

Fedea Policy Papers - 2016/08

La reforma del sistema de financiación de las comunidades
autónomas de régimen común: una propuesta específica

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

Abril de 2016

fedea

La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica

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

Febrero de 2016

Resumen

El sistema español de financiación regional es excesivamente complejo y poco transparente, produce una distribución de recursos entre regiones caracterizada por su arbitrariedad y por una excesiva desigualdad, sufre de un claro déficit de autonomía y responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas y carece de un mecanismo razonable que garantice un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre los distintos niveles de la Administración.

Con la esperanza de que sirva de base para una discusión constructiva sobre el tema, en este informe se avanza una propuesta específica para la reforma del sistema que intenta solventar o al menos mitigar estos problemas. Sus elementos centrales son los siguientes:

- i) substituir los actuales porcentajes de cesión del IVA e Impuestos Especiales por un sistema de dos tramos independientes de tales impuestos, uno de los cuales podría tener tipos fijados por las comunidades autónomas actuando de forma colegiada. Los rendimientos del tramo autonómico de estos impuestos se integrarían directamente en un Fondo Básico de Financiación que funcionaría como el actual Fondo de Garantía, aunque sin una aportación estatal,
- ii) consolidar los actuales Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad en un único Fondo de Nivelación Vertical que se repartiría con el objetivo de reducir en la medida de lo posible la desigualdad en términos de financiación por habitante ajustado que persista tras la aplicación del Fondo Básico, sin alterar la ordenación de las comunidades por este criterio,
- iii) introducir un mecanismo de transición suave desde la situación actual a la distribución de recursos generada por el sistema propuesto, de forma que se rompa la tendencia a la congelación de la situación que han generado las tradicionales cláusulas de *statu quo* de las sucesivas reformas del modelo, y
- iv) introducir algunos retoques en la fórmula de necesidades de gasto para basarla en los patrones observados de gasto autonómico y revisar la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales para que recoja mejor la capacidad fiscal de las distintas comunidades autónomas.

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por la Fundación SEPI. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2014-59196-P y los comentarios y sugerencias de los asistentes al encuentro de S'Agaró.

1. Introducción

En este trabajo se presenta una propuesta para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común con la esperanza de contribuir a una discusión constructiva sobre el tema. La propuesta intenta resolver, o al menos mitigar, tres problemas fundamentales del actual modelo de financiación: un reparto excesivamente desigual y arbitrario de los recursos entre regiones, un déficit de autonomía y responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas y la inexistencia de un mecanismo responsable y transparente de equilibrio vertical en el reparto de recursos entre administraciones.¹

Los principales elementos de la propuesta son los siguientes:

1) Substituir los actuales porcentajes de cesión del IVA e IE por un sistema de dos tramos independientes de tales impuestos, uno de los cuales tendría tipos fijados por las comunidades autónomas actuando de forma colegiada. Los rendimientos del tramo autonómico de estos impuestos se integrarían directamente en un Fondo Básico de financiación (FB) que funcionaría como el actual Fondo de Garantía. Se aumentaría así considerablemente la autonomía fiscal de las comunidades autónomas, actuando de forma colectiva, y se les dotaría de un importante recurso común con un gran potencial recaudatorio que serviría como mecanismo responsable e igualitario de reequilibrio vertical. De esta forma, las comunidades tendrían las herramientas adecuadas para obtener los recursos necesarios para mantener los niveles de provisión de los servicios públicos de su competencia que consideren deseables, pero tendrían que asumir el coste político de pedirselos a sus ciudadanos en vez de al Gobierno Central.

2) Substituir la actual maraña de Fondos (de Suficiencia, Cooperación y Competitividad) por un único Fondo de Nivelación Vertical (FNV) que se repartiría con el objetivo de reducir en la medida de lo posible la desigualdad que persista tras la aplicación del Fondo Básico. Con esta modificación se obtendría un modelo más sencillo y transparente y un reparto de recursos mucho más igualitario y menos arbitrario que el actual que, entre otras propiedades deseables, respetaría el llamado *principio de ordinalidad*.

3) Introducir un mecanismo de transición suave desde la situación actual a la distribución de recursos generada por el sistema propuesto que evite la tendencia a la congelación de la situación que han generado las tradicionales cláusulas de *statu quo* de los sucesivos modelos de financiación.

4) A estos cambios centrales del modelo actual habría que añadir una serie de retoques menores, incluyendo la introducción de ciertas modificaciones en la fórmula de necesidades de gasto con el fin de basarla directamente en los patrones observados de gasto autonómico, una revisión de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales para mejorar la medición de la capacidad fiscal autonómica y otras medidas complementarias que se desarrollarán en un informe más completo.

¹ Para una discusión detallada de estos problemas, véase de la Fuente (en curso).

El resto del trabajo se divide en dos secciones. Partiendo de los resultados observados del sistema actualmente vigente en el año 2013, que se utilizará como año base para el modelo propuesto, en la sección 2 se caracteriza la situación de partida o *statu quo* del nuevo modelo en términos de financiación por habitante ajustado. Como ha sido el caso con cada reforma, este indicador se calcula tomando como datos los resultados financieros del sistema “viejo” (el actualmente vigente) pero aplicando las normas del “nuevo” sistema (el aquí propuesto) para calcular la recaudación normativa de los tributos cedidos y la población ajustada. En la sección 3 se calcula en primer lugar la financiación definitiva que se obtendría con los datos de 2013 bajo el nuevo sistema una vez concluido el período transitorio. Seguidamente, en la misma sección se describe el proceso de transición propuesto, que debería permitir llevar a cabo reajustes importantes en la distribución de recursos entre comunidades autónomas de una forma gradual y no traumática.

2. El *statu quo*: la financiación por habitante ajustado en 2013 con ciertas correcciones

En esta sección se describe el punto de partida del nuevo modelo, esto es la financiación percibida por cada región en 2013, que se tratará como año base del hipotético nuevo sistema. En primer lugar, se ofrecen cifras de recaudación normativa calculadas con los criterios del sistema vigente (BOE, 2009). Seguidamente se realizan algunos ajustes que afectan a la recaudación normativa por los llamados tributos cedidos tradicionales y al cálculo de la población ajustada y se construye un índice revisado de financiación normativa por habitante ajustado en 2013 que se tomará como indicador del *statu quo*, esto es, de la posición inicial de cada región antes del cambio de sistema. Tanto en esta sección como en el resto del trabajo, todos los cálculos se realizan a competencias homogéneas, esto es, excluyendo la parte del Fondo de Suficiencia que se destina a financiar ciertas competencias “singulares” que sólo han sido asumidas por determinadas regiones. Sólo se volverá a insistir sobre este hecho cuando resulte especialmente relevante.

