

**FINANCIACIÓN AUTONÓMICA:  
PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL Y  
PROPUESTAS PARA SU REFORMA**

**Angel de la Fuente  
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)**

**Enero de 2024**

## Plan de la presentación

0. *Food for thought*: aportaciones al debate sobre políticas públicas.

Referencias organizadas: <https://policy.fedea.net/> <https://policy.fedea.net/temas/>

1. Introducción: ¿por qué es importante el SFA?

2. Problemas del modelo actual

- Exceso de complejidad y falta de transparencia
- Déficit de equidad: un reparto desigual y caprichoso
- Déficit de responsabilidad fiscal

3. Objetivos de la reforma

4. Cómo avanzar y algunas cuestiones a pactar

- Una reforma por etapas
- Dos cuestiones fundamentales que exigen un pacto político
- No a una financiación a la carta

# 1. Introducción

## ¿Por qué es importante el sistema de financiación autonómica?

- Es una pieza clave de nuestro mecanismo institucional, con funciones esenciales:
  - Segunda partida más importante de las cuentas públicas, tras las pensiones. Financia algunos de los servicios esenciales del Estado del bienestar (incl. sanidad y educación). Por tanto, es esencial para garantizar la **equidad** territorial y contribuir a la personal. Debe asegurar un acceso igualitario de los ciudadanos a los servicios públicos.
  - **Eficiencia:** crucial también para alinear los intereses de los decisores públicos autonómicos con los de los ciudadanos. Tiene que obligarles a internalizar en el margen los costes de sus actuaciones, no sólo los beneficios.
  - Debe hacer efectivo el principio de **autonomía** – sin comprometer el de igualdad. Sin autonomía fiscal no hay autonomía real.
- En **comparativa internacional**, tenemos un sistema plenamente equiparable a los de otros países federales, con sus problemas, como todos, pero mejor que muchos (p. ej. el alemán).

## 2. PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL

1) *Excesiva complejidad y falta de transparencia:* la gente no lo entiende y no puede valorarlo. Facilita la demagogia victimista y la persistencia de inequidades poco visibles.

2) *Equidad:* Un reparto muy cuestionable de los recursos por territorios  
Grandes diferencias entre comunidades en financiación por habitante ajustado, especialmente si incluimos a las forales.  
Genera cambios arbitrarios en la ordenación de territorios en términos de recursos por habitante ajustado.

3) *Eficiencia:* Déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal generan problemas de incentivos y de rendición de cuentas.  
Restricciones presupuestarias blandas.

## *2.1: Un reparto de recursos muy desigual y caprichoso*

- En un estado descentralizado, la igualdad no puede identificarse con la uniformidad en cada prestación, sino con la garantía de una financiación total razonablemente uniforme por unidad de necesidad a igual esfuerzo fiscal (mismas escalas tributarias, no iguales rendimientos) – que luego puede dedicarse a cosas distintas en cada territorio (incluyendo a reducir impuestos).

