

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN 2005: LA FINANCIACIÓN DEL GASTO SANITARIO Y LA PROPUESTA DE REFORMA DEL *ESTATUT*

Julio López Laborda

Introducción

El 22 de septiembre de 1980 se aprobaba la Ley 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas. No resultaría apropiado, sin embargo, destacar como un hecho relevante del año 2005 la celebración del veinticinco aniversario de la LOFCA, porque lo cierto es que el texto vigente de esa ley recuerda en poco al de 1980, especialmente tras la importante reforma emprendida en 2001 para delinear el modelo de financiación aplicable desde 2002.

Aún más, seguramente la LOFCA vuelva a experimentar a corto plazo una reforma de cierto calado, para responder convenientemente a dos problemas que se han ido desarrollando en los años anteriores y que han hecho eclosión en 2005: las dificultades con que se encuentran las Comunidades Autónomas para financiar el gasto en asistencia sanitaria y la propuesta de reforma de la financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contenida, a su vez, en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de esa Comunidad. En las siguientes secciones de este trabajo me ocuparé, sucesivamente, de estos dos retos a los que se enfrenta nuestra hacienda descentralizada.

La financiación de la sanidad

Ya en 2002, primer año de aplicación del vigente sistema de financiación autonómica de régimen común, las Comunidades Autónomas pusieron de manifiesto las dificultades que tenían para hacer frente a un gasto sanitario que experimentaba fuertes crecimientos debido, entre otros factores, al aumento de la población protegida.

La Conferencia de Presidentes de 10 de septiembre de 2005 acordó (y el Consejo de Política Fiscal y Financiera refrendó tres días más tarde) un conjunto de medidas para paliar tales dificultades financieras.

En esta sección voy a analizar el problema de la financiación de la sanidad en dos etapas. En primer lugar, me referiré a la posibilidad de resolverlo utilizando los instrumentos suministrados por la propia legislación reguladora de la financiación autonómica: la LOFCA y, en particular, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre (en adelante, Ley de Financiación). En la segunda etapa describiré y evaluaré, a la luz del análisis precedente, las medidas adoptadas por la Conferencia de Presidentes.

Es cierto que el gasto público en asistencia sanitaria está presentando tasas de crecimiento elevadas en nuestro país.¹ Pero también es cierto que la responsabilidad de la cobertura de ese gasto recae en instrumentos de financiación diferentes. Por un lado, los recursos básicos del sistema de financiación –esto es, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia– deben asegurar que todas las Comunidades Autónomas estén en condiciones de prestar, a lo largo del tiempo, un nivel determinado de los servicios de su competencia (sanitarios y no sanitarios), supuestos que exigen de sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal en la tributación cedida. Por otra parte, cada Comunidad Autónoma es la única responsable de financiar el gasto que demanden sus ciudadanos por encima de ese nivel común de prestación, con sus propios ingresos, especialmente, con tributos satisfechos exclusivamente por esos mismos ciudadanos (y, en su caso, con el producto de las operaciones de crédito, en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria). A continuación, analizaré con algún detalle cada uno de estos instrumentos.

Como es sabido, los recursos básicos del modelo de financiación se articulan de la siguiente manera.² En el año base del sistema (en el vigente sistema, 1999) se cuantifican las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (que identificaremos como NG_{i0}), es decir, el gasto en que debe incurrir una Comunidad para prestar el mismo nivel de servicios de su competencia que las restantes. Como también es conocido, la población es el indicador que mayor peso tiene en el cálculo de las necesidades de gasto autonómicas. A continuación, se determina qué rendimiento puede obtener cada Comunidad de sus tributos cedidos, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás Comunidades (la llamada «recaudación normativa», TC^*_{i0}). Finalmente, por diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a cada Comunidad en concepto de fondo de suficiencia (FS_{i0}). Es decir:

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} \geq 0 \quad [1]$$

Si está correctamente diseñado, este esquema garantiza tanto el equilibrio financiero (o nivelación) horizontal como el vertical. Es decir, por un lado, que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto es el mismo para todas las Comunidades:

$$\frac{FS_{j0} + TC^*_{j0}}{NG_{j0}} = \frac{FS_{k0} + TC^*_{k0}}{NG_{k0}} = 1, \text{ para toda } j \text{ y toda } k \quad [2]$$

1. De acuerdo con el Informe elaborado por el *Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario* (2005), la tasa media anual de crecimiento del gasto sanitario autonómico entre 1999 y 2003 ha sido del 8,94 por 100. La evolución demográfica explica un 21,3 por 100 de esa tasa de incremento, el factor precios, el 46 por 100, y el factor prestación real media, el 32,7 por 100.

2. Para una explicación más detallada, véase Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002). Sobre el tratamiento específico de la sanidad en la última reforma del sistema de financiación autonómica, véase López Laborda (2002).

Y por otro lado, que ese cociente también es el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central (cuyos ingresos tributarios y necesidades de gasto son, respectivamente, T^*_{c0} y NG_{c0}):

$$\frac{\sum_{i=1}^{15} (FS_{i0} + TC^*_{i0})}{\sum_{i=1}^{15} NG_{i0}} = \frac{T^*_{c0} - \sum_{i=1}^{15} FS_{i0}}{NG_{c0}} = 1 \quad [3]$$

Ahora bien, el fondo de suficiencia no se recalcula cada año. Para cualquier año t posterior al año base, su importe se obtiene aplicando al fondo correspondiente al año base el índice de crecimiento de los impuestos del Estado equivalentes a los cedidos a las Comunidades Autónomas (los *ITE*, Ingresos Tributarios del Estado):

$$FS_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} \quad [4]$$

En consecuencia, los ingresos que la Comunidad Autónoma i percibirá en el año t estarán constituidos por la suma del fondo de suficiencia y por la recaudación *efectiva* por los tributos cedidos (y no por la *normativa*, que sólo se utiliza para calcular el fondo de suficiencia en el año base):

$$R_{it} = FS_{it} + TC_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} + TC_{it} \quad [5]$$

Implícitamente, el sistema está asumiendo que tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios van a crecer en todas las Comunidades Autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los *ITE*, lo que permitirá mantener los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo. Pero la realidad se ha encargado de desmentir esta hipótesis, *mostrando tasas de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido al desigual crecimiento de la población) diferentes entre Comunidades*. Por tanto, los recursos básicos no pueden asegurar que vayan a satisfacerse en cualquier momento del tiempo los equilibrios financieros reflejados en las expresiones [2] y [3]. La relevancia de esta objeción se acrecienta si recordamos que, a diferencia de los modelos vigentes en quinquenios anteriores, el actual sistema no prevé su revisión periódica.

