparelado unha escasa responsabilidade fiscal– cunha grande autonomía desde o lado do gasto público.

Nos momentos actuais, o funcionamento do modelo de financiamento presenta tres problemas básicos: un importante desequilibrio financeiro de carácter vertical, unha moi desigual distribución horizontal do financiamento por habitante e unha gran falta de responsabilidade fiscal.

### Desequilibrio vertical

Parece claro que calquera reforma do sistema de financiamento autonómico ten que resolver a cuestión previa de como se deben distribuír os recursos tributarios entre a facenda central e o conxunto de facendas autonómicas. A solución que se veu aplicando mostra ás claras a existencia dun desequilibrio vertical na asignación de recursos e competencias entre a Administración central e as administracións autonómicas. Desde o lado dos ingresos, o Estado dispón dos instrumentos tributarios máis potentes e máis elásticos ao crecemento da renda. O seu financiamento propio nítrese en case un 60% de impostos correntes sobre a renda (32,2% do IRPF, incluído o Imposto sobre a renda de non residentes, e 27,5% do Imposto de sociedades) e nun 40% de impostos sobre a produción e importacións (29% a través do IVE e 11% a través doutros impostos indirectos). Pola contra, o financiamento impositivo das CC.AA. baséase, en máis das súas dúas terceiras partes, nos impostos indirectos e só nun 30% nos impostos directos. A desigual evolución dos distintos tipos de impos-

tos está facendo progresar de forma diferente os recursos impositivos dos que dispoñen ambas as dúas administracións.

Por outro lado, as CC.AA. presentan unha forte vinculación das súas competencias coas principais políticas sociais. Neste ámbito, fenómenos como a inmigración, a universalización da asistencia sanitaria, as demandas de políticas educativas e o desenvolvemento da asistencia social fixeron crecer moito unha serie de gastos sociais que son competencia das CC.AA. Pola contra, os gastos da Administración central están máis desconectados das demandas sociais e a súa evolución vén determinada en maior medida por factores de custo e polos acordos alcanzados con outras administracións, mantendo, deste xeito, unha maior marxe de discrecionalidade en moitas das súas partidas.

#### Desigual financiamento *per capita*

Transcorridos máis de vinte anos desde o primeiro modelo de financiamento autonómico, obsérvase unha distribución horizontal dos recursos financeiros bastante discutible en termos de equidade. Dito doutro xeito, existen diferenzas no financiamento por habitante que lles permiten a algunhas CC.AA. obter cantidades moi superiores á media estatal. Non é lóxico, nin politicamente aceptable a longo prazo, que algúns territorios reciban un financiamento superior non apoiado en criterios obxectivos para a prestación das mesmas políticas (tramo autonómico); menos aínda, que a diferenza poida acadar ata unha terceira parte nos dous extremos da relación. Así, atopámonos con que o País Vasco se sitúa nun 67% por riba das Illas Baleares. Pero ata dentro das comunidades de réxime común as diferenzas de financiamento son bastante superiores ao que sería xustificable en termos de posibles disparidades nos custos de provisión dos servizos.

#### Escasa autonomía financeira e déficit de responsabilidade fiscal

O último acordo de 2001 xa se facía cargo deste inconveniente e pretendeu dar un paso adiante na súa resolución ao equilibrar a composición da cesta de tributos, engadíndolles aos impostos xa cedidos desde 1997 unha importante porción da imposición indirecta. Iso supoñía, con todo, pechar os ollos ante o feito de que os problemas de fondo neste campo se xeran fundamentalmente pola carencia de competencias normativas no lado dos novos impostos cedidos. A concesión de participacións territorializadas no IVE e nos impostos especiais harmonizados, na medida en que non implican competencias normativas, non supoñen unha ampliación real do grao de autonomía fiscal. Pola súa banda, a facultade de alterar nun 10% cara a arriba ou cara a abaixo o tipo de gravame dos impostos especiais nacionais sobre a electricidade e determinados medios de transporte supón un cambio puramente marxinal, porque neste escenario o que marca a diferenza é poder alterar ou non o tipo de gravame do IVE ou os impostos especiais harmonizados.

Neste eido, hai algo que destacar en relación co uso por parte dos gobernos autonómicos da súa capacidade normativa nos impostos propios que xiran sobre a renda: ningunha C.A. elevou os tipos de gravame da tarifa autonómica do IRPF (33% do total), o seu instrumento de recadación máis potente. En sentido contrario, a maior parte utilizou a súa ampla competencia normativa para reducir os ingresos propios ao introducir máis deducións na cota do imposto. Esta conduta estivo acompañada de múltiples promesas de redución, cando non eliminación, do Imposto de sucesións.

En canto aos impostos indirectos, a maior parte das CC.AA. incrementou o Imposto sobre transmisións patrimoniais e algunhas utilizaron parcialmente a súa capacidade normativa no Imposto por venda polo miúdo de hidrocarburos.

En resumo, o uso da capacidade normativa autonómica sobre as fontes de ingreso non foi aproveitado, en xeral, para conseguir máis recursos financeiros. Ademais, cando as CC.AA. se decidiron a facelo, actuaron sempre subindo os impostos sobre o consumo, aqueles que os cidadáns perciben menos, e diminuindo os impostos sobre a renda, os máis visibles electoralmente.

Nestes días en que se veñen suscitando múltiples propostas de reforma do sistema de financiamento, consideramos que as posibles alternativas de futuro, á parte de restablecer o equilibrio financeiro vertical –cun Estado central que deberá proporcionarlle un maior volume de recursos ao sistema–, deberán pasar ineludiblemente por dar resposta ás dúas seguintes consideracións:

#### A\_ Incrementar a autonomía e a responsabilidade financeira. Os espazos fiscais propios

Ata agora, a permanente provisionalidade do sistema permitiulles aos gobernos rexionais resistirse a aceptar con todas as consecuencias as súas responsabilidades fiscais e continuar esixindo transferencias adicionais da facenda central para aumentar os seus propios recursos. Culminado o proceso de traspaso de practicamente todas as competencias transferibles que comportan niveis significativos de gasto, chegou xa o momento de formular o establecemento dun sistema onde se comparta verdadeiramente a responsabilidade fiscal entre autonomías e Goberno central.

No novo escenario, cómpre reclamar a creación de espazos fiscais propios. As autonomías tiveron ata agora pouca marxe legal para crear impostos propios e, cando o fixeron, a maioría das veces foron impugnados polo Goberno central perante o Tribunal Constitucional. Haberá que habilitar parcelas onde as comunidades poidan crear novos tributos (ecolóxicos, sobre a auga, as actividades turísticas ou a ordenación do territorio) e posibilitar que haxa un “compromiso expreso” do Goberno central de que non vai recorrelas.

Así mesmo, resulta imprescindible incrementar a capacidade normativa no lado da imposición indirecta, especialmente no IVE. Aquí podería estudarse a posta en marcha e posterior cesión da fase retalista deste imposto.

#### B\_ Garantir a igualdade de acceso aos servizos públicos

O novo modelo deberá garantir de xeito efectivo a igualdade de acceso de todos os cidadáns aos servizos públicos fundamentais. A desigualdade xera disparidades importantes na capacidade de prestación dos servizos, que acaban incidindo na calidade de vida dos cidadáns.

A prol disto, é necesario rescatar a estimación das necesidades de gasto do lugar secundario no que permaneceron. Nesta liña, preséntase como reto ineludible afinar na selección dos indicadores de necesidade, principalmente en relación cos servizos de sanidade, educación e servizos sociais.

O establecemento dunha fórmula adecuada de necesidades de gasto dista moito de ser un problema sinxelo, esencialmente porque as rexións españolas difiren entre si en multitude de aspectos que poden afectar tanto ás necesidades de servizos públicos como ao seu

custo de provisión. Na nosa opinión, o problema ten dúas posibles solucións razoables. A máis sinxela é a igualdade pura e dura de recursos por habitante. Esta solución, sen ser perfecta, ten a vantaxe da súa simplicidade e de que, con toda probabilidade, non é unha mala aproximación, na práctica, ao principio de igualdade de acceso.

A outra opción sería ponderar a poboación pola súa estrutura demográfica, tendo en conta o patrón observado de gasto educativo, sanitario e social por grupos de idade e o peso destas tres partidas no gasto autonómico total, traballando en ambos os casos con datos correspondentes a España no seu conxunto.

## **DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO**

### **ASPECTOS XERAIS**

A principal vantaxe que presenta a descentralización predicada pola teoría do federalismo fiscal é que, baixo determinadas condicións, este proceder pode xerar melloras no nivel de benestar social. Estas vantaxes están determinadas, fundamentalmente, pola maior adecuación da prestación dos servizos públicos ás necesidades e preferencias particulares dos cidadáns residentes en cada un dos territorios. Con todo, a descentralización fiscal, levada ata as súas últimas consecuencias e sen ningún tipo de axuste, podería dar lugar a desequilibrios que xorden como consecuencia dos distintos niveis de desenvolvemento dos territorios que forman parte dun país.

Nestes casos, a capacidade que teñen os diferentes gobernos subcentrais para financiar os servizos públicos da súa competencia pode ser distinta, o que lles permitiría aos territorios máis desenvolvidos subministrar un maior ou mellor nivel de servizos públicos dada unha presión fiscal ou, de forma alternativa, outorgándolles a posibilidade de exercer unha menor presión fiscal mantendo o mesmo nivel de servizos que nos territorios máis desfavorecidos.

Estes desequilibrios territoriais poden chegar a crear problemas de eficiencia e de equidade. En primeiro lugar, a existencia de diferenzas no trato segundo o territorio de residencia pode xerar incentivos para que os individuos elixan a residencia segundo criterios externos á localización eficiente dos factores produtivos. En segundo lugar, a posibilidade de que, debido ás diferenzas interterritoriais de capacidade fiscal, dous cidadáns, idénticos desde o punto de vista fiscal, eventualmente reciban distintos niveis de servizos públicos soportando a mesma presión fiscal podería dar lugar ao incumprimento do principio de equidade horizontal que rexe na maior parte dos sistemas tributarios do noso contorno. O principio de equidade horizontal afirma que dous individuos con igual capacidade de pagamento e idénticas necesidades deben ser tratados de forma equivalente polo sector público, independentemente do lugar de residencia. Polo tanto, o sector público debería garantir a efectivización deste principio.

Así mesmo, no ámbito do sector público tamén debe existir unha preocupación pola garantía do equilibrio financeiro vertical, isto é, a garantía de que cada un dos niveis de goberno poida prestar un determinado nivel estándar dos bens e servizos da súa competencia. Dito doutro xeito, hai que garantir que os distintos niveis de goberno dispoñan dos ingresos necesarios, xa sexan ingresos fiscais ou transferencias, para cubrir as necesidades de gasto respectivas co mesmo nivel de suficiencia. Entendemos por necesidades de gasto os recursos financeiros necesarios para que unha xurisdición poida prestarlles aos seus cidadáns un nivel



de bens e servizos públicos da súa competencia similar ao nivel prestado como media polo conxunto de xurisdicións.

Xa que logo, desde o cumprimento do principio de equidade vertical, é necesario que os gobernos centrais doten os órganos subcentrais dos recursos necesarios para restablecer o equilibrio entre ingresos e gastos. Ademais, desde a perspectiva da equidade horizontal, cómpre que o reparto dos devanditos recursos entre os órganos subcentrais que así o acrediten se realice garantindo a correspondencia entre os ingresos potenciais e cadansúas necesidades de gasto. Estes fondos, que reciben a denominación de subvencións “de nivelación”, pretenden asegurar que cada xurisdición poida prover un nivel similar de servizos sen ter que esixirles niveis impositivos significativamente distintos aos seus cidadáns.

As subvencións de nivelación estarán, polo tanto, directamente relacionadas cos indicadores de necesidades de gasto e inversamente relacionadas coa capacidade fiscal. Por iso, e para a súa determinación, albíscase como imprescindible o cálculo tanto dos indicadores de capacidade fiscal como dos indicadores de necesidades de gasto. Ahmad e Craig (1994) realizan, neste sentido, dúas recomendacións: a primeira delas é que as decisións das unidades de goberno receptoras da subvención non inflúan na súa contía; a segunda, que o sistema elixido para calcular as subvencións sexa fácil de aplicar na práctica e non supoña custos de administración excesivos.

O índice de capacidade fiscal adóitase calcular mediante a suma ponderada dos subíndices representativos dos distintos ingresos que están a disposición dos órganos subcentrais. A ponderación utilizada para cada un destes subíndices sería o peso dos rendementos da fonte de ingresos correspondente sobre o total de ingresos. Na práctica é frecuente utilizar como indicador de capacidade fiscal a base impositiva real de cada goberno. Con todo, este índice sería manipulable se se parte do suposto dunha elasticidade da base impositiva respecto ao tipo impositivo maior que cero. Neste caso, os gobernos receptores da subvención terían incentivos para incrementar os tipos impositivos e desgastar as súas bases impositivas, dado que a redución na recadación se vería compensada por un aumento da subvención percibida. Como alternativa propúxose desde diversos ámbitos a utilización dalgún indicador de actividade económica xeral cuxa magnitude non estea determinada polas decisións ou actuacións dos gobernos receptores da subvención, como pode ser o valor engadido bruto ou o consumo das familias.