2.1. La financiación normativa en 2013 bajo el sistema actual

El Cuadro 1 resume la financiación normativa asignada en 2013 a las distintas comunidades autónomas bajo el sistema actualmente vigente (sistema 2009). La financiación total se descompone en tres partidas: la recaudación normativa por los tributos cedidos, las transferencias horizontales (entre regiones) y las transferencias verticales (del Estado a las regiones). En esta última partida se incluye la transferencia generada por la aportación estatal al Fondo de Garantía, que se distribuye en proporción a la población ajustada.

El cuadro muestra también la población ajustada calculada con las reglas del sistema actual, la financiación normativa total por habitante ajustado y el correspondiente índice con media 100 para el conjunto del territorio común. Un desglose detallado de los principales agregados recogidos en el Cuadro 1 se ofrece en los cuadros A1 y A2 del Anexo.

**Cuadro 1: Financiación normativa de las comunidades autónomas en 2013
a competencias homogéneas bajo el sistema actual
millones de euros**

	<i>Recaudación normativa tributos cedidos*</i>	<i>Transfe- rencias horizontales</i>	<i>Transfe- rencias verticales**</i>	<i>Total financiación normativa</i>	<i>Población ajustada</i>	<i>Financiación normativa por hab aj</i>	<i>Índice</i>
<i>Cataluña</i>	17.362	-2.135	448	15.674	7.446.814	2.105	98,5
<i>Galicia</i>	5.039	579	1.027	6.644	2.981.328	2.229	104,2
<i>Andalucía</i>	13.126	2.121	1.553	16.800	8.185.501	2.052	96,0
<i>Asturias</i>	2.227	-13	395	2.609	1.133.620	2.301	107,6
<i>Cantabria</i>	1.323	-117	458	1.664	598.634	2.780	130,0
<i>La Rioja</i>	657	-7	201	851	332.334	2.562	119,8
<i>Murcia</i>	2.418	298	206	2.922	1.444.162	2.023	94,6
<i>Valencia</i>	9.230	256	441	9.927	4.910.946	2.021	94,6
<i>Aragón</i>	2.993	-139	461	3.315	1.440.627	2.301	107,6
<i>C-La Mancha</i>	3.529	599	671	4.798	2.220.075	2.161	101,1
<i>Canarias</i>	2.226	1.820	397	4.444	2.155.082	2.062	96,4
<i>Extremadura</i>	1.636	498	705	2.839	1.180.337	2.405	112,5
<i>Baleares</i>	2.552	-297	84	2.340	1.106.547	2.115	98,9
<i>Madrid</i>	17.163	-3.741	-255	13.166	6.246.404	2.108	98,6
<i>Cast. y León</i>	4.975	279	1.089	6.343	2.743.355	2.312	108,1
<i>total</i>	86.456	0	7.880	94.336	44.125.765	2.138	100,0

- *Notas:* (*) Incluye la recaudación normativa por los Recursos REF de Canarias. (**) Incluye el Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas, pero no la financiación destinada a competencias singulares.
- *Fuente:* de la Fuente (2015a) con datos de MHAP (2015)

2.2. Algunos ajustes a la financiación normativa del sistema actual

En este apartado y en el siguiente se realiza una serie de ajustes a las cifras oficiales del sistema vigente con los que se introducen los criterios del nuevo sistema propuesto para el cálculo de la población ajustada y de ciertos elementos de la financiación normativa. Estos ajustes sirven también para ofrecer una imagen más fiel que la que se desprende del Cuadro 1 de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas y de los recursos con los que realmente cuentan, calculados a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal.

El primer ajuste hace transparentes los efectos sobre la financiación de algunas regiones del arbitrario aumento en la valoración de las políticas de “normalización” lingüística incluido en el último acuerdo de financiación. Como parte del acuerdo, la valoración oficial de las competencias de política lingüística se ha multiplicado por 3,5, lo que implica una transferencia de 237 millones adicionales en 2009 a las cuatro comunidades con una segunda lengua co-oficial. Si respetásemos la valoración oficial de tales competencias, esta partida se integraría en la financiación de las competencias singulares y no sería visible en la financiación a competencias homogéneas con la que aquí se trabaja por tratarse del agregado que habitualmente se utiliza para realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, esto no parece razonable. Suponiendo que las competencias de política lingüística hubiesen sido

medianamente bien valoradas en su momento, un incremento de tal magnitud en su valoración resulta difícil de justificar. Puesto que además nada obliga a las comunidades beneficiarias a dedicar estos recursos a la promoción de sus respectivas lenguas co-oficiales, parece más razonable tratar este incremento de recursos como un aumento de la financiación general o a competencias homogéneas, lo que se consigue con la corrección apuntada en la primera columna del Cuadro 2. El importe de la corrección en 2013 se obtiene actualizando el dato correspondiente a 2009 (esto es, el incremento en la valoración pactado para el nuevo sistema) con el *ITEn*, que es el indicador que se utiliza para actualizar el Fondo de Suficiencia, en el que se integra la financiación de las competencias singulares, incluyendo las de política lingüística.

**Cuadro 2: Ajustes a la financiación normativa de 2013
millones de euros**

	<i>ajuste valoración "normalización" lingüística</i>	<i>recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales</i>			<i>recaudación normativa por Recursos REF</i>		
		<i>sistema actual</i>	<i>nueva propuesta*</i>	<i>ajuste a la recaudación normativa</i>	<i>sistema actual</i>	<i>nueva propuesta</i>	<i>ajuste a la recaudación normativa</i>
<i>Cataluña</i>	+159	2.650	2.300	-350			
<i>Galicia</i>	+75	705	672	-33			
<i>Andalucía</i>	0	2.276	1.948	-327			
<i>Asturias</i>	0	345	294	-50			
<i>Cantabria</i>	0	269	210	-59			
<i>La Rioja</i>	0	105	126	+21			
<i>Murcia</i>	0	390	362	-28			
<i>Valencia</i>	+100	1.825	1.449	-376			
<i>Aragón</i>	0	533	420	-113			
<i>C-La Mancha</i>	0	564	535	-29			
<i>Canarias</i>	0	519	518	-1	453	806	+353
<i>Extremadura</i>	0	244	232	-12			
<i>Baleares</i>	+51	408	486	+79			
<i>Madrid</i>	0	2.396	2.327	-69			
<i>Cast. y León</i>	0	749	681	-68			
<i>total</i>	+385	13.977	12.561	-1.415	453	806	+353

(*) Incluye el Impuesto sobre el Patrimonio.