El gráfico 1 de la página 603 ilustra las afirmaciones precedentes. La primera columna refleja, para cada Comunidad Autónoma, el índice de crecimiento de la recaudación normativa entre 1999 y 2003 (el último año disponible; el mismo ejercicio, realizado para el año 2002, suministra resultados similares). El crecimiento medio del período ha sido de un 31,83 por 100, siendo la tasa más baja la de Baleares (29,44 por 100) y la más alta, la de Madrid (35,22 por 100). La desviación típica es del 1,44 por 100.

La segunda columna refleja el índice de crecimiento de las necesidades de gasto en el mismo período. Se ha calculado corrigiendo las necesidades de gasto de

1999 de cada Comunidad de acuerdo con la variación experimentada por la población entre 1999 y 2003, y actualizando su importe por el índice de evolución de los ITE entre esos dos años. El crecimiento medio ha sido de un 29,51 por 100, siendo la tasa más elevada la de Baleares (39,10 por 100) y la más reducida, la de Asturias (21,85 por 100). La desviación típica es del 5,31 por 100.

Finalmente, la línea continua muestra el cociente entre el incremento de los ingresos y el de las necesidades de gasto. Puede interpretarse de la siguiente manera: suponiendo que en el año base de 1999 todas las Comunidades Autónomas podían cubrir con sus ingresos el 100 por 100 de sus necesidades de gasto (expresión [2]), en 2003, Baleares sólo puede cubrir el 93 por 100, Canarias el 96 por 100 y Murcia el 98 por 100; mientras que Extremadura y Castilla y León sufragan más del 105 por 100 y Asturias, casi el 107 por 100. Como se observa en el gráfico, las Comunidades más perjudicadas son aquellas que han experimentado un mayor crecimiento de su población y, por ende, de sus necesidades de gasto. En definitiva, *el sistema no garantiza que, si dos Comunidades Autónomas imponen a sus ciudadanos la misma carga en los tributos cedidos, también puedan prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia.*

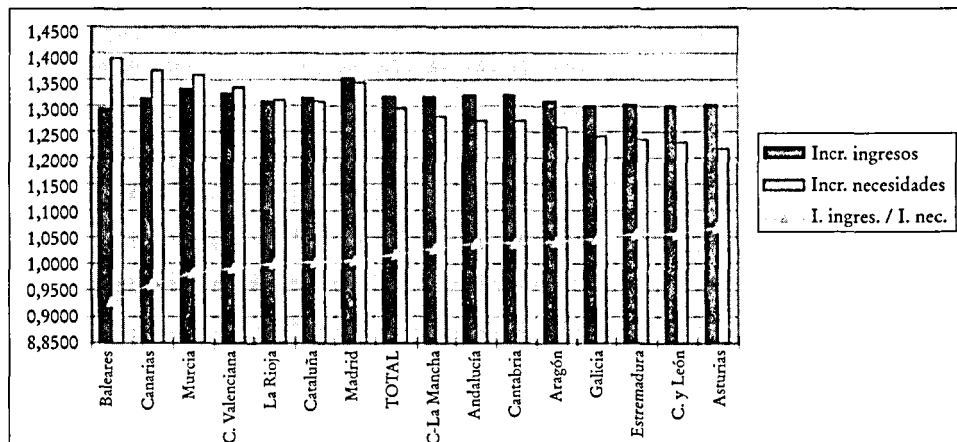
En el mismo gráfico se aprecia que el nivel autonómico en su conjunto puede cubrir con sus ingresos casi un 102 por 100 de sus necesidades de gasto agregadas, lo que nos permite afirmar que *no existe un problema de insuficiencia de recursos para el conjunto de Comunidades Autónomas* sino, más bien, de distribución de esos recursos entre Comunidades. La afirmación anterior debería corregirse, empero, si pudiera justificarse que el crecimiento de las necesidades de gasto del nivel autonómico entre 1999 y 2003 ha sido superior al ritmo de crecimiento de los ITE (que es el supuesto que se ha adoptado en el gráfico). En tal caso, la situación en 2003 podría ser de desequilibrio financiero vertical, en perjuicio de las Comunidades Autónomas, siempre que –de acuerdo con la expresión [3]– el cociente entre ingresos y necesidades de gasto en ese año fuera mayor para el nivel central que para el conjunto de Comunidades.

Identificada la situación de desequilibrio financiero entre las Comunidades Autónomas, a continuación debemos preguntarnos si el propio modelo de financiación dispone de algún instrumento corrector de ese desequilibrio horizontal. La lectura de la Ley de Financiación permite identificar tres instrumentos destinados a esa finalidad, uno general y dos específicos.

El mecanismo de aplicación general se contiene en el artículo 4.A) a) de la Ley de Financiación. En él se establece que la población es una de las variables a utilizar para determinar las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma en el bloque de «competencias comunes» (más adelante también se incluye la población como indicador para cuantificar las necesidades en los bloques de «servicios de asistencia sanitaria» y «servicios sociales» de la Seguridad Social), y se ordena lo siguiente: «Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior». Pues bien, aunque se creó un Grupo de Trabajo de Población en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y el Grupo identificó perfectamente el problema de desequilibrio financiero horizontal tal y como ha quedado explicado más arriba, lo cierto es que el Consejo no puso en práctica la consecuencia lógica de su trabajo: *la restauración de la nivelación entre*

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y LAS NECESIDADES DE GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ENTRE 1999 Y 2003



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de ingresos de la *Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas* (2005) y del cálculo de las necesidades de gasto del *Grupo de Trabajo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera* (2005).

Comunidades Autónomas requeriría de la modificación del fondo de suficiencia percibido o entregado por cada Comunidad.