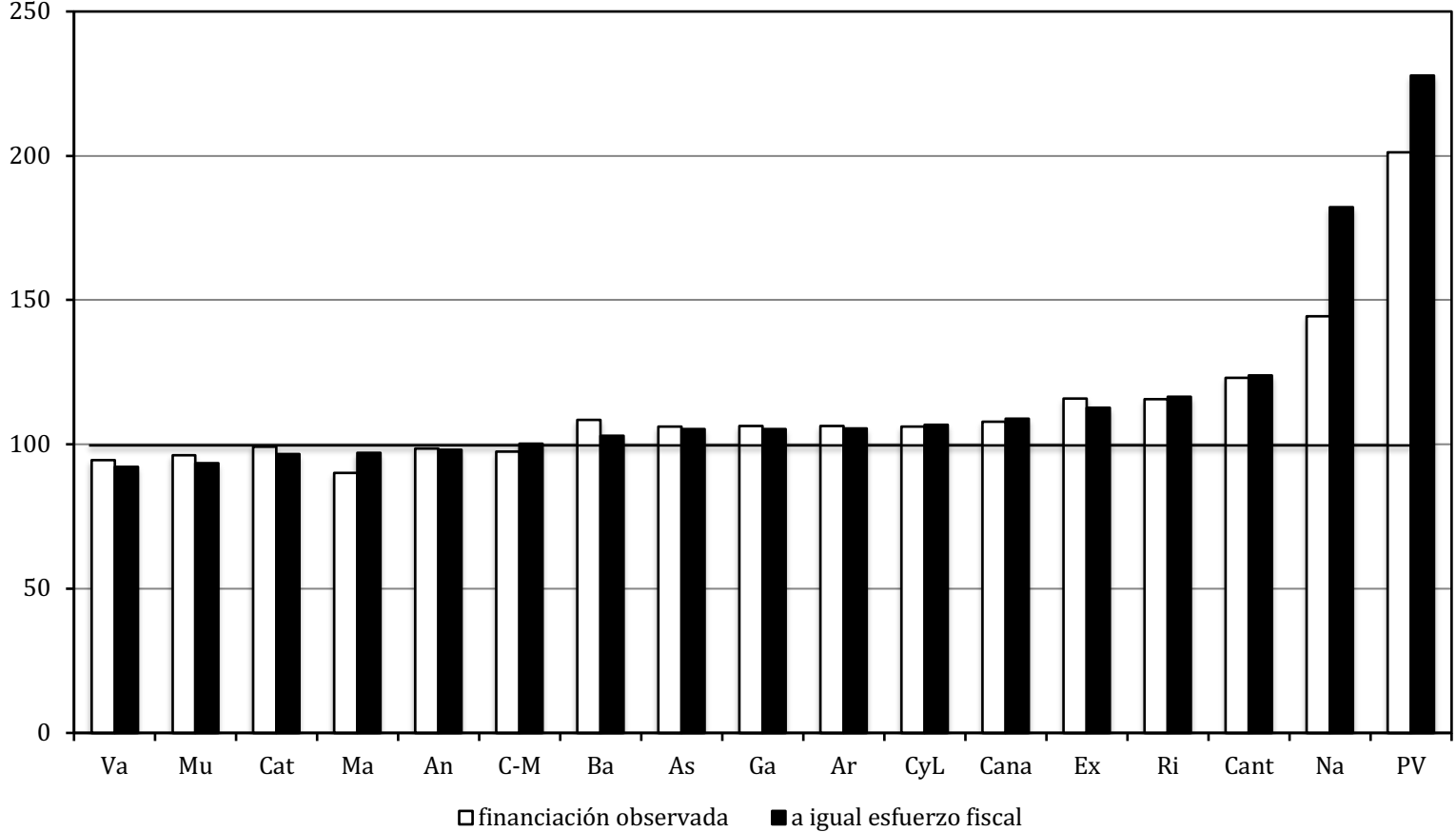
Esta condición está muy lejos de cumplirse, incluso dentro del territorio de régimen común – y mucho menos aún si incluimos a las comunidades forales.

E.g. 2021: Murcia 90,8 vs. Cantabria 115,3

CCAAA Forales en torno a 200 (en 2014, último dato preciso)

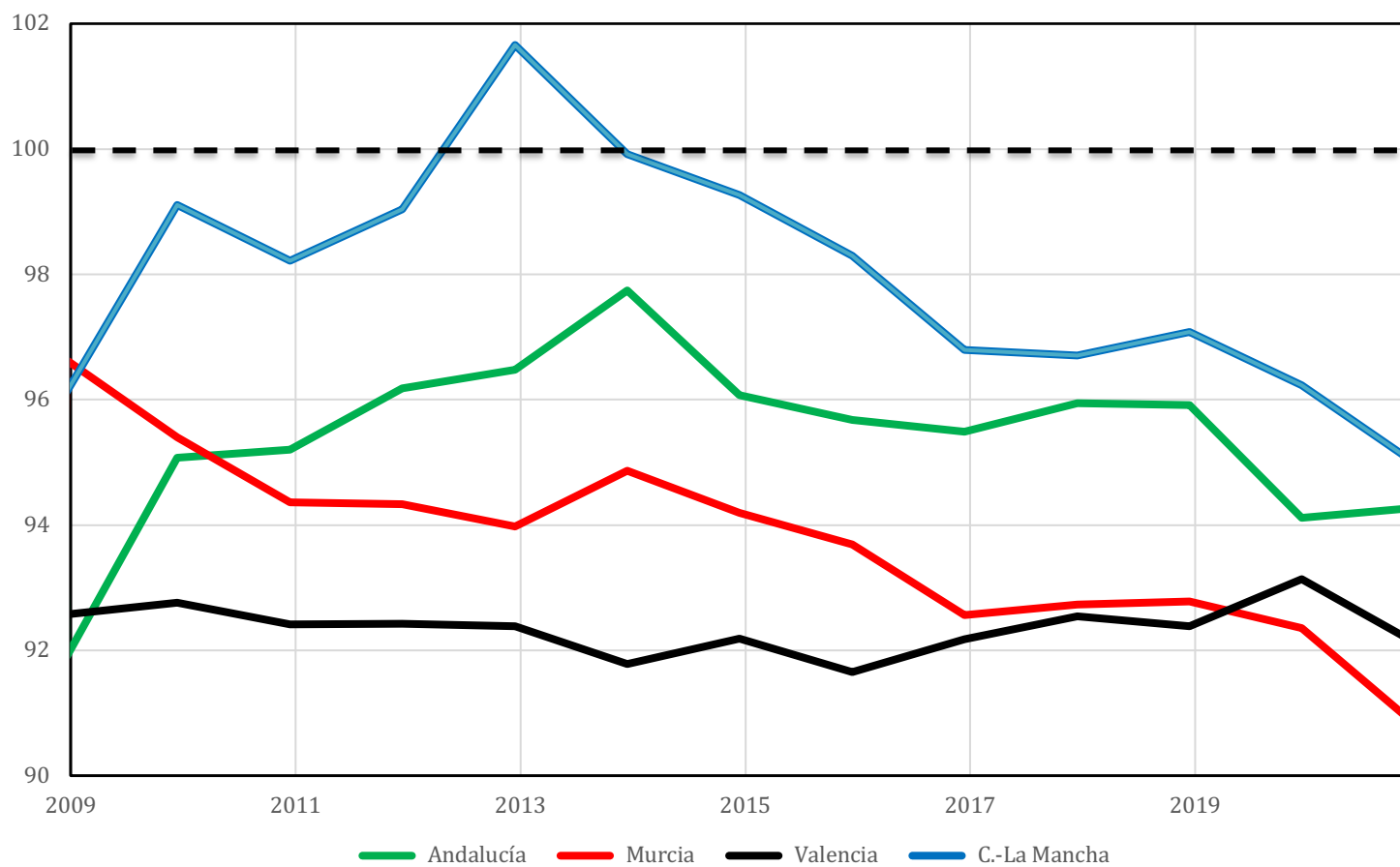
- Cambios arbitrarios en la ordenación de las CCAA.