El segundo ajuste intenta mejorar el cálculo de la *recaudación normativa* de los llamados *tributos cedidos tradicionales* (patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tasas sobre el juego y tasas afectas a los servicios traspasados) así como la de los Recursos REF canarios. Tradicionalmente, la recaudación normativa de los tributos gestionados directamente por las comunidades autónomas se ha calculado actualizando la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento de un índice de evolución de los ingresos netos del Estado por los grandes tributos compartidos, el llamado *ITEn*. Con motivo de la última revisión del sistema, en 2009 se introdujeron algunos ajustes *ad-hoc* para acercar la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos a su recaudación real y se modificó el índice utilizado para actualizar la recaudación normativa del ITP y AJD, que se liga en el sistema actual a la evolución de los ingresos por IRPF, IVA e

Impuestos Especiales a nivel regional en vez de nacional. Estos ajustes, sin embargo, no han resuelto el problema subyacente y en el momento actual parece bastante claro que la recaudación normativa que el sistema asigna a estos tributos está muy lejos de medir correctamente la magnitud que en principio se pretende medir, esto es la recaudación potencial de los mismos aplicando una escala común de gravamen en todas las comunidades.

En de la Fuente (2016) se intenta mejorar las estimaciones oficiales de recaudación normativa para los tributos cedidos tradicionales y el REF canario. El procedimiento utilizado depende de la información disponible para cada impuesto. En la mayor parte de los casos, no resulta posible calcular explícitamente un tipo medio de gravamen aplicable a una base homogénea, por lo que se recurre a un método indirecto basado en la estimación de regresiones de la recaudación observada de cada figura sobre indicadores de renta, riqueza y población que permitan aproximar la recaudación esperable de cada comunidad bajo una escala común de gravamen en función de características objetivas y difícilmente manipulables. Los resultados se resumen en el Cuadro 2. Para un desglose más detallado de la recaudación normativa oficial y de la nueva propuesta, véase el Cuadro A3 en el Anexo.

2.3. Ajustes a las necesidades de gasto

Al igual que sucede con las cifras oficiales de financiación normativa, también existe margen para mejorar las estimaciones de necesidades de gasto/población ajustada que se utilizan en el sistema de financiación regional. En de la Fuente (2015b) se avanzan algunas recomendaciones sobre cómo mejorar la actual fórmula de necesidades de gasto que son parte integral de la presente propuesta de reforma del modelo. Se propone, en particular, lo siguiente:

- 1) Ligar las ponderaciones de las variables incluidas en la fórmula de necesidades de gasto al peso observado en el gasto regional de los correspondientes grupos de competencias. A estos efectos, se deduciría de los gastos observados la parte que se financia con transferencias específicas, como los Fondos Estructurales europeos o el Fondo de Suficiencia para competencias singulares, y no a través del sistema general de financiación.
- 2) Recuperar una pequeña partida de costes fijos, que ya existía en versiones anteriores del modelo de financiación. Estos recursos se repartirían a partes iguales entre todas las comunidades autónomas con el fin de ayudar a sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las comunidades más pequeñas.
- 3) Desdoblar el indicador de necesidades de gasto educativo, reemplazando la población de 0 a 16 años por la combinación de la población 3-18 y el alumnado de las universidades públicas, con ponderaciones que reflejen el peso relativo del gasto educativo universitario y no universitario.
- 4) Desdoblar el indicador de necesidades de gasto en protección social, incluyendo en la fórmula de reparto, además de la población mayor de 64 años, la población en riesgo de pobreza o exclusión social.

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 como cambiarían las ponderaciones de las variables de reparto en relación con el sistema vigente. La propuesta mantiene las ponderaciones actuales de los indicadores geográficos (extensión, dispersión e insularidad) ante la ausencia de evidencia clara que exija modificarlas en una dirección o en otra (véase de la Fuente, 2015c). Las implicaciones de la modificación propuesta de la fórmula de necesidades de gasto se resumen en el Cuadro 4, donde se comparan las poblaciones ajustadas y las necesidades de gasto por habitante bajo el sistema actualmente vigente y bajo el modelo aquí propuesto.

Cuadro 3: Resumen de la propuesta de modificación de la fórmula de necesidades de gasto

<i>Indicador:</i>	<i>Sistema</i>	
	<i>actual</i>	<i>Propuesta</i>
- población protegida equivalente	38%	47,79%
- población empadronada a 1 de enero	30%	15,32%
- población 0-16	20,5%	0
- población 3-18	0	20,70%
- universitarios matriculados en centros públicos (grado y master)	0	5,14%
- población 65+	8,5%	4,71%
- población en riesgo de pobreza o exclusión	0	2,35%
- partida para costes fijos	0	1%
- superficie	1,8%	1,8%
- dispersión de la población (entidades singulares)	0,6%	0,6%
- insularidad	0,6%	0,6%

Cuadro 4: Población ajustada y necesidades de gasto por habitante en 2013 sistema actual vs. propuesta

	<i>población real</i>	<i>población ajustada total</i>		<i>necesidades de gasto por hab.</i>	
		<i>sistema actual</i>	<i>nueva propuesta</i>	<i>sistema actual</i>	<i>nueva propuesta</i>
<i>Cataluña</i>	7.553.650	7.446.814	7.281.382	98,6	96,4
<i>Galicia</i>	2.765.940	2.981.328	2.975.823	107,8	107,6
<i>Andalucía</i>	8.440.300	8.185.501	8.270.387	97,0	98,0
<i>Asturias</i>	1.068.165	1.133.620	1.149.571	106,1	107,6
<i>Cantabria</i>	591.888	598.634	614.669	101,1	103,8
<i>La Rioja</i>	322.027	332.334	350.957	103,2	109,0
<i>Murcia</i>	1.472.049	1.444.162	1.467.201	98,1	99,7
<i>Valencia</i>	5.113.815	4.910.946	4.898.025	96,0	95,8
<i>Aragón</i>	1.347.150	1.440.627	1.447.826	106,9	107,5
<i>C-La Mancha</i>	2.100.998	2.220.075	2.204.947	105,7	104,9
<i>Canarias</i>	2.118.679	2.155.082	2.161.932	101,7	102,0
<i>Extremadura</i>	1.104.004	1.180.337	1.208.981	106,9	109,5
<i>Baleares</i>	1.111.674	1.106.547	1.096.949	99,5	98,7
<i>Madrid</i>	6.495.551	6.246.404	6.230.488	96,2	95,9
<i>Cast. y León</i>	2.519.875	2.743.355	2.766.627	108,9	109,8
<i>total</i>	44.125.765	44.125.765	44.125.765	100,0	100,0