El primer mecanismo de aplicación específica se establece en el artículo 15 de la LOFCA, desarrollado por el artículo 67 de la Ley de Financiación. De acuerdo con estos preceptos, cuando una Comunidad Autónoma no pueda cubrir con sus recursos básicos el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales de educación o sanidad, se estudiará la posibilidad de entregar a esa Comunidad una «asignación de nivelación» para garantizar ese nivel. Se entiende que no se alcanza el nivel mínimo de prestación cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria (educación) o de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad (sanidad), en una Comunidad Autónoma, entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos (1 punto en el caso de Castilla y León), al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional. El propio Grupo de Trabajo de Población constató que *ni en 2002 ni en 2003 se produjo en ninguna Comunidad el crecimiento de la población que hubiera justificado la puesta en marcha de este instrumento.*

El segundo mecanismo de aplicación específica está constituido por la denominada «garantía de asistencia sanitaria», regulada en el número segundo de la disposición transitoria segunda de la Ley de Financiación:

«Durante los tres primeros años del Sistema de Financiación, el Estado garantiza a las Comunidades Autónomas que tengan asumida la gestión de los ser-

vicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, que el índice de evolución de la *financiación asignada a los mismos* tendrá un índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado». (La cursiva es mía.)

De momento, esta garantía se ha aplicado en los años 2002 y 2003, y su cálculo se ha realizado conforme a lo establecido, respectivamente, en el artículo 94 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 y en el artículo 97 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005. El procedimiento empleado ha sido el siguiente. Se empieza calculando el porcentaje que representan en 1999 las necesidades de financiación de la sanidad de cada Comunidad en sus necesidades de gasto totales (de media, ese porcentaje es un 42,5 por 100). Ese mismo porcentaje es el que se aplica sobre el total de recursos básicos de la Comunidad Autónoma en 2002 (y 2003), para determinar los ingresos de que dispone aquélla para financiar el gasto sanitario en este ejercicio. La cantidad resultante se compara con la que se obtendría aplicando a las necesidades de financiación de la sanidad en 1999 el índice de evolución del PIB entre 1999 y 2002 (y 2003). La diferencia, si es negativa, constituye el importe de la garantía que debe recibir la Comunidad Autónoma.

Desde mi punto de vista, el anterior procedimiento no es correcto. Con el sistema de financiación en vigor hasta 2001, las Comunidades Autónomas financiaban sus competencias comunes con los tributos cedidos «tradicionales», la participación en el IRPF y la participación en los ingresos del Estado (equivalente al actual fondo de suficiencia). Las competencias en servicios sociales se financiaban con transferencias finalistas procedentes del nivel central. Las Comunidades que ejercían competencias en materia de sanidad también sufragaban este servicio con transferencias condicionadas.

A partir de 2002, las Comunidades siguen disponiendo de los tributos cedidos tradicionales, la participación en el IRPF y el fondo de suficiencia para costear las competencias comunes y los servicios sociales de la seguridad social y, adicionalmente, como reconoce con toda claridad el número segundo de la disposición transitoria sexta de la Ley de Financiación, el nuevo sistema de financiación les proporciona otros recursos para sufragar la asistencia sanitaria (en su caso, en sustitución de las transferencias condicionadas): el rendimiento correspondiente a la cesión del 35 por 100 del IVA, el 40 por 100 de determinados Impuestos Especiales, el 100 por 100 del Impuesto sobre la Electricidad, del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, y, si los anteriores recursos no son suficientes, la parte adicional correspondiente del fondo de suficiencia.

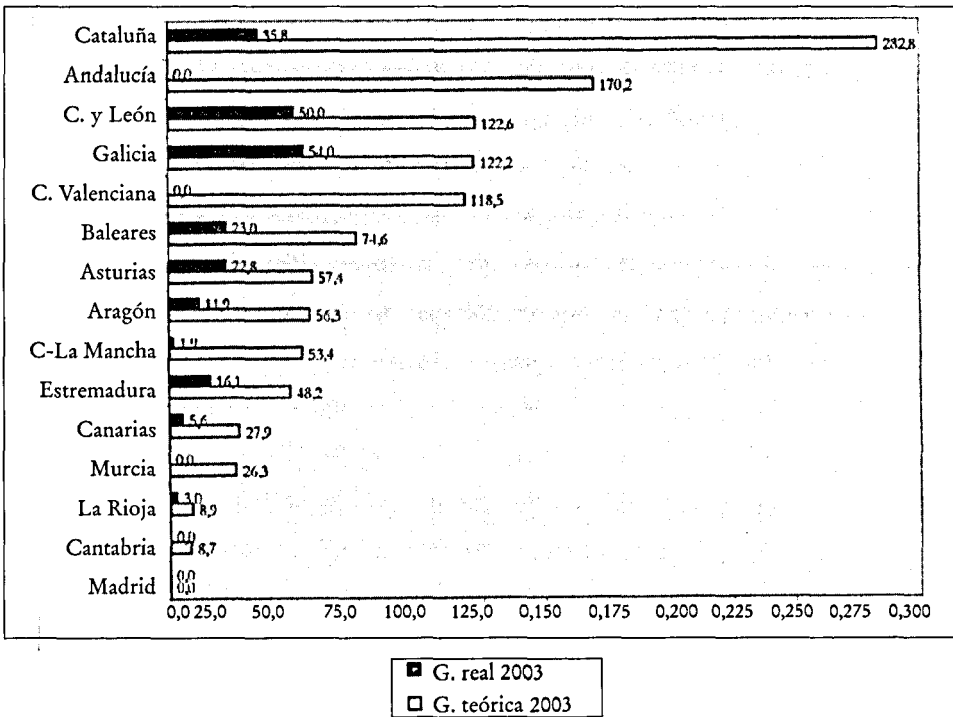
Por lo tanto (y aun aceptando que el conjunto de necesidades de gasto se financia con el conjunto de ingresos del sistema, como se afirma en el artículo 6 de la Ley de Financiación), los recursos *adicionales* con los que va a contar cada año una Comunidad Autónoma para prestar sus necesidades de gasto sanitarias son, precisamente, los nuevos recursos proporcionados por el sistema de financiación. Entonces, la garantía de asistencia sanitaria no debería cuantificarse considerando la evolución de la *totalidad* de ingresos básicos, sino comparando los rendimientos generados exclusivamente por los recursos *adicionales* en 2002 (y 2003) con el resultado de aplicar al rendimiento de *esos mismos* recursos en 1999 la tasa de cre-

cimiento del PIB entre 1999 y 2002 (y 2003). Entiendo, además, que ésta es la interpretación correcta si se quiere asegurar que las Comunidades Autónomas puedan disponer, para financiar la asistencia sanitaria, del mínimo de ingresos (marcado por el crecimiento del PIB) que destinaría cada año el nivel central si siguiera prestando ese servicio, en lugar de haberse procedido a su descentralización.

En el gráfico 2 se ha calculado la garantía de asistencia sanitaria para el año 2003 (el año 2002 arroja resultados similares) conforme a la interpretación propuesta. La columna más oscura refleja el importe de la garantía efectivamente percibida por cada Comunidad (a la que hemos denominado garantía «real»). La columna más clara recoge la garantía correspondiente a cada Comunidad con el procedimiento alternativo que aquí se defiende (garantía «teórica»). Frente a una garantía real agregada de 224 millones de euros, la garantía teórica se eleva hasta 1.145 millones. La diferencia se debe al distinto ritmo de evolución de los impuestos entre 1999 y 2003, muy superior en el IRPF, en los tributos cedidos «tradicionales» y en el fondo de suficiencia que en los impuestos indirectos. En consecuen-

GRÁFICO 2

COMPARACIÓN DE LA GARANTÍA DE ASISTENCIA SANITARIA «REAL» Y «TEÓRICA» EN 2003 (EN MILLONES DE EUROS)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas (2005) y del Grupo de Trabajo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera (2005).

cia, el crecimiento de los ingresos autonómicos es más elevado si se tienen en cuenta todos los recursos básicos (como en el procedimiento efectivamente seguido para calcular la garantía) que si sólo se consideran los recursos *adicionales*.

De lo dicho hasta aquí pueden extraerse dos conclusiones. Primera, que *el sistema de financiación no garantiza el equilibrio horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre Comunidades Autónomas, a lo largo del tiempo*. Y segunda, que *los mecanismos que proporciona el sistema para corregir los desequilibrios no han podido utilizarse o no se han aplicado correctamente*.

Al principio de la sección decíamos que parte del incremento del gasto sanitario es imputable a las propias Comunidades Autónomas, que responden a las demandas de sus ciudadanos de unos niveles de prestación superiores, en calidad o cantidad, al nivel medio que deben garantizar los recursos básicos del sistema de financiación. También se decía que este gasto adicional debe financiarse exclusivamente con tributos satisfechos por los propios demandantes de los servicios. En este aspecto, la valoración del sistema de financiación debe ser más positiva que la realizada más arriba, ya que *el sistema suministra a las Comunidades Autónomas instrumentos para hacer recaer sobre sus ciudadanos el coste de prestación de los nuevos servicios, como son el establecimiento de tributos propios o el incremento del rendimiento de los tributos cedidos sobre los que disponen de potestades normativas*. Aunque es verdad que estas competencias podrían ser más amplias, no lo es menos que las Comunidades Autónomas han hecho un uso muy limitado de las mismas, y más para reducir la presión fiscal de sus ciudadanos que para elevarla.

Planteado de esta manera el problema de la financiación del gasto sanitario, estamos en condiciones de analizar los acuerdos alcanzados en septiembre de 2005 en la Segunda Conferencia de Presidentes. Las medidas adoptadas pueden agruparse en dos bloques. El primer bloque se concreta en el incremento de los recursos aportados por el nivel central a la financiación de la sanidad, que se gestionarán directamente por la propia administración central o se transferirán a las Comunidades Autónomas. Pueden destacarse tres medidas:

1ª. La transferencia a las Comunidades Autónomas de 500 millones de euros en 2006 y 600 millones en 2007, que se repartirán conforme a los criterios de cuantificación de las necesidades de gastos sanitarios establecidos por la Ley de Financiación.³

2ª. La prórroga de la garantía de asistencia sanitaria que, como hemos dicho más arriba, sólo estaba prevista para los años 2002 a 2004. Se establece un límite anual agregado para esta garantía de 500 millones de euros, que es difícil que se alcance.

3ª. Un incremento de la imposición indirecta sobre alcoholes y tabacos, de la que se beneficiarán directamente las Comunidades Autónomas por su participación en el 40 por 100 de los rendimientos de estos tributos, e indirectamente, a través de la participación en el 35 por 100 de la recaudación del IVA y en el mayor crecimiento del fondo de suficiencia.⁴

3. La partida correspondiente a 2006 se consigna ya en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.

4. El incremento de los tipos impositivos de los Impuestos sobre el alcohol y las bebi-

Con este conjunto de disposiciones se ataca el problema que he venido señalando a lo largo de esta sección: la inexistencia de equilibrio financiero horizontal desde una perspectiva dinámica. Podría interpretarse, incluso, que se produce un reconocimiento implícito por parte del nivel central de la existencia de cierto desequilibrio financiero vertical, en perjuicio del nivel autonómico, en la medida en que aquél aumenta sus aportaciones a las Comunidades Autónomas.⁵ Ahora bien, no debe olvidarse que estas soluciones son provisionales. Como he tratado de argumentar hasta ahora, *el funcionamiento del sistema de financiación debe modificarse para garantizar que el fondo de suficiencia responde año a año a los cambios en las necesidades de gasto y en la recaudación normativa de cada Comunidad Autónoma*. En la propia Conferencia se acuerda iniciar los trabajos para proceder a la revisión del sistema de financiación.

El segundo bloque de medidas acordadas en la Conferencia de Presidentes trata de favorecer la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de su responsabilidad en la prestación del servicio sanitario. Podemos resaltar dos disposiciones:

1ª. La atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Electricidad y la ampliación de esa capacidad en la imposición sobre hidrocarburos y sobre matriculación de vehículos.

2ª. La asunción por las Comunidades Autónomas del compromiso de adopción de determinadas medidas de racionalización del gasto sanitario, recomendadas por el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario: implantar criterios racionales en la gestión de compras, asegurar la calidad y el uso racional de los medicamentos, incentivar la demanda racional de los servicios sanitarios, racionalizar el uso de las tecnologías diagnósticas y terapéuticas, consolidar los mecanismos de incentivos a los profesionales sanitarios, aumentar los recursos y la capacidad de resolución de la atención primaria, desarrollar el sistema de información del Sistema Nacional de Salud. Además, se acuerda que el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario prosiga sus trabajos para desarrollar, concretar y, en su caso, completar, las propuestas para moderar el crecimiento del gasto sanitario.

Ambas medidas son adecuadas para fortalecer la autonomía y responsabilidad de las Comunidades Autónomas y asegurar que las consecuencias financieras de las decisiones adoptadas por cada Comunidad recaen sobre sus propios ciudadanos, y no sobre los del conjunto del país. Como única observación, *para incentivar la utilización de los tributos cedidos, hubiera podido condicionarse la percepción de las nuevas transferencias estatales al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en la tributación cedida*.

das alcohólicas y del Impuesto sobre las Labores del Tabaco se ha llevado a cabo mediante Real Decreto-Ley 12/2005, de 16 de septiembre.

5. Aunque también cabe interpretar estas aportaciones adicionales como una nueva confirmación de la tesis de que las Comunidades Autónomas aceptan que sus problemas financieros se resuelvan mediante el otorgamiento de nuevos ingresos para todas las Comunidades, pero no mediante una redistribución de recursos entre ellas.

La reforma de la financiación autonómica en la reforma del *Estatut*

El 30 de septiembre de 2005, el Parlamento de Cataluña aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma (en adelante, Propuesta). El Título VI de este texto, junto con algunas disposiciones adicionales y finales, configura un nuevo modelo de financiación para la Comunidad Autónoma que, de acuerdo con el principio de bilateralidad en que se basa, debe concretarse, desarrollarse, actualizarse y seguirse por una Comisión Mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Generalidad, a la que se encomienda la canalización del conjunto de relaciones financieras y fiscales de la Generalidad con la Administración General del Estado.

En síntesis, este nuevo modelo consta de dos elementos. En primer lugar, la Comunidad Autónoma ejerce todas las competencias tributarias sobre todos los tributos estatales soportados en su territorio, en concepto de tributos cedidos: percibe el rendimiento de esos tributos, disfruta de capacidad normativa sobre los mismos y ejerce las competencias de gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión por la vía administrativa. En segundo lugar, la Comunidad Autónoma realiza una «aportación» a la Hacienda del Estado, que está integrada, a su vez, por una aportación a la cobertura de los gastos generales del Estado y una aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación. La primera se configura «atribuyendo» al Estado una parte del rendimiento de los tributos cedidos. La segunda aportación se articula mediante transferencias y se dirige a garantizar la nivelación entre Comunidades, esto es, el equilibrio financiero horizontal: «que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» (artículo 209 de la Propuesta).

Empezaré con un comentario sobre la capacidad que tiene una Comunidad Autónoma para configurar en su Estatuto su propio modelo de financiación y para determinar que la concreción de éste deba basarse en el principio de bilateralidad. La financiación de las Comunidades Autónomas es una cuestión de Estado. Los recursos que se atribuyan a una Comunidad Autónoma afectan a los recursos de que puedan disponer las restantes Comunidades y el nivel central para desempeñar sus funciones. Por tal motivo, la configuración del sistema de financiación debe estar dirigida por quien representa los intereses generales del país, esto es, por los órganos centrales del Estado. Desde mi punto de vista, así lo entiende la Constitución, que atribuye al nivel central la competencia exclusiva sobre la Hacienda general y la potestad originaria para establecer los tributos, le encomienda la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad entre nacionalidades y regiones y le faculta para regular mediante Ley Orgánica el ejercicio de las competencias financieras autonómicas y la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado, respetando el principio de autonomía financiera. Esta Ley Orgánica existe —la LOFCA— y en ella se regula un modelo de financiación aplicable a todas las Comunidades de régimen común y se crea un órgano multilateral de coordinación en materia fiscal y financiera: el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Puesto que existe una Ley Orgánica en la que los órganos centrales del Estado, habilitados por la Constitución, delimitan las competencias financieras estatales y

autonómicas, las Comunidades Autónomas no pueden legislar en materia de financiación en oposición a lo dispuesto en la LOFCA. Esto último es lo que se hace en el *Estatut*, al regular los elementos nucleares de su propuesta financiera. En mi opinión (y con independencia de la valoración que nos merezcan estas medidas, de la que nos ocuparemos enseguida), no es posible interpretar armónicamente estas normas de la Propuesta con las contenidas en la LOFCA, como ordena la disposición final de esta Ley. La aplicación de la Propuesta sólo es posible previa modificación de la LOFCA. De la misma manera, el principio de bilateralidad contenido en la Propuesta no puede contradecir las disposiciones de la LOFCA.

¿Supone el modelo contenido en la Propuesta la implantación en Cataluña del sistema de Concierto o Convenio? La respuesta a este interrogante no es fácil, porque la Propuesta es fruto de la negociación entre partidos con objetivos diferentes y su redacción es deliberadamente ambigua, con la finalidad de que sean posibles lecturas diferentes.

En principio, y pasando por alto algunas expresiones desafortunadas, se puede encajar el modelo del *Estatut* en el vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, en el que se intenta introducir algunos elementos de desarrollo y mejora. Así, como en el sistema actual, una parte del rendimiento de los tributos estatales se asigna a la Comunidad Autónoma para la financiación de sus necesidades de gasto, con determinadas competencias normativas y en la administración tributaria. El resto del rendimiento tributario permanece en poder del nivel central para la cobertura de las competencias estatales. Además, la Comunidad Autónoma participa en los mecanismos de nivelación del sistema, realizando o percibiendo una transferencia que se calcula a partir de sus necesidades de gasto y de su capacidad fiscal: por lo tanto, igual que con el sistema vigente, en el que el fondo de suficiencia puede ser positivo o negativo (como en Baleares y Madrid). Ahora bien, la Propuesta incorpora una serie de preceptos, a los que me referiré más adelante, que pueden conducir a una reducción sustancial de la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el sistema de nivelación entre Comunidades y, en definitiva, a una aproximación del modelo propuesto a los sistemas forales.

En lo que sigue, voy a valorar con cierto detalle cada una de las piezas básicas del modelo catalán, asumiendo la hipótesis de que se trata de una propuesta de mejora del sistema de financiación común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas sujetas a este régimen. También explicaré por qué, a mi juicio, la propuesta puede deslizarse hacia un sistema similar al de Concierto o Convenio.

Los recursos de la hacienda de la Generalidad están constituidos por: [...] b) El rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que tienen la consideración de cedidos [...] (art. 203.3 de la Propuesta). Una parte del rendimiento de los impuestos cedidos a Cataluña se atribuye al Estado para la financiación de sus servicios y competencias [...] (art. 208). Estos preceptos persiguen que la cesión abarque a todos los tributos estatales (incluidos, por tanto, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Primas de Seguros y la imposición sobre no residentes, ahora excluidos) y que se eleve el porcentaje de cesión.

Esta propuesta presenta aspectos claramente positivos. En primer lugar, permite reducir la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas de las trans-

ferencias procedentes del nivel central, facilitando una mayor responsabilidad autonómica, al reforzar el vínculo entre los impuestos pagados y los servicios recibidos en cada Comunidad. En segundo lugar, hace posible la participación autonómica en algunos impuestos para los que no es posible o recomendable la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas, como el Impuesto sobre Sociedades. En tercer lugar, se podría conseguir un beneficio adicional si se aprovechara para simplificar la participación autonómica en los rendimientos de los tributos cedidos, que ahora puede ser del 33, 35, 40 ó 100 por 100. Estableciendo sólo dos porcentajes (por ejemplo, el 50 y el 100 por 100) se haría más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de gobierno –central y autonómico– en los rendimientos del sistema fiscal español.

Por último, y esto es especialmente importante, la ampliación de los tributos cedidos no implica una modificación de los recursos básicos totales de las Comunidades Autónomas: si una Comunidad eleva su recaudación «normativa» por tributos cedidos sin alterar sus necesidades de gasto, simplemente necesitará un fondo de suficiencia más reducido para prestar el mismo nivel de servicios que las restantes Comunidades.

La Generalidad tiene capacidad normativa [...] sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña [...]. El ejercicio de la capacidad normativa [...] incluye en todo caso la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota (art. 204.2 y 3). La finalidad de este artículo es incrementar las competencias normativas autonómicas en los tributos cedidos, aceptando dos limitaciones. Primera, que el ejercicio de las competencias autonómicas ha de ser compatible con la garantía de la existencia de un sistema fiscal armonizado. Por ese motivo, la Propuesta se refiere especialmente –como el sistema vigente– a la intervención autonómica en la fijación de los elementos de cuantificación de los tributos. Y segunda limitación, que en algunos tributos puede ser muy problemática jurídicamente y poco aconsejable económicamente la atribución individualizada de competencias normativas a las Comunidades Autónomas. En estos casos, la Propuesta parece reclamar, al menos, la *participación* autonómica, quizás concretada en el ejercicio colectivo de esas competencias en un senado auténticamente territorial.

Desde luego, el incremento de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos redundará en un aumento de su autonomía financiera. No obstante, no resulta fácil encontrar espacios tributarios en los que se pueda habilitar la intervención autonómica. En la actualidad, las competencias normativas de las Comunidades Autónomas son muy amplias en el Impuesto sobre el Patrimonio, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en los Tributos sobre el Juego. Podrían ampliarse en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (como efectivamente se acordó en la Conferencia de Presidentes, según hemos visto en la sección anterior).

También en el IRPF es posible aumentar las potestades autonómicas. Por ejemplo, desde mi punto de vista, deberían eliminarse las restricciones a la configuración de la tarifa autonómica, que podría tener los mismos o distintos tra-

mos que la central: algunas Comunidades podrían aprobar una tarifa, otras un impuesto lineal y aún otras un recargo sobre la cuota del impuesto central.

Sin embargo, entiendo que hay argumentos económicos y jurídicos que pueden desaconsejar la asignación de competencias normativas en algunos tributos, como el IVA y el Impuesto sobre Sociedades, y que hacen muy compleja la atribución de esas competencias en la imposición sobre el alcohol y bebidas alcohólicas y sobre las labores del tabaco.⁶ Y considero que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Si el nivel central quiere evitar la desaparición de este impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen que garantizara un mínimo de tributación común en todo el Estado.

Una última consideración. Para obtener los beneficios derivados de la descentralización tributaria no basta con la ampliación de los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos cedidos y de las competencias normativas sobre los mismos. Además, hay que reforzar la visibilidad de esos tributos para los individuos que los soportan y hay que incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias. Por ejemplo, los ciudadanos serían más conscientes de que una parte del IVA que satisfacen se destina a financiar los servicios regionales si se hiciera constar en factura de manera separada el gravamen central y el autonómico (por ejemplo, para una participación del 50 por 100 y el tipo general del 16 por 100, el tipo autonómico sería el 8 por 100). En el IRPF, sin necesidad de complicar el proceso de declaración-liquidación, podrían establecerse impresos diferenciados para el impuesto autonómico y para el central.

Para estimular el ejercicio de sus competencias normativas por las Comunidades Autónomas, sería recomendable eliminar en todos los tributos cedidos la cláusula de aplicación supletoria de la normativa del nivel central. Por una parte, esto obligaría a las Comunidades Autónomas a discutir y aprobar sus propias normas tributarias. Por otro lado, quizás también les facilitaría la aplicación de políticas tributarias diferenciadas de las demás Comunidades (en su caso, incrementando la presión fiscal sobre sus ciudadanos).

La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, excepto los de naturaleza local.[...] La Agencia Tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado colaboran y suscriben convenios y hacen uso de los demás medios de colaboración que consideren pertinentes (art. 205.1 y 2). Este precepto representa un cambio radical con respecto al sistema vigente de atribución de responsabilidades en materia de administración tributaria, al establecer la compe-

6. Para una discusión detallada, véase Monasterio, Alcalá y López Laborda (2001), *Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002* (2002) (en cuyo Anexo B se incluye el criterio de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea sobre la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en el IVA y los Impuestos Especiales) y Lasarte, dir. (2003).

tencia de la Comunidad Autónoma en la administración de todos los tributos soportados en su territorio.

Desde luego, si las Comunidades Autónomas participan ya en un porcentaje significativo de los tributos del Estado, y pueden hacerlo en el corto o medio plazo en una proporción todavía mayor, también deben poder participar activamente en las tareas de administración tributaria. La situación actual, con gestión autonómica de los tributos propios y de algunos cedidos y central (con una presencia irrelevante de las Comunidades Autónomas) de los restantes, no es óptima, pero la alternativa de descentralizar la administración de todo el sistema fiscal que se deduce de la Propuesta no es mejor. Desde hace tiempo se viene argumentando atinadamente la superioridad de las fórmulas de «administración tributaria integrada» de todos los tributos, que tendría ventajas en términos de reducción de costes de gestión, de mejor acceso a la información y de optimización de la gestión conjunta de impuestos claramente interdependientes.⁷

La Generalidad contribuye a la solidaridad con las demás comunidades autónomas, a fin de que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar [...] (art. 209). Los recursos aportados o recibidos por la Generalidad a esta solidaridad deben establecerse atendiendo a sus necesidades de gasto y capacidad fiscal, determinada con relación a la media de las comunidades autónomas y con el grado de progresividad que se establezca (art. 210.2º.a). En estas normas se establecen los principios generales de la participación de la Comunidad Autónoma en el mecanismo de nivelación del sistema, heredero del vigente fondo de suficiencia.