Se, como vimos, é difícil atopar un indicador apropiado da capacidade fiscal, maior dificultade reviste estimar un índice das necesidades de gasto. Tanto desde a literatura facendística como desde os axentes implicados no proceso, sucedéronse diversos intentos encamiñados a identificar os indicadores máis adecuados para determinar as necesidades de gasto autonómicas. Ata o momento, só parece existir certo acordo no peso preferente que lle corresponde á poboación de cada comunidade autónoma.

O primeiro que chama a atención ao examinar as diferentes investigacións é que, en todo caso, están encamiñadas á construción de medidas relativas de necesidade de gasto. Xa que logo, permiten coñecer a participación das xurisdicións subcentrais nunha cifra global determinada, pero non cal é ese importe global ou, doutra forma, cales son as necesidades de gasto globais de cada nivel de goberno, central, autonómico ou local. Polo tanto, os índices elaborados proporcionan información sobre a cantidade de recursos por habitante que debe recibir unha xurisdición en relación aos recursos por habitante recibidos como media por todas as xurisdicións.

Do mesmo xeito que ocorre nalgúns países do noso contorno, algunhas investigacións aplicadas ao noso país defenden a identificación das necesidades de gasto coa poboación. Non obstante, outros traballos poñen de manifesto que as necesidades de gasto poden non estar ben representadas pola poboación, ao ser o resultado dunha gran cantidade de pequenas influencias, o que dificulta a elaboración dos índices de necesidades.

Para determinar as necesidades de gasto, en primeiro lugar, resulta necesario identificar os bens e servizos públicos que van ser obxecto de análise. Con carácter xeral, elíxense as funcións de gasto máis significativas e, a continuación, estímase as necesidades de gasto de cada servizo público. Para iso, identifícase unha serie de indicadores de necesidades, que normalmente son factores de demanda e de custo, e establécense as ponderacións que debe recibir cada factor para compoñer o índice de necesidades de gasto do servizo público correspondente.

É na depuración desas variables e no establecemento das súas ponderacións onde xorden as maiores discrepancias entre os diferentes traballos. Podemos distinguir tres aproximacións metodolóxicas ao problema: o método de compoñentes principais, os métodos de regresión e a estimación directa das necesidades.

Calquera dos métodos é susceptible de ser utilizado na práctica, pero ningún é perfecto. As tres técnicas descritas teñen as súas vantaxes e inconvenientes. Daquela, o máis recomendable para alcanzar resultados satisfactorios parece ser a utilización combinada de todas elas.

#### APROXIMACIÓNS TEÓRICAS E EMPÍRICAS ÁS NECESIDADES DE GASTO

Como comentamos anteriormente, algunhas investigacións referidas ao noso país defenden a identificación das necesidades de gasto coa poboación. Entre elas atópanse os estudos que se basean nunha relación directa entre poboación e necesidades de gasto, como son os de Pedraja e Suárez Pandiello (1999) para a Administración local e Trebolle (1986) para as CC.AA. Outros autores establecen a necesidade de igualar o financiamento por habitante que recibe cada C.A.: Calsamiglia (1991), Herrero e Villar (1991a, 1991b), Castells e Solé Ollé (2000) ou Sánchez Maldonado (1992, 1993, 1999). Porén, outros traballos poñen de manifesto que as necesidades de gasto poden non estar ben representadas unicamente pola poboación, ao existiren outras variables que considerar para unha estimación máis exhaustiva dos índices de necesidades.

Nos apartados seguintes preséntanse as investigacións máis importantes realizadas no ámbito nacional para estimar as necesidades de gasto. Os estudos están clasificados en función da metodoloxía aplicada en cada un deles.

#### ANÁLISE MEDIANTE COMPOÑENTES PRINCIPAIS

O estudo realizado por Bosch e Escribano (1988) calcula un índice composto de necesidade utilizando a análise de compoñentes principais. Aínda que este traballo é relevante, ao ser o referente doutros posteriores, non aborda a construción dunha medida da capacidade fiscal autonómica nin ten en conta as externalidades existentes na provisión dun servizo.

Os servizos analizados son: sanidade, transporte, medio ambiente, lecer e cultura, vivenda e urbanismo, servizos sociais e educación; e procedeuse á selección discrecional dunha serie de indicadores base, que se reproducen no cadro 1, para estimar a necesidade relativa.

**Cadro 1. INDICADORES DE NECESIDADE RELATIVA**

<b>Sanidade</b>	<b>Lecer e cultura</b>
Taxa de mortalidade	Poboación menor de vinte anos
Taxa de natalidade	Poboación maior de sesenta e cinco anos
Morbilidade	Densidade de poboación
Poboación menor de cinco anos	Prazas hoteleiras
Poboación maior de sesenta e cinco anos	Vivendas carentes de servizos de hixiene
Vivendas carentes de auga corrente	Poboación en paro
<b>Transporte</b>	<b>Servizos sociais</b>
Densidade de poboación	Poboación maior de sesenta e cinco anos
Total de accidentes	Poboación menor de cinco anos
Poboación ocupada	Poboación en paro
Gasto en transporte	Persoas maiores de sesenta e cinco anos vivindo soas
Total de vehículos de escolaridade	Persoas adultas con menos de cinco anos
<b>Medio ambiente</b>	<b>Vivenda e urbanismo</b>
Cambio da poboación de 1970 a 1980	Vivendas carentes de servizos de hixiene
Poboación empregada na industria	Vivendas carentes de auga corrente
Número de membros por habitación no cuarto cuartil de ingresos	Vivendas construídas antes de 1950
Densidade de poboación	Número de membros por habitación no cuarto cuartil de ingresos
Prazas hoteleiras	Densidade de poboación
Poboación empregada na construción	Prazas hoteleiras
Total de vehículos	
Vehículos con máis de seis anos	

Fonte: Bosch e Escribano (1988)

Para determinar a ponderación de cada indicador aplícase a técnica de compoñentes principais<sup>1</sup>. A ponderación obtida aplícase ao valor do indicador en cada territorio, e obtense así o índice de necesidade relativa por habitante de cada servizo público. Este procedemento é aplicado en todos os servizos salvo educación, no que se constrúe un índice que atribúe as necesidades de gasto sobre a base dunha media ponderada dos matriculados en EXB, BUP e FP, utilizando como pesos o gasto por estudante en cada nivel de ensino. O índice agregado de necesidades obtense a través da suma ponderada de cada un dos índices parciais de servizo<sup>2</sup>. No cadro 2 reproducense os resultados obtidos:

**Cadro 2. ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO DAS CC.AA.**

	Índice de necesidade <i>per capita</i> (%)	Índice de necesidade (%)
Andalucía	7,10	24,35
Estremadura	7,07	3,94
Murcia	6,86	3,38
Castela-A Mancha	6,71	5,50
Asturias	6,68	3,77
Castela e León	6,25	7,56
Cantabria	5,83	1,30
Galicia	5,81	6,98
C. Valenciana	5,59	8,54
Navarra	5,55	1,17
Canarias	5,52	3,30
País Vasco	5,38	4,64
Aragón	5,25	2,51
Madrid	5,20	9,60
Baleares	5,10	1,34
Cataluña	5,10	11,62
A Ríoxa	5,02	0,48

Fonte: Bosch e Escribano (1988)

### ANÁLISE DE REGRESIÓN

O traballo de Castells e Solé Ollé (2000) estima as necesidades de gasto relativas das CC.AA. en 1994 mediante a suma ponderada dos índices de necesidades elaborados para cada un dos servizos dos que teñen asumidas as competencias. A ponderación outorgada está en función do gasto realizado polo conxunto de CC.AA. en cada un dos programas de gasto, que son recompilados no cadro 3:

## Cadro 3. PROGRAMAS DE GASTO

<b>Administración xeral</b>	<b>Medio ambiente</b>
Gastos xerais	Medio ambiente
Seguridade e protección civil	Medio natural
<b>Lecer e cultura</b>	<b>Infraestruturas e transportes</b>
Deportes	Infraestruturas hidráulicas
Cultura	Estradas
<b>Servizos sociais</b>	Transportes e comunicacións
Mocidade	<b>Servizos económicos</b>
Servizos sociais	Comercio
<b>Sanidade</b>	Turismo
Saúde	Agricultura
Atención primaria	Industria e enerxía
Atención especializada	<b>Emprego</b>
<b>Educación</b>	Emprego
Educación primaria	Traballo
Educación secundaria	<b>Vivenda e urbanismo</b>
Educación universitaria	Vivenda
Educación especial	Urbanismo
Outros ensinós	

Fonte: Castells e Solé Ollé (2000)

O índice relativo de necesidades que a C.A. *i* require para prover o servizo *j* ( $E_i/E_j$ ) obtense multiplicando o índice de necesidades do servizo ( $X_{ij}^*X_j^*$ ) polo índice do custo unitario dos factores empregados ( $c_{ij}^*c_j^*$ ). Isto é:

$$E_i/E_j = (X_{ij}^*/X_j^*) (c_{ij}^*/c_j^*) \quad [1]$$

O índice de necesidades do servizo ou, segundo os autores, “índice primario de necesidades de gasto” ten en conta non só os usuarios potenciais do servizo senón tamén outras variables como a superficie ou a dispersión da poboación. No caso de que algún programa de gasto teña máis dun indicador representativo –por exemplo, que existan varios grupos de usuarios potenciais–, a agregación realízase mediante ponderacións que son comúns a todas as CC.AA.

Finalmente, dado que as CC.AA. presentan diferenzas de partida en canto ao capital posuído, e aínda que estas diferenzas poden quedar reducidas nun período de tempo extenso coa simple aplicación das subvencións de nivelación, os autores incorporan unha compensación polas diferenzas nas dotacións iniciais de capital público. Esta compensación terá carácter transitorio e deberá estar baseada unicamente nas dotacións existentes no momento inicial, co que se evitarán posibles condutas estratéxicas das CC.AA.

A estimación do índice de necesidades de gasto realízase mediante a análise de regresión. No entanto, os autores advirten que os resultados obtidos deben tomarse como unha evidencia empírica máis, que necesitará da aplicación de xuízos de valor informados para determinar a fórmula de distribución final, e que se debe ter en conta, de por parte, a consideración dos resultados obtidos a través doutros procedementos como a estimación directa. Coa anterior cautela, procédese a estimar a seguinte ecuación para determinar as necesidades primarias de gasto:

$$G_{ij} = G_{ij}(X_{ij}, R_{ij}, Y_i, \epsilon_{ij}) \quad [2]$$

onde  $G_{ij}$  é o gasto non financeiro realizado polas CC.AA.,  $\epsilon_{ij}$  un termo de erro,  $X_{ij}$  as variables esóxenas indicativas de necesidade,  $R_{ij}$  as variables de control e  $Y_i$  a renda.

Unha vez estimada a ecuación, desenvólvese unha fórmula aditiva para o cálculo do índice de necesidades de gasto, que é o gasto en que incorrería cada C.A. se tivese os niveis medios nas variables de control, dados os valores observados no resto de variables.

No cadro 4 preséntase o índice primario de gasto para as funcións relacionadas cos servizos sociais (mocidade e servizos sociais), sanidade (saúde, atención primaria e atención especializada) e educación (educación primaria, secundaria, universitaria e outros ensinos). Ademais, inclúese o índice agregado para todas as funcións (ZEp), que utiliza como ponderación o gasto realizado polo conxunto de CC.AA. en cada función. Os índices de cada programa de gasto non se obteñen directamente da análise de regresión efectuada, senón que responden a unha media ponderada de diversas alternativas.

Logo de calcular o índice primario de necesidades de gasto agregado, cuantifícase o índice de custo unitario dos factores (c), que toma en consideración as transferencias correntes, os investimentos e as transferencias de capital. As variables utilizadas para construír este índice de custo son o índice territorial de prezos ao consumo e o prezo da vivenda.

Finalmente, o índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) obtense multiplicando o índice primario de necesidades e o índice de custo unitario. Así mesmo, como comentamos anteriormente, introdúcese a compensación pola existencia de déficits iniciais de capital público. Da suma ponderada do índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) e do índice de necesidades de investimento obtense o índice final de necesidades de gasto (ZE). No cadro 4 móstranse os resultados obtidos da estimación do índice de custo unitario dos factores (c), o índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) e o índice final de necesidades de gasto (ZE).