2.4. El status quo: la financiación normativa ajustada en 2013

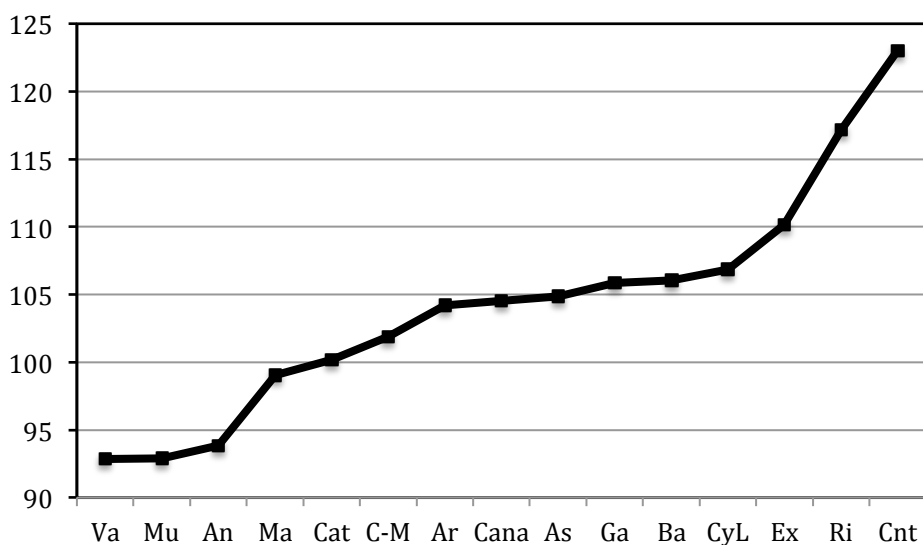
Los ajustes introducidos en los apartados anteriores modifican en alguna medida los datos originales de financiación normativa recogidos en el Cuadro 1. El Cuadro 5 resume las nuevas cifras ajustadas que describen el *statu quo*, esto es, la situación existente en 2013 con los

Cuadro 5: Financiación normativa corregida de las comunidades autónomas en 2013 bajo el sistema actual (*statu quo*), millones de euros

	Rec. normativa tributos cedidos ajustada*	Transfe- rencias horizontales	Transfe- rencias verticales ajustadas*	Total financiación normativa ajustada	Población ajustada revisada	Financiación normativa por hab aj revisada	Índice
Cataluña	17.012	-2.135	607	15.483	7.281.382	2.126	100,2
Galicia	5.006	579	1.101	6.686	2.975.823	2.247	105,9
Andalucía	12.798	2.121	1.553	16.473	8.270.387	1.992	93,8
Asturias	2.177	-13	395	2.558	1.149.571	2.225	104,8
Cantabria	1.264	-117	458	1.605	614.669	2.611	123,0
La Rioja	678	-7	201	873	350.957	2.486	117,1
Murcia	2.390	298	206	2.894	1.467.201	1.972	92,9
Valencia	8.854	256	541	9.651	4.898.025	1.970	92,8
Aragón	2.881	-139	461	3.203	1.447.826	2.212	104,2
C-La Mancha	3.500	599	671	4.769	2.204.947	2.163	101,9
Canarias	2.579	1.820	397	4.796	2.161.932	2.218	104,5
Extremadura	1.624	498	705	2.827	1.208.981	2.338	110,2
Baleares	2.631	-297	135	2.470	1.096.949	2.251	106,1
Madrid	17.094	-3.741	-255	13.097	6.230.488	2.102	99,0
Cast. y León	4.907	279	1.089	6.275	2.766.627	2.268	106,9
total	85.394	0	8.265	93.659	44.125.765	2.123	100,0

- Notas: (*) Incluye la recaudación normativa por los Recursos REF de Canarias. (**) Incluye el Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas ajustado por la valoración de las competencias de "normalización" lingüística, pero no la financiación destinada a competencias singulares.

Gráfico 1: *Statu quo*: financiación normativa corregida por habitante ajustado en 2013 bajo el sistema actual



resultados observados del viejo sistema pero utilizando ya los criterios del nuevo modelo aquí propuesto a efectos del cálculo de la población ajustada y de la recaudación normativa por ciertos tributos. El Gráfico 1 muestra la distribución de la financiación por habitante ajustado, que se caracteriza por un abanico de unos 30 puntos en los valores del correspondiente índice, con Valencia y Murcia en torno a 93 y Cantabria en 123. Además, no existe una correlación clara entre renta per cápita o capacidad fiscal y financiación por habitante.

3. La financiación definitiva bajo la nueva propuesta

En este apartado se calcula en primer lugar la financiación normativa que habría obtenido cada región con los datos de 2013 bajo el nuevo sistema aquí propuesto una vez éste esté “maduro,” esto es, una vez finalizado el proceso de transición que se describe en el último apartado.

3.1. El Fondo Básico de financiación

El núcleo del nuevo modelo propuesto sería un Fondo Básico (FB) de financiación regional que funcionaría como el actual Fondo de Garantía aunque sin una aportación estatal. Como ya sucede en el modelo actual, el FB absorbería una parte sustancial de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas, calculados con criterio normativo, y se distribuiría en proporción a la población ajustada regional. Las principales diferencias entre el modelo propuesto y el existente son las siguientes:

- 1) La recaudación íntegra a nivel nacional de los tramos autonómicos del IVA y de los Impuestos Especiales (incluyendo el que grava la electricidad y el nuevo tramo estatal especial del impuesto de hidrocarburos) se integrarían directamente en el FB sin pasar por las haciendas de los distintos gobiernos regionales. Como ya se ha dicho, los tipos de gravamen de los tramos autonómicos de estos impuestos podrían ser fijados, dentro de un margen establecido por ley estatal, por las comunidades autónomas actuando de forma colegiada.
- 2) La fracción de los ingresos autonómicos por los demás impuestos cedidos que se integraría en el FB sería menor que en el sistema actual. Por razones que se verán después, mi propuesta es que este porcentaje se fije en el 60%.
- 3) En el FB se integraría también una fracción de los Recursos REF canarios que debería estar en torno al 50%.