**Gráfico 1: Índices de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado, 2014 (último año disponible del SCPT)**

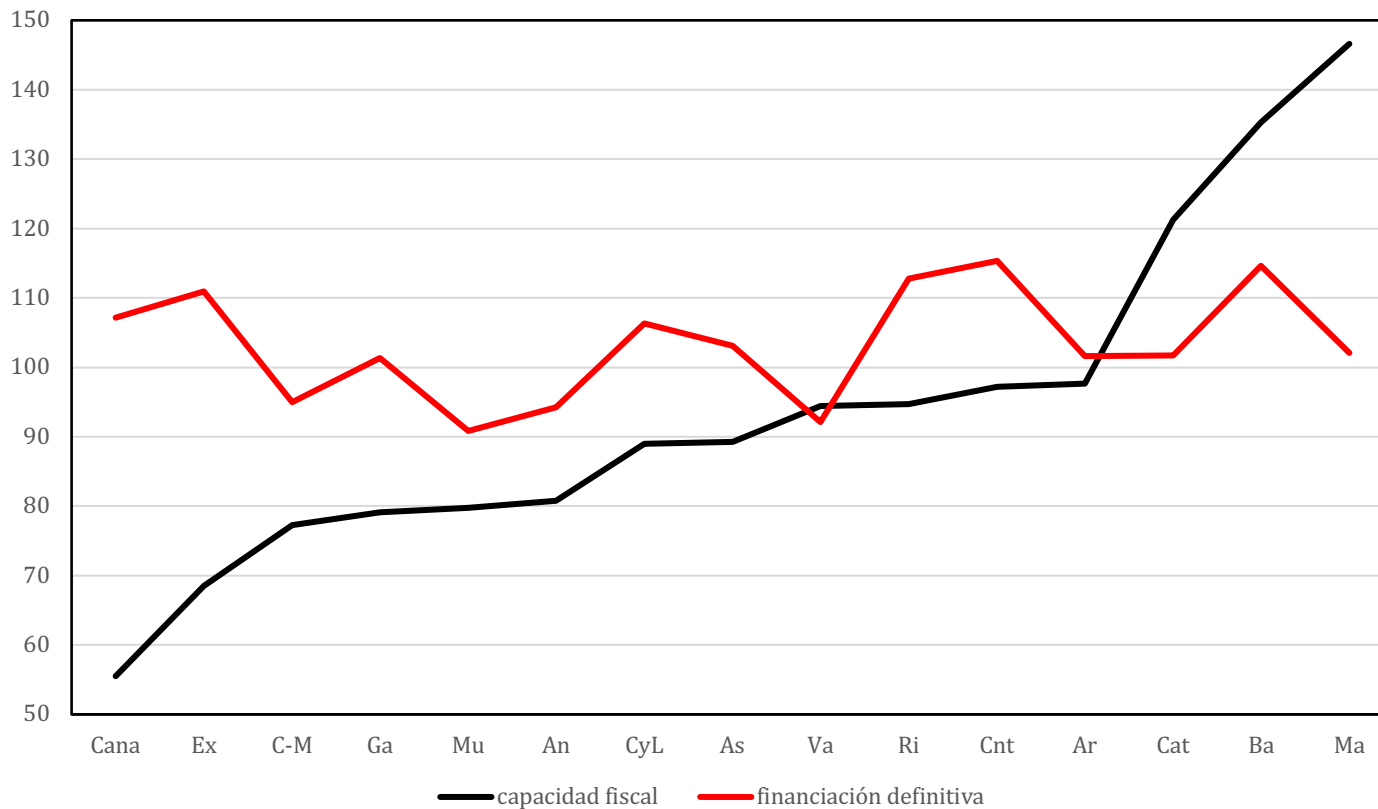


- Fuente: SCPT, con criterio de caja

**Gráfico 2: Financiación homogénea por habitante ajustado,  
evolución desde la última revisión del sistema  
media ponderada de las CCAA de régimen común = 100**



