Apuntes

Más sobre la propuesta del Gobierno para la reforma de la financiación autonómica

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2026/19
Agosto de 2026

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Más sobre la propuesta del Gobierno para la reforma de la financiación autonómica[*]

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Agosto de 2026

1. Introducción

A comienzos del pasado mes de enero el Gobierno presentó su propuesta de reforma del Sistema de Financiación Autonómico (SFA) (MH, 2026 a, b y c). Tras una larga pausa para dejar pasar la reciente tanda de elecciones autonómicas, el Gobierno ha retomado el proceso con la idea de aprobar lo antes posible su propuesta en el CPFF, aún con la oposición de la inmensa mayoría de las comunidades autónomas, para aplicarlo ya en 2027. Con este fin, el pasado mes de julio remitió a los gobiernos regionales un borrador de acuerdo (MH, 2026d) acompañado de una invitación a negociar bilateralmente posibles ajustes que, de entrada, ha sido rechazada por la gran mayoría de las comunidades, incluyendo varias con gobiernos socialistas. En estos momentos, está convocada para el 4 de septiembre una reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la que se prevé que el Acuerdo se apruebe con los únicos apoyos de Cataluña y Canarias.

El borrador de acuerdo que se ha circulado en semanas recientes contiene numerosos detalles que van completando la foto del nuevo sistema propuesto sin alterar lo que ya se conocía sobre su núcleo (véase de la Fuente, 2026). Se mantiene la propuesta de un fuerte trasvase de recursos del Estado a las CCAA que agravará los problemas de riesgo moral que ya sufren estas últimas y podría dejar al primero en una situación precaria. Se mantiene también la propuesta de simplificación parcial de la estructura del modelo, reduciendo el peso de sus componentes *ad hoc*, lo que se traduciría en un reparto más equitativo de recursos entre territorios (véase de la Fuente y Doménech, 2026), a pesar de la introducción de dos nuevos mecanismos de lógica (y estética) más que discutibles que favorecerían fundamentalmente a Cataluña.

Las principales novedades tienen que ver con el funcionamiento de la cláusula de *statu quo*, los detalles del cálculo de la población ajustada y de la recaudación normativa de ciertos tributos y los cambios previstos en el sistema de entregas a cuenta y liquidaciones. El texto incluye también una confusa referencia a una reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que podría convertirlo en una especie de fondo complementario de nivelación para los que se queden por debajo de la media por habitante ajustado, lo que supondría un cambio cualitativo, y seguramente poco deseable, en la naturaleza y funciones de este instrumento, que hasta el momento se ha concebido como una herramienta de política de desarrollo regional y no como una fuente de financiación de los servicios públicos.

[*] Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación que ha sido financiado en parte por BBVA Research.

Como he argumentado en otros trabajos recientes, la propuesta de reforma presenta tanto luces como sombras, pero podría ser un buen punto de partida para una negociación seria. El nuevo documento no altera esta conclusión, pero refuerza mi impresión de que sería bueno evitar las prisas y darle otra vuelta al problema para tratar de alcanzar un mayor grado de consenso entre partidos y territorios y para evitar que la actual reforma contribuya a agravar algunos de los grandes vicios del SFA, incluyendo su creciente déficit de responsabilidad fiscal y la excesiva inercia que genera el diseño elegido para las cláusulas de *statu quo*. A ello podrían contribuir algunas de las propuestas de la Comisión de Expertos de 2017 (CERFA, 2017), que valdría la pena recuperar.

2. Los tributos cedidos

La propuesta del Gobierno mantiene una cesta de impuestos cedidos muy similar a la del modelo actual, aunque con un significativo aumento de los porcentajes de cesión del IRPF y el IVA y la integración formal en el SFA y sus mecanismos de nivelación de algunos tributos ya cedidos a las comunidades autónomas en años recientes. El Cuadro 1 muestra las figuras tributarias que integran lo que pasa a denominarse la *capacidad tributaria básica* de las CCAA. Para cada uno de estos impuestos se calculará una recaudación teórica o normativa que se integrará en un 75% en el mecanismo de nivelación horizontal del nuevo SFA, repartiéndose por población ajustada entre todas las comunidades autónomas como en el Fondo de Garantía actual.