Ha de reconocerse que la atribución de capacidad normativa sobre un tramo del IVA y los Impuestos Especiales al conjunto de las comunidades autónomas, actuando de forma colegiada, plantea dificultades importantes. La primera es de carácter legal y práctico, pues no está claro en qué órgano podría o debería tomarse tal decisión colegiada. Una posibilidad sería a través de una mayoría cualificada del Consejo de Política Fiscal y Financiera en una votación de la que estaría excluido el Gobierno Central, pero hay dudas de que esta solución respete la exigencia constitucional (artículos 31 y 133) de que los tributos han de establecerse por ley.

Una segunda dificultad es que, en la práctica, el ejercicio colegiado de la capacidad tributaria tendería a dar lugar a comportamientos estratégicos que podrían terminar inhabilitando el

pretendido mecanismo de responsabilidad fiscal y equilibrio vertical. Aún estando todas las comunidades autónomas de acuerdo en la necesidad de mayores ingresos, cada una de ellas tendría todos los incentivos para intentar actuar como polizón, buscando que sean las demás las que tomen la impopular decisión de subir los tipos impositivos mientras que ella vota en contra pero luego se beneficia de la subida. El problema podría evitarse exigiendo unanimidad, pero esto también podría dificultar más de lo razonable una subida de estos impuestos, especialmente si algunas comunidades pueden aumentar sus ingresos a un menor coste político a través de alguna otra figura tributaria que puedan controlar directamente. Este último problema se ve agravado, además, por el igualitario criterio de reparto propuesto (población ajustada), que sin embargo resulta necesario si queremos evitar que posibles ajustes en el reparto vertical de recursos beneficien más a unas comunidades que a otras, creando así problemas de equidad.

A la vista de todo esto, cabe quizás plantearse la posibilidad de mantener en manos del Estado la capacidad normativa sobre el tramo autonómico del IVA y de los Impuestos Especiales, con la esperanza de que el proceso de negociación política entre el Estado y las autonomías que seguramente precedería cualquier cambio en los tipos impositivos del tramo autonómico lleve a los ciudadanos a visualizar que la modificación se ha hecho a instancias de las comunidades autónomas y que es a éstas a las que beneficia.

**Cuadro 6: Ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas
Recaudación normativa ajustada 2013, millones de euros**

	<i>Cedidos tradicio- nales ajustados</i>	<i>IRPF</i>	<i>Matricu- -lación</i>	<i>Subtotal: ingresos tributarios directos sin REF</i>	<i>parte del REF ajustado que no se integra en el FB</i>	<i>total</i>	<i>Indice de ingresos tributarios directos sin REF por hab ajust</i>
<i>Cataluña</i>	2.300	7.402	50	9.752	0	9.752	126,8
<i>Galicia</i>	672	1.822	12	2.506	0	2.506	79,7
<i>Andalucía</i>	1.948	4.160	32	6.141	0	6.141	70,3
<i>Asturias</i>	294	877	5	1.176	0	1.176	96,8
<i>Cantabria</i>	210	454	4	668	0	668	102,8
<i>La Rioja</i>	126	247	2	375	0	375	101,3
<i>Murcia</i>	362	765	7	1.134	0	1.134	73,2
<i>Valencia</i>	1.449	2.919	32	4.399	0	4.399	85,0
<i>Aragón</i>	420	1.114	6	1.540	0	1.540	100,7
<i>C-La Mancha</i>	535	1.100	7	1.642	0	1.642	70,5
<i>Canarias</i>	518	1.175	0	1.693	403	2.096	74,1
<i>Extremadura</i>	232	500	3	734	0	734	57,5
<i>Baleares</i>	486	834	13	1.334	0	1.334	115,1
<i>Madrid</i>	2.327	8.576	113	11.016	0	11.016	167,4
<i>Cast. y León</i>	681	1.810	11	2.501	0	2.501	85,6
<i>total</i>	12.561	33.755	295	46.612	403	47.015	100,0

Retomando el hilo general de la discusión, el Cuadro 6 muestra el valor normativo (con los criterios del nuevo modelo aquí propuesto) de los ingresos tributarios que las comunidades

autónomas recibirían directamente, a los que denominaré *ingresos tributarios directos*, así como un índice de ingresos tributarios directos por habitante ajustado excluyendo el REF. Obsérvese que las comunidades autónomas tienen capacidad normativa sobre todos los tributos incluidos en este agregado (esto es, pueden modificar las correspondientes escalas de gravamen). En el Cuadro 7 se calcula la dotación total del Fondo Básico como la suma de la recaudación total de los tramos autonómicos del IVA e Impuestos Especiales, una parte de los Recursos REF y las aportaciones directas regionales, calculadas como un porcentaje de sus ingresos tributarios directos sin REF.

Cuadro 7: Dotación total del Fondo Básico en 2013

tramo autonómico del IVA	25.965
tramo autonómico de los Impuestos Especiales*	12.010
50% del REF Canarias	403
60% de los ingresos tributarios directos de las CCAA sin REF	27.967
<i>total</i>	66.346

(*) Incluye electricidad, la recaudación residual del IVMH y el nuevo tramo estatal especial del impuesto sobre hidrocarburos.

Cuadro 8: Aportaciones directas a y participaciones en el FB y cálculo de la transferencia del Fondo Básico, 2013 millones de euros

	<i>peso en la población ajustada</i>	<i>participación en el FB</i>	<i>Aportación directa al FB</i>	<i>transferencia del FB</i>
<i>Cataluña</i>	16,50%	10.948	5.851	5.097
<i>Galicia</i>	6,74%	4.474	1.504	2.971
<i>Andalucía</i>	18,74%	12.435	3.684	8.751
<i>Asturias</i>	2,61%	1.728	705	1.023
<i>Cantabria</i>	1,39%	924	401	524
<i>La Rioja</i>	0,80%	528	225	302
<i>Murcia</i>	3,33%	2.206	681	1.525
<i>Valencia</i>	11,10%	7.365	2.639	4.725
<i>Aragón</i>	3,28%	2.177	924	1.253
<i>C-La Mancha</i>	5,00%	3.315	985	2.330
<i>Canarias</i>	4,90%	3.251	1.016	2.235
<i>Extremadura</i>	2,74%	1.818	441	1.377
<i>Baleares</i>	2,49%	1.649	801	849
<i>Madrid</i>	14,12%	9.368	6.610	2.758
<i>Cast. y León</i>	6,27%	4.160	1.501	2.659
<i>total</i>	100,00%	66.346	27.967	38.379

En el Cuadro 8 se muestran las aportaciones directas de las comunidades al FB y sus participaciones en el mismo y se calcula la transferencia del FB. La participación de cada comunidad en el FB se obtiene multiplicando la dotación total del Fondo por el peso de la región en la población ajustada total. Restando de esta cantidad la aportación directa de la región al Fondo (esto es el 60% de sus ingresos tributarios directos sin REF) se obtiene la

transferencia del FB. Puesto que el FB tiene ingresos que no pasan por las comunidades autónomas, la transferencia del FB es generalmente positiva (siempre lo es con los datos de 2013) y su suma total excede la de las aportaciones directas regionales en una cantidad igual a la suma de los ingresos por IVA, Impuestos Especiales y la parte del REF que se integra en el Fondo.

Cuadro 9: Financiación normativa revisada por habitante ajustado tras el FB y el REF

	ingresos tributarios directos sin REF	Trans- ferencia del FB	REF Canarias ajustado no integrado en FB	Financia- ción total tras FB y REF	Población ajustada	Financia- ción por hab aj	Índice de financia- ción por hab aj
<i>Cataluña</i>	9.752	5.097		14.849	7.281.382	2.039	105,4
<i>Galicia</i>	2.506	2.971		5.477	2.975.823	1.840	95,1
<i>Andalucía</i>	6.141	8.751		14.891	8.270.387	1.801	93,0
<i>Asturias</i>	1.176	1.023		2.199	1.149.571	1.913	98,8
<i>Cantabria</i>	668	524		1.191	614.669	1.938	100,1
<i>La Rioja</i>	375	302		678	350.957	1.931	99,8
<i>Murcia</i>	1.134	1.525		2.660	1.467.201	1.813	93,7
<i>Valencia</i>	4.399	4.725		9.124	4.898.025	1.863	96,3
<i>Aragón</i>	1.540	1.253		2.793	1.447.826	1.929	99,7
<i>C-La Mancha</i>	1.642	2.330		3.972	2.204.947	1.801	93,1
<i>Canarias</i>	1.693	2.235	403	4.331	2.161.932	2.003	103,5
<i>Extremadura</i>	734	1.377		2.111	1.208.981	1.747	90,2
<i>Baleares</i>	1.334	849		2.183	1.096.949	1.990	102,8
<i>Madrid</i>	11.016	2.758		13.774	6.230.488	2.211	114,2
<i>Cast. y León</i>	2.501	2.659		5.160	2.766.627	1.865	96,4
<i>total</i>	46.612	38.379	403	85.394	44.125.765	1.935	100,0

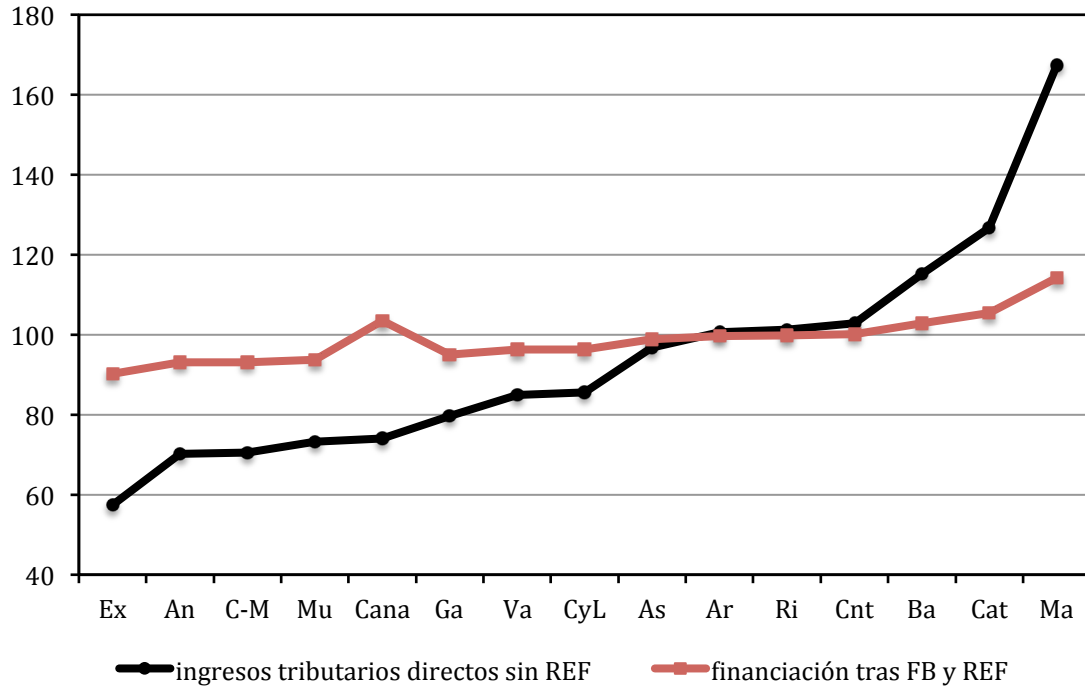
Seguidamente, en el Cuadro 9 se calcula la financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF así como el correspondiente índice con media 100 para el conjunto de las comunidades de régimen común. En el caso de Canarias, a efectos del cálculo de este agregado ha de tenerse en cuenta la parte de los Recursos REF que no se ha integrado en el Fondo Básico.

Comparando el índice de financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF con los ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas vemos que la aplicación del FB reduce enormemente la dispersión de la financiación por habitante. La diferencia existente entre la primera y la última región se reduce de 110 a 24 puntos y la desviación estándar de los índices cae de 26,7 a 5,9. Por otra parte, el FB respeta la ordenación original de las comunidades autónomas en términos de sus recursos tributarios directos.

La única excepción a esta norma proviene del tratamiento dado a los recursos REF canarios. Puesto que Canarias conserva una parte de tales recursos en vez de integrarlos en el FB como sucede en las demás regiones con los rendimientos de la tributación indirecta, su nivel de financiación se eleva en varios puntos, lo que le permite adelantar a muchas comunidades con mayores ingresos tributarios directos para situarse en tercer lugar en términos del índice de financiación, sólo por detrás de Madrid y Cataluña. Ha de tenerse en cuenta también que la

aportación canaria al Fondo Básico a través del IVA y los Impuestos Especiales es muy reducida puesto que la mayor parte de los impuestos relevantes no se aplican en el archipiélago. Así pues, el peculiar estatus canario implicaría una doble ventaja que sólo se aprecia en parte en el Gráfico 2: además de una financiación atípicamente elevada dados sus ingresos tributarios directos, la región disfruta también de una presión fiscal indirecta muy inferior a la existente en el resto del país.