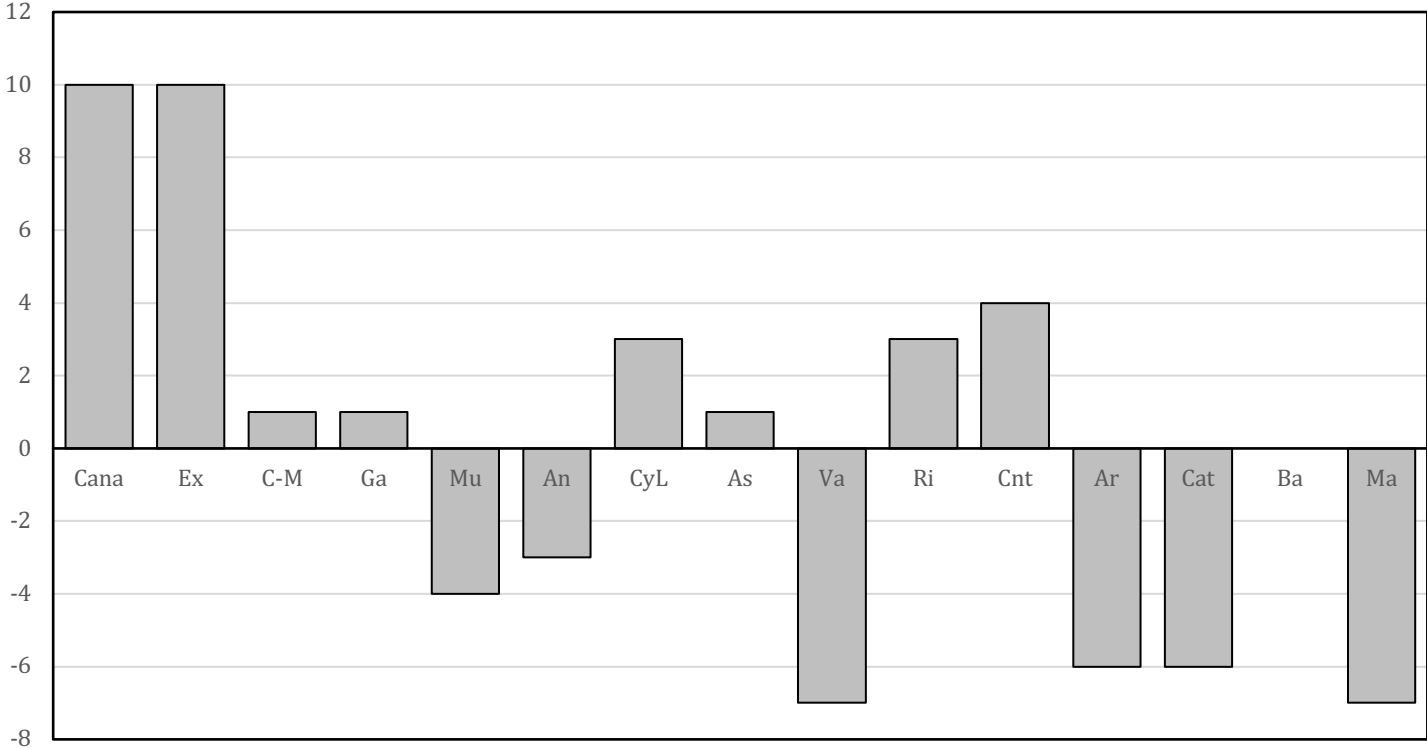
**Gráfico 3: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas antes y después de aplicar los mecanismos redistributivos del SFA, 2021**



El sistema nivela mucho, pero persisten disparidades importantes entre CCAA y se altera su ordenación de forma caprichosa



**Gráfico 4: Cambios en el ranking inducidos por el SFA  
(al pasar de capacidad fiscal a financiación definitiva)**



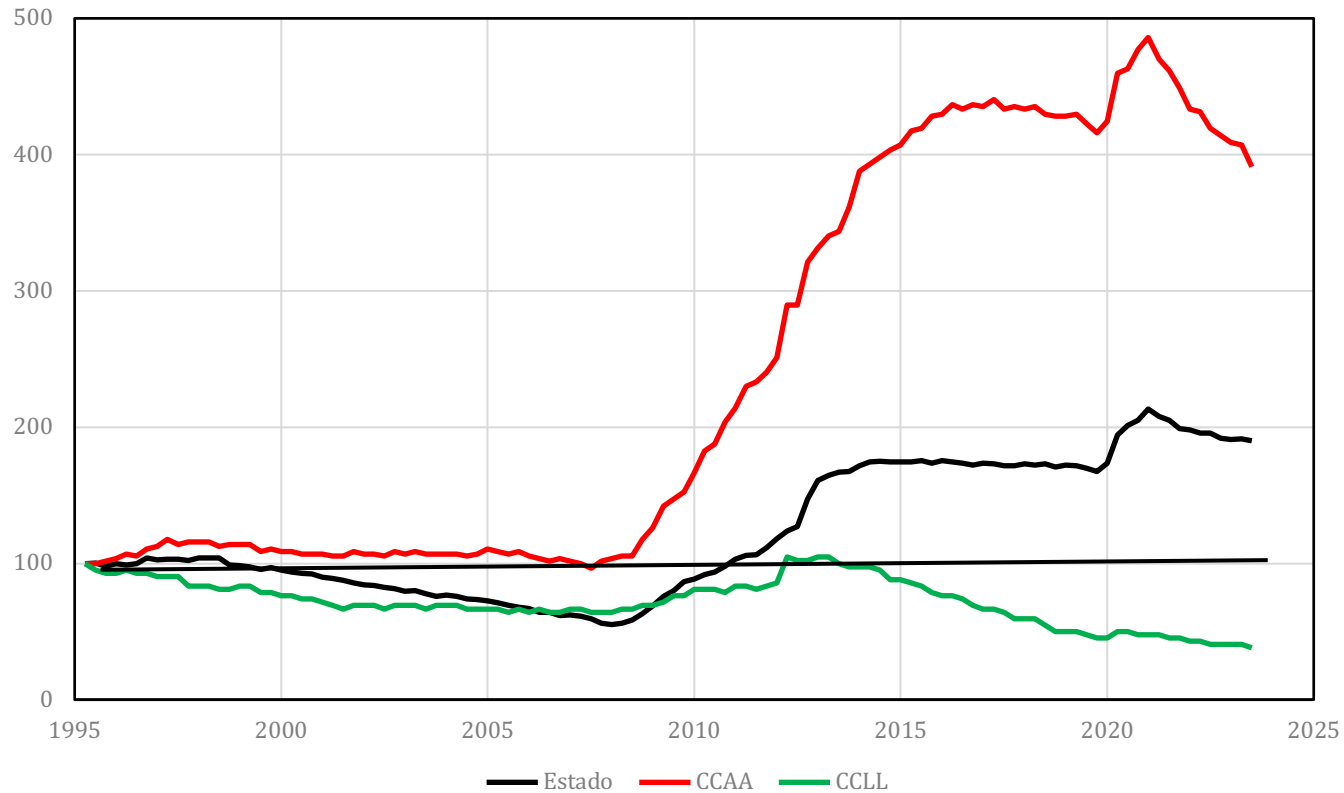
P. ej. Canarias y Extremadura ganan 10 posiciones  
Valencia y Madrid pierden 7

## 2.2. Déficit de autonomía y responsabilidad fiscal

- Las CCAA no tienen todos los instrumentos que necesitarían para modular sus ingresos. Tienen capacidad normativa sobre algo menos de un 60% de los mismos. Esto limita innecesariamente su capacidad de actuación y les ha servido de excusa para no asumir sus responsabilidades.
- *Restricciones presupuestarias blandas*: las autonomías perciben que pueden gastar sistemáticamente más de lo que tienen porque el Gobierno Central acabará rescatándolas de alguna forma.