Cadro 4. VALORES DOS ÍNDICES DE NECESIDADES DE GASTO EXPRESADOS EN FORMA DE ÍNDICE RESPECTO DA MEDIA

	Serv. sociais		Sanidade		Educación			ZEp	c	ZEc	ZE		
	Mocidade	Serv. soc.	Saúde	At. prim.	At. espec.	Ed. prim.	Ed. sec.					Ed. univ.	Ed. espec.
Participación no gasto (%)	0.41	5.04	0.51	14.80	28.96	13.53	9.69	5.14	0.59	1.15	100.0	94.0	100
Andalucía	1.126	0.993	1.036	1.030	0.931	1.193	1.109	1.056	1.019	1.245	1.023	0.975	1.006
Aragón	0.872	1.053	0.944	1.066	1.124	0.862	0.887	0.968	0.808	0.836	1.051	0.962	0.977
Asturias	0.892	1.037	1.092	1.006	1.118	0.839	0.906	0.883	0.881	0.840	0.986	1.005	0.986
Baleares	0.871	0.955	1.095	0.974	0.993	0.955	0.894	0.925	0.961	0.863	0.985	1.011	1.077
Canarias	1.122	1.034	1.008	0.944	0.878	1.132	1.120	1.112	1.101	1.080	0.985	1.011	1.077
Cantabria	0.914	0.947	1.145	0.960	1.020	0.949	0.931	0.945	0.898	0.836	0.981	1.000	0.966
Castela e León	0.912	1.095	0.993	1.036	1.133	0.914	0.930	1.014	0.804	0.853	1.036	0.965	0.973
Castela-A Mancha	1.017	1.105	0.945	1.059	1.077	1.058	0.964	1.048	0.888	1.125	1.002	0.949	0.914
Cataluña	0.947	1.015	0.945	0.961	1.016	0.909	0.965	0.957	1.121	0.913	0.984	1.039	1.040
Extremadura	1.063	1.181	1.007	1.023	1.057	1.128	1.032	1.054	0.955	1.171	1.036	0.934	0.944
Galicia	0.904	1.086	1.111	1.019	1.095	0.925	0.945	0.914	0.902	1.027	1.016	0.972	0.994
Madrid	1.011	0.926	0.954	0.994	0.932	0.963	1.019	1.011	1.195	0.912	0.989	1.063	1.071
Murcia	1.052	1.042	1.003	1.036	0.910	1.137	1.044	1.047	1.010	1.069	1.024	0.967	0.991
Navarra	1.016	0.815	1.064	0.995	1.017	0.894	0.929	0.991	0.816	0.984	1.079	1.032	1.086
País Vasco	1.057	0.799	0.965	0.942	0.984	0.862	0.984	1.016	0.806	0.883	0.931	1.029	0.944
A Rioxa	0.863	1.006	1.233	1.036	1.088	0.894	0.874	0.925	0.768	0.810	0.942	0.960	0.882
Valencia	0.957	0.966	0.971	0.976	0.988	0.996	0.977	0.972	0.992	0.950	0.975	0.994	0.976
Desviación estándar	0.088	0.098	0.124	0.038	0.079	0.111	0.073	0.072	0.124	0.133	0.038	0.035	0.051
Máximo	1.126	1.181	1.233	1.066	1.133	1.193	1.120	1.112	1.195	1.245	1.079	1.063	1.086
Mínimo	0.863	0.799	0.945	0.942	0.878	0.839	0.874	0.883	0.768	0.810	0.931	0.934	0.882

Fonte: Castells e Solé Ollé (2000, cadro 4)

## ESTIMACIÓN DIRECTA

O traballo de López Casanovas (1999) ocúpase exclusivamente das funcións de sanidade e educación, representativas de máis das dúas terceiras partes do financiamento autonómico. O obxectivo do traballo é comparar o financiamento que percibirían as CC.AA. atendendo a criterios de necesidade relativa cos que se obterían se o financiamento se distribuíse en proporción á poboación. A tese subxacente é que o criterio de poboación pode supoñer un déficit no financiamento da sanidade das CC.AA. con maior avellentamento relativo. Con todo, este déficit pode compensarse cun superávit no financiamento da educación desas mesmas CC.AA.

As necesidades relativas de gasto en educación estímase como segue:

- 1º Cálculase o gasto público medio estatal en educación para os distintos estratos de poboación en 1995, con datos da OCDE e do Ministerio de Educación e Ciencia (MEC). Este gasto é o “esperado” en cada C.A., é dicir, o que lle correspondería a cada autonomía se dedicase a cada individuo o gasto medio estatal correspondente aos tramos de idade considerados.
- 2º Os gastos medios aplícanse aos estratos de poboación de cada C.A. e agréganse, de maneira que se obteñen as necesidades de gasto en educación para o conxunto de CC.AA.

As necesidades relativas de gasto en sanidade cuantifícanse do seguinte xeito:

- 1º O cálculo do gasto hospitalario esperado realízase a partir das medias estatais de frecuentación hospitalaria (altas/habitante) nos distintos tramos de idade e a partir dunha estimación do custo estatal por alta. Desta forma compútase para cada C.A. o gasto en que se incorrería se, dada a estrutura demográfica, a rexión presentase unhas taxas de frecuentación e un custo por alta idénticos á media estatal<sup>3</sup>.
- 2º Para calcular o gasto esperado en atención primaria opérase do mesmo xeito, a partir das medias estatais de frecuentación en atención primaria (consultas/habitante) para os distintos tramos de idade e dunha estimación do custo estatal por consulta.
- 3º Para calcular o gasto farmacéutico esperado, faise a partir das medias estatais dos consumos farmacéuticos (receitas) efectuados por activos e pensionistas e do gasto medio por receita en cada colectivo. Compútase para cada C.A. o gasto farmacéutico en que se incorrería se, dada a poboación activa e pensionista, a rexión exhibise uns consumos farmacéuticos e uns gastos por receita médica idénticos á media estatal.

No cadro 5 preséntase o exceso ou defecto de financiamento que lle corresponde a cada C.A., ao comparar o financiamento percibido segundo o criterio de necesidade relativa co que lle correspondería polo criterio de poboación.



**Cadro 5. FINANCIAMENTO SEGUNDO NECESIDADE - FINANCIAMENTO  
SEGUNDO POBOACIÓN EN PTAS. POR HABITANTE (e %)**

	Sanidade	Educación	Total
Andalucía	-5.884	10.788	4.904 (3,38)
Aragón	9.969	-9.239	730 (0,50)
Asturias	7.399	-8.437	-1.038 (-0,72)
Baleares	22	-1.873	-1.851 (-1,28)
Canarias	-10.201	8.325	-1.876 (-1,29)
Cantabria	3.562	-3.221	341 (0,24)
Castela e León	9.585	-7.435	2.150 (1,48)
Castela-A Mancha	5.893	-1.503	4.390 (3,03)
Cataluña	1.553	-4.475	-2.922 (-2,02)
C. Valenciana	-883	1.011	128 (0,09)
Estremadura	2.756	1.151	3.907 (2,70)
Galicia	6.060	-3.690	2.370 (1,64)
Madrid	-3.904	-782	-4.686 (-3,23)
Murcia	-5.438	7.576	2.138 (1,48)
Navarra	3.693	-5.601	-1.908 (-1,32)
País Vasco	-677	-5.560	-6.237 (-4,30)
A Rioxa	6.505	-8.168	-1.663 (-1,15)
Ceuta e Melilla	-10.819	8.276	-2.543 (-1,75)

Fonte: López Casanovas (1999)

#### ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES NO *LIBRO BLANCO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.*

Neste traballo chámase a atención sobre a definición do “nivel estándar dos bens e servizos públicos” que quere garantírselles ás autoridades xurisdiccionais. No libro branco non se opta por un estándar normativo determinado senón que se ofrecen catro criterios de equidade que deberían ser obxecto de negociación política:

- a) Igualdade de capacidade de gasto por habitante
- b) Igualdade de capacidade de gasto por usuario
- c) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente
- d) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente axustado

De cada un dos criterios de equidade deriva unha metodoloxía diferente. O elemento común a todas elas é que os órganos centrais do Estado son os competentes para determinar as necesidades do conxunto de entes autonómicos, polo que as necesidades de cada C.A. se van determinar como unha participación nese importe global.

- a) Igualdade de capacidade de gasto por habitante

A participación de cada C.A. será proporcional á súa poboación.

b) Igualdade de capacidade de gasto por usuario

Este criterio baséase na diferenza que pode existir entre o número de habitantes e o número de usuarios en determinados servizos, que son agrupados en cinco partidas distintas: educación, vivenda, servizos sociais, sanidade e resto de servizos. Os catro primeiros requiren a identificación dos usuarios, mentres que o último é un grupo residual, no que os usuarios coinciden coa poboación de cada C.A. Para calcular o volume de recursos que debe asignarse a cada grupo considérase o gasto efectivo en cada partida, que se distribúe baseándose no criterio dos usuarios. O financiamento da partida residual calcúlase por diferenza entre o gasto total que se vai distribuír e a suma das partidas anteriores.

O seguinte paso é identificar os usuarios potenciais de cada servizo. O estudo desbota a opción de utilizar usuarios reais, posto que con este indicador "as necesidades, supostamente obxectivas, acabarían calculándose de tal modo que o financiamento estaría, de feito, totalmente condicionado ao destino concreto que se lles dese aos recursos, é dicir, ao gasto efectivo das CC.AA. en determinadas áreas". Os criterios de estimación dos usuarios son os seguintes:

1. Educación: poboación menor de vinte e cinco anos (INE)
2. Vivenda e servizos sociais: porcentaxe de poboación que vive nos fogares máis pobres, grupo formado polo 50% de fogares con menores ingresos (INE)
3. Sanidade: poboación protexida
4. Grupo residual: óptase pola poboación equivalente, que se obtén corrixindo a poboación de dereito mediante un coeficiente que reflicte a diferenza entre o consumo total e o dos residentes, segundo datos de contabilidade rexional

Con estes criterios obtense o gasto garantido ás CC.AA. en cada servizo e, por agregación, o gasto garantido total.

c) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente

Todos os usuarios non consomen iguais cantidades do servizo para alcanzar o mesmo nivel de prestación. É necesario, xa que logo, converter "usuarios" en "usuarios potenciais". Un exemplo claro desta diferenciación atopámolo nos servizos sanitarios, nos cales a situación e/ou utilización das persoas de maior idade é diferenciabile do resto.

O cálculo dos usuarios equivalentes (UE) realízase do seguinte xeito:

$$UE = U + \beta * A \quad [3] \text{ onde:}$$

U: usuarios sanitarios

$\beta$ : coeficiente que indica a maior intensidade de atención que necesita este grupo

A: persoas nos tramos de idade máis avanzada

Unha vez convertidos os usuarios en usuarios equivalentes, a metodoloxía aplícase de igual forma que no apartado anterior.

d) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente axustado

Este criterio propón dar un paso máis: non só deben terse en conta as diferenzas de custo atribuíbles ás diferentes necesidades dos cidadáns senón tamén as diferenzas de custo que poden existir para producir unha unidade de ben público.

No libro branco propónse expresar o diferencial de custo como porcentaxe do custo normal por usuario equivalente, de forma que, multiplicando o número de usuarios polo factor de custo diferencial, obteríase o número de usuarios equivalentes axustados. No cadro 6 recóllese, para 1992, a participación porcentual de cada C.A. nos recursos totais para cada un dos catro estándares de equidade contemplados no libro branco.

**Cadro 6. NECESIDADES DE GASTO RELATIVAS DAS CC.AA. POR APLICACIÓN DOS CRITERIOS DE EQUIDADE DO LIBRO BRANCO (%)**

Comunidade	Poboación	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios axustados
Andalucía	19,18	20,46	20,30	20,06
Aragón	3,29	3,06	3,12	3,24
Asturias	3,03	2,84	2,87	2,87
Baleares	1,97	2,10	2,10	2,19
Canarias	4,13	4,56	4,48	4,81
Cantabria	1,46	1,42	1,43	1,42
Castela e León	7,07	6,73	6,85	7,08
Castela-A Mancha	4,59	4,66	4,71	4,90
Cataluña	16,80	16,12	16,13	15,85
Estremadura	2,94	3,07	3,09	3,17
Galicia	7,56	7,38	7,46	7,52
Madrid	13,70	13,09	13,00	12,67
Murcia	2,89	3,06	3,04	3,00
A Ríoxa	0,73	0,67	0,68	0,69
C. Valenciana	10,66	10,78	10,74	10,54

Fonte: Libro branco (1995: 188)

Para rematar, a modo de análise de sensibilidade, no cadro 7 aparece reflectida unha comparativa das distintas posicións ocupadas polas CC.AA. atendendo aos índices considerados en cada un dos traballos descritos. Estas posicións compáranse coa clasificación derivada da poboación de cada C.A. nos anos de referencia dos estudos.

**Cadro 7. CLASIFICACIÓN SEGUNDO A POBOACIÓN E OS ESTUDOS ANALIZADOS**

	Bosch e Escribano	Pob. 1988	Castells-Solé *	Pob. 1994	Pob. 1995	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios axustados
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	12	9	10	9	9	11	9	9
Asturias	9	10	11	10	10	12	12	12
Baleares	13	13	13	13	13	13	13	13
Canarias	11	8	9	8	8	8	8	8
Cantabria	14	14	14	14	14	14	14	14
Castela e León	5	6	6	6	6	6	6	6
Castela-A Mancha	7	7	8	7	7	7	7	7
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	5	4	4	4	4	4	4
Extremadura	8	11	12	12	11	9	10	10
Galicia	6	4	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	12	12	11	12	10	11	11
A Rioxa	15	15	15	15	15	15	15	15

Fonte: elaboración propia a partir do INE

\* A ordenación correspondente a este estudo non procede do índice desenvolvido no cadro 4 senón da cota de participación de cada C.A., co fin de homoxeneizar os resultados obtidos en cada un dos traballos.

Como se observa, existe unha correspondencia case exacta entre a ordenación derivada dos índices de necesidade dos estudos considerados e o criterio segundo a poboación. No caso do traballo de Bosch e Escribano, que é o que mostra maiores diferenzas entre o índice e a poboación, en dez das quince CC.AA. de réxime común as posicións mantéñense ou modifícanse nunha única posición. En Castells e Solé Ollé e no libro branco, a ordenación obtida dos indicadores presenta unha similitude case total coa poboación. Polo tanto, podemos concluír que utilizando diferentes metodoloxías se chega a unha ordenación das rexións similar á que se obtería baseándonos exclusivamente nun criterio moito máis sinxelo como é a poboación.

### **A MEDICIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO NOS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO APLICADOS EN ESPAÑA**

Neste apartado fixémonos no estudo da determinación das necesidades de gasto nos sistemas de financiamento das CC.AA. de réxime común vixentes no noso país. En primeiro lugar, centramos o estudo nos sistemas de financiamento precedentes ao actual, repasando a determinación das necesidades de gasto no período transitorio e nos quinquenios 1987-1991, 1992-1996 e 1997-2001. O caso da sanidade estudámolo separadamente. En segundo termo, repasamos a determinación das necesidades de gasto no modelo actual de financiamento das CC.AA. de réxime común.

## SISTEMAS DE FINANCIAMENTO PRECEDENTES AO ACTUAL

### O PERÍODO TRANSITORIO

Durante o período transitorio, cando unha C.A. recibía un servizo público, adquiría o dereito a que o Estado lle transferise o custo que supoñía a súa realización para a Administración central. É dicir, as CC.AA. recibían cadansúas transferencias aproximadamente iguais ao que o Goberno central viña gastando na devandita comunidade na competencia transferida (descontando a recadación obtida polos tributos cedidos e as taxas afectas aos devanditos servizos). Deste xeito, a necesidade de recursos estableceuse a través do chamado custo efectivo dos servizos transferidos, que pretendía recoller o custo total de cada servizo e que debía cubrir custos directos, indirectos e investimento de reposición. Este custo efectivo estaba referido ao momento da cesión, sen que se tivese en conta se había ou non diverxencias respecto dos niveis medios de prestación do servizo.

### PERÍODO 1987-1991

A segunda etapa no financiamento autonómico estendeuse desde 1987 ata 1991. Trátase dun período marcado polo feito de que o volume de gastos se incrementou considerablemente ao facelo así o proceso de transferencias.

O trazo fundamental foi a substitución dun financiamento baseado no custo efectivo por un financiamento fundamentado nunha serie de variables socioeconómicas<sup>4</sup>, dentro das cales a poboación tiña un peso predominante (ver cadro 8). Con todo, estas variables parecían responder a un exercicio de programación lineal na procura daqueles indicadores que mellor se adaptasen á estrutura do gasto transferido, de modo que se cumprise o requisito de que ningunha C.A. resultase prexudicada financeiramente respecto ao período anterior.

**Cadro 8. VARIABLES E PONDERACIÓNS. PERÍODO 1987-1991**

Variables	Comp. comúns	Comp. educación
Poboación	59,00	84,00
Superficie	16,00	15,00
Insularidade	0,70	3,10
Unidades administrativas	24,30	-
Constante	-	-2,50
Riqueza relativa	4,20	0,40
Esfuerzo fiscal	5,00	1,70

Fonte: Consello de Política Fiscal e Financeira das CC.AA. (CPFF)

### PERÍODO 1992-1996

O 20 de xaneiro de 1992, o CPFF aprobou o método para a aplicación do sistema de financiamento das CC.AA. no quinquenio 1992-1996. O principal trazo deste sistema é a continuidade, con lixeiros retoques, do sistema vixente con anterioridade. No respectivo ás variables determinantes das necesidades de gasto, prodúcense as seguintes novidades:

- Non se distingue entre grupos competenciais senón entre grupos de CC.AA., diferenciando entre CC.AA. con nivel competencial baixo e CC.AA. con nivel competencial alto
- Incorporárase, cunha ponderación moi reducida, a variable "dispersión xeográfica"

- A superficie reduce de forma moi sensible o seu peso para as CC.AA. de nivel alto, mentres que para as de nivel baixo a diminución máis importante prodúcese na variable "unidades administrativas"

**Cadro 9. VARIABLES E PONDERACIÓNS. PERÍODO 1992-1996**

<b>Variables</b>	<b>Nivel compt. baixo</b>	<b>Nivel compt. alto</b>
Poboación	64,00	94,00
Superficie	16,60	3,50
Insularidade	0,40	1,50
Dispersión	2,00	0,60
Unidades administrativas	17,00	0,40
Riqueza relativa	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

Fonte: Consello de Política Fiscal e Financeira das CC.AA.

#### **PERÍODO 1997-2001**

O sistema de financiamento das CC.AA. no quinquenio 1997-2001 rexeuse polos acordos do CPFF do 23 de setembro de 1996 e do 27 de marzo de 1998. Un dos elementos característicos do sistema de financiamento deste período foi que renunciou a recalcular as necesidades relativas das CC.AA., dando por bo o reparto de recursos que ata entón se viña realizando. Así, considerouse que as necesidades financeiras de cada C.A. viñan dadas polos recursos que obtivera no período anterior, adecuadamente actualizados.

#### **NECESIDADES DE GASTO EN SANIDADE**

Polo que respecta ao financiamento dos servizos sanitarios, este levouse a cabo, ata o modelo actual, a través dun subsistema independente rexido polo disposto na Lei xeral de sanidade (1986). Nesta lei explíctase un criterio de equidade e de necesidade para a repartición dos recursos sanitarios que garanta a igualdade de acceso dos individuos ao sistema para igual necesidade, establecéndose, para a repartición dos recursos, un criterio caputivo baseado na poboación protexida de cada C.A. A poboación protexida queda definida como a poboación de dereito de cada rexión, descontando aqueles colectivos que son asistidos por entidades administrativas de seguro libre.

#### **DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO NO SISTEMA ACTUAL DE FINANCIAMENTO DAS CC.AA.**

No ano 2001 finalizou o período de vixencia dos modelos de financiamento autonómico e sanitario, situación que se aproveitou para negociar conxuntamente ambos os dous sistemas. De aquí saíu, finalmente, un modelo de financiamento que integraba, ademais do financiamento das competencias comúns, a sanidade e os servizos sociais da Seguridade Social.

O novo modelo supoñía un cambio substancial en canto á metodoloxía seguida ata ese momento, de forma que a estrutura financeira do sistema pivotaba arredor de dous grandes bloques: as necesidades de gasto e os recursos para cubrilas.

Para a cuantificación do primeiro bloque, e segundo o disposto na Lei 21/2001, do 27 de decembro, era necesario determinar o financiamento das CC.AA. no ano base, ao que aplicar unha serie de variables e de regras de modulación e garantías.

#### FINANCIAMENTO DAS CC.AA. NO ANO BASE

A restrición inicial do sistema definiuse como a suma das restricións iniciais de cada un dos bloques competenciais do modelo. Esta restrición tomaba como base o ano 1999, posto que este era o último exercicio para o que se dispoñía das liquidacións orzamentarias cando se procedeu ao deseño do sistema.

A restrición inicial dos distintos bloques estaba constituída polas seguintes partidas:

Para o bloque de competencias comúns, o total estaba composto polas seguintes partidas:

a) O resultado da liquidación definitiva do ano 1999, polos seguintes conceptos:

Tarifa autonómica do IRPF

Participación nos ingresos do Estado, composta por:

- Participación nos ingresos territorializados do IRPF

- Participación nos ingresos xerais do Estado

Fondo de Garantía para o ano 1999

b) Os ingresos por tributos cedidos computados normativamente

c) Os ingresos por taxas afectas computados normativamente

d) O custo dos servizos transferidos cuxo importe non fose incluído na liquidación definitiva de 1999, pero que deben ser tidos en conta para os efectos de homoxeneizar os teitos competenciais das CC.AA.

e) Ao resultado de sumar os anteriores conceptos, deduciríase o custo daqueles servizos que, aínda tras pasados a unha determinada C.A., constituísen unha competencia singular desta

Para o bloque das competencias sanitarias, a restrición inicial estaba constituída polo seguinte total:

a) O financiamento resultante da liquidación definitiva do ano 1999 para as CC.AA. con competencias xa asumidas

b) O importe do financiamento resultante para as restantes CC.AA. integradas no Insalud Xestión Directa

Para rematar, o terceiro bloque recollía o financiamento dos servizos sociais da Seguridade Social. Esta restrición viña determinada polo financiamento resultante da liquidación definitiva do ano 1999.

En consecuencia, a restrición inicial do sistema de financiamento pode definirse como a seguinte expresión:

$$RI_t = RI_{cm} + RI_{san} + RI_{soc} \quad [9]$$

onde,

RI<sub>t</sub>: restrición inicial total

RI<sub>cm</sub>: restrición inicial competencias comúns

RI<sub>san</sub>: restrición inicial sanidade

RI<sub>soc</sub>: restrición inicial servizos sociais

Unha vez determinado o financiamento das CC.AA. no ano base, o seguinte paso era precisar as necesidades de financiamento para cada rexión, de acordo coa aplicación dun conxunto de variables sociodemográficas e distributivas.

**Cadro 10. RESTRICIÓN INICIAL DO SISTEMA (millóns de €)**

	Comp. comúns	Sanidade	S. sociais	Restrición inicial
Andalucía	5.590,06	4.418,07	107,19	10.115,32
Aragón	1.002,95	796,03	37,91	1.836,89
Asturias	778,82	74,83	25,21	1.553,86
Baleares	502,24	434,08	16,13	952,45
Canarias	1.327,46	990,96	20,32	2.338,74
Cantabria	420,75	357,07	13,53	791,35
Castela e León	2.251,13	1.527,11	87,25	3.865,49
Castela-A Mancha	1.419,18	1.027,84	47,35	2.494,37
Cataluña	4.297,50	4.001,69	109,66	8.408,85
C. Valenciana	2.690,02	2.494,97	64,58	5.249,57
Estremadura	963,22	676,00	27,44	1.666,66
Galicia	2.346,33	1.703,44	65,76	4.115,53
Madrid	3.146,81	3.017,02	86,09	6.249,92
Murcia	800,21	673,13	19,76	1.493,10
A Rioxa	237,89	156,63	11,23	405,75
TOTAL	27.774,57	23.023,87	739,41	51.537,85

Fonte: elaboración propia

No bloque de competencias comúns, o importe total da restricción inicial distribuíuse entre as CC.AA. en función das seguintes variables tras a asignación dun mínimo fixo de cadanseus 39,66 millóns de euros:

- Poboación: poboación segundo o padrón, referida ao 1 de xaneiro de 1999 (INE). Ponderación: 94%.
- Superficie: superficie territorial en km<sup>2</sup> de cada C.A. Ponderación: 4,2%.
- Dispersión: distribución proporcional ao número de entidades singulares (núcleos de poboación) de cada C.A. (INE). Ponderación: 1,2%.
- Insularidade: distancia ponderada en km (aplicando un coeficiente do 1,25 ao exceso sobre 1.000 km) desde a capital de cada provincia ás costas da Península. Ponderación: 0,6%.



Cadro 11. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DO BLOQUE DE COMPETENCIAS COMÚNS

	Poboación	Superficie	Dispersión	Insularidade
Andalucía	7.305.117	87.595	2.807	
Aragón	1.186.849	47.720	1.540	
Asturias	1.084.314	10.604	6.893	
Baleares	821.820	4.992	314	261
Canarias	1.672.689	7.492	1.060	1.349
Cantabria	528.478	5.321	929	
Castela e León	2.488.062	94.224	6.137	
Castela-A Mancha	1.726.199	79.461	1.668	
Cataluña	6.207.533	32.113	3.869	
C. Valenciana	4.066.474	23.255	1.132	
Extremadura	1.073.574	41.634	626	
Galicia	2.730.337	29.575	29.949	
Madrid	5.145.325	8.028	807	
Murcia	1.131.128	11.314	966	
A Rioxa	265.178	5.045	257	

Fonte: elaboración propia

Para o bloque de competencias comúns, ademais do fondo xeral, recoñecéronse dous fondos específicos: o fondo de renda relativa e un fondo para paliar a escasa densidade de poboación. O obxectivo do fondo de renda relativa era ter en conta a situación de menor riqueza dalgunhas CC.AA. O outro fondo estaba destinado a paliar a escasa densidade de poboación.

Xunto cos fondos específicos, e como modificación do resultado inicial de repartición das variables do modelo, aplicouse unha garantía de mínimos respecto dos recursos que se ían percibir (mantemento do *statu quo* anterior) e unhas regras de modulación da taxa de crecemento, que lle restaron simplicidade e transparencia ao modelo<sup>5</sup>.

Para o bloque de xestión dos servizos sanitarios da Seguridade Social, distribuíuse o importe total da restrición inicial entre as CC.AA. en función das seguintes variables:

- Poboación protexida: a distribución por esta variable efectuouse proporcionalmente ao seu valor para 1999, segundo datos facilitados polo Ministerio de Sanidade e Consumo. Ponderación: 75%.
- Poboación maior de 65 anos: a distribución por esta variable efectuouse proporcionalmente á poboación maior de 65 anos (INE). Ponderación: 24,5%.
- Insularidade: a distribución efectuouse proporcionalmente á distancia en quilómetros, ponderada por tramos, desde a capital de cada provincia ás costas da Península. Ponderación: 0,5%.

**Cadro 12. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DO BLOQUE DE COMPETENCIAS SANITARIAS**

	<b>Pob. protexida</b>	<b>Pob. &gt; 65 anos</b>	<b>Insularidade</b>
Andalucía	6.863.259	1.040.072	
Aragón	1.122.385	253.808	
Asturias	1.048.637	229.061	
Baleares	785.338	123.451	521,10
Canarias	1.588.391	194.256	1.779,34
Cantabria	506.490	99.416	
Castela e León	2.325.743	545.374	
Castela-A Mancha	1.636.551	341.180	
Cataluña	6.033.883	1.070.370	
C. Valenciana	3.900.139	666.753	
Estremadura	1.004.955	198.551	
Galicia	2.591.446	543.783	
Madrid	4.804.756	754.587	
Murcia	1.059.008	162.580	
A Rioxa	252.177	51.319	

Fonte: elaboración propia

Para o caso das competencias sanitarias, acordouse unha garantía de transición para as CC.AA. que tivesen asumida a xestión dos servizos de asistencia sanitaria, para que ningunha percibise no proceso menos recursos que os resultantes de aplicar o sistema anterior. Ademais, diferenciáronse dous fondos específicos: o fondo programa de aforro en incapacidade temporal e mais o fondo de cohesión sanitaria.

No bloque de competencias da xestión dos servizos sociais, distribuíuse o importe total da restrición inicial de acordo coa poboación maior de 65 anos. Do mesmo xeito que nos bloques anteriores, estableceuse o mantemento do *statu quo* anterior, sen aplicarse regra de modulación ningunha.

Deste xeito, as necesidades de financiamento totais para cada C.A. obtivéronse por adición do bloque de competencias comúns, o dos servizos de asistencia sanitaria e o relativo á xestión dos servizos sociais da Seguridade Social.

Así pois, e como conclusión deste apartado, cómpre sinalar que, na determinación das necesidades de gasto nos modelos de financiamento autonómico aplicados no noso país, podemos establecer dous conxuntos diferenciados. O primeiro fai referencia aos modelos anteriores ao vixente na actualidade, nos que non existía unha estimación precisa das necesidades de gasto, as cales se facían corresponder co criterio do custo efectivo dos servizos. O segundo conxunto, correspondente ao modelo actual, determina as necesidades de gasto en función de tres bloques competenciais: competencias comúns, sanidade e servizos sociais. A determinación realízase a través da aplicación sobre a restrición financeira inicial ou de partida dunha serie de variables sociodemográficas e económicas sobre as que non se previu mecanismo de actualización ningún. Este feito fundamentou as críticas esenciais ao modelo, debido fundamentalmente ao incremento demográfico experimentado polo país nos últimos anos. Sen eses mecanismos de actualización, as necesidades teóricas establecidas no ano

2002 –tomando como base 1999– non se corresponderon coas necesidades reais, polo que se provocaron problemas no cumprimento dos principios orixinarios do modelo.

### ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO SEGUNDO A POBOACIÓN

Como indicamos en apartados anteriores, a poboación parece ser un bo indicador para estimar as necesidades de gasto das CC.AA. O obxectivo desta sección é elaborar un índice global de necesidades de gasto relativas baseado na poboación. Este índice elaborárase a partir da consideración de distintos indicadores escollidos para tres das principais funcións de gasto: sanidade, educación e servizos sociais.

Para a agregación dos indicadores no índice global, utilizaremos a información dispoñible relativa á importancia que cada unha delas ten no orzamento global autonómico, segundo se recolle en Utrilla (2005), que aparece reflectida no cadro 13. Os datos de poboación corresponden á información fornecida polo INE.

**Cadro 13. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DO GASTO AUTONÓMICO 2004**

0. Débeda pública	1,7%
1. Servizos de carácter xeral	3,7%
2. Protección civil e seguridade cidadá	1,1%
<b>3. Seguridade, protección e promoción social</b>	<b>8,7%</b>
3.1 Seguridade e protección social	5,4%
3.2 Promoción social	3,3%
4. Produción de bens públicos de carácter social	63,0%
<b>4.1 Sanidade</b>	<b>34,8%</b>
<b>4.2 Educación</b>	<b>22,9%</b>
4.3 Vivenda e urbanismo	1,7%
4.4 Benestar comunitario	1,7%
4.5 Cultura	1,8%
4.6 Outros servizos comunitarios e sociais	0,2%
5. Produción de bens de carácter económico	7,1%
6. Regulación económica de carácter xeral	1,5%
7. Regulación económica de sectores produtivos	8,0%
8. Transferencias administracións públicas	5,2%
Gastos totais	100,0%

Fonte: Utrilla (2005)

## ÍNDICE DE NECESIDADE DE GASTO PARA A FUNCIÓN SANIDADE

Do exposto en apartados anteriores pódese deducir, en primeiro lugar, a conveniencia de que a determinación das necesidades de gasto para a función sanidade se leve a cabo en función da poboación, co establecemento con tal fin dun criterio *per capita* en sentido estrito. A intención deste criterio é dar lugar a unha determinación das necesidades de gasto proporcional ao número de habitantes. Esta alternativa posúe a vantaxe dunha maior rapidez na actualización dos datos e da procedencia das cifras dunha mesma fonte oficial –o INE–, compartindo, deste xeito, metodoloxía.

As necesidades relativas de gasto en función deste primeiro indicador, tomando como referencia o ano 2004, aparecen reflectidas no cadro 14. Andalucía sería a C.A. coa necesidade relativa de gasto máis elevada (17,86%), seguida de Cataluña (15,82%), Madrid (13,48%) e a Comunidade Valenciana (10,55%). O resto de rexións presentarían unha participación considerablemente inferior.

Cadro 14. NECESIDADES DE GASTO: POB. (2004)	
Andalucía	17,86%
Aragón	2,90%
Asturias	2,49%
Baleares	2,22%
Canarias	4,45%
Cantabria	1,29%
Castela e León	5,79%
Castela-A Mancha	4,29%
Cataluña	15,82%
C. Valenciana	10,55%
Estremadura	2,50%
Galicia	6,39%
Madrid	13,48%
Murcia	3,01%
Navarra	1,36%
País Vasco	4,91%
A Rioxa	0,68%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2005)

En segundo lugar, establecemos o suposto de que o mellor indicador das necesidades de gasto relativas á función sanidade é a poboación protexida. Esta, como sinalamos anteriormente, calcúlase con base no padrón municipal con data de 1 do xaneiro, descontando os mutualistas asistidos por entidades de seguro libre.

As porcentaxes correspondentes a cada C.A. móstranse no cadro 15. Tomando como referencia o ano 2004, da súa observación despréndese que a porcentaxe correspondente a Andalucía é, de novo, a máis elevada respecto ao resto de CC.AA. (17,63%). Séguena en orde de importancia Cataluña (16,23%) e Madrid (13,17%). Con todo, é patente que, mentres que Andalucía e Madrid verían reducida a súa porcentaxe de participación nas necesidades coa consideración deste indicador respecto ao anterior, Cataluña vería incrementada a súa importancia relativa, ao pasar dunha porcentaxe do 15,82% coa poboación en sentido estrito a un 16,23% co criterio de poboación protexida.

**Cadro 15. NECESIDADES DE GASTO: POB. PROTEXIDA**

Andalucía	17,63%
Aragón	2,87%
Asturias	2,54%
Baleares	2,24%
Canarias	4,46%
Cantabria	1,30%
Castela e León	5,68%
Castela-A Mancha	4,29%
Cataluña	16,23%
C. Valenciana	10,66%
Estremadura	2,46%
Galicia	6,36%
Madrid	13,17%
Murcia	2,97%
Navarra	1,39%
País Vasco	5,06%
A Ríoxa	0,68%

Fonte: elaboración propia a partir do MCS (2005)

No sistema de financiamento vixente na actualidade, as necesidades de gasto están determinadas en función non só da poboación protexida senón con base en tres variables con cadansúas ponderacións.

Entre as características máis significativas da evolución da sociedade no noso país nos últimos anos, figuran tanto o incremento experimentado pola poboación como o avellentamento sufrido. Isto implica a posibilidade de alteracións importantes na dinámica do modelo e desaxustes considerables na determinación das necesidades de gasto. Por iso, resulta conveniente estimar os indicadores do modelo vixente actualizando o seu valor ao ano 2004, mantendo as ponderacións outorgadas no sistema, o que aparece reflectido no cadro 16. Este suposto implica unha determinación actual das necesidades de financiamento pola consideración de variables socioeconómicas e demográficas.

**Cadro 16. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. PROTEXIDA,  
POB. > 65 ANOS E INSULARIDADE**

	Pob. protexida (75%)	Pob. > 65 anos (24,5%)	Insularidade (0,05%)	Indicador modelo actual 04
Andalucía	17,63%	15,57%		17,04%
Aragón	2,87%	3,60%		3,03%
Asturias	2,54%	3,26%		2,70%
Baleares	2,24%	1,82%	22,65%	2,24%
Canarias	4,46%	3,17%	77,35%	4,51%
Cantabria	1,30%	1,45%		1,33%
Castela e León	5,68%	7,81%		6,17%
Castela-A Mancha	4,29%	4,93%		4,43%
Cataluña	16,23%	15,82%		16,05%
C. Valenciana	10,66%	10,17%		10,48%
Estremadura	2,46%	2,84%		2,54%
Galicia	6,36%	8,05%		6,74%
Madrid	13,17%	11,54%		12,70%
Murcia	2,97%	2,50%		2,84%
Navarra	1,39%	1,42%		1,39%
País Vasco	5,06%	5,30%		5,09%
A Rioxa	0,68%	0,76%		0,70%

Fonte: elaboración propia a partir de MSC (2005) e INE (2005)

Tal e como se desprende da información contida no cadro 16, se a determinación das necesidades de gasto se levase a cabo no momento actual segundo o modelo vixente, Andalucía continuaría sendo a C.A. cunha maior necesidade relativa de gasto. Porén, a súa porcentaxe veríase reducida novamente respecto da utilización como indicador da poboación ou da poboación protexida, desde o 17,86% (poboación) ou o 17,63% (poboación protexida) ao 17,04% (modelo actualizado). Madrid tamén experimentaría unha redución considerable da súa participación, mentres que Canarias e Baleares, coa consideración da insularidade, serían as CC.AA. que incrementarían en maior medida a súa importancia relativa.

Os resultados deste último suposto implican que a estrutura por idade pode ter unha importancia significativa na determinación das necesidades relativas de gasto no caso sanitario. Por iso, os seguintes supostos terán en conta este feito.

O primeiro deles fai referencia á maior utilización dos servizos sanitarios que realizan as persoas incluídas nos tramos de idade máis avanzada. Neste sentido, tivemos en conta a necesidade relativa de gasto que se derivaría da utilización como variable de necesidade da poboación maior de 75 anos xunto coa poboación protexida. As ponderacións son: 75% para a poboación protexida e 25% para a poboación maior de 75 anos. Os resultados deste indicador móstranse no cadro 17.

**Cadro 17. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. PROTEXIDA, POB. > 75 ANOS**

	<b>Pob. protexida (75%)</b>	<b>Pob. &gt; 75 anos (25%)</b>	<b>Indicador</b>
Andalucía	17,63%	14,56%	16,86%
Aragón	2,87%	3,88%	3,12%
Asturias	2,54%	3,44%	2,77%
Baleares	2,24%	1,83%	2,14%
Canarias	4,46%	2,74%	4,03%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,36%
Castela e León	5,68%	8,58%	6,41%
Castela-A Mancha	4,29%	5,18%	4,51%
Cataluña	16,23%	16,07%	16,19%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,44%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,55%
Galicia	6,36%	8,27%	6,84%
Madrid	13,17%	11,34%	12,71%
Murcia	2,97%	2,36%	2,82%
Navarra	1,39%	1,53%	1,43%
País Vasco	5,06%	5,20%	5,09%
A Rioxa	0,68%	0,82%	0,72%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2005) e MSC (2005)

A inclusión desta variable mellora as porcentaxes de participación das rexións con poboación máis envellecida, como Cataluña, Galicia ou Asturias, que presentan unha porcentaxe de poboación maior de 75 anos respecto ao total superior á porcentaxe de poboación relativa en sentido estrito respecto ao total no ano 2004. No outro extremo, empeoran as porcentaxes que corresponden ás áreas con poboación máis nova, entre as que destaca Andalucía, cunha baixada do 1% con respecto ao criterio poboacional en sentido exacto.

O seguinte suposto fai referencia á inclusión da poboación menor de 4 anos. A inclusión desta variable está xustificada igualmente pola maior utilización e o consumo superior dos servizos sanitarios que realiza este colectivo, aínda que en menor medida que o grupo de poboación correspondente aos tramos de idade máis avanzada. Por iso, neste suposto consideráronse ambas as variables xunto coa poboación protexida. As porcentaxes de participación son: 75% para a poboación protexida, 12,50% para a poboación maior de 75 anos e 12,50% para a poboación de 0 a 4 anos. Os resultados de aplicar este último criterio preséntanse no cadro 18.

**Cadro 18. INDICADOR DE NECESIDADE:  
POB. PROTEXIDA, POB. > 75 ANOS, POB. < 4 ANOS**

	<b>Pob. protexida (75%)</b>	<b>Pob. &gt; 75 anos (12,50%)</b>	<b>Pob. &lt; 4 anos (12,50%)</b>	<b>Indicador</b>
Aragón	2,87%	3,88%	2,62%	2,97%
Asturias	2,54%	3,44%	1,66%	2,54%
Baleares	2,24%	1,83%	2,44%	2,22%
Canarias	4,46%	2,74%	4,65%	4,27%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,14%	1,31%
Castela e León	5,68%	8,58%	4,32%	5,87%
Castela-A Mancha	4,29%	5,18%	4,30%	4,40%
Cataluña	16,23%	16,07%	17,20%	16,33%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,85%	10,57%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,36%	2,49%
Galicia	6,36%	8,27%	4,85%	6,41%
Madrid	13,17%	11,34%	13,34%	12,96%
Murcia	2,97%	2,36%	3,83%	3,00%
Navarra	1,39%	1,53%	1,44%	1,42%
País Vasco	5,06%	5,20%	4,59%	5,02%
A Rioxa	0,68%	0,82%	0,65%	0,70%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2005) e MSC (2005)

No cadro 19 estímase as porcentaxes de participación de cada rexión no total atendendo ás distintas alternativas presentadas nas páxinas anteriores.



**Cadro 19. COMPARACIÓN DE INDICADORES: SANIDADE**

	Poboación	Pob.	Modelo 04 protexida	Pob. protexida, pob. > 75 anos	Pob. prot., pob. > 75, pob. < 4 anos
Andalucía	17,86%	17,63%	17,04%	16,86%	17,51%
Aragón	2,90%	2,87%	3,03%	3,12%	2,97%
Asturias	2,49%	2,54%	2,70%	2,77%	2,54%
Baleares	2,22%	2,24%	2,24%	2,14%	2,22%
Canarias	4,45%	4,46%	4,51%	4,03%	4,27%
Cantabria	1,29%	1,30%	1,33%	1,36%	1,31%
Castela e León	5,79%	5,68%	6,17%	6,41%	5,87%
Castela-A Mancha	4,29%	4,29%	4,43%	4,51%	4,40%
Cataluña	15,82%	16,23%	16,05%	16,19%	16,33%
C. Valenciana	10,55%	10,66%	10,48%	10,44%	10,57%
Estremadura	2,50%	2,46%	2,54%	2,55%	2,49%
Galicia	6,39%	6,36%	6,74%	6,84%	6,41%
Madrid	13,48%	13,17%	12,70%	12,71%	12,96%
Murcia	3,01%	2,97%	2,84%	2,82%	3,00%
Navarra	1,36%	1,39%	1,39%	1,43%	1,42%
País Vasco	4,91%	5,06%	5,09%	5,09%	5,02%
A Rioxa	0,68%	0,68%	0,70%	0,72%	0,70%

Fonte: elaboración propia

En conclusión, comparando os distintos indicadores de sanidade analizados, podemos observar como Andalucía presenta a maior necesidade de gasto relativa en todos os casos, seguida de Cataluña e Madrid. Os indicadores máis elevados para a C.A. andaluza son os correspondentes á estimación das necesidades de gasto atendendo exclusivamente á poboación, xa sexa en termos estritos ou de poboación protexida. Cando se introduce a estrutura por idade da poboación, a situación máis vantaxosa para Andalucía é aquela en que se ten en conta a poboación menor de 4 anos.

#### ÍNDICE DE NECESIDADE RELATIVA PARA A FUNCIÓN EDUCACIÓN

Neste apartado realízase unha estimación das necesidades de gasto relativas para a función educación atendendo a catro indicadores diferentes: poboación entre 5 e 24 anos, alumnos matriculados en centros públicos, poboación ata 25 anos e poboación ata 16 anos.

En primeiro lugar, considérase a poboación en idade escolar e universitaria utilizando datos do INE correspondentes ao padrón municipal con data do 1 de xaneiro do ano 2004. Como se observa nos resultados obtidos (cadro 20), as CC.AA. cunha maior necesidade relativa de gasto serían: Andalucía (20,71%), Cataluña (14,72%) e Madrid (13,26%); e as menos necesitadas: A Rioxa (0,63%), Cantabria (1,18%) e Navarra (1,25%).

**Cadro 20. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ENTRE 5 E 24 ANOS**

	<b>Pob. entre 5 e 24 anos</b>	<b>Necesidade de gasto relativa</b>
Andalucía	1.947.880	20,71%
Aragón	241.488	2,57%
Asturias	191.763	2,04%
Baleares	212.965	2,26%
Canarias	459.810	4,89%
Cantabria	110.764	1,18%
Castela e León	484.487	5,15%
Castela-A Mancha	429.591	4,57%
Cataluña	1.384.476	14,72%
C. Valenciana	994.551	10,57%
Extremadura	261.880	2,78%
Galicia	547.037	5,81%
Madrid	1.247.387	13,26%
Murcia	323.717	3,44%
Navarra	117.304	1,25%
País Vasco	393.369	4,18%
A Rioxa	59.110	0,63%
<b>Total</b>	<b>9.407.579</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboración propia con datos do INE

En segundo lugar, tómase como alternativa os alumnos matriculados en centros públicos en réxime xeral, réxime especial e universidades durante o curso 2004-2005. Os datos proceden do MEC. Os resultados obtidos mediante este suposto (cadro 21) mostran como Andalucía sería a C.A. cunha necesidade relativa de gasto maior (20,89%), seguida de Cataluña (13,55%), Madrid (12,18%) e Comunidade Valenciana (10,32%).

**Cadro 21. INDICADOR DE NECESIDADE: ALUMNOS  
MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS**

	<b>Total alumnos</b>	<b>% alumnos</b>
Andalucía	2.484.175	20,89%
Aragón	314.289	2,64%
Asturias	238.217	2,00%
Baleares	220.141	1,85%
Canarias	648.416	5,45%
Cantabria	127.396	1,07%
Castela e León	637.888	5,36%
Castela-A Mancha	600.740	5,05%
Cataluña	1.611.249	13,55%
C. Valenciana	1.226.882	10,32%
Extremadura	348.575	2,93%
Galicia	708.014	5,95%
Madrid	1.448.522	12,18%
Murcia	428.030	3,60%
Navarra	180.566	1,52%
País Vasco	571.797	4,81%
A Ríoxa	98.913	0,83%
<b>TOTAL</b>	<b>11.893.810</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboración propia a partir do MEC

A terceira alternativa consiste en estimar as necesidades de gasto tomando a poboación entre 0 e 25 anos, é dicir, a poboación susceptible de formar parte de calquera etapa do ciclo formativo. Os resultados (cadro 22) volven mostrar inalterable a orde das CC.AA. con maior necesidade (Andalucía, Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana).

A última alternativa considera a poboación entre 0 e 16 anos (cadro 23), isto é, recóllese a necesidade de gasto en educación obrigatoria e gratuíta (educación infantil, primaria e secundaria). Con este novo suposto, mantense a orde obtida nos casos anteriores, aínda que Andalucía perdería peso.

**Cadro 22. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ENTRE 0 E 25 ANOS**

	<b>Pob. 0-25 anos</b>	<b>Necesidade de gasto relativa</b>
Andalucía	2.494.654	20,45%
Aragón	312.845	2,56%
Asturias	242.981	1,99%
Baleares	279.759	2,29%
Canarias	593.310	4,86%
Cantabria	142.241	1,17%
Castela e León	612.115	5,02%
Castela-A Mancha	546.615	4,48%
Cataluña	1.835.292	15,05%
C. Valenciana	1.294.985	10,62%
Extremadura	328.276	2,69%
Galicia	689.615	5,65%
Madrid	1.653.660	13,56%
Murcia	423.453	3,47%
Navarra	155.284	1,27%
País Vasco	516.093	4,23%
A Rioxa	76.947	0,63%

Fonte: elaboración propia a partir do INE

**Cadro 23. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ENTRE 0 E 16 ANOS**

	<b>Pob. 0-16 anos</b>	<b>Necesidade de gasto relativa</b>
Andalucía	1.379.126	19,90%
Aragón	179.265	2,59%
Asturias	125.193	1,81%
Baleares	166.255	2,40%
Canarias	345.324	4,98%
Cantabria	76.724	1,11%
Castela e León	335.821	4,85%
Castela-A Mancha	324.728	4,69%
Cataluña	1.068.202	15,42%
C. Valenciana	743.421	10,73%
Extremadura	193.248	2,79%
Galicia	365.644	5,28%
Madrid	953.648	13,76%
Murcia	249.237	3,60%
Navarra	91.404	1,32%
País Vasco	288.670	4,17%
A Rioxa	43.685	0,63%

Fonte: elaboración propia a partir do INE

Se comparamos no cadro 24 os índices obtidos para a función educación baixo todos os supostos, observamos que en todos os indicadores Andalucía, Cataluña, Madrid e Valencia son as CC.AA. que amosan un maior índice relativo. No entanto, cómpre salientar que a segunda alternativa, que considera os alumnos matriculados en centros públicos, aínda que reduce o índice de necesidade de Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana, favorece a Andalucía, que obtén un indicador maior (20,89%) ao obtido no resto de hipóteses.

Cadro 24. COMPARACIÓN DE INDICADORES

	Pob. 5-24 anos	Matriculados en centros públicos	Pob. 0-25 anos	Pob. 0-16 anos
Andalucía	20,71%	20,89%	20,45%	19,90%
Aragón	2,57%	2,64%	2,56%	2,59%
Asturias	2,04%	2,00%	1,99%	1,81%
Baleares	2,26%	1,85%	2,29%	2,40%
Canarias	4,89%	5,45%	4,86%	4,98%
Cantabria	1,18%	1,07%	1,17%	1,11%
Castela e León	5,15%	5,36%	5,02%	4,85%
Castela-A Mancha	4,57%	5,05%	4,48%	4,69%
Cataluña	14,72%	13,55%	15,05%	15,42%
C. Valenciana	10,57%	10,32%	10,62%	10,73%
Extremadura	2,78%	2,93%	2,69%	2,79%
Galicia	5,81%	5,95%	5,65%	5,28%
Madrid	13,26%	12,18%	13,56%	13,76%
Murcia	3,44%	3,60%	3,47%	3,60%
Navarra	1,25%	1,52%	1,27%	1,32%
País Vasco	4,18%	4,81%	4,23%	4,17%
A Rioxa	0,63%	0,83%	0,63%	0,63%

Fonte: elaboración propia a partir do INE

### ÍNDICE DE NECESIDADE RELATIVA PARA A FUNCIÓN SERVIZOS SOCIAIS

Neste apartado, estímase a necesidade de gasto relativa para a función servizos sociais atendendo a tres indicadores: poboación maior ou igual a 65 anos, poboación con algunha discapacidade para as actividades básicas e instrumentais da vida diaria e, finalmente, unha combinación de ambas as variables.

Para determinar as necesidades relativas de gasto de cada C.A. en servizos sociais, partimos da poboación maior ou igual a 65 anos, ao entender que esta é unha das variables determinantes deste tipo de gasto. Cos datos fornecidos polo INE en 2004, obtemos un indicador que sinala como principais demandantes de gasto neste servizo a Cataluña (15,89%), Andalucía (15,53%) e Madrid (11,62%).