Gráfico 2: Índice de ingresos tributarios directos sin REF por habitante ajustado vs índice de financiación por habitante ajustado tras FB y REF



3.2. El Fondo de Nivelación Vertical

El nuevo sistema de financiación que aquí se propone se completaría con un único Fondo de Nivelación Vertical (FNV) que sustituiría a los actuales Fondos de Convergencia y de Suficiencia y con un Fondo Complementario (FC) que se destinaría a la financiación de las competencias singulares. Las dotaciones de ambos crecerían con el ITEn, tal como sucede actualmente con los Fondos que desaparecerían.

El FNV repartiría los recursos que el Gobierno central aporta al núcleo del sistema (excluido el FC) con el objetivo de reducir en la medida de lo posible la desigualdad que pueda persistir tras la aplicación del Fondo Básico. En particular, el criterio de reparto sería el de reducir, en la misma proporción para todas las regiones, la brecha que separa a cada una de ellas de la región con una mayor financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF. Si los recursos disponibles fueran suficientes para alcanzar la nivelación total, el sobrante se repartiría por población ajustada entre todas las comunidades.

**Cuadro 10: Dotación total del Fondo de Nivelación Vertical, 2013
millones de euros**

Aportación estatal al actual Fondo de Garantía.	7.680
Fdo. de Suficiencia a competencias homogéneas ajustado	-3.799
Fondo de Cooperación	1.952
Fondo de Competitividad pagado	2.432
<i>total</i>	8.265

En el Cuadro 10 se calcula la dotación del FNV bajo la hipótesis de que el volumen total de transferencias estatales, calculado a competencias homogéneas, se mantiene constante con el cambio de sistema. Así pues, el FNV absorbería la aportación estatal al actual Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia calculado a competencias homogéneas (y ajustado por el cambio en la valoración de las políticas lingüísticas), la dotación del Fondo de Cooperación y la parte efectivamente pagada en 2013 del Fondo de Competitividad.

Cuadro 11: Cálculo de la transferencia de nivelación vertical, 2013

	[1] <i>financiación por habitante ajustado tras FB y REF</i>	[2] <i>distancia al mejor financiado</i>	[3] <i>población ajustada</i>	[4] <i>cantidad necesaria para la nivelación total al alza, millones</i>	[5] <i>transferencia de nivelación millones</i>
<i>Cataluña</i>	2.039	172	7.281.382	1.249	849
<i>Galicia</i>	1.840	370	2.975.823	1.102	749
<i>Andalucía</i>	1.801	410	8.270.387	3.393	2.306
<i>Asturias</i>	1.913	298	1.149.571	343	233
<i>Cantabria</i>	1.938	273	614.669	168	114
<i>La Rioja</i>	1.931	279	350.957	98	67
<i>Murcia</i>	1.813	398	1.467.201	584	397
<i>Valencia</i>	1.863	348	4.898.025	1.704	1.159
<i>Aragón</i>	1.929	282	1.447.826	408	277
<i>C-La Mancha</i>	1.801	409	2.204.947	903	613
<i>Canarias</i>	2.003	208	2.161.932	449	305
<i>Extremadura</i>	1.747	464	1.208.981	561	382
<i>Baleares</i>	1.990	221	1.096.949	242	165
<i>Madrid</i>	2.211	0	6.230.488	0	0
<i>Cast. y León</i>	1.865	346	2.766.627	956	650
<i>total/media</i>	1.935		44.125.765	12.160	8.265
<i>% de la brecha con el mejor financiado que se puede eliminar</i>				67,97%	

En el Cuadro 11 se calcula la transferencia de nivelación vertical. Para ello, se parte de la financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF (columna [1]), se busca la región mejor financiada (que resulta ser Madrid con 2.211 euros por habitante ajustado) y se calcula la brecha existente entre Madrid y cada una de las demás comunidades en términos de esta variable (columna [2]). Multiplicando esta cantidad por la población ajustada de cada región (columna [3]) y sumando sobre regiones se obtiene la cantidad que sería necesaria para igualar al alza a

todas las regiones en términos de financiación por habitante ajustado, que asciende a algo más de 12 millardos de euros (columna [4], total). Puesto que la dotación total del FNV es inferior a esta cantidad, la nivelación total no es posible. Dividiendo los recursos disponibles por la cantidad citada, se obtiene el porcentaje de la brecha con el territorio mejor financiado que resulta posible eliminar, que en el presente caso asciende a casi el 70% (columna [4], última fila). Finalmente, aplicando este porcentaje a la columna [4] se obtiene la transferencia de nivelación vertical que el sistema puede pagar.

3.3. Financiación definitiva bajo la nueva propuesta con datos de 2013

El Cuadro 12 muestra los resultados finales que se habrían obtenido en 2013 bajo el nuevo sistema propuesto. El correspondiente índice de financiación total por habitante ajustado se compara con el *statu quo* calculado en la sección 2.4 en el Gráfico 3, donde las regiones aparecen ordenadas de acuerdo con sus ingresos tributarios directos por habitante ajustado. Como se observa en el gráfico, la nueva propuesta resultaría en un reparto mucho más igualitario que el observado bajo el sistema actualmente vigente y, con la única excepción de Canarias, respetaría la ordenación original de las regiones en base a sus ingresos tributarios directos por habitante ajustado.