En estas condiciones, el mecanismo natural de disciplina fiscal y de rendición de cuentas en una democracia (más gasto exige más impuestos, lo que implica menos votos) no funciona bien. Se genera una peligrosa tendencia al exceso de gasto y la acumulación de deuda. El FLA no ayuda.

## Gráfico 5: Deuda pde como porcentaje del PIB, 1995 = 100



- Fuente: Banco de España

Estado y CCLL tienden a reducir deuda en períodos de bonanza, las CCAA no tanto, y tienden a aumentarla más rápido en las crisis. Cambio de comportamiento tras el Covid refleja sobreprotección del Estado a las CCAA

### 3. PRIORIDADES PARA LA REFORMA

Tratar de corregir los principales problemas del sistema:

#### a. Simplicidad y transparencia

- Hay que simplificar el sistema de régimen común para que la gente pueda entender y valorar su funcionamiento.
- Hay que acabar con la casi total opacidad del sistema foral.

#### b. Equidad

- Es necesario *corregir*, o al menos mitigar, *las desigualdades existentes*, que suponen una clara violación del principio constitucional de igualdad, y *respetar la ordenación original* de las comunidades en recursos por habitante ajustado.
- Hay que ir acercando los resultados del sistema foral a los del común, revisando el cálculo del cupo y la aportación y el de los ajustes a consumo de los impuestos indirectos, así como integrar a las comunidades forales en un mecanismo general de nivelación.
  - Para avanzar en ambos frentes, en el SFRC hay que *eliminar la maraña de fondos verticales* (suficiencia, competitividad y cooperación) sustituyéndolos por un único fondo de nivelación, así como suprimir las cláusulas de *statu quo* (manteniendo una compensación transitoria que permita una transición gradual pero rápida hacia un reparto más justo).

### c. Mayor responsabilidad fiscal

- Es necesario alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de los ciudadanos a los que representan, obligándoles a considerar los costes, y no sólo los beneficios, de sus actuaciones

Si las CCAA necesitan más recursos, tienen que poder obtenerlos, pero asumiendo los costes políticos correspondientes. La fuente marginal de ingresos para las CCAA no puede ser el Gobierno central, sino sus votantes.

- Una complicación importante es que la responsabilidad fiscal de las CCAA ha de conciliarse con un grado elevado de nivelación interterritorial y existe una cierta tensión entre ambas cosas. Si cada palo aguanta su vela, las más ricas estarán en mejor posición.

Por tanto, se necesitan *mecanismos colectivos de responsabilidad fiscal autonómica* que permitan obtener más recursos de una forma responsable sin crear desequilibrios horizontales. Dos posibilidades:

- *tramos autonómicos separados del IVA y los IIEE*, con tipos fijados de forma colegiada por las CCAA y rendimientos a repartir por población ajustada (a través del FG o similar)
- *escalas de referencia* que se utilizan para calcular la *recaudación normativa* del IRPF y de otros tributos cedidos con capacidad normativa, determinan las aportaciones al Fondo de Garantía (fijadas en el 75% de la recaudación normativa, no la real).

#### 4. ¿Cómo proceder? Una reforma por etapas del SFRC

1. Establecimiento inmediato de un *fondo transitorio de nivelación* para complementar la financiación de las CCAA que están por debajo de la media. Financiado con recursos estatales que luego se integrarán en el sistema. Mejora inmediata de la equidad del reparto + modificación del *statu quo* en la dirección correcta de cara a la negociación final.

Coste estimado: 3.000 millones a repartir entre Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla la Mancha.

2. **Mejoras técnicas** que ayuden a *avanzar en responsabilidad fiscal y equidad*.

- *Revisión del sistema de retenciones y entregas a cuenta* para que las medidas tributarias de las CCAA se trasladen con rapidez a los contribuyentes y a los ingresos de las propias CCAA.

- *Mejora del cálculo de la recaudación normativa* de los tributos cedidos tradicionales para que refleje mejor la capacidad fiscal real de cada territorio.

- *Regular con claridad las escalas de referencia que se utilizan para el cálculo de la recaudación normativa* y establecer mecanismos explícitos para su revisión.

3. De forma simultánea, habría que iniciar *conversaciones* (primero entre los principales partidos, incorporando luego al resto y a las CCAA) **para buscar un consenso** sobre la reforma.

Sería necesario al menos un acuerdo entre PSOE y PP para que la reforma sea factible y pacífica. Sería deseable ampliar el consenso todo lo posible, pero no a cualquier precio.

Hay dos grandes cuestiones que exigen un pacto político:

- **El reparto de herramientas tributarias entre el Estado y las CCAA.**

- Para preservar la responsabilidad, hay que pensar en términos del reparto de la capacidad fiscal, no directamente del volumen de recursos.
- Si se quieren aumentar los recursos del sistema, debe hacerse mediante una subida de impuestos reconocibles como autonómicos, no a través de mayores aportaciones estatales sin contrapartida, que agravarían los problemas de incentivos que ya tenemos.
- Para evitar desequilibrios horizontales, esto debería hacerse en buena parte a través de los mecanismos colectivos de responsabilidad fiscal autonómica indicados más arriba (el IVA e Impuestos Especiales colegiados y las escalas utilizadas para calcular la recaudación normativa de los impuestos cedidos, especialmente el IRPF.)

- **El grado de nivelación**

- Ha de ser necesariamente elevado para garantizar la cohesión territorial y social del país, pero podría aceptarse que no llegue al 100% si eso permite un acuerdo más amplio.
- La fijación de este parámetro, junto con el respeto de la ordinalidad, ofrecen un cierto *margen para la negociación* que podría permitir acomodar parcialmente las demandas de los nacionalistas catalanes y de los gobiernos de otros territorios de renta alta dentro de un esquema razonable.

- **No a una financiación a la carta y a la compartimentación fiscal del Estado**

- Lo que no sería admisible es un sistema de financiación a la carta, negociado de forma bilateral con algunas comunidades, que limite artificialmente la contribución de estas a la redistribución regional y a la financiación de los servicios comunes del Estado.

- Esto supondría iniciar una deriva confederal que privaría al Estado de los recursos necesarios para ejercer con efectividad sus funciones esenciales, incluyendo la de garantizar la cohesión social y territorial.

- **Los detalles del modelo.** Las propuestas de las Comisiones de Expertos de 2017 serían un buen punto de partida.

## 5. ¿Y el régimen foral?

- Lo más urgente es *terminar con la opacidad del sistema*. Debería publicarse un cálculo detallado y razonado de la valoración de las cargas no asumidas utilizada para la fijación del cupo y la aportación, así como de los ajustes a consumo de los impuestos indirectos, y abrir una amplia discusión pública sobre el tema.

- También hay que abrir una discusión sobre la *integración de los territorios forales en los mecanismos de nivelación regional*. El mecanismo previsto en su momento (el Fondo de Compensación Interterritorial) no ha jugado el papel que se esperaba cuando se reguló el régimen foral.



## 6. CONCLUSIÓN

- El sistema de financiación territorial ha ido evolucionando a base de parches. El resultado es muy mejorable, pero no desentona en comparación internacional.
- Sería deseable una reforma en profundidad -- pero sólo si es para bien, y existe el riesgo de que no sea así si el modelo se utiliza como moneda de cambio con los nacionalistas.
- Hay un cierto margen para la negociación que permitiría acomodar en alguna medida las reivindicaciones de los nacionalistas catalanes, pero no sería aceptable un sistema de financiación a la carta que limite arbitrariamente las aportaciones de ciertos territorios a la nivelación regional y a la financiación de los servicios comunes del Estado.
- La Comisión de Expertos de 2017 ha elaborado un informe mejorable, pero con un núcleo muy aprovechable. Sería un buen punto de partida para el diseño detallado del nuevo modelo.