**Cadro 25. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ≥ 65 ANOS**

	<b>Pob. ≥ 65 anos</b>	<b>Indicador</b>
Andalucía	1.106.591	15,53%
Aragón	258.855	3,63%
Asturias	231.917	3,25%
Baleares	130.779	1,83%
Canarias	223.201	3,13%
Cantabria	103.269	1,45%
Castela e León	556.905	7,81%
Castela-A Mancha	351.750	4,94%
Cataluña	1.132.331	15,89%
C. Valenciana	709.267	9,95%
Extremadura	202.665	2,84%
Galicia	572.830	8,04%
Madrid	828.473	11,62%
Murcia	178.739	2,51%
Navarra	102.050	1,43%
País Vasco	382.798	5,37%
A Rioxa	54.696	0,77%
Total	7.127.116	100,00%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2004)

En segundo lugar, como alternativa para a estimación da necesidade de gasto relativa dos servizos sociais, introducimos aquelas persoas con idades comprendidas entre os 6 ou máis anos de idade que teñan discapacidade para algunha das actividades básicas e instrumentais da vida diaria, en todos os graos de severidade<sup>6</sup>. Como consecuencia, obtemos unha nova orde. En concreto, Andalucía (21,97%) pasaría a encabezar a lista das CC.AA. máis necesitadas nesta función, seguida de lonxe de Cataluña (15,76%). Este indicador tamén prexudicaría a Madrid (8,87%), que se vería desbancada do terceiro posto pola Comunidade Valenciana (9,63%).

**Cadro 26. INDICADOR DE NECESIDADE: PERSOAS CON DISCAPACIDADE**

	<b>Total</b>	<b>Indicador</b>
Andalucía	500.368	21,97%
Aragón	47.895	2,10%
Asturias	66.438	2,92%
Baleares	40.919	1,80%
Canarias	69.775	3,06%
Cantabria	32.394	1,42%
Castela e León	163.763	7,19%
Castela-A Mancha	113.657	4,99%
Cataluña	358.837	15,76%
C. Valenciana	219.351	9,63%
Estremadura	68.829	3,02%
Galicia	192.779	8,47%
Madrid	201.941	8,87%
Murcia	77.022	3,38%
Navarra	26.810	1,18%
País Vasco	85.899	3,77%
A Rioxa	10.513	0,46%
<b>Total</b>	<b>2.277.190</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboración propia cos datos da Enquisa sobre discapacitados, deficiencias e estado de saúde de 1999

Se estimamos relevantes as dúas variables utilizadas anteriormente para esta función, un último indicador podería ser confeccionado combinando ambas. As ponderacións outorgadas serían: 75% para a poboación maior ou igual a 65 anos e 25% para as persoas discapacitadas (cadro 27). O indicador obtido segue dando un lugar preferente a Andalucía (17,14%), aínda que diminúe notablemente a súa porcentaxe respecto ao indicador baseado na poboación discapacitada (21,97%). No entanto, como se desprende da información contida no cadro 25, o resultado é máis favorable ao alcanzado coa utilización única da poboación maior ou igual a 65 anos.

**Cadro 27. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ≥ 65 ANOS E DISCAPACITADOS**

	<b>Pob. ≥ 65 anos (75%)</b>	<b>Discapacitados (25%)</b>	<b>Indicador</b>
Andalucía	15,53%	21,97%	17,14%
Aragón	3,63%	2,10%	3,25%
Asturias	3,25%	2,92%	3,17%
Baleares	1,83%	1,80%	1,83%
Canarias	3,13%	3,06%	3,11%
Cantabria	1,45%	1,42%	1,44%
Castela e León	7,81%	7,19%	7,66%
Castela-A Mancha	4,94%	4,99%	4,95%
Cataluña	15,89%	15,76%	15,86%
C. Valenciana	9,95%	9,63%	9,87%
Estremadura	2,84%	3,02%	2,89%
Galicia	8,04%	8,47%	8,14%
Madrid	11,62%	8,87%	10,94%
Murcia	2,51%	3,38%	2,73%
Navarra	1,43%	1,18%	1,37%
País Vasco	5,37%	3,77%	4,97%
A Rioxa	0,77%	0,46%	0,69%

Fonte: elaboración propia

Nesta función, a diferenza dos casos anteriores, a consideración dun indicador ou outro si implica diferenzas substanciais na estimación das necesidades relativas de gasto. De feito, Andalucía veríase desprazada da primeira posición, ocupada ata agora en cada un dos indicadores considerados en cada unha das funcións de gasto.

#### ÍNDICE DE NECESIDADE DE GASTO GLOBAL

Finalmente, unha vez calculados diversos indicadores relativos aos servizos considerados, elabórase, neste apartado, un índice global de necesidades de gasto. Este índice constrúese a partir da suma ponderada dunha determinada selección dos anteriores indicadores. A ponderación outorgada a cada un dos servizos é a importancia de cada servizo no orzamento total consolidado das CC.AA. no ano 2004 (cadro 13). O resto de servizos pondérase pola diferenza entre as participacións das funcións consideradas e o total.

O primeiro escenario considerado elixe como indicador correspondente á sanidade o relativo ás variables do último modelo de financiamento autonómico actualizadas ao ano 2004. No caso da educación, escóllese a poboación entre 5 e 24 anos; e, para os servizos sociais, utilízase a poboación maior de 65 anos. Finalmente, como variable residual que aglutina o resto de servizos e para todos os escenarios que consideraremos, selecciónase a poboación (cadro 28).



**Cadro 28. ÍNDICE ESCENARIO 1 (SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. EN IDADE ESCOLAR; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,71%	15,53%	17,86%	18,02%
Aragón	3,03%	2,57%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	2,04%	3,25%	2,49%	2,53%
Baleares	2,24%	2,26%	1,83%	2,22%	2,20%
Canarias	4,51%	4,89%	3,13%	4,45%	4,46%
Cantabria	1,33%	1,18%	1,45%	1,29%	1,29%
Castela e León	6,17%	5,15%	7,81%	5,79%	5,95%
Castela-A Mancha	4,43%	4,57%	4,94%	4,29%	4,46%
Cataluña	16,05%	14,72%	15,89%	15,82%	15,66%
C. Valenciana	10,48%	10,57%	9,95%	10,55%	10,48%
Extremadura	2,54%	2,78%	2,84%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,81%	8,04%	6,39%	6,52%
Madrid	12,70%	13,26%	11,62%	13,48%	13,00%
Murcia	2,84%	3,44%	2,51%	3,01%	3,00%
Navarra	1,39%	1,25%	1,43%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,18%	5,37%	4,91%	4,85%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

O segundo escenario presenta como alternativa a utilización, no caso da educación, dos alumnos matriculados en centros públicos. Utilízase como indicador sanitario as variables actualizadas do último modelo de financiamento e para os servizos sociais, a poboación maior de 65 anos.

**Cadro 29. ÍNDICE ESCENARIO 2 (SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: ALUMNOS MATRICULADOS; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,89%	15,53%	17,86%	18,06%
Aragón	3,03%	2,64%	3,63%	2,90%	2,95%
Asturias	2,70%	2,00%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	1,85%	1,83%	2,22%	2,11%
Canarias	4,51%	5,45%	3,13%	4,45%	4,59%
Cantabria	1,33%	1,07%	1,45%	1,29%	1,27%
Castela e León	6,17%	5,36%	7,81%	5,79%	6,00%
Castela-A Mancha	4,43%	5,05%	4,94%	4,29%	4,57%
Cataluña	16,05%	13,55%	15,89%	15,82%	15,39%
C. Valenciana	10,48%	10,32%	9,95%	10,55%	10,42%
Estremadura	2,54%	2,93%	2,84%	2,50%	2,64%
Galicia	6,74%	5,95%	8,04%	6,39%	6,56%
Madrid	12,70%	12,18%	11,62%	13,48%	12,75%
Murcia	2,84%	3,60%	2,51%	3,01%	3,04%
Navarra	1,39%	1,52%	1,43%	1,36%	1,41%
País Vasco	5,09%	4,81%	5,37%	4,91%	4,99%
A Rioxa	0,70%	0,83%	0,77%	0,68%	0,73%

Fonte: elaboración propia

O terceiro escenario utiliza como indicador correspondente á sanidade a poboación protexida, a poboación maior de 75 anos e a poboación menor de 4 anos. No caso da educación, pátense da poboación entre 5 e 24 anos. Para os servizos sociais, o indicador correspondente é o composto pola poboación maior de 65 anos e a poboación con grao de dependencia.

**Cadro 30. ÍNDICE ESCENARIO 3 (SANIDADE: POB. PROTEXIDA, POB. ≥ 75 ANOS, POB. ≤ 4 ANOS; EDUCACIÓN: POB. EN IDADE ESCOLAR; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS, POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,51%	20,71%	17,14%	17,86%	18,33%
Aragón	2,97%	2,57%	3,25%	2,90%	2,88%
Asturias	2,54%	2,04%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,22%	2,26%	1,83%	2,22%	2,19%
Canarias	4,27%	4,89%	3,11%	4,45%	4,37%
Cantabria	1,31%	1,18%	1,44%	1,29%	1,28%
Castela e León	5,87%	5,15%	7,66%	5,79%	5,84%
Castela-A Mancha	4,40%	4,57%	4,95%	4,29%	4,45%
Cataluña	16,33%	14,72%	15,86%	15,82%	15,75%
C. Valenciana	10,57%	10,57%	9,87%	10,55%	10,50%
Estremadura	2,49%	2,78%	2,89%	2,50%	2,60%
Galicia	6,41%	5,81%	8,14%	6,39%	6,42%
Madrid	12,96%	13,26%	10,94%	13,48%	13,03%
Murcia	3,00%	3,44%	2,73%	3,01%	3,08%
Navarra	1,42%	1,25%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,02%	4,18%	4,97%	4,91%	4,79%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

O cuarto escenario utiliza como indicador de sanidade a poboación protexida e a poboación maior de 75 anos. No caso da educación, óptase polos alumnos matriculados en centros públicos. Para os servizos sociais, a variable escollida é a poboación con grao de dependencia.

**Cadro 31. ÍNDICE ESCENARIO 4**  
**(SANIDADE: POB. PROTEXIDA, POB. ≥ 75 ANOS; EDUCACIÓN: ALUMNOS**  
**MATRICULADOS; S. SOCIAIS: POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	16,86%	20,89%	21,97%	17,86%	18,56%
Aragón	3,12%	2,64%	2,10%	2,90%	2,85%
Asturias	2,77%	2,00%	2,92%	2,49%	2,51%
Baleares	2,14%	1,85%	1,80%	2,22%	2,07%
Canarias	4,03%	5,45%	3,06%	4,45%	4,41%
Cantabria	1,36%	1,07%	1,42%	1,29%	1,27%
Castela e León	6,41%	5,36%	7,19%	5,79%	6,03%
Castela-A Mancha	4,51%	5,05%	4,99%	4,29%	4,60%
Cataluña	16,19%	13,55%	15,76%	15,82%	15,43%
C. Valenciana	10,44%	10,32%	9,63%	10,55%	10,38%
Estremadura	2,55%	2,93%	3,02%	2,50%	2,66%
Galicia	6,84%	5,95%	8,47%	6,39%	6,63%
Madrid	12,71%	12,18%	8,87%	13,48%	12,51%
Murcia	2,82%	3,60%	3,38%	3,01%	3,11%
Navarra	1,43%	1,52%	1,18%	1,36%	1,40%
País Vasco	5,09%	4,81%	3,77%	4,91%	4,85%
A Rioxa	0,72%	0,83%	0,46%	0,68%	0,71%

Fonte: elaboración propia

Os escenarios quinto e sexto utilizan como indicador correspondente á sanidade as variables do último modelo de financiamento autonómico actualizadas no ano 2004. No caso dos servizos sociais, no quinto escenario emprégase a poboación maior de 65 anos (cadro 32) e, no sexto, o indicador composto de poboación maior de 65 anos e poboación con grao de dependencia (cadro 33). A novidade introducida no cálculo destes dous novos índices globais radica na utilización da poboación entre 0 e 25 anos como indicador relativo de necesidade da función educación.

**Cadro 32. ÍNDICE ESCENARIO 5 (SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 E 25 ANOS; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	15,53%	17,86%	17,96%
Aragón	3,03%	2,56%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	1,99%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,13%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,45%	1,29%	1,29%
Castela e León	6,17%	5,02%	7,81%	5,79%	5,92%
Castela-A Mancha	4,43%	4,48%	4,94%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,89%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,95%	10,55%	10,49%
Estremadura	2,54%	2,69%	2,84%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,04%	6,39%	6,49%
Madrid	12,70%	13,56%	11,62%	13,48%	13,07%
Murcia	2,84%	3,47%	2,51%	3,01%	3,01%
Navarra	1,39%	1,27%	1,43%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,23%	5,37%	4,91%	4,86%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

Nestes dous últimos escenarios, mantense a orde das CC.AA. con maior índice de necesidade (Andalucía, Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana). Así mesmo, cúmprese que, entre os dous supostos, o máis favorecedor para Andalucía é o sexto, que inclúe o indicador composto para os servizos sociais.

O último escenario analizado utiliza para a sanidade o indicador relativo ás variables actualizadas do modelo de financiamento e para os servizos sociais o indicador composto pola poboación maior de 65 anos e a poboación con grao de dependencia. A diferenza de escenarios anteriores, tómase como indicador en educación a poboación entre 0 e 16 anos, é dicir, limitaría a estimación de necesidades de gasto en educación ao ensino obrigatorio e gratuíto.

**Cadro 33. ÍNDICE ESCENARIO 6**  
**(SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 E 25 ANOS; S. SOCIAIS:**  
**POB. ≥ 65 ANOS, POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	17,14%	17,86%	18,10%
Aragón	3,03%	2,56%	3,25%	2,90%	2,90%
Asturias	2,70%	1,99%	3,17%	2,49%	2,51%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,11%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,44%	1,29%	1,29%
Castela e León	6,17%	5,02%	7,66%	5,79%	5,91%
Castela-A Mancha	4,43%	4,48%	4,95%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,86%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,87%	10,55%	10,48%
Estremadura	2,54%	2,69%	2,89%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,14%	6,39%	6,50%
Madrid	12,70%	13,56%	10,94%	13,48%	13,01%
Murcia	2,84%	3,47%	2,73%	3,01%	3,03%
Navarra	1,39%	1,27%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,23%	4,97%	4,91%	4,82%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

Como se desprende dos resultados obtidos en todos os escenarios contemplados e reflectidos na clasificación do cadro 35, Andalucía é a C.A. con maior indicador de necesidade relativo de gasto, seguida de Cataluña, Madrid e a Comunidade Valenciana. A orde contemplada en todos os escenarios é a mesma, fóra de dúas CC.AA. que alternan as súas posicións: Canarias e Castela-A Mancha. Así mesmo, comparando os resultados da clasificación dos índices globais con un baseado soamente na poboación, detectamos que as posicións relativas das CC.AA. non experimentan variación ningunha. Por iso, reafirmamos a idoneidade da poboación como indicador relativo das necesidades de gasto debido á súa simplicidade e á súa validez.

**Cadro 34. ÍNDICE ESCENARIO 7**  
**(SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 E 16 ANOS; S. SOCIAIS:**  
**POB. ≥ 65 ANOS, POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)**

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	19,90%	17,14%	17,86%	17,98%
Aragón	3,03%	2,59%	3,25%	2,90%	2,91%
Asturias	2,70%	1,81%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,24%	2,40%	1,83%	2,22%	2,23%
Canarias	4,51%	4,98%	3,11%	4,45%	4,48%
Cantabria	1,33%	1,11%	1,44%	1,29%	1,27%
Castela e León	6,17%	4,85%	7,66%	5,79%	5,87%
Castela-A Mancha	4,43%	4,69%	4,95%	4,29%	4,49%
Cataluña	16,05%	15,42%	15,86%	15,82%	15,81%
C. Valenciana	10,48%	10,73%	9,87%	10,55%	10,51%
Estremadura	2,54%	2,79%	2,89%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,28%	8,14%	6,39%	6,41%
Madrid	12,70%	13,76%	10,94%	13,48%	13,05%
Murcia	2,84%	3,60%	2,73%	3,01%	3,06%
Navarra	1,39%	1,32%	1,37%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,17%	4,97%	4,91%	4,81%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

**Cadro 35. CLASIFICACIÓN DAS CC.AA. NOS DISTINTOS ESCENARIOS E POR POBOACIÓN**

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6	Escenario 7	Poboación
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	11	11	11	11	11	11	11	11
Asturias	13	13	13	13	13	13	13	13
Baleares	14	14	14	14	14	14	14	14
Canarias	9	8	9	9	8	8	9	8
Cantabria	16	16	16	16	16	16	16	16
Castela e León	6	6	6	6	6	6	6	6
Castela-A Mancha	8	9	8	8	9	9	8	9
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	4	4	4	4	4	4	4
Estremadura	12	12	12	12	12	12	12	12
Galicia	5	5	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	10	10	10	10	10	10	10
Navarra	15	15	15	15	15	15	15	15
País Vasco	7	7	7	7	7	7	7	7
A Rioxa	17	17	17	17	17	17	17	17

Fonte: elaboración propia



## RESUMO E CONCLUSIÓNS FINAIS

O presente traballo estuda os métodos e os indicadores máis relevantes das necesidades de gasto para tres servizos: sanidade, educación e servizos sociais.

En primeiro lugar, estúdanse os principais problemas que presenta o financiamento actual das CC.AA. e expóñense dúas propostas de reforma do sistema: incrementar a autonomía e a responsabilidade financeira, reclamando a creación de espazos fiscais propios, e garantir a igualdade de acceso aos servizos públicos. Neste sentido, propónse como fórmula máis axeitada, en termos de simplicidade, para a estimación das necesidades de gasto a igualdade de recursos por habitante ou a toma de consideración da estrutura demográfica da poboación, tendo en conta os patróns de gasto en cada un dos servizos por grupos de idade e o peso de cada partida no gasto autonómico total.

En segundo lugar, analízanse os aspectos xerais e teóricos relacionados coas necesidades de gasto. Para iso, analízanse as achegas metodolóxicas realizadas por Bosch e Escribano, Castells e Solé, López Casasnovas e o *Libro blanco de financiación autonómica*. A comparación entre a clasificación das CC.AA. derivada destes estudos e a poboacional, correspondente aos anos aos cales están referidos os devanditos traballos, amosa que existe unha correspondencia case total entre ambas as ordenacións. A poboación móstrase, daquela, como un indicador máis que apropiado para a cuantificación das necesidades de gasto.

En terceiro lugar, repásase a medición destas necesidades nos sistemas de financiamento autonómico aplicados no noso país. Nos modelos anteriores ao vixente na actualidade, non existía unha estimación precisa das necesidades de gasto, polo que se facía corresponder co custo efectivo dos servizos. No modelo actual, determináronse as necesidades de gasto no momento da definición, tomando como base o ano 1999. Nesta determinación aplicáronse unha serie de variables socioeconómicas para as que non se previu mecanismo ningún de actualización, o que supón unha deficiencia do sistema e un argumento esgrimido polas CC.AA. para emprender a súa revisión.

Para rematar, achégase unha estimación das necesidades de gasto para as tres funcións máis representativas do orzamento público. Unha vez calculados os índices máis significativos para cada función de gasto, constrúense indicadores sintéticos en sete escenarios distintos. A orde en canto ás necesidades de gasto producida nestes escenarios reflicte que non existen importantes alteracións con respecto á clasificación das CC.AA. atendendo estritamente á poboación. Tamén é importante destacar que a C.A. andaluza se coloca en primeiro lugar en canto ás necesidades de gasto, seguida de Cataluña e Madrid, en todos os escenarios considerados.

Cara ao futuro, desde Andalucía propónse que se individualice un bloque de financiamento dedicado ás competencias de educación –o seu gasto vén supoñer, aproximadamente, a metade do incluído nas competencias comúns– e que a necesidade de financiamento deste bloque se calcule, para cada C.A., de acordo co seu peso na poboación en idade escolar –sen dúbida, a determinante básica do gasto nestas competencias–. Deste xeito, chegaríase a proceder de forma simétrica nos dous servizos autonómicos esenciais, que son a sanidade e a educación.

Para as competencias sanitarias, considérase razoable manter as variables de reparto asociadas á poboación protexida, aos especiais consumos que realizan as persoas maiores e ata á insularidade. Porén, entendemos tamén que outros factores determinan moi directamente

o gasto sanitario e deben terse en conta, como son a poboación menor de 4 anos e o estado de saúde da poboación, que pode aproximarse a través da mortalidade estandarizada por idade.

En canto aos servizos sociais, os novos dereitos que se lles recoñecen a todos os cidadáns en materia de dependencia, cuxa xestión han de asumir nunha proporción fundamental as CC.AA., supoñen unha mudanza moi importante sobre a situación precedente. Xa que logo, o bloque destinado ao cálculo das necesidades de financiamento en servizos sociais deberá aumentar as súas dotacións totais e establecer novas normas homoxéneas de necesidade, tomando en consideración non só a poboación maior senón tamén a poboación dependente e a renda relativa de cada C.A., na medida en que se corresponda co peso previsto para o copagamento no seu financiamento.

## Notas

---

- 1 Este método permite separar un número elevado de variables estatísticas en grupos diferentes formados por variables altamente correlacionadas denominados "factores ou compoñentes principais" e determinar a importancia relativa de cada variable.
- 2 Para determinar o peso de cada servizo sobre o total do gasto utilizáronse os orzamentos estatais posto que no momento da realización do estudo non estaban dispoñibles os orzamentos autonómicos.
- 3 Nun escenario alternativo, utilízanse as estancias hospitalarias en lugar das altas, ao entendela como una variable máis adecuada.
- 4 Establecéronse dúas fórmulas de asignación de recursos: unha de aplicación para as CC.AA. con competencias comúns e outra para determinar a cantidade adicional de recursos para distribuír entre as CC.AA. con competencias en educación.
- 5 Para unha análise detallada das regras de modulación aplicables no novo modelo, consultar Molina (2004).
- 6 Os datos proceden da Enquisa sobre discapacitados, deficiencias e estado de saúde de 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E. e Craig, J. (1995): "Transferencias intergubernamentales: Política e implementación", *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 187-212.
- Aznar, A. e López Laborda, J. (1994): "Una metodología para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Trabajo*, 11, Instituto de Estudios Fiscales.
- Biehl, D. (1986): "El sistema alemán de federalismo fiscal o finanzausgleich. Aspectos teóricos y empíricos", en Ruíz Huerta, J. e Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 95-128.
- Biehl, D. (1994): "Fiscal Federalism in Germany", en Mullins, A. e Saunders, C. (eds.), pp. 152-193.
- Bosch, A. e Escribano, C. (1988): "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas", en VV.AA. (1988), pp. 209-269.
- Castells, A. e Solé Ollé, A. (s. d.): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castells, A. e Solé Ollé, A. (2000): "Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo.
- Castells, A., Montolio, D. e Solé, A. (2005): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA. en infraestructuras", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Commonwealth Grants Commission (1999): *Report on General Revenue Grant Relativities 1999*, 3 vols., Canberra.
- Craig, J. (1997): "Australia", en AHMAD, E. (ed.) (1997), pp. 175-200.
- Gimenez, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2ª edición.
- Herrero, C. e Villar, A. (1991): "Principios para la distribución del gasto entre las comunidades", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Junta de Andalucía (2006): "Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía", mimeo.
- López Casasnovas, G. (1999): "La capitación en la financiación territorial de los servicios públicos transferidos: el caso de la sanidad y de la educación", *Estudios sobre la Economía Española*, 51, FEDEA.
- López Casasnovas, G., Corona, J. F. e Figueres, J. (1992): "Estudio del sistema de financiación autonómico de la salud", *Fulls Economics-Llibres*, 3, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.
- López Laborda, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, monografía 95, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- López Laborda, J. e Rodrigo Sauco, F. (2000): *La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada*, Investigaciones, Instituto de Estudios Fiscales.
- Mas, M. e Pérez, F. (1991): "Sistemas de distribución de la financiación: experiencias y propuestas alternativas", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-3, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Mathews, R. L. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en Ruíz Huerta, J. e Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 53-93.
- Molina, C. (2004): *Análisis del proceso de descentralización de la asistencia sanitaria a las CC.AA. de Régimen Común: implicaciones del nuevo modelo de financiación autonómica*, Investigaciones 6/04, Instituto de Estudios Fiscales.
- Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J. V. e Solé Vilanova, J. (1995): "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mullins, A. e Saunders, Ch. (eds.) (1994): *Economic Union in Federal Systems*, Melbourne: The Federation Press.
- Rico, A. (1996): "Aspectos redistributivos de la financiación sanitaria regional", en VV.AA. (1996), pp. 291-359.
- Ruiz Huerta, J. e Muñoz de Bustillo, R. (eds.) (1986): *Estado federal-estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca: Diputación de Salamanca.

- Sánchez Maldonado, J. (1992): "La propuesta andaluza de reforma de la financiación territorial de la sanidad", en *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad: Barcelona, 13 de mayo de 1992*, Quaderns de Treball, 37, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- Sánchez Maldonado, J. (1993): "La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reforma". Comunicación presentada ás Jornadas sobre haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal, Santiago de Compostela.
- Sánchez Maldonado, J., Gómez Sala, J. S., Sánchez Tejada, A. M. e Ruiz Galacho, D. (1999): "Metodología para la elaboración de indicadores de asignación espacial del gasto sanitario", Instituto de Estadística de Andalucía.
- Spiekermann, B. (1995): "Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder", en VV.AA. (1995), pp. 51-88.
- Utrilla, A. (2005): "De la financiación de las competencias descentralizadas a la articulación de un sistema estable en un marco descentralizado", mimeo, Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Quaderns de Treball, 46, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- VV.AA. (1996): *Las políticas redistributivas. II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria-Visor.