Cuadro 12: Financiación definitiva a competencias homogéneas bajo la nueva propuesta

	ingresos tributarios directos	Transfe- rencia del FB	REF Canarias no integrado en el FB	Transf. del FNV	TOTAL	Financia- ción por habitante ajustado	índice
Cataluña	9.752	5.097		849	15.698	2.156	101,6
Galicia	2.506	2.971		749	6.226	2.092	98,6
Andalucía	6.141	8.751		2.306	17.197	2.079	98,0
Asturias	1.176	1.023		233	2.432	2.115	99,7
Cantabria	668	524		114	1.305	2.123	100,0
La Rioja	375	302		67	744	2.121	99,9
Murcia	1.134	1.525		397	3.057	2.083	98,2
Valencia	4.399	4.725		1.159	10.283	2.099	98,9
Aragón	1.540	1.253		277	3.070	2.121	99,9
C-La Mancha	1.642	2.330		613	4.586	2.080	98,0
Canarias	1.693	2.235	403	305	4.636	2.144	101,0
Extremadura	734	1.377		382	2.493	2.062	97,2
Baleares	1.334	849		165	2.348	2.140	100,8
Madrid	11.016	2.758		0	13.774	2.211	104,2
Cast. y León	2.501	2.659		650	5.810	2.100	98,9
total/media	46.612	38.379	403	8.265	93.659	2.123	100,0

El cambio de sistema beneficiaría a las regiones peor financiadas bajo el sistema actual (Valencia, Murcia y Andalucía) así como a Madrid y Cataluña, que vendrían a continuación de las regiones citadas en el ranking inverso de financiación por habitante ajustado y se beneficiarían además de que el nuevo sistema les permitiría retener una parte de su elevada capacidad fiscal, llevándolas hasta la cola superior de la distribución.

Gráfico 3: Financiación normativa a competencias homogéneas por habitante ajustado: Statu quo (sistema actual ajustado) vs. nueva propuesta

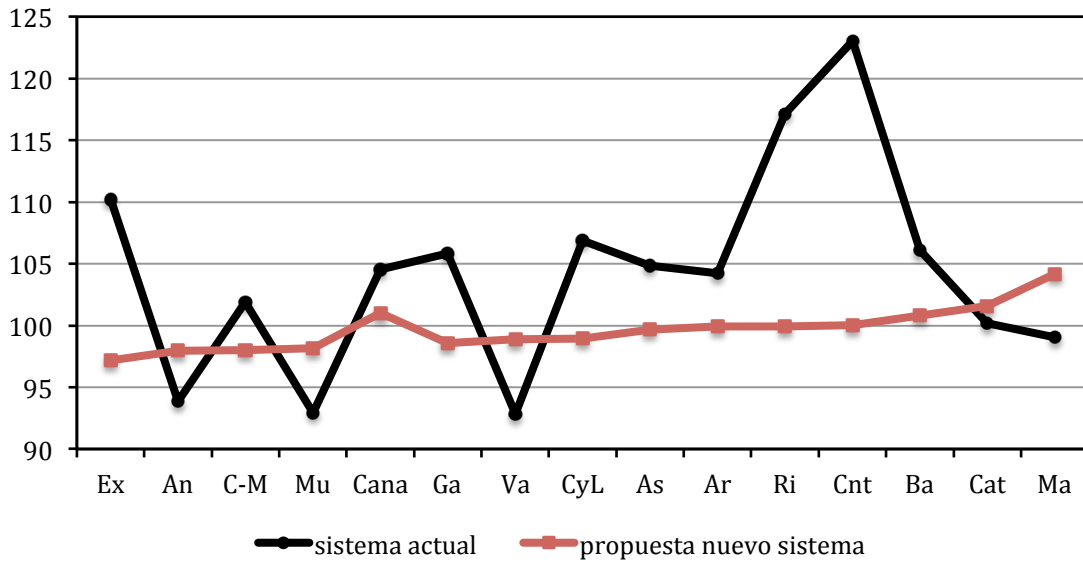
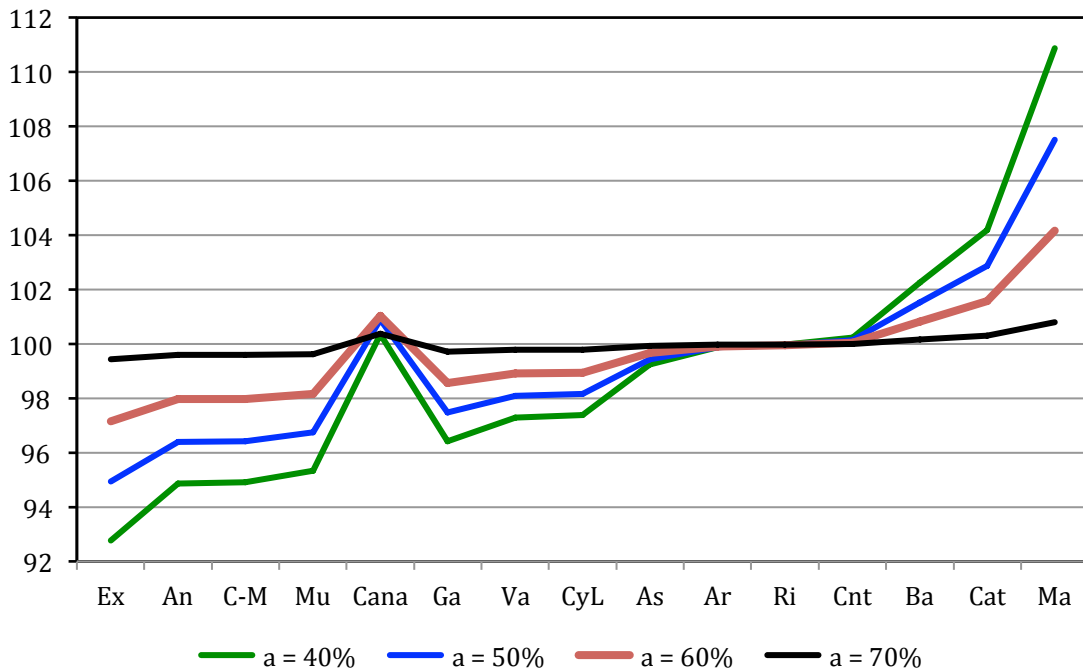


Gráfico 4: Índices de financiación por habitante ajustado con distintos valores del parámetro a (% de los ingresos tributarios directos que se aporta al FB)



Resulta interesante ver como variarían los resultados del modelo propuesto según se cambia la fracción de los ingresos tributarios directos que las comunidades aportan al Fondo Básico. El Gráfico 4 ilustra las implicaciones de distintos valores de este *parámetro de aportación al FB*, al que llamaré a . Como cabría esperar, según aumenta a , la distribución de la financiación se va haciendo más igualitaria hasta alcanzar una nivelación prácticamente total con valores del coeficiente en torno al 70%. Por otra parte, incluso con valores de a relativamente bajos el sistema propuesto genera una distribución mucho menos desigual que el sistema actual. El

valor del 60% del parámetro de aportación propuesto más arriba ha sido elegido porque genera un abanico modesto pero no insignificante de valores del índice (en torno a 7 puntos entre el peor y el mejor financiado), lo que podría quizás ser un compromiso razