

Ana Herrero Alcalde*
Santiago Díaz de Sarralde**
Javier Loscos Fernández***
María Antigueira****
José Manuel Tránchez Martín*

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: REFLEXIONES Y ESCENARIOS

En este trabajo se exploran algunas posibilidades de reforma del sistema de financiación autonómica actual (Acuerdo de 2001), basadas en la modificación de las cestas de impuestos que configuran la capacidad fiscal de los distintos niveles de gobierno. En primer lugar, se presenta un breve diagnóstico del funcionamiento actual del sistema de financiación, destacando los principales problemas existentes. En segundo lugar, se realizan unas reflexiones generales que intentan orientar las distintas posibilidades de reforma, tomando como base el cumplimiento de los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad. Por último, se presentan diversos escenarios de reforma con propuestas específicas de modificación de los espacios fiscales propios del Estado y las Comunidades Autónomas y se analizan los efectos que tendrían las modificaciones sugeridas tanto desde un punto de vista estático como dinámico.

Palabras clave: federalismo fiscal, análisis regional, descentralización de ingresos.

Clasificación JEL: E62, H77, R50.

* Instituto de Estudios Fiscales y UNED.

** Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Rey Juan Carlos.

*** Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Complutense de Madrid.

**** Instituto de Estudios Fiscales.

Este trabajo ha sido financiado por el InUEFF de la Universidad de Murcia. Una versión anterior del mismo se presentó en el XIII Encuentro de Economía Pública, celebrado en Almería los días 2 y 3 de febrero de 2006. Los autores agradecen —con la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad— los diversos comentarios recibidos en dicha presentación.

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo explorar algunas posibilidades de reforma del sistema de financiación autonómica actual (Acuerdo de 2001), fundamentadas en la modificación de las cestas de impuestos que configuran la capacidad fiscal de los distintos niveles de gobierno.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el apartado 2 se presenta un breve diagnóstico del funcionamiento actual del sistema de financiación, destacando los principales problemas existentes. En el apartado 3, se realizan unas reflexiones generales que intentan orientar las distintas posibilidades de reforma, tomando como base el cumplimiento de los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad¹. En el apartado 4 se presentan diversos escenarios de reforma con propuestas específicas de modificación de los espacios fiscales propios del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) y se analizan los efectos que tendrían las modificaciones sugeridas tanto desde un punto de vista estático como dinámico. Por último, en el apartado 5 se presentan algunas conclusiones del trabajo.

2. Diagnóstico de la situación actual

Aunque el sistema de financiación autonómica aprobado en julio de 2001 se acordó por unanimidad de los miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera y con vocación de estabilidad, lo cierto es que su funcionamiento ha presentado algunas dificultades que han provocado que, una vez conocidos los resultados definitivos del sistema para los años 2002 y 2003, casi todas las CCAA solicitarán una revisión del modelo, aunque por motivos diferentes. Estas dificultades se pueden agrupar, de manera muy resumida, en las siguientes:

1) Desde la perspectiva del principio de suficiencia, la financiación total garantizada por unidad de necesi-

dad (por habitante ajustado²) es muy dispar entre territorios. Mientras algunas CCAA cuentan con una financiación 20 puntos por encima de la media (por ejemplo, La Rioja), otras apenas sobrepasan el 80 por 100 de la misma, lo que posiblemente está generando diferencias en la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos (García, 2002) (véase el Cuadro 1).

2) Por lo que respecta al principio de autonomía, el grado de dependencia financiera de las CCAA continúa siendo elevado, pues el peso de las transferencias procedentes de la Administración Central sobre el total de la financiación garantizada a las Comunidades es todavía muy relevante (Ruiz-Huerta y Herrero, 2005). Si sólo se tienen en cuenta los ingresos procedentes del Fondo de Suficiencia, éstos constituyen alrededor del 30 por 100 de la financiación de las CCAA, pero este porcentaje se eleva al 60 por 100 si se incorporan, además, las participaciones territorializadas en impuestos sobre los que los gobiernos autonómicos no tienen competencias normativas ni de gestión (véase el Gráfico 1).

3) Han surgido algunas dificultades relacionadas con el correcto cumplimiento del principio de solidaridad, que se presenta en la actualidad con un importante grado de confusión dentro del desarrollo del sistema de financiación. Varios son los elementos que distorsionan el cumplimiento de este principio:

a) Un problema fundamental es que no existe un patrón distributivo (estándar u objetivo de equidad) claro, lo que resulta fundamental para conocer qué tipo de nivelación se quiere realizar (vertical u horizontal), para conocer los límites de la nivelación, para hacer valoraciones sobre los resultados, etcétera (Herrero, 2005).

b) Otro elemento relevante es la nítida distinción que debe existir entre los instrumentos de solidaridad destinados a reducir las diferencias de renta entre terri-

¹ Estos principios, junto con el principio de coordinación, son señalados por la Constitución Española (artículos 156, 157 y 158) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) como principios rectores de la financiación autonómica. El principio de autonomía financiera establece la capacidad de las CCAA para determinar el nivel y la composición de sus ingresos y gastos. El principio de suficiencia financiera establece la garantía de que las CCAA puedan disponer de medios financieros para poder ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas (servicios transferidos). El principio de solidaridad establece la posibilidad de articular mecanismos que contribuyan a la redistribución interterritorial de los recursos y a la corrección de los desequilibrios económicos entre territorios.

² Entendiendo por tal el tamaño de la población autonómica, ajustado por el resto de variables de medición aprobadas en el acuerdo de 2001 (superficie, dispersión, población protegida, población mayor de 65 años e insularidad).

CUADRO 1

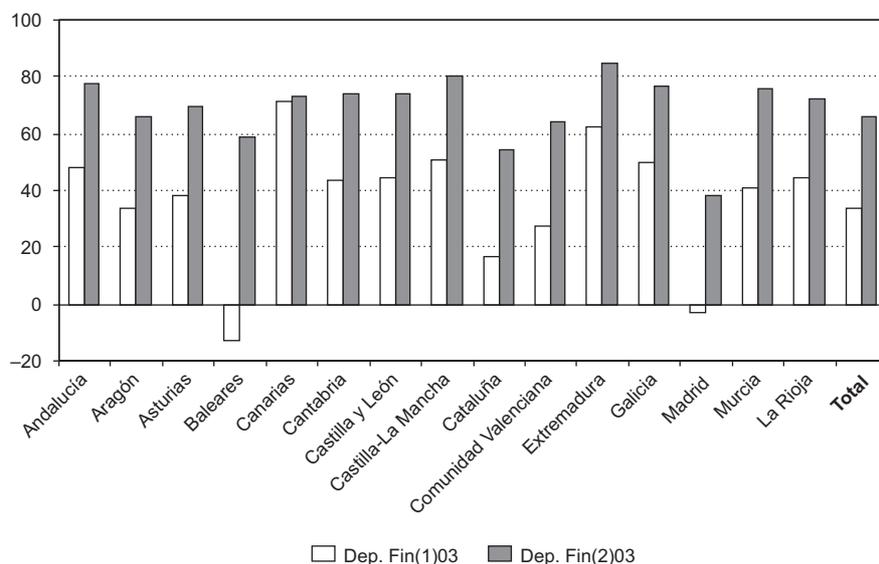
FINANCIACIÓN TOTAL GARANTIZADA CON RESPECTO A LA MEDIA ANTES Y DESPUÉS DE APLICAR EL FONDO DE SUFICIENCIA (2003)