Cuadro 1: Tributos cedidos a las CCAA en el SFA

	% de cesión a las CCAA		*¿sujeto a nivelación?*	
Figuras tributarias	*sist. actual*	*propuesta*	*sist. actual*	*propuesta*
sociedades	0%	0		
IRPF	50%	**55%**	si	si
IVA	50%	**56,5%**	si	si
especiales	58%	58%	si	si
electricidad	100%	100%	si	si
matriculación	100%	100%	si	si
patrimonio	100%	100%	no	**si**
sucesiones y donaciones	100%	100%	si	si
ITP y AJD	100%	100%	si	si
Tasas sobre el juego	100%	100%	si	si
tasas afectas	100%	100%	si	si
depósitos bancarios	100%	100%	no	**si**
actividadades de juego	100%	100%	no	**si**
entrega de residuos	100%	100%	no	**si**

La principal novedad en materia tributaria tiene que ver con el cálculo de la recaudación normativa de algunos tributos cedidos. El Recuadro 1 resume el nuevo procedimiento cuando hay algún cambio. En el caso de los Impuestos sobre el Patrimonio, las Actividades del Juego y la Entrega de Residuos se ha optado por el procedimiento que ahora se aplica al IRPF y al impuesto de matriculación (impuesto especial sobre determinados medios de transporte, IDMT): la administración tributarias calculará de oficio la recaudación real que se habría obtenido si las

comunidades no hubieran hecho uso de su capacidad normativa para subir o bajar los tipos, desviándose así de la escala de gravamen de referencia (que suele asociarse con la estatal). Para Sucesiones y Donaciones se ha optado por mantener el (muy discutible) sistema existente de actualizar año a año la recaudación normativa de todas las CCAA con el ITE nacional, sin más cambios que el de multiplicar por 1,5 el valor de este indicador en el nuevo año base de 2023.[1]

Recuadro 1: Nuevo procedimiento de cálculo de la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos según la propuesta del Gobierno

---

• *Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD):* El valor para el año base de 2023 de la recaudación normativa del nuevo sistema se obtiene multiplicando por 1,5 la recaudación normativa de ese mismo año calculada de acuerdo con las normas del sistema todavía vigente (el de 2009). De ahí en adelante, la variable se actualizará con el ITE, como hasta ahora.

• *Impuesto de patrimonio (IP)*, sobre *actividades del juego (IAJ)*, y sobre la *entrega de residuos (IER)*: recaudación real que se habría obtenido sin hacer uso de la capacidad normativa.

• *Impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito (IDEC)*: recaudación real (las CCAA no tienen capacidad normativa).

• *Impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP)*: Recaudación normativa en el año *t* = importe total de la compraventa de vivienda libre de segunda mano declarada en escritura pública en cada comunidad en *t* * 100/85 * tipo general de gravamen sobre la transmisión de inmuebles de acuerdo con la ley estatal (7%).

• *Impuesto sobre actos jurídicos documentados (AJD)*: Recaudación normativa en el año *t* = (importe total de la compraventa de vivienda libre nueva declarada en escritura pública en cada comunidad en *t* + 160% de la cuantía de las hipotecas constituidas sobre el total de fincas en el mismo territorio y año) * 100/65 * tipo de gravamen sobre las primeras copias de escrituras y actas notariales cuando tengan por objeto cantidad o cosa valuable, según la ley estatal reguladora del impuesto (1%).

• *Tasas fiscales sobre el juego:*

- recaudación normativa de la tasa fiscal sobre el juego en máquinas B o C = número de máquinas autorizadas de cada tipo * cuota anual prevista en la correspondiente norma estatal * 100/95.

- recaudación normativa de la tasa fiscal sobre el juego del bingo = ingresos brutos por la venta de cartones o boletos (sin descontar los premios) * tipo estatal (10%) * 100/95.

- recaudación normativa de la tasa fiscal sobre el juego en casinos = resultado de aplicar a los ingresos de cada casino, netos de los premios pagados, la escala de gravamen estatal * 100/95.

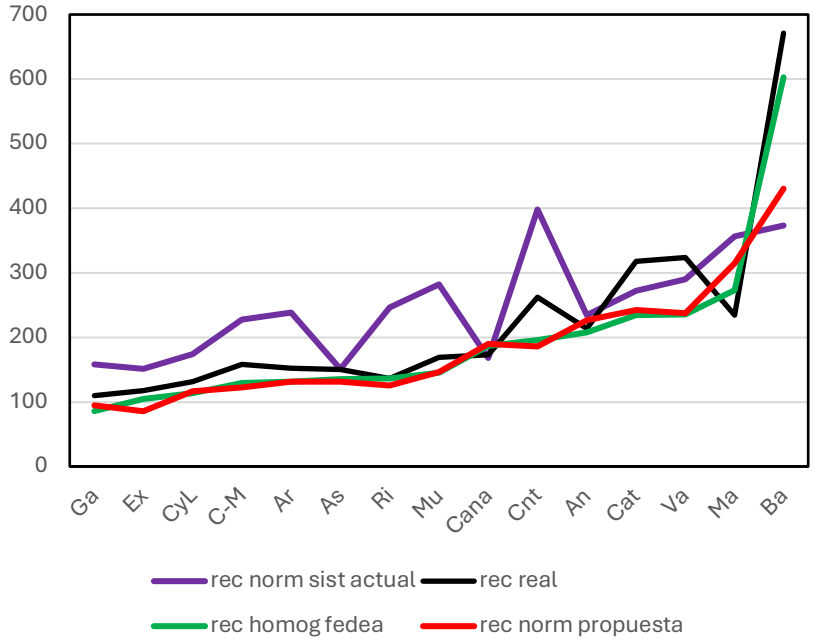
Para el ITP y el AJD se construye una base estándar que recoge las compraventas de vivienda y la constitución de hipotecas y se le aplica el tipo de gravamen de la normativa estatal, tras ajustarla al alza (seguramente para que la recaudación normativa resultante no se aleje demasiado de la