La Propuesta mantiene como uno de los elementos nucleares del sistema de financiación la garantía de la nivelación entre Comunidades. Pero también incorpora determinados elementos que invitan a pensar que, a diferencia del sistema actual que, con algunas deficiencias, trata de asegurar la *igualdad* de niveles de prestación a igualdad de esfuerzo fiscal, el modelo de la Propuesta se inclina por establecer un mecanismo de nivelación que, *en línea con la experiencia canadiense o alemana*, aproxime los niveles de prestación de los servicios autonómicos (ya el artículo 209 de la Propuesta habla de niveles *similares*), pero no los iguale.

A mi entender, es plenamente admisible que se suscite la discusión sobre la posibilidad de reducir el grado de nivelación, sin menoscabo de los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Pero esta pretensión debe formularse de manera transparente, y esto es algo que no se hace ni en el texto ni en la defensa pública de la Propuesta catalana.

En primer lugar, no es cierto que deba modificarse el grado de nivelación para acercar nuestro sistema a los modelos federales. Hay tantos modelos de financiación de los niveles intermedios de gobierno como países federales. Entre los federalismos clásicos, junto a países muy descentralizados fiscalmente y con escasa preocupación por la nivelación (Estados Unidos, Suiza), hay otros muy descentralizados, pero con elevado grado de nivelación (Canadá) y aún otros

7. Véase Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995).

muy centralizados fiscalmente, con una gran preocupación por la nivelación (Alemania, Australia). Al menos desde el punto de vista de la financiación, el sistema común español ya es federal (el sistema foral se parece más a un modelo confederal), con un nivel intermedio de descentralización fiscal y un grado elevado de nivelación.

En segundo lugar, no existen argumentos económicos concluyentes en apoyo de un grado mayor o menor de nivelación. Se trata de una decisión eminentemente política, que refleja el equilibrio que se alcanza en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada Comunidad Autónoma. Lejos de ser específico de España, problemas similares a éste se presentan, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados.⁸

En tercer lugar, la justificación de la revisión del grado de nivelación no puede basarse en la existencia de problemas financieros ajenos al sistema de financiación autonómica. Por ejemplo, si la política regional española está excesivamente sesgada hacia la equidad, en detrimento del principio de eficiencia, la solución debe buscarse en la modificación de los instrumentos de desarrollo regional, pero no en la reducción de la nivelación entre Comunidades Autónomas, cuya finalidad es asegurar la prestación en todo el territorio nacional de niveles similares de los bienes y servicios autonómicos, con independencia del grado de desarrollo de cada región.

Análogamente, un saldo injustificadamente elevado o reducido, positivo o negativo, de la balanza fiscal de una Comunidad Autónoma debe corregirse por el propio nivel central, ya que ese saldo no es más que el resultado de la actividad financiera del nivel central en un territorio, en el ejercicio de sus competencias. Si se pretendiera corregir el saldo fiscal modificando la financiación que percibe una Comunidad Autónoma para financiar sus competencias, se crearía un nuevo problema sin solucionar el preexistente.⁹

8. A este respecto, resulta sumamente esclarecedor el trabajo de Bird y Ebel (2005). Existe una reciente, pero ya muy extensa, literatura económica que analiza los costes y beneficios de la integración y permanencia de una región en un espacio político más amplio. Los beneficios derivan, entre otros factores, del aprovechamiento por la región de las economías de escala en la provisión de determinados bienes públicos, como la defensa, y del acceso a unos mercados más amplios que los regionales. Los costes de la integración se producen por la pérdida de autonomía en la toma de decisiones y, en su caso, por la participación de la región en los mecanismos de redistribución personal y regional. Cuando los beneficios se reducen (por ejemplo, porque alguna organización internacional pasa a prestar los bienes públicos antes provistos nacionalmente, como, nuevamente, la defensa, o porque la integración económica mundial ofrece un mercado mucho más extenso que el nacional), algunas regiones pueden estar interesadas en reducir también sus costes para permanecer en ese espacio político. Es muy recomendable la lectura del magnífico trabajo de Alesina y Spolaore (2003), que adopta una metodología muy familiar a los estudiosos del federalismo fiscal, y que se encuentra ya desarrollada en Oates (1972).

9. Una Comunidad tampoco puede –ni debe– condicionar el ejercicio por parte de los órganos centrales de sus competencias en el territorio de esa Comunidad, como se pretende en la disposición adicional sexta de la Propuesta con relación a las inversiones estatales en infraestructuras. Si resulta rechazable la intervención abusiva del nivel central en las materias de competencia autonómica, también debe reprobarse el mismo comportamiento por parte de las Comunidades Autónomas.

Y en cuarto lugar, la propuesta de alteración del grado de nivelación debe formularse abiertamente, pero no forzando el significado de términos como «esfuerzo fiscal». Para la Propuesta, «el mayor esfuerzo fiscal eventualmente llevado a cabo por los ciudadanos de Cataluña, *calculado a partir de la diferencia entre los impuestos soportados en Cataluña y el promedio de las comunidades autónomas*, debe traducirse en una mayor capacidad financiera y unos mayores ingresos para la Generalidad, dentro de los márgenes que se determinen» (art. 210.2º.c; la cursiva es mía). A igual capacidad económica, si los ciudadanos de todas las Comunidades Autónomas están sujetos a la misma normativa tributaria, todos hacen también el mismo esfuerzo fiscal, aunque la recaudación sea mayor en las Comunidades con mayor capacidad fiscal. No existe, por tanto, desde esta perspectiva, un mayor esfuerzo fiscal de algunas Comunidades Autónomas que justifique la asignación a las mismas de mayores ingresos. Por supuesto, otra cosa muy distinta es que los efectos positivos o negativos derivados del ejercicio por una Comunidad Autónoma de sus competencias normativas (y, en su caso, de gestión) en los tributos propios o cedidos, aumentando o reduciendo la presión fiscal en su territorio, deban afectar exclusivamente a esa Comunidad, como ya ocurre en la actualidad.

En resumen, reitero que me parece legítimo plantear la discusión sobre el grado de nivelación, con las cautelas que acabo de introducir. Ahora bien, la Propuesta va algo más allá, porque introduce algunos principios rectores del diseño de la hacienda de la Comunidad Autónoma *cuya aplicación no me parece compatible con la garantía de la prestación de niveles similares de servicios públicos en todas las Comunidades Autónomas*.

Así, la disposición adicional séptima de la Propuesta establece que el nuevo modelo de financiación «debe permitir avanzar progresivamente en la reducción del déficit fiscal de Cataluña con el Estado, de forma que en el plazo de diez años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto se equipare al de los territorios de nivel de renta relativa similar en otros países de la Unión Europea».

Por su parte, según el número primero de la disposición final primera, ha de acordarse «la compensación financiera que debe recibir la Generalidad por las insuficiencias producidas por los sistemas de financiación aplicados hasta el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto». A este respecto, debe recordarse que todas las Comunidades han aceptado la valoración de las necesidades de gasto vinculadas a las competencias que han asumido y que todos los sistemas de financiación aplicados hasta la fecha han sido fruto del acuerdo del nivel central y las Comunidades Autónomas. En consecuencia, no resulta congruente la exigencia de compensaciones por unas supuestas insuficiencias que, seguramente, podrían alegar con el mismo o parecido fundamento las demás Comunidades Autónomas.

El número segundo de la misma disposición final primera regula cómo debe cuantificarse la aportación inicial de la Comunidad Autónoma al sostenimiento de los gastos generales del Estado. En lugar de utilizar, como hubiera sido más lógico, la renta relativa de la Comunidad, se afirma lo siguiente: «Para la determinación de la aportación inicial a los gastos del Estado debe tomarse como referente el coeficiente de población de Cataluña sobre el conjunto del Estado».

Y finalmente, la disposición adicional octava de la Propuesta establece que «la capacidad de financiación por habitante de la Generalidad debe equipararse gradualmente, en un plazo no superior a quince años, a la obtenida en aplicación de los sistemas de concierto y convenio vigentes en las comunidades autónomas forales». Ciertamente, en la actualidad las Comunidades de régimen foral no participan en el sistema de nivelación entre Comunidades Autónomas, que queda circunscrito al régimen común.¹⁰ Pero, siempre en mi opinión, la solución no puede consistir en la extensión del régimen foral a las comunidades de régimen común, sino en la aplicación a las Comunidades forales de los mecanismos de nivelación.

En definitiva, y como se afirmaba al inicio de esta sección, la aplicación de estas disposiciones puede acabar acercando más la Propuesta catalana al sistema foral que al de las Comunidades de régimen común.

Conclusiones

En este trabajo se han analizado los dos acontecimientos más relevantes del año 2005 en materia de financiación autonómica: la celebración de la Segunda Conferencia de Presidentes, que intenta resolver los problemas de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de las Comunidades Autónomas, y la aprobación de la propuesta de reforma de la financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contenida en el proyecto de reforma de su Estatuto de Autonomía.

Con respecto a la financiación del gasto sanitario, se ha tratado de argumentar que los problemas son imputables, en parte, al propio sistema de financiación: primero, porque no garantiza el equilibrio financiero (al menos, el horizontal) desde una perspectiva dinámica; y segundo, porque los mecanismos que proporciona el sistema para corregir los desequilibrios no han podido utilizarse o no se han aplicado adecuadamente. Pero parte de la responsabilidad es atribuible a las Comunidades Autónomas, que han de hacer frente con sus propios ingresos a las demandas de sus ciudadanos de niveles de servicios sanitarios superiores al nivel que debe cubrirse con los recursos básicos del sistema de financiación. Las medidas adoptadas en la Conferencia de Presidentes para afrontar las dificultades financieras autonómicas van en la dirección correcta, pero, en mi opinión, no dejan de ser provisionales.

Por lo que se refiere a la Propuesta catalana, en este trabajo se ha defendido la tesis de que, en principio, el modelo del *Estatut* se puede encajar en el sistema vigente de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, en el que se introducen algunos elementos de desarrollo y mejora, como la ampliación de los tributos cedidos, del porcentaje de cesión y de las competencias normativas autonómicas, y como la implicación efectiva de las Comunidades Autónomas en las tareas de administración tributaria. No obstante, también se ha explicado cómo la Propuesta incorpora una serie de preceptos que pueden conducir a una reducción significativa de la participación de la Comunidad

10. Véase López Laborda (2004).

Autónoma de Cataluña en el sistema de nivelación entre Comunidades y, a la postre, a una aproximación del modelo propuesto al aplicable en las Comunidades Autónomas de régimen foral.

Referencias

- ALESINA, Alberto y Enrico SPOLAORE (2003): *The Size of Nations*, Cambridge, MA.: The MIT Press.
- BIRD, Richard M. y Robert D. EBEL (2005): «Fiscal Federalism and National Unity», en Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, en prensa.
- Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002 (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (disponible en www.ief.es).
- Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas (2005): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, correspondiente al ejercicio 20003*, Madrid, julio de 2005 (disponible en www.meh.es).
- Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario (2005): *Informe*, Madrid, julio de 2005 (disponible en www.msc.es).
- Grupo de Trabajo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera (2005): *Informe*, Madrid, junio de 2005 (disponible en www.meh.es).
- LASARTE, Javier, dir. (2003): *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, Julio (2002): «La reforma de la financiación autonómica de la sanidad», *El Médico*, nº 830, suplemento: «Anuario de la Sanidad y del Medicamento en España, 2002», pp. 32-36.
- LÓPEZ LABORDA, Julio (2004), «Financiación y gasto público en un Estado descentralizado», *Economía Aragonesa*, nº 24, pp. 63-81.
- MONASTERIO, Carlos, Francisco ALCALÁ y Julio LÓPEZ LABORDA (2001): «Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», en José M. González-Páramo, ed., *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, pp. 29-108, Bilbao: Fundación BBVA.
- MONASTERIO, Carlos, Francisco PÉREZ, José V. SEVILLA y Joaquim SOLÉ (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich; versión española, *Federalismo fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- RUIZ-HUERTA, Jesús, Ana HERRERO y Carmen VIZÁN (2002): «La reforma del sistema de financiación autonómica», en Joaquín Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pp. 485-511, Barcelona: Instituto de Derecho Público.