CC AA	Índice sin FS	Posición sin FS	Índice con FS	Posición con FS	
Madrid	1,48	1	0,95	12	Madrid
Baleares	1,39	2	0,83	15	Baleares
Cataluña	1,25	3	1,00	9	Cataluña
Aragón	1,05	4	1,05	5	Aragón
Comunidad Valenciana	1,01	5	0,92	14	Comunidad Valenciana
Cantabria	1,01	6	1,19	2	Cantabria
La Rioja	1,00	7	1,20	1	La Rioja
Asturias	0,95	8	1,04	7	Asturias
Castilla y León	0,87	9	1,06	4	Castilla y León
Murcia	0,83	10	0,92	13	Murcia
Andalucía	0,81	11	1,03	8	Andalucía
Galicia	0,78	12	1,05	6	Galicia
Castilla-La Mancha	0,74	13	0,99	10	Castilla-La Mancha
Extremadura	0,63	14	1,14	3	Extremadura
Canarias	0,41	15	0,96	11	Canarias

FUENTE: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005) e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Padrón 2003).

GRÁFICO 1

MEDICIÓN DEL GRADO DE DEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Dep. Fin (1) = Fondo de Suficiencia/Financiación Total Garantizada.

Dep. Fin (2) = F. Suf. + Participaciones en IVA e Impuestos Especiales/Financiación Total Garantizada.

FUENTE: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005).

torios (Fondo de Compensación Interterritorial³ y Fondos Estructurales europeos) y los instrumentos de solidaridad destinados a garantizar que todos los territorios reciban un nivel similar de servicios públicos con un esfuerzo fiscal similar (transferencias de nivelación). A pesar de que en ambos casos se trata de herramientas destinadas a la redistribución interterritorial del Estado, no se puede obviar que tienen objetivos distintos que, por lo tanto, deben alcanzarse a través de mecanismos diferentes (Castells, 2000). La confusión conceptual de ambos tipos de instrumentos ha llevado, por ejemplo, a que algunas Comunidades con un nivel de desarrollo relativo bajo hayan solicitado tratamientos de discriminación positiva a través de los mecanismos de nivelación, lo que tiene una difícil justificación desde el punto de vista de la equidad horizontal de los ciudadanos, que utilizan los servicios públicos con independencia de la renta per cápita de sus respectivas Comunidades.

c) La actuación conjunta de distintos elementos como el sistema de medición del coste efectivo⁴, las garantías de mantenimiento del *statu quo* y las reglas de modulación, ha distorsionado el funcionamiento del sistema de financiación, provocando que la utilización de las transferencias de nivelación dé como resultado alteraciones en el orden que presentan las CCAA en cuanto su financiación (Castells, Sorribas y Vilalta, 2005). En concreto, se observa cómo algunos de los territorios con mayor capacidad fiscal disponen, tras la puesta en marcha de los instrumentos de nivelación, de una financiación total inferior que Comunidades con una menor capacidad fiscal (véase el Cuadro 1).

4) La evolución demográfica de las Comunidades, muy vinculada a la intensidad de los procesos migratorios, está acentuando los resultados anteriores, en la medida en que son precisamente los territorios con me-

nor financiación relativa, los que están experimentando un mayor crecimiento de la población.

5) Las dificultades financieras autonómicas parecen proceder, además, del comportamiento del gasto sanitario que, en algunos períodos, está creciendo por encima de la tasa de variación del PIB. Esta circunstancia ha llevado a las CCAA a reivindicar una inyección adicional de recursos por parte de la Administración Central, para hacer frente a lo que han venido a calificar de «déficit sanitario»⁵.

A pesar de todo lo dicho anteriormente, conviene destacar que las CCAA apenas han empleado sus competencias normativas sobre los tributos cedidos con el fin de aumentar sus ingresos y, además, en la mayor parte de los casos las han utilizado para reducirlos mediante la creación/ampliación de beneficios fiscales⁶ (Díaz de Sarralde *et al.*, 2006).

3. La reforma del sistema: reflexiones generales

Reflexiones vinculadas al cumplimiento del principio de suficiencia

Una cuestión clave vinculada al principio de suficiencia radica en conseguir un adecuado reequilibrio del sistema, limitando las diferencias de financiación por unidad de necesidad existentes entre las CCAA, de tal manera que se garanticen resultados similares a todas las

⁵ Sin embargo, aunque las CCAA han hecho un uso muy frecuente de esta terminología, no es correcto hablar de déficit sanitario, en la medida en que la financiación garantizada por la Administración Central no se canaliza a través de fondos condicionados. Sería más correcto, en su caso, hablar de déficit del conjunto del sistema.

⁶ A este respecto, hay que recordar que durante los primeros años de la descentralización, que coincidieron con un período de crecimiento continuado de la presión fiscal estatal, las Comunidades aludían a la existencia de tipos impositivos excesivamente elevados en el ámbito del IRPF, que impedían la utilización de instrumentos financieros como los recargos. Sin embargo, cuando, a partir de la segunda mitad de los años noventa, el Gobierno central ha ido reduciendo de forma paulatina los tipos marginales máximos, las CCAA tampoco han ocupado ese espacio fiscal «liberado».

³ FCI en adelante.

⁴ Resultado de la cuantificación, por las Comisiones Mixtas correspondientes, del coste de suministrar el nivel de servicios existente antes del traspaso realizado por la Administración Central.

CCAA⁷. Sin embargo, este problema de disparidad en los resultados parece difícil de solucionar en un momento puntual, dadas las dificultades existentes para negociar un sistema en el que algunos territorios pierdan financiación. En este sentido, una posibilidad podría ser establecer un sistema de convergencia gradual, con un período transitorio en el que los incrementos de financiación fueran diferentes para los territorios, según pudiesen darse situaciones de sobrefinanciación o infrafinanciación relativa. Dicho de otro modo, se trataría de dilatar en el tiempo el coste de la reforma.

Adicionalmente, resulta imprescindible introducir la perspectiva dinámica en el análisis del sistema de financiación, para una correcta comprensión y solución de los problemas de suficiencia. Aun encontrando respuestas a la insuficiencia financiera de las CCAA desde una perspectiva estática, es fácil observar que la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los territorios no siempre evolucionan al mismo ritmo, por lo que es preciso realizar un seguimiento de la trayectoria de los distintos parámetros relevantes del sistema y establecer instrumentos de ajuste periódico.

Reflexiones vinculadas al cumplimiento del principio de autonomía

En lo que respecta al objetivo de reducir la dependencia financiera a la que aludíamos en páginas anteriores, creemos que resulta fundamental hacer algunas precisiones relativas al concepto de espacios fiscales propios, puesto que la distinta consideración que se tenga de los mismos puede motivar distintos planteamientos de reforma. Tal y como nosotros la entendemos, en un marco de gobiernos multinivel, la expresión espacios fiscales propios, en sentido estricto, implicaría que un nivel de gobierno pueda alterar la presión fiscal soporta-

da por sus ciudadanos sin alterar los recursos de otros gobiernos.

Sin embargo, el concepto de espacios fiscales propios admite graduación y se compone de varias facetas. Así, desde la perspectiva de los gestores públicos, esta idea implica la posibilidad de contar con competencias normativas sobre los tributos y/o competencias de gestión y administración sobre los mismos. La mera participación en la recaudación (*tax sharing*) no constituye un auténtico espacio fiscal propio, en la medida en que no implica capacidad para modificar la presión fiscal sobre los ciudadanos⁸. Asimismo, desde la perspectiva de los contribuyentes, también se puede hablar de espacio fiscal aludiendo a la necesaria visibilidad que los mismos deben de tener del nivel de gobierno que les recauda los distintos impuestos.

No obstante todo lo anterior, hay que recalcar que la idea de espacios fiscales propios no implica necesariamente una separación de fuentes tributarias. Parece evidente que la separación de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno produce una separación de espacios fiscales, en la medida en que las competencias normativas, de gestión y de recaudación de cada figura tributaria quedarían en manos de un nivel concreto de gobierno. Sin embargo, también cabe la posibilidad de crear espacios fiscales propios en un marco de impuestos (fuentes tributarias) compartidos, siempre que estén correctamente delimitadas las distintas competencias normativas, de gestión y de recaudación que corresponden a cada nivel de gobierno.

⁷ Una cuestión diferente serían las diferencias de financiación derivadas de las intervenciones explícitas destinadas a fomentar el desarrollo de las regiones con menor nivel de renta y diseñadas con tal objetivo.

⁸ No obstante, aunque una parte de la literatura tiende a identificar las participaciones en la recaudación de impuestos estatales con meras transferencias, conviene señalar que se trata de un instrumento que genera efectos distintos desde una perspectiva dinámica. Mientras las transferencias entendidas en sentido estricto normalmente evolucionan en función del crecimiento de los ingresos del Estado en todo el territorio nacional, las participaciones territorializadas en impuestos evolucionan según el incremento regional de los tributos en cuestión. Por lo tanto, los gobiernos regionales tienen, en este caso, incentivos al diseño de políticas públicas que fomenten la expansión de la renta regional y de las bases imponibles.

Aclarada esta cuestión, las posibilidades de ampliación de los espacios fiscales autonómicos de las CCAA pueden tener distintas orientaciones:

a) Proponer una separación de fuentes tributarias, atribuyendo en su totalidad distintos impuestos a los diferentes niveles de gobierno.

b) Dar continuidad al vigente modelo de impuestos compartidos, aumentando las competencias normativas y la capacidad de gestión y administración de las CCAA en algunos impuestos (por ejemplo: IRPF, IVA o Impuestos Especiales).

c) Atribuir a las CCAA las competencias sobre nuevas figuras tributarias (nuevos hechos imponible), como los impuestos medioambientales.

Estas alternativas deben ser evaluadas no sólo respecto a sus resultados sobre el cumplimiento de los principios de suficiencia y autonomía de las CCAA, sino también en cuanto a las implicaciones que puedan tener sobre la configuración global del sistema tributario. En este sentido, algunas cuestiones a considerar serían las siguientes:

— Cualquier alternativa por la que se opte en relación con la modificación de los espacios fiscales debe analizar qué implicaciones tiene sobre la articulación de los organismos tributarios de administración, gestión y recaudación⁹.

— Del mismo modo, la decisión tomada sobre los espacios fiscales debe ser puesta en relación con el posible desarrollo de reformas tributarias (como pueda ser el caso actual del IRPF), pues indudablemente la modificación de los espacios fiscales condicionaría la participación de los distintos niveles de gobierno en el diseño y desarrollo de esas reformas.

⁹ Es preciso hacer una reflexión sobre el modelo de agencia tributaria a seguir: ¿es preferible una agencia tributaria estatal única, o un conjunto de agencias autonómicas consorciadas con la agencia estatal? Cada uno de estos modelos tiene ventajas e inconvenientes, pero es indudable que la elección entre uno y otro estará condicionada por la decisión tomada acerca de la distribución de espacios fiscales entre los distintos niveles de gobierno.

Reflexiones vinculadas al cumplimiento del principio de solidaridad: mecanismos de nivelación

Los problemas relativos al correcto funcionamiento de la nivelación, señalados con anterioridad, exigen un diseño más adecuado de los instrumentos que la articulan. Tanto el cálculo de los indicadores de capacidad fiscal y de necesidades de gasto, como la puesta en marcha del Fondo de Suficiencia —funcionando como transferencia de nivelación—, tienen algunos inconvenientes que convendría subsanar:

1) Como ya se ha dicho con anterioridad, un correcto diseño de la transferencia de nivelación exige, en primer lugar, la fijación del estándar de equidad que se quiere alcanzar. En este sentido, habrá que optar entre la alternativa de eliminar las diferencias interterritoriales, garantizando a todas las CCAA la posibilidad de prestar un nivel equivalente de servicios; y la de reducir las diferencias entre territorios, permitiendo que existan Comunidades con un mayor margen de recursos, debido a su mayor capacidad fiscal.

2) Un sistema de nivelación debe distribuir los recursos en proporción inversa a la capacidad fiscal de cada territorio. Esto significa que el indicador de capacidad fiscal empleado debe constituir una aproximación realista a la capacidad para generar recursos tributarios de las bases imponibles propias de los gobiernos autonómicos. La recaudación real no constituye un buen instrumento para aproximarse a la capacidad fiscal porque, de emplearse, desincentivaría a las CCAA a recaudar eficientemente sus recursos dado que todo lo que dejasen de recaudar por los tributos cedidos, les vendría compensado con mayores transferencias de nivelación. Sin embargo, la recaudación normativa de tributos cedidos que se ha venido empleando hasta ahora tampoco resulta un indicador adecuado de la capacidad fiscal, puesto que su cálculo (actualización de la recaudación del año base (1984) al ritmo de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) o la magnitud acordada en cada momento) se sitúa de ma-

nera sistemática muy por debajo de la recaudación real (Herrero, 2005)¹⁰.

Por lo tanto, resulta necesario buscar un indicador alternativo de capacidad fiscal para los tributos cedidos, que aproxime lo que cada Comunidad debería obtener por cada figura tributaria en función de la evolución de sus bases. Para esto, lo más adecuado sería disponer de datos de bases imponibles, pero no existe información homogénea al respecto, así que sería preciso buscar una variable *proxy*, como el VAB, el PIB, etcétera.

3) También resulta necesaria una reflexión sobre la medición correcta de las necesidades de gasto. Para dicha medición, los bloques competenciales empleados en el acuerdo de 2001 (sanidad, servicios sociales y competencias comunes más educación) podrían mejorarse desgajando la educación de las competencias comunes, dado que se trata de un servicio público al que accede un grupo de usuarios muy concreto, cosa que no ocurre en el ámbito de los servicios generales, cuyos destinatarios últimos son el conjunto de la población¹¹.

4) Un correcto funcionamiento de los mecanismos de nivelación nos debería llevar a una situación tal, que los territorios con mayores necesidades de gasto (mayor capacidad fiscal) obtuvieran proporcionalmente más (menos) recursos del fondo de nivelación. Por lo tanto, si el estándar de equidad a alcanzar fuese la igualación de las CCAA (nivelación absoluta), tras la distribución de la transferencia de nivelación todos los territorios deberían

disponer de la misma financiación garantizada por unidad de necesidad (por habitante ajustado¹²). Si, por el contrario, se optase por permitir que existan diferencias entre Comunidades, la puesta en marcha del sistema de nivelación debería mejorar la posición financiera de los territorios más desfavorecidos (menor capacidad fiscal/mayores necesidades de gasto), pero no debería necesariamente colocarlos en una posición más favorable a la de los territorios de mayor capacidad fiscal. Dado que el vigente sistema de nivelación no cumple este requisito, permitiendo que CCAA como Cantabria, La Rioja o Extremadura dispongan de unos recursos por habitante ajustado muy superiores a los de Baleares o Madrid, cabe reflexionar sobre las posibles fórmulas para «reequilibrar» el sistema. Si la negociación del nuevo modelo de financiación se hace, como en ocasiones anteriores, garantizando que ninguna Comunidad va a perder recursos, una posibilidad para conseguir ese reequilibrio sería, una vez fijado el estándar de equidad que se quiere alcanzar, diseñar incrementos de financiación en el tiempo que evolucionan a ritmos diferentes, permitiendo que las demás CCAA se vayan aproximando, de manera progresiva, al estándar prefijado. La distribución temporal de los costes de la reforma parece la solución más viable, tanto para la Administración Central, como para las Comunidades que deben perder posiciones relativas. A tal efecto, se podría fijar un período transitorio de 5 o 10 años, que permitiese realizar un ajuste presupuestario paulatino.

5) En cualquier caso, un diseño adecuado de los instrumentos de nivelación exige un seguimiento de la dinámica del sistema y una actualización periódica de los criterios de distribución de los recursos. Para ello, es preciso tener en cuenta, en la distribución de la transferencia de nivelación, la evolución de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto de las CCAA. Una posibilidad sería una revisión anual de estos indicadores, con independencia de que cada cinco años se evalúe el funcionamiento del sistema de financiación en su conjunto.

¹⁰ Si el indicador estuviese correctamente cuantificado, algunas CCAA estarían recaudando más de lo que se les imputa porque están haciendo un esfuerzo fiscal superior (con tipos efectivos superiores y/o una gestión tributaria más eficiente) y otras menos de lo que se les imputa porque están haciendo un esfuerzo fiscal inferior. En la práctica, todas las recaudaciones normativas se sitúan sustancialmente por debajo de las respectivas recaudaciones reales. La causa de este desfase podría ser una superior elasticidad de la recaudación de los tributos cedidos frente a los tributos del Estado, dado que el crecimiento de la recaudación de aquéllos ha sido mucho mayor al de estos últimos.

¹¹ La medición de necesidades de gasto en educación podría realizarse, sin necesidad de hacer el sistema mucho más complejo, en función del tamaño de la población escolar. No obstante, si se optase por calcular un indicador más sofisticado y preciso, debería pensarse en incorporar al cálculo el efecto que la dispersión de la población tiene sobre los costes de suministro, debido a los mayores costes de traslado.

¹² Véase la nota 2.

4. Posibles escenarios de reforma

A continuación, se presenta un análisis de distintas hipótesis de reforma del sistema de financiación autonómica, con el objeto de hacer frente a algunas de las deficiencias que presenta el sistema en su actual configuración y a las que se ha hecho mención en páginas anteriores¹³. Las distintas propuestas planteadas han tenido los siguientes objetivos de referencia:

1) Aumentar el grado de autonomía de las CCAA, ampliando los recursos tributarios y reduciendo los fondos procedentes de transferencias.

2) Conseguir una mejora del principio de suficiencia, aproximando la financiación de los distintos territorios a un estándar concreto: la media de las CCAA de régimen común.

3) Mejorar el cumplimiento de la solidaridad del sistema en su vertiente de nivelación, tratando de evitar que se produzcan reordenaciones en la posición financiera de las CCAA tras la aplicación de las transferencias de nivelación. Puesto que las reordenaciones ya existen y un cambio puramente estático sería difícil de consensuar, se analiza un escenario dinámico en el que se intenta introducir una tendencia encaminada a eliminar las reordenaciones, aunque somos conscientes de que sería preciso un plazo prolongado de tiempo (diez o quince años) para su desaparición total.

Todos los escenarios planteados se analizarán tanto desde un punto de vista estático, observando las modificaciones que se producirían en la financiación tras aplicar las hipótesis planteadas en el año base, como desde una perspectiva dinámica, analizando los cambios que se producirían a partir de una serie de hipótesis acerca de la evolución de los recursos autonómicos.

¹³ Un resumen de los principales resultados aparece los Cuadros 2 a 5 y en los Gráficos 2 a 4. Para un análisis más detallado de los resultados de las simulaciones, puede consultarse HERRERO *et al.* (2006).

Participación autonómica en el 100 por 100 del IRPF y el 100 por 100 de los impuestos especiales, con desaparición de la participación en el IVA (100-0-100)

Como ya se ha señalado con anterioridad, esta hipótesis se fundamenta en la idea de articular una separación nítida de espacios fiscales, mediante la separación de fuentes tributarias: cada nivel de gobierno grava en exclusiva unos hechos imposables determinados. Naturalmente, esta clara distinción de los espacios tributarios ocupados por cada nivel de gobierno produciría un incremento de la autonomía financiera de las CCAA, al producirse un aumento de las competencias normativas, de gestión y de administración. Por otra parte, bajo esta misma hipótesis, las CCAA verían incrementados sus recursos propios y, por lo tanto, se reduciría su dependencia financiera con respecto a la Administración Central. También se vería reforzado su grado de corresponsabilidad fiscal, al tiempo que se fomentaría la perceptibilidad de los tributos autonómicos por parte de los ciudadanos.

En lo que respecta a las competencias normativas en el IRPF, parece que no habría impedimentos jurídicos para la ampliación del ámbito de actuación autonómico, siempre que se salvaguardase la unidad de mercado y no se fomentasen procesos de competencia fiscal perniciosos. En el caso de los Impuestos Especiales (IIEE), por el contrario, el margen de ampliación sería mucho menor, debido a las restricciones establecidas por la normativa europea, aunque la cesión de competencias normativas sobre los tipos impositivos en algunas figuras concretas podría incrementar la autonomía de las CCAA.

Por otro lado, en una posible evolución de este escenario, la mayor elasticidad del IVA con respecto al resto de figuras contempladas, permitiría una mejora financiera relativa para la Administración Central, en detrimento de las CCAA, que se nutrirían del IRPF y los IIEE, con una elasticidad relativa algo menor.

Como consecuencia de esta hipótesis, el Fondo de Suficiencia se reduciría a 200 millones de euros y Cata-

CUADRO 2

RECÁLCULO DEL FONDO DE SUFICIENCIA

CC AA	Fondo de Suficiencia 2003		
	100-0-100	50-50-50	50-40-70
Andalucía	3.927.946	4.568.759	3.994.294
Aragón	-24.699	349.346	228.738
Asturias	267.256	426.862	349.147
Baleares	-513.335	-711.830	-828.934
Canarias	1.378.330	2.192.024	2.181.233
Cantabria	209.125	318.764	270.167
Castilla y León	997.041	1.493.656	1.250.489
Castilla-La Mancha	927.466	1.278.502	1.088.073
Cataluña	-3.614.369	-942.192	-1.546.424
Comunidad Valenciana	-432.780	462.270	69.042
Extremadura	1.133.640	1.200.672	1.120.185
Galicia	1.656.125	1.932.226	1.728.625
Madrid	-6.067.028	-3.136.317	-3.549.952
Murcia	263.904	470.166	354.535
La Rioja	102.635	180.001	154.772
Total	211.258	10.082.909	6.863.991

FUENTE: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005).

luña, la Comunidad Valenciana y Aragón pasarían a formar parte de los territorios con Fondo de Suficiencia negativo, lo que contribuiría a clarificar los flujos financieros del sistema, haciéndose más patentes cuáles son los territorios que aportan financiación y cuáles los que la reciben (véase el Cuadro 2).

Participación autonómica en el 50 por 100 del IRPF, el 50 por 100 del IVA y el 50 por 100 de los Impuestos Especiales (50-50-50)

Esta hipótesis, que constituye una profundización del sistema vigente, se fundamenta en la idea de ampliar los espacios fiscales autonómicos, pero desde una perspectiva basada en que las principales figuras del sistema tributario estén compartidas entre los distintos niveles de gobierno. Se trata de una alternativa que garantiza el mantenimiento de la unidad de mercado y la

existencia de un «tronco común» en las principales figuras tributarias.

Desde un punto de vista dinámico, esta propuesta garantiza un cierto equilibrio en la evolución de los recursos del Estado y de las CCAA: los tributos más importantes son compartidos y la elasticidad de la recaudación de los mismos es igual para ambos niveles de gobierno, por lo que no cabe alegar problemas de insuficiencia derivados de la estructura de la cesta de ingresos. Esta alternativa implica también una importante diversificación del riesgo en la estructura de recursos, y contribuye al mantenimiento del equilibrio dinámico entre ingresos y gastos. La existencia de fuertes crecimientos de determinados componentes del gasto (por ejemplo, gasto sanitario) podrá asumirse, tanto desde el Estado como de las CCAA, acudiendo a aquellos impuestos con una mayor elasticidad de recaudación.

Como resultado de esta hipótesis, el Fondo de Suficiencia se reduciría a 10.000 millones de euros y Cataluña pasaría a formar parte de los territorios con Fondo de Suficiencia negativo. La clarificación de los flujos no sería tan relevante como en la propuesta anterior, pero se produciría una notable reducción del Fondo de Suficiencia (véase el Cuadro 2).

Participación autonómica en el 50 por 100 del IRPF, el 40 por 100 del IVA y el 70 por 100 de los Impuestos Especiales (50-40-70)

Con esta alternativa, se pretende mostrar cuáles son las diferencias en los resultados, tanto desde la perspectiva estática, como desde el punto de vista dinámico, cuando la composición de la cesta de impuestos participados continúa siendo la misma, pero se modifican los porcentajes de participación. En este caso concreto, se trata de ver qué diferencias generaría una mayor participación en los impuestos que gravan consumos específicos, en detrimento de un menor porcentaje de participación en el IVA. Aunque las diferencias en el año base (2003) se circunscriben a la composición de la cesta de ingresos de cada Comunidad, porque la financiación total se ha mantenido constante, se producen diferencias notables en los años siguientes, en función del peso que el IVA y los IIEE tengan en las finanzas de cada territorio.

En este caso, el Fondo de Suficiencia se reduciría hasta los 6.800 millones de euros, y las Comunidades de Baleares, Cataluña y Madrid tendrían un Fondo negativo (véase el Cuadro 2).

Estimaciones dinámicas

Como hemos venido señalando hasta ahora, una buena parte de los problemas planteados mantiene una estrecha vinculación con la dinámica del sistema de financiación, bien porque no se ha tenido en cuenta convenientemente, bien porque las soluciones más factibles requieren ajustes que resultan difíciles de abordar desde una perspectiva estática. Por este motivo, hemos

querido incorporar un análisis dinámico, tratando de anticipar la evolución del sistema de financiación en cada una de las hipótesis de trabajo que se han planteado, a partir de los siguientes escenarios dinámicos:

A. Haciendo evolucionar el Fondo de Suficiencia según el crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), tal y como ocurre en la actualidad. Hay que recordar, no obstante, que en el caso de los territorios con Fondo negativo, la aplicación de esta regla lleva a una reducción paulatina del mismo, y no a un aumento (Escenario A.1).

B. Introduciendo límites al crecimiento del Fondo de Suficiencia de aquellas Comunidades que tengan una financiación per cápita superior a la media en el ejercicio anterior, mientras que el resto de territorios verían incrementados estos recursos al ritmo de crecimiento de los ITE (Escenario B.1).

De manera adicional, los dos escenarios anteriores han sido analizados también bajo un supuesto alternativo, en el que se asume que la Administración Central participaría en el logro de la nivelación aplicando Asignaciones de Nivelación a las CCAA con una financiación por habitante inferior a la media, de tal forma que quedasen colocadas en el nivel medio. Estas situaciones vendrán representadas por los escenarios A.2 y B.2.

La dinámica de las distintas hipótesis de trabajo se ha simulado desde el año 2003 hasta el año 2007, como si la reforma del sistema de financiación hubiera tenido lugar en 2003 (último año del que se disponen de datos liquidados en el momento de redactar este trabajo). Sin embargo, hay que tener en cuenta que cualquier reforma que se acordase ahora no entraría en vigor, al menos, hasta 2008, de manera que los resultados de las simulaciones se producirían cuatro años más tarde.

Para la realización de estos ejercicios se han empleado los datos de la liquidación del sistema de financiación autonómica de 2003 (Ministerio de Economía y Hacienda, 2005), asumiendo que cualquier reforma planteada debe garantizar a todas las CCAA, al menos, la financiación que venían percibiendo por el sistema vigente.

CUADRO 3

**ÍNDICES DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE RESPECTO A LA MEDIA EN HIPÓTESIS 1:
100% IRPF-0% IVA-100% IIEE**

CC AA	Escenario 1-A-1 Evolución FS = ITE		Escenario 1-A-2 Evolución FS = ITE + Asignaciones Nivelación		Escenario 1-B-1 Congelación FS		Escenario 1-B-2 Congelación FS + Asignaciones Nivelación	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Andalucía	1,01	1,06	0,97	0,98	1,01	1,00	0,97	0,99
Aragón	1,12	1,14	1,08	1,06	1,12	1,10	1,08	1,08
Asturias	1,08	1,07	1,05	1,00	1,08	1,01	1,05	0,99
Baleares	0,83	0,92	0,97	0,93	0,83	0,89	0,97	0,98
Canarias	0,99	0,98	0,97	0,93	0,99	0,95	0,97	0,98
Cantabria	1,20	1,22	1,16	1,13	1,20	1,13	1,16	1,11
Castilla y León	1,14	1,16	1,10	1,08	1,14	1,07	1,10	1,05
Castilla-La Mancha	1,06	1,11	1,03	1,03	1,06	1,01	1,03	0,99
Cataluña	0,99	1,10	0,97	1,02	0,99	1,02	0,97	1,01
Comunidad Valenciana	0,90	0,95	0,97	0,93	0,90	0,92	0,97	0,98
Extremadura	1,19	1,23	1,15	1,14	1,19	1,05	1,15	1,03
Galicia	1,10	1,09	1,07	1,01	1,10	0,99	1,07	0,98
Madrid	0,90	1,09	0,97	1,01	0,90	1,03	0,97	1,01
Murcia	0,89	0,93	0,97	0,93	0,89	0,90	0,97	0,98
La Rioja	1,23	1,29	1,19	1,20	1,23	1,21	1,19	1,19
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005) e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Padrón 2003 y proyecciones población).

La población utilizada para estandarizar la financiación es, para el año 2003, la población de hecho real (Padrón del INE), y para los años 2004-2007, la población estimada en las proyecciones del INE, que asume la continuación de los flujos migratorios en una intensidad similar a la de años recientes, al menos hasta 2006.

El crecimiento de los recursos tributarios de las CCAA se ha supuesto constante y equivalente al obtenido, para cada Comunidad y categoría de recursos, por la diferencia entre los ingresos de 2002 y 2003. Somos conscientes de que se trata de un supuesto discutible, pero necesario, dado que sólo disponemos de dos ejercicios liquidados del vigente modelo de financiación.

Algunos de los resultados de estas estimaciones dinámicas se pueden observar en los Cuadros 3 a 5 y en

los Gráficos 2 a 4. Del análisis de los resultados se pueden destacar las reflexiones que se señalan a continuación. En el comportamiento dinámico, las distintas hipótesis planteadas presentan comportamientos similares. Es fácil observar cómo, para cada uno de los escenarios propuestos, los distintos planteamientos de reparto de los espacios fiscales que se hagan muestran tendencias parecidas. Dicho de otra manera, no parece que la elección de unas u otras alternativas en la participación regional de los recursos tributarios proporcione resultados radicalmente distintos en el medio y largo plazo.

Sin embargo, una cuestión que parece clara es la mayor convergencia hacia la media que experimentan todas las hipótesis planteadas bajo el escenario de con-

CUADRO 4

**ÍNDICES DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE RESPECTO A LA MEDIA EN HIPÓTESIS 2:
50% IRPF-50% IVA-50% IIEE**

CC AA	Escenario 2-A-1 Evolución FS = ITE		Escenario 2-A-2 Evolución FS = ITE + Asignaciones Nivelación		Escenario 2-B-1 Congelación FS		Escenario 2-B-2 Congelación FS + Asignaciones Nivelación	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Andalucía	1,01	1,01	0,97	0,98	1,01	1,00	0,97	0,98
Aragón	1,12	1,10	1,08	1,07	1,12	1,09	1,08	1,08
Asturias	1,08	1,06	1,05	1,03	1,08	1,04	1,05	1,02
Baleares	0,83	0,97	0,97	0,97	0,83	0,99	0,97	0,98
Canarias	0,99	0,92	0,97	0,97	0,99	0,95	0,97	0,98
Cantabria	1,20	1,19	1,16	1,16	1,20	1,15	1,16	1,13
Castilla y León	1,14	1,13	1,10	1,10	1,14	1,08	1,10	1,07
Castilla-La Mancha	1,06	1,04	1,03	1,01	1,06	0,99	1,03	0,98
Cataluña	0,99	0,99	0,97	0,97	0,99	1,02	0,97	1,00
Comunidad Valenciana	0,90	0,89	0,97	0,97	0,90	0,91	0,97	0,98
Extremadura	1,19	1,17	1,15	1,14	1,19	1,06	1,15	1,05
Galicia	1,10	1,09	1,07	1,06	1,10	1,03	1,07	1,01
Madrid	0,90	0,97	0,97	0,97	0,90	1,00	0,97	0,99
Murcia	0,89	0,86	0,97	0,97	0,89	0,89	0,97	0,98
La Rioja	1,23	1,24	1,19	1,21	1,23	1,20	1,19	1,18
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005) e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Padrón 2003 y proyecciones población).

gelación paulatina del Fondo de Suficiencia. Para poder comparar de forma conjunta los efectos de los distintos escenarios dinámicos planteados, se han analizado las varianzas de los indicadores de financiación de cada período. Esta información se recoge, para cada hipótesis de trabajo, en los Gráficos 2, 3 y 4, que confirman una mayor convergencia hacia la media en los escenarios que incorporan una congelación relativa del Fondo de Suficiencia. Por otra parte, se observa que, en algunos casos, cuando el Fondo de Suficiencia crece para todas las CCAA al mismo ritmo, no necesariamente aparecen tendencias convergentes.

De manera adicional, esos mismos Cuadros nos muestran cómo la introducción de Asignaciones de Nivelación para las CCAA con financiación inferior a la

media en la situación de partida implica un mayor grado de convergencia.

Lo señalado con anterioridad respecto a la distinta respuesta dinámica observada en los escenarios A.1 y B.1 puede ser ampliado si se comparan para cada una de las hipótesis planteadas la financiación en el período inicial (2003) y en el período final (2007). Así, por ejemplo, tomando la Hipótesis 2 (50/50/50) se observa que la dispersión de la financiación con respecto a la media observada en 2003 se corrige muy poco en el año 2007 en el escenario dinámico de actualización del Fondo de Suficiencia, mientras que muestra una mayor proximidad a la media en el escenario que plantea una congelación parcial del Fondo de Suficiencia. Unos resultados parecidos se observan en la Hipótesis 3 (50/40/70). La

CUADRO 5

**ÍNDICES DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE RESPECTO A LA MEDIA EN HIPÓTESIS 3:
50% IRPF-40% IVA-70% IIEE**

CC AA	Escenario 3-A-1 Evolución FS = ITE		Escenario 3-A-2 Evolución FS = ITE + Asignaciones Nivelación		Escenario 2-B-1 Congelación FS		Escenario 2-B-2 Congelación FS + Asignaciones Nivelación	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Andalucía	1,01	1,00	0,97	0,98	1,01	1,00	0,97	0,98
Aragón	1,12	1,09	1,08	1,06	1,12	1,10	1,08	1,08
Asturias	1,08	1,06	1,05	1,03	1,08	1,05	1,05	1,03
Baleares	0,83	0,99	0,97	0,97	0,83	1,02	0,97	1,00
Canarias	0,99	0,92	0,97	0,97	0,99	0,95	0,97	0,98
Cantabria	1,20	1,18	1,16	1,15	1,20	1,15	1,16	1,13
Castilla y León	1,14	1,12	1,10	1,09	1,14	1,09	1,10	1,07
Castilla-La Mancha	1,06	1,04	1,03	1,01	1,06	0,99	1,03	0,98
Cataluña	0,99	1,00	0,97	0,97	0,99	1,02	0,97	1,00
Comunidad Valenciana	0,90	0,88	0,97	0,97	0,90	0,91	0,97	0,98
Extremadura	1,19	1,16	1,15	1,13	1,19	1,06	1,15	1,05
Galicia	1,10	1,08	1,07	1,05	1,10	1,03	1,07	1,01
Madrid	0,90	0,98	0,97	0,97	0,90	1,00	0,97	0,99
Murcia	0,89	0,86	0,97	0,97	0,89	0,88	0,97	0,98
La Rioja	1,23	1,23	1,19	1,20	1,23	1,20	1,19	1,18
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005) e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Padrón 2003 y proyecciones población).

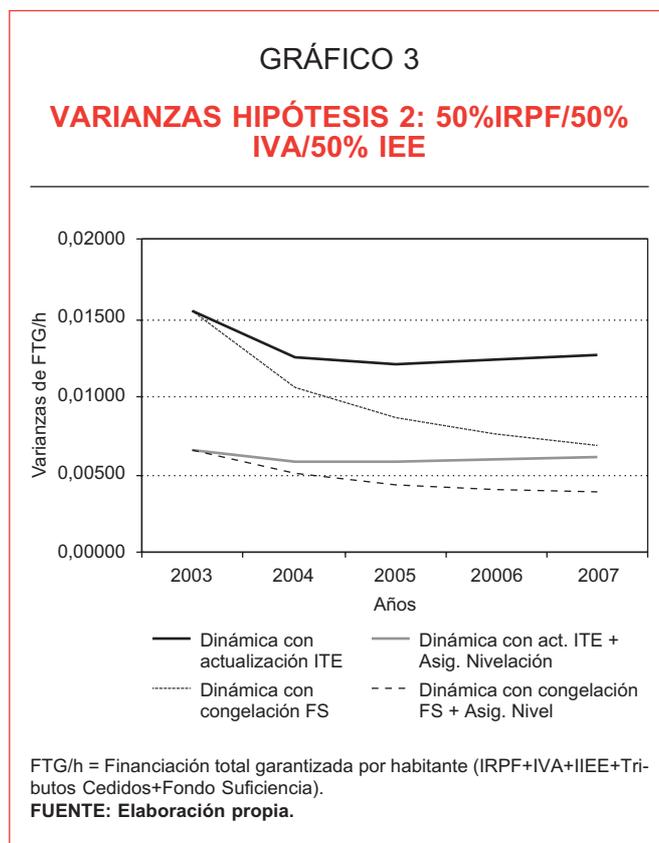
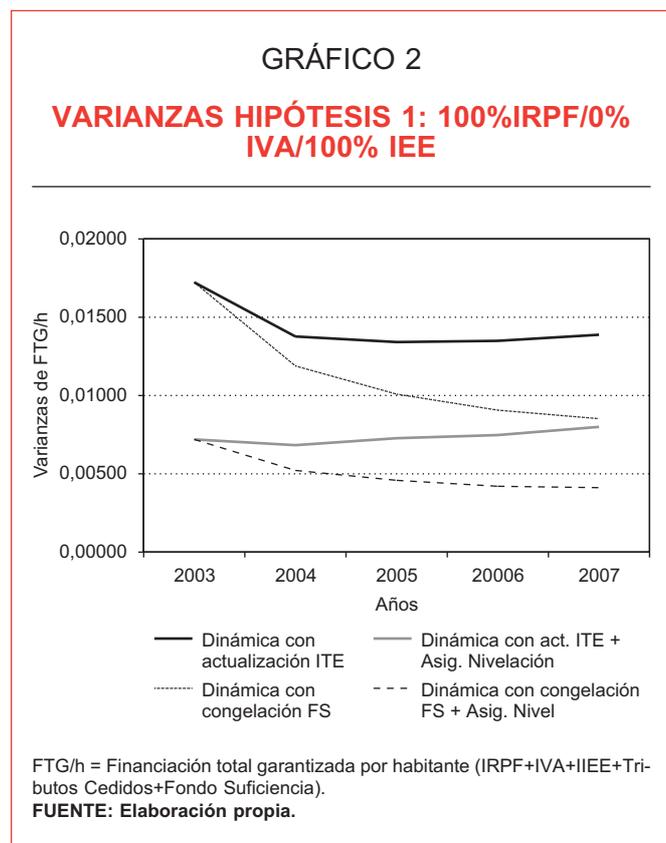
Hipótesis 1 (100/0/100) no sólo no corrige la disparidad respecto a la media, sino que aumenta la diferencia en el escenario con actualización del Fondo de Suficiencia.

5. Algunas conclusiones

Las simulaciones que se han explicado en las páginas anteriores nos permiten observar la tendencia aproximada que seguiría el sistema de financiación autonómica modificando algunos de los elementos que ahora lo caracterizan.

En cuanto al primero de los problemas a los que se hizo alusión al principio del trabajo, referente a una amplia dependencia financiera de las CCAA, hay que señalar

que, con cualquiera de los escenarios propuestos, se produce una reducción drástica del peso que el Fondo de Suficiencia tiene en el conjunto del sistema, pasando de los 24.000 millones de euros que tuvo en 2003, a una cifra que se situaría entre los 7.000 y los 10.000 millones. Como es natural, se observa que en todas las hipótesis planteadas se produciría un aumento de los recursos de naturaleza tributaria y, en algunos supuestos, dichas propuestas irían acompañadas de aumentos en las competencias normativas y de gestión que las CCAA tienen sobre esas figuras tributarias. En esos casos, se produciría un aumento de los espacios fiscales autonómicos y un incremento notable del grado de autonomía.



Desde la perspectiva de la suficiencia estática, no se producirían alteraciones respecto al sistema actual, puesto que hemos asumido que en el año base ninguna Comunidad podía perder financiación. De este modo, el Fondo de Suficiencia se ha calculado con la restricción de que no se produjeran variaciones en la financiación total garantizada en dicho año. Las distintas hipótesis planteadas suponen mayores recursos propios para las CCAA y, por lo tanto, minoraciones en el Fondo de Suficiencia recibido por cada una de ellas, pero no alteran la financiación total garantizada recibida y por lo tanto no ofrecen solución al problema observado de la disparidad en la financiación.

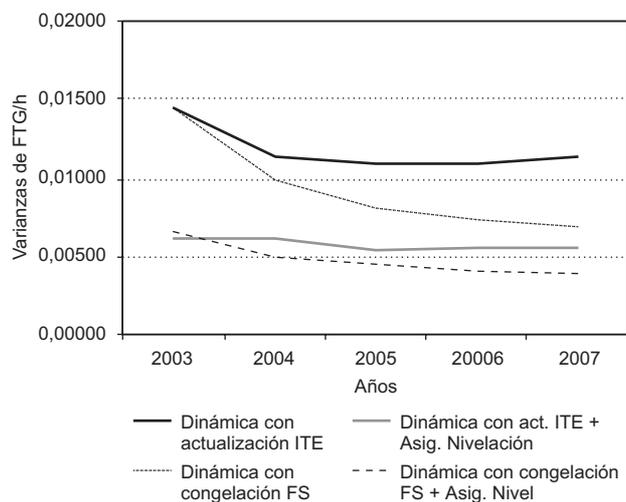
Ahora bien, desde la óptica de la suficiencia dinámica, los resultados que ofrecen las diferentes hipótesis analizadas tienen algunas características comunes que conviene destacar. Una cuestión observada es que, más que las propias hipótesis de partida que implican diferentes repar-

tos de los espacios fiscales, resultan relevantes los distintos escenarios dinámicos de financiación propuestos. Esta cuestión corrobora la ineludible necesidad de tener en cuenta la perspectiva dinámica a la hora de acometer el análisis de cualquier posible reforma del sistema de financiación.

Otro aspecto a destacar es que todas las hipótesis planteadas muestran resultados generales de convergencia hacia la media, salvo en el escenario que plantea una actualización del Fondo de Suficiencia según los ITE.

Asimismo, hay que destacar que, en cualquiera de los casos planteados, la introducción de las Asignaciones de Nivelación (distribuidas entre los territorios con una financiación por habitante inferior a la media) reduce de manera ostensible la variabilidad entre CCAA de tal manera que, tras su aplicación, ningún territorio dispone de unos recursos inferiores al 97 por 100 de la media nacional.

GRÁFICO 4

VARIANZAS HIPÓTESIS 3: 50%IRPF/40% IVA/70% IEE

FTG/h = Financiación total garantizada por habitante (IRPF+IVA+IEE+Tributos Cedidos+Fondo Suficiencia).

FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a resultados específicos, se observa que cualquier modificación de la cesta de impuestos que implique una reducción del peso del Fondo de Suficiencia total, genera avances notables en la financiación por habitante relativa de dos de las Comunidades peor situadas en el año base (Madrid y Baleares). Al mismo tiempo, los territorios de Extremadura, las dos Castillas, Galicia, Cantabria y Asturias ven notablemente reducido su superávit relativo en términos de financiación por habitante cuando se introduce la cláusula de congelación del Fondo de Suficiencia para las Comunidades con una financiación superior a la media, debido a la fuerte dependencia que estas regiones tienen del Fondo.

Por otra parte, resulta llamativo el estancamiento que experimentan las posiciones relativas de Murcia y la Comunidad Valenciana en todos los escenarios contemplados. Aunque la introducción de las Asignaciones de Ni-

velación permite que avancen de manera notable, la evolución de sus recursos tributarios y la congelación del Fondo de Suficiencia de otras Comunidades no provocan avances importantes en su posición. La Rioja, por el contrario, se mantiene en los niveles más altos de financiación en todas las hipótesis analizadas, gracias al dinamismo de sus recursos tributarios y a la escasa dependencia financiera que tiene.

La estabilidad de los indicadores de Cataluña, Canarias y Andalucía se explica por la propia lógica de las hipótesis formuladas. Se trata de territorios que, en el año base, se sitúan en el entorno de la media, de manera que no se ven particularmente beneficiados ni perjudicados por las congelaciones del Fondo de Suficiencia de algunas Comunidades, así como por la introducción de Asignaciones de Nivelación.

En lo que respecta al correcto funcionamiento de los mecanismos de nivelación, aunque ninguna de las alternativas planteadas consigue mejoras importantes en las reordenaciones producidas por el sistema de financiación vigente, las congelaciones del Fondo de Suficiencia permiten avances notables en las posiciones de los territorios con una menor financiación per cápita en el sistema actual. Desde el punto de vista de la visibilidad de los flujos horizontales, en la Hipótesis 1 (100-0-100) los territorios de Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid tendrían Fondos de Suficiencia negativos, mientras que con las Hipótesis 2 y 3 este grupo sólo estaría formado por las Comunidades de Cataluña, Baleares y Madrid.

Referencias bibliográficas

- [1] CASTELLS, A. (2000): «Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, número 83, páginas 37-59.
- [2] CASTELLS, A., SORRIBAS, P. y VILALTA, M. (2005): *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas: análisis de la situación actual y propuestas de reforma*, Universidad de Barcelona.
- [3] DÍAZ DE SARRALDE, S.; TRÁNCHEZ, J. M. y TORREJÓN, L. (2006): «La capacidad normativa en los tribu-

tos cedidos a las Comunidades Autónomas: situación actual y vías de reforma», *Análisis Local*, número 65, páginas 47-60.

[4] GARCÍA, M. A. (2002): *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del acuerdo de 2001*, Confederación Sindical de CCOO.

[5] HERRERO, A. (2005): *Aplicación de un fondo de nivelación en el marco de un sistema de financiación autonómica estable*, Instituto de Estudios Fiscales.

[6] HERRERO, A.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; LOSCOS, J.; ANTIQUEIRA, M. y TRÁNCHEZ, J. M. (2006): «Financiación Autonómica: Algunos Escenarios de Reforma de los Espacios Fiscales», *Papel de Trabajo*, número 20/2006, Instituto de Estudios Fiscales.

[7] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Padrón 2003*, disponible en <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fe260&O=inebase&N=&L>.

[8] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), Fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria, en el Año 2003 y Liquidación Definitiva de Dicho Ejercicio*, Madrid.

[9] RUIZ-HUERTA, J. y HERRERO, A. (2005): «El sistema de financiación autonómica aprobado en 2001: una valoración a partir de la liquidación del año 2002», en Varios Autores: *Informe de Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, páginas 557-585.