[1] De acuerdo con la propuesta, se partirá de la recaudación normativa de 1999, utilizado como año base para el modelo que se puso en marcha en 2001. Esta cantidad se actualizará hasta 2023 con los ITEs calculados según las normas de los dos modelos que se han aplicado desde entonces y el resultado así obtenido para 2023 se multiplicará por 3. En el modelo todavía vigente, se parte de la misma base, que se duplica y luego se actualiza por el mismo procedimiento hasta 2023. Por tanto, el nuevo procedimiento equivale a ajustar al alza en un 50% el valor de 2023 de la recaudación normativa actual, para luego seguir actualizándolo con el ITE.

recaudación real). En cuanto a las tasas fiscales sobre el juego (del bingo, en casinos y en máquinas recreativas) se aplica también el tipo o cuota estatal relevante (tomados del art. 3 del RDL 16/1977) a una base aproximada que se corrige ligeramente al alza,

Debido a la elevada recaudación del impuesto, el más importante de estos ajustes es el que afecta a la recaudación normativa del ITP y AJD. El Gráfico 1 compara la nueva recaudación normativa propuesta con la del sistema actual, con la recaudación real y con la recaudación homogénea del impuesto que calcula FEDEA (véase el Anexo 1 a de la Fuente, 2025), trabajando en todos los casos con datos de ingresos por habitante ajustado de 2023. El Cuadro 2 muestra el valor medio por habitante ajustado de cada variable y la correlación entre ellas sobre los distintos territorios.

Gráfico 1: ITP y AJD, ingresos reales y normativos por habitante ajustado



Cuadro 2: ITP y AJD en 2023, valor medio por habitante ajustado y correlación sobre comunidades con la recaudación homogénea calculada por FEDEA

	rec norm sist actual	*rec real*	*rec homog fedea*	*rec norm propuesta*
Promedio por habitante ajustado	257	236	208	214
correlación con rec. homog. FEDEA	0,65	0,97	1,00	0,95

Está claro que la recaudación normativa del sistema actual no recoge correctamente la capacidad fiscal real del tributo, pues imputa en promedio a las comunidades unos ingresos (de 257 euros por habitante ajustado) que exceden la recaudación real del ITP y AJD (236 euros) a pesar de que prácticamente todas las comunidades han elevado sus tipos de gravamen por encima de los de referencia y presenta además llamativos altibajos, con brechas poco plausibles sobre la recaudación real en algunos territorios. La nueva recaudación normativa propuesta, sin embargo,

corrige estos problemas y presenta una correlación mucho más elevada con la recaudación homogénea de FEDEA, lo que podría verse como un indicio favorable de la fiabilidad de ambas series.

3. El cálculo de la población ajustada

El reciente documento del Gobierno aclara muchos detalles sobre el cálculo de la población ajustada e introduce algunas novedades interesantes. Entre estas últimas destaca un cálculo en dos etapas de la población ajustada que busca ayudar en alguna medida a las comunidades autónomas que tienden a perder peso en la población. Con este fin, se calcula primero la *población ajustada base* de cada comunidad por el procedimiento habitual. Seguidamente, se calcula el máximo de las poblaciones ajustadas base de los últimos tres años para cada territorio y finalmente esta magnitud se corrige proporcionalmente de forma que la suma de las poblaciones ajustadas corregidas regionales sume a la población residente real del conjunto del territorio común. De esta forma, a las comunidades que están perdiendo población ajustada se les asigna una pequeña prima, lo que tiene el efecto de diferir durante algunos años la traslación de esa pérdida de peso a la cuantía de la financiación. La medida tiene sentido porque es generalmente muy difícil ajustar con rapidez el gasto a la baja cuando cae la población, pero seguramente sería mejor utilizar una media móvil de las poblaciones ajustadas base para incentivar un ajuste gradual pero continuo.

El Cuadro 3 resume la nueva fórmula propuesta para el cálculo de las necesidades de gasto y la compara con la actual. Cotejando las dos columnas, vemos que las principales novedades son la introducción de una partida de (algo parecido a) costes fijos[2] y del número de parados sin prestación contributiva como aproximación a la población en riesgo de pobreza o exclusión, así como el desdoblamiento de la variable de necesidades educativas para incorporar a los estudiantes universitarios y de la población 65+ en dos tramos que se ponderan por la incidencia de problemas de dependencia. Finalmente, se ajustan ligeramente a la baja las ponderaciones actuales de los indicadores geográficos (superficie, dispersión e insularidad) para hacer sitio al indicador de "costes fijos." El listado plantea algunas dudas sobre detalles que sin duda se aclararán en la versión definitiva del documento, si llega a aprobarse.[3]

La mayoría de los cambios que se propone introducir en la fórmula de población ajustada son retoques técnicos que generalmente ayudarán a medir algo mejor las necesidades de gasto, con la excepción ya comentada de los costes fijos que no son tales y quizás del uso del indicador de

[2] La formulación adoptada supone implícitamente que los costes fijos son en realidad crecientes con la población, pero sólo hasta un cierto punto, tras el cual desaparecen.

[3] Por ejemplo, en relación con la población, se sigue hablando del dato del padrón a 1 de enero, cuando el INE parece haber dejado de lado esa referencia en favor de la nueva estadística continua de población (residente), que supongo será la nueva fuente oficial a estos efectos. En el caso de la población universitaria, en relación con el alumnado procedente de otras comunidades no se especifica si se utilizarán sólo los matriculados en universidades públicas.

parados sin prestación contributiva cuando hay datos sobre la población en riesgo de pobreza y exclusión que podrían utilizarse directamente.

Cuadro 3: Indicadores utilizados para calcular las necesidades de gasto y sus ponderaciones: modelo actual vs. propuesta del Gobierno

Indicador	*sistema actual*	*propuesta*
- *población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario* (pasa de calcularse con 7 grupos de edad a hacerlo con 20), los pesos de cada grupo se han calculado con datos de 2023 siguiendo el procedimiento habitual.	38%	38%
- *población empadronada* (¿residente?) a 1 de enero	30%	30%
- *población en edad escolar* (0-16)	20,5%	
- *población en edad escolar* no universitaria (0-17)		17%
- *población en edad universitaria* (18-24) + *alumnos* matriculados de grado o masters *procedentes de otras comunidades*		3,5%
- *población 65+*	8,5%	
- *población 65+, divida en dos tramos* (65-79 y 80+) ponderados por incidencia de la dependencia según la estadística del SAAD		7,0%
- *parados sin prestación* contributiva de desempleo		1,5%
- partida para *"costes fijos"* 0,2% a partes iguales entre las CCAA con población ajustada < 2 mill. 0,2% en proporción al no. de bloques de medio millón de habs. ajustados o fracción de cada CCAA		*0,4%*
- *superficie*	*1,8%*	*1,6%*
- *dispersión de la población (entidades singulares,* en propuesta sólo las habitadas)	*0,6%*	*0,5%*
- *insularidad:* distancia a la Península ponderada por tramos	*0,6%*	*0,5%*
Ajuste para ayudar a las CCAA que pierden peso poblacional: Población ajustada = max de población ajustada base de los 3 últimos años con ajuste proporcional para mantener el total igual a la población real del año		

Resulta mucho más discutible que las ponderaciones asignadas a los distintos indicadores de necesidad sean las óptimas. Para analizar esta cuestión, podemos sumar los pesos asignados a los indicadores poblacionales de naturaleza similar para hacernos una idea de la importancia que el sistema atribuye a cuatro grandes grupos de competencias: las ligadas a la sanidad, la educación, los servicios sociales y el resto de los servicios autonómicos a los que por abreviar podríamos denominar *de carácter general*. Aquí entrarían competencias tan dispares como cultura, vivienda, empleo, infraestructuras, regulación y ayudas a los sectores económicos y administración y servicios generales.

Si el objetivo de los mecanismos de nivelación del SFA es el de acercar los recursos de todas las autonomías a los que se necesitarían para financiar una cesta estándar de servicios públicos en igualdad de condiciones, parece razonable tomar como referencia la cesta que efectivamente se ofrece en promedio en el conjunto del territorio relevante. Esto es, las ponderaciones en la fórmula de reparto de los indicadores de necesidades de gasto recogidos en el Cuadro 3 deberían reflejar el peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común -- sin que ello comporte, por supuesto, obligación

alguna por parte de éstas de mantener tales ponderaciones en sus propios presupuestos. A estos efectos, sin embargo, habría que deducir de los gastos observados la parte que se financia con transferencias condicionadas, como pueden ser las ayudas de los Fondos Estructurales europeos o la financiación específica del Gobierno Central para competencias singulares, con el fin de aislar aquellas partidas de gasto que han de financiarse con los recursos que proporciona el sistema de financiación general.

En el resto de esta sección, este ejercicio se aborda utilizando datos tomados de las liquidaciones anuales de los presupuestos de las comunidades autónomas que recopila, homogeneiza y publica el Ministerio de Hacienda (MH, 2026e) y los datos de ingresos que proporciona MH (2026f). De aquí se toma el desglose por funciones y capítulos de los gastos y el detalle de ingresos, excluyéndose tanto de los ingresos como de los gastos dos partidas en relación con las cuales algunas comunidades autónomas (pero no todas ellas) actúan como intermediarias: las transferencias del Estado a las corporaciones locales y las subvenciones de la política agraria de la Unión Europea. También se excluyen las operaciones financieras y los intereses (capítulos 8, 9 y 3) para quedarnos con un agregado que podríamos llamar de gasto operativo que previsiblemente es el que mejor refleja el coste de los servicios autonómicos. A efectos ilustrativos, el cálculo se realiza con datos de 2023, pero llegado el caso, seguramente convendría utilizar una media móvil de varios ejercicios y depurar con más cuidado los datos relevantes.

Cuadro 4: Composición del gasto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en 2023, millones de euros

	gasto bruto	*financiación específica*	*gasto neto*	*peso en total*
1. Servicios públicos básicos	**6,265**	**4,690**	**1,575**	**0.95%**
a. Justicia	2,948	1,798	1,150	0.69%
b. Seguridad ciudadana e inst. penitenc.	3,060	2,892	168	0.10%
c. Defensa y política exterior	257		257	0.16%
2. Protección y promoción social	**25,036**	**10,046**	**14,990**	**9.06%**
a. Servicios sociales y promoción social	17,432	4,233	13,200	7.98%
b. Fomento del empleo	5,485	4,658	827	0.50%
c. Vivienda y edificación	1,970	1,129	842	0.51%
d. Otros	148	26	121	0.07%
3. Bienes públicos de carácter preferente	**131,504**	**3,494**	**128,010**	**77.35%**
a. Sanidad	81,518	1,593	79,924	48.29%
b. Educación	48,123	1,595	46,527	28.11%
c. Cultura	1,863	305	1,558	0.94%
4. Actuaciones de carácter económico	**22,689**	**9,926**	**12,763**	**7.71%**
5. Actuaciones de carácter general	**8,219**	**58**	**8,161**	4.93%
total	**193,713**	**28,214**	**165,499**	**100.00%**

- *Fuentes:* Los datos de gasto bruto provienen de MH (2026e) y excluyen los ingresos de la PAC y la financiación local que se canalizan a través de algunas CCAA. La financiación específica incluye la correspondiente a las competencias no homogéneas (proporcionada en su día por la SGFAyL y actualizada con el ITE) y la que proviene de fondos europeos (distintos de las subvenciones de la PAC), las subvenciones gestionadas por las CCAA, convenios y otras transferencias clasificadas por políticas y otras partidas menores (cuadros 18, 20, 24 y 25 de MH 2026f).
- *Notas:* Se excluyen las operaciones financieras y los intereses (caps. 3, 8 y 9). Entre la financiación específica no se incluyen las matrículas universitarias pagadas por las familias porque en la fuente que aquí se utiliza las universidades no se consolidan con las cuentas regionales.

La primera columna del Cuadro 4 (*gasto bruto*) muestra el desglose por funciones del gasto operativo bruto del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común en 2023. La segunda columna muestra el importe estimado de la financiación específica de origen estatal y comunitario asignada a las distintas funciones. Substrayendo esta partida del gasto bruto, se obtiene el *gasto neto* que aparece en la tercera columna. Finalmente, la cuarta columna muestra el peso de cada función en el gasto neto total.

La financiación específica se estima como la suma de tres partidas de transferencias estatales y de la UE. La primera son las transferencias que el Estado realiza a las comunidades autónomas a través del Fondo de Suficiencia para financiar las competencias que han sido asumidas por algunas de ellas, pero no por todas, como el personal al servicio de la administración de justicia o la policía autonómica catalana, que no han variado significativamente en los últimos años. Esta información se toma del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas de 2012 (MHAP, 2015) y se actualiza con el ITE. La segunda partida recoge las subvenciones y convenios estatales gestionados por las comunidades autónomas y se toma de MH (2026f). De esta fuente se toman también algunas transferencias a las comunidades autónomas de régimen común, que también proporcionan financiación condicionada para inversiones y otros gastos. Aquí se incluyen diversas ayudas de la UE y las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Como cabría esperar, las dos competencias con mayor peso en los presupuestos regionales son la sanidad (que representa el 48,3% del gasto neto de financiación específica) y la educación (con el 28,1%). En consecuencia, el peso asignado a estas partidas dentro del sistema de financiación actual (un 38% y un 20,5% respectivamente) resulta seguramente demasiado bajo, mientras que el peso atribuido a los servicios generales que van ligados al tamaño de la población (actualmente del 30%) sería aproximadamente el doble de lo necesario.

Cuadro 5: Adecuación de las ponderaciones de los indicadores de necesidades de gasto al patrón observado de gasto regional

Partida:	*servicios generales*	*sanidad*	*servicios sociales*	*educación*	
Indicador:	*población total padrón*	*población protegida equivalente*	*pob 65+*	*pob escolar y univ*	*total*
ponderación actual y propuesta del Gob.	30%	38%	8,50%	20,50%	97,00%
peso observado en el gasto	15,62%	48,29%	7,98%	28,11%	100,00%
nueva propuesta de ponderación	**15,15%**	**46,84%**	**7,74%**	**27,27%**	97,00%
variación	-14,85%	+8,84%	-0,76%	+6,77%	0,00%

Seguidamente se analizan los efectos que tendría adecuar las ponderaciones de los distintos grupos de competencias en la fórmula de necesidades de gasto al patrón observado de gasto autonómico. En el Cuadro 5 se recogen los datos y los cálculos necesarios. La primera fila muestra las ponderaciones actuales de los distintos grupos de competencias en la fórmula de reparto, que la

propuesta del Gobierno mantendría sin retoque alguno. La segunda muestra los pesos observados en el gasto autonómico de los distintos grupos de competencias. Finalmente, en la tercera fila los pesos recogidos en la fila anterior se reescalan de forma que su suma sea el 97%, dejando, al igual que sucede ahora, un 3% para los ajustes geográficos contemplados en la fórmula de necesidades de gasto.

Como se observa en la última fila del Cuadro 5, las nuevas ponderaciones propuestas supondrían variaciones muy importantes en relación con las actualmente existentes. La partida de servicios generales vería reducido sustancialmente su peso a favor de la educación y, sobre todo, la sanidad, que ganaría casi 9 puntos porcentuales.

4. El mecanismo complementario de financiación y el fondo de *statu quo*

De acuerdo con la propuesta del Gobierno, el Fondo de Suficiencia del SFA actual se desdoblaría en dos partes: un *mecanismo complementario de financiación*, destinado fundamentalmente a la financiación de las competencias no homogéneas, y un *Fondo de Statu Quo*, financiado con recursos del Estado, que garantizaría que, en el año base, ninguna comunidad recibe menos financiación con el nuevo sistema propuesto de la que habría recibido con el modelo actual.

Las compensaciones de *statu quo* no sólo no tendrían carácter transitorio, como sería deseable, sino que se actualizarían indefinidamente con el ITE para todas las comunidades. Se perpetuaría así uno de los grandes vicios de nuestro sistema de financiación: el diseño de las cláusulas de *statu quo* dota al sistema de una fuerte inercia que tiende a perpetuar las posiciones relativas de las CCAA, impidiendo que se vayan acercando a la situación que les correspondería "por fórmula". Pero si nadie puede perder posiciones en términos relativos, nadie puede ganarlas tampoco, lo que hace muy difícil realizar los cambios en la distribución de la financiación que serían necesarios por razones de equidad. Convendría, por tanto, corregir el tiro y revisar el diseño de estas compensaciones. Hay que asegurar, ciertamente, que nadie pierde financiación en términos absolutos con el cambio del sistema (excepto si el volumen total de recursos del sistema se reduce), pero las compensaciones deberían ir reduciéndose con el tiempo hasta desaparecer si el crecimiento de los recursos ordinarios del sistema es suficiente para evitar ese riesgo.

La propuesta del Gobierno ofrece a las comunidades dos posibilidades de cara a la financiación de sus competencias no homogéneas, incluyendo posibles ampliaciones y revisiones de valoración. La primera es mantener el sistema actual, en el que dichas competencias se financian mediante transferencias que se actualizan con el ITE. La segunda es optar por la cesión de un tramo adicional del IVA (hasta un máximo del 90% en total), con lo que este componente de la financiación pasaría a tener una evolución más ligada a la de la economía de la propia región que a la del conjunto del país.

Aunque eso puede tener cierto sentido, es cierto también que la opción de elegir abre el paso a la coexistencia de dos regímenes distintos, lo que aumentará en alguna medida la complejidad del sistema y dificultará las comparaciones entre territorios. Debería valorarse con cuidado si la mayor

complejidad merece la pena. Una segunda razón en contra de la financiación de las competencias no homogéneas a través de participaciones adicionales en el IVA es que dificultaría una posible revisión de la valoración de tales competencias para ir acercándola desde su lógica inicial de coste efectivo a una financiación por fórmula que facilitaría su integración en el sistema general según se va completando el traspaso de cada una de ellas a las comunidades autónomas.[4]

Además de financiar las competencias no homogéneas, el mecanismo complementario de financiación heredaría otras funciones del actual Fondo de Suficiencia, incluyendo la financiación de los nuevos traspasos de competencias hasta su incorporación al sistema ordinario de financiación y las compensaciones por posibles cambios en los tipos de gravamen del IVA e impuestos especiales de forma que estos no afecten a los ingresos de las comunidades autónomas.[5]

La propuesta del Gobierno habla también de un *subfondo de competencias homogéneas* "que recoge el valor de los traspasos de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores relativos a dichas competencias" (p. 34). La necesidad de este subfondo no está en absoluto clara. En principio, las competencias homogéneas, asumidas por todas las comunidades, han de financiarse con los recursos ordinarios del SFA, aplicando una "fórmula" común para todas las comunidades. Abrir la puerta, como se hace aquí, a valoraciones diferentes para unas mismas competencias en distintas comunidades atentaría gravemente contra la lógica igualitaria del modelo y debería por tanto evitarse.

5. Entregas a cuenta, liquidaciones y preliquidaciones, caja única y cálculo del ITE

La propuesta introduce novedades importantes en el sistema de entregas a cuenta y liquidaciones del SFA. En el período *t*, las comunidades recibirán (por doceavas partes mensuales) en concepto de entregas a cuenta un 95% de la previsión del valor definitivo de todos y cada uno de los recursos del sistema correspondientes al ejercicio *t* sujetos a liquidación (lo que no sucede en el modelo actual, en el que no hay entregas a cuenta de los Fondos de Convergencia). A mediados de *t+1* se practicará la pre-liquidación utilizando la información disponible hasta junio. En ese momento se abonará a las CCAA el 50% de la diferencia entre la estimación del valor definitivo del recurso del año *t* que exista en junio de *t+1* y las entregas a cuenta del recurso efectivamente percibidas en el año *t*. Finalmente, la liquidación se practicará en *t+2*, ya con toda la información disponible.

[4] En el momento de su traspaso, las competencias no homogéneas se valoran a coste efectivo, esto es, en función del gasto presupuestado por el Estado para ejercerlas. Generalmente, estas valoraciones se actualizan con el ITE, con lo que posibles diferencias entre territorios tenderían a persistir indefinidamente. Por otra parte, parece lógico pensar que, una vez completado el proceso de traspaso de una determinada competencia (originalmente no homogénea) a todas las comunidades, ésta pasaría a ser homogénea y su financiación pasaría a regirse "por fórmula", con criterios uniformes para todas las comunidades. Dado esto, tendría sentido ir adecuando gradualmente las valoraciones de las competencias homogéneas para acercarlas a la fórmula, lo que no sería consistente con una financiación vía IVA.

[5] Estas compensaciones son siempre polémicas y suponen además una complicación considerable que reduce la transparencia del sistema. Eliminar su necesidad sería una ventaja adicional de un cambio que sería necesario en cualquier caso: abandonar los porcentajes de cesión de los tributos compartidos en favor de la creación de tramos separados de estos impuestos para el Estado y las Autonomías que puedan regularse de forma independiente.

En ese momento las comunidades recibirán la diferencia ente el valor definitivo del recurso y la suma de las entregas a cuenta y la preliquidación.

En el nuevo sistema las CCAA podrán optar (al comienzo de cada quinquenio) por adherirse al sistema de *entregas a cuenta inmediatas* para la percepción de los tributos que integran la capacidad tributaria básica y adicional. Con este sistema se pretende que las comunidades autónomas puedan, hasta donde sea posible, recibir (o pagar) en tiempo real la parte que les corresponde de los diversos tributos cedidos según se producen los correspondientes flujos de pagos (o devoluciones). La discusión del funcionamiento de este mecanismo no es demasiado clara, sin embargo. Se entiende que las entregas a cuenta inmediatas reflejarán el ingreso en el Banco de España de la recaudación de cada impuesto, pero no se indica si en este caso se practicarán o no preliquidaciones y liquidaciones por el procedimiento habitual. Con todo, no se entiende como podría evitarse la necesidad de algún tipo de liquidación, al menos en el caso del IVA y los Impuestos Especiales, dado que la participación de cada comunidad en los consumos relevantes no se conoce en tiempo real.

La metodología de cálculo del ITE no sufriría grandes cambios con la reforma del sistema, manteniéndose un criterio de caja. De la recaudación líquida total del año *t* por IRPF, IVA e IIEE, se restarán las entregas a cuenta ordinarias del mismo ejercicio, la preliquidación correspondiente al año *t-1* y la liquidación correspondiente a *t-2*, ambas practicadas en el ejercicio *t*. A efectos del cálculo, se supondrá que todas las CCAA han optado por el sistema de entregas a cuenta ordinarias.

6. Conclusión y algunas sugerencias

El presente trabajo se ha centrado en las novedades sobre el diseño del nuevo modelo de financiación autonómica que se recogen en el borrador de acuerdo circulado por el Gobierno este verano. En él se presta especial atención al cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales y la población ajustada, la financiación de las competencias no homogéneas, el diseño de las compensaciones de *statu quo* y los cambios en el sistema de entregas a cuenta y liquidaciones. Con una imagen más clara y completa del nuevo sistema que el Gobierno pretende aprobar a la vuelta de vacaciones, se ofrecen también algunas sugerencias sobre posibles mejoras en su diseño que, en buena parte, recuperan recomendaciones del Comité de Expertos para la reforma del SFA de 2017.

Las principales propuestas, a añadir a las realizadas en de la Fuente (2026) y de la Fuente y Doménech (2026), son las siguientes:

• Las compensaciones de *statu quo* deberían tener carácter transitorio, reduciéndose gradualmente hasta desaparecer en un máximo de cinco años, salvo que su eliminación se traduzca en una financiación inferior en términos absolutos y a precios corrientes a la proporcionada por el sistema actual en el momento de la reforma. Los recursos liberados por la reducción de estas compensaciones deberían incorporarse al Mecanismo de Nivelación Vertical.

• Las ponderaciones de las variables incluidas en la fórmula de necesidades de gasto deberían ligarse al peso observado en el gasto regional de los correspondientes bloques de competencias. A estos efectos, se deduciría de los gastos observados la parte que se financia con transferencias condicionadas específicas, como los Fondos europeos, y no a través del sistema general de financiación. A juzgar por los cálculos preliminares realizados en este trabajo, esto supondría una importante revisión al alza en la ponderación de las competencias sanitarias y educativas y a la baja en la de los servicios generales.

• No parece recomendable introducir la opción de financiar las competencias no homogéneas mediante la cesión de un porcentaje adicional del IVA, por tratarse de una complicación innecesaria que reduciría la transparencia del sistema y dificultaría la necesaria revisión de la valoración de las competencias no homogéneas para ir integrándolas en la lógica general del sistema en lugar de mantener indefinidamente un sistema de coste efectivo.

• No debería crearse un *subfondo de competencias homogéneas* que permita diferencias *ad hoc* en la valoración de estas competencias en distintos territorios.

• Deberían eliminarse los porcentajes de cesión de los rendimientos de los tributos cedidos, substituyéndose por la creación de dos tramos claramente separados de cada uno de estos impuestos, uno autonómico y otro estatal, susceptibles de ser regulados de forma independiente. Para los tramos autonómicos de los impuestos cedidos con capacidad normativa, debería fijarse una escala de referencia común a todas las comunidades, que serviría para calcular la recaudación normativa del impuesto en todas ellas, así como la escala propia de gravamen que tendría que aprobar y aplicar cada comunidad. Algo en esta línea se anuncia para el IRPF, pero debería extenderse también a otros impuestos cedidos, incluyendo los patrimoniales.

• Convendría rescatar la propuesta de la CERFA de *IVA e Impuestos Especiales colegiados*. El 100% del tramo autonómico de estos impuestos se integraría directamente en el mecanismo de nivelación horizontal, junto con un porcentaje inferior al 75% de los rendimientos de los tramos autonómicos del IRPF y otros impuestos cedidos. Los tipos de gravamen de los tramos autonómicos del IVA e Impuestos Especiales serían fijados de forma colegiada por el conjunto de las Comunidades Autónomas a través de algún organismo multilateral, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional como exige la normativa europea. De esta forma se dotaría a las comunidades autónomas de un potente instrumento colectivo de responsabilidad fiscal que le permitiría aumentar los recursos del sistema cuando sea necesario (e.g. para hacer frente a las crecientes necesidades de gasto que genera el envejecimiento) sin crear desequilibrios horizontales entre territorios y asumiendo al menos una parte del coste político de la necesaria subida de impuestos.

Referencias

Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (CERFA, 2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf

de la Fuente, A. (2025). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2023." FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2025-32, Madrid. https://bit.ly/45da9Rj

de la Fuente, A. (2026). "Sobre la propuesta de reforma de la financiación autonómica: un primer análisis." FEDEA Policy Papers, no. 2026-01. Madrid. https://bit.ly/4qlTaoH

de la Fuente, A. y R. Doménech (2026). "Criterios operativos de equidad para el Sistema de Financiación Autonómica con aplicación a la nueva propuesta de reforma." FEDEA, Colección Apuntes, no. 2026-06. Madrid. https://bit.ly/4uaez6y

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015). Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. Año 2012.
http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Sistema-cuentas-territorializadas-2012.aspx

Ministerio de Hacienda (2026a). Nota de prensa: Hacienda propone un nuevo modelo de financiación que otorgará 20.975 millones de euros más en 2027 a las comunidades autónomas.
https://www.hacienda.gob.es/en-gb/prensa/noticias/paginas/2026/20260109-np-financiacion-autonomica.aspx
rueda de prensa de la ministra: https://www.youtube.com/watch?v=5XwpVDEFaPs

Ministerio de Hacienda (2026b). Propuesta del nuevo modelo de financiación.
https://www.hacienda.gob.es/es-es/prensa/noticias/documents/09-01-26%20presentaci%c3%b3n%20nuevo%20modelo%20de%20financiaci%c3%b3n%20auton%c3%b3mica.pdf

Ministerio de Hacienda (MH, 2026c). Documento base para la reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

Ministerio de Hacienda (MH, 2026d). Acuerdo sobre un nuevo modelo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

Ministerio de Hacienda (MH, 2026e**)**. Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.
https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones/aspx/menuInicio.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2026f). Las haciendas autonómicas en cifras (año 2024). En sitio web del Ministerio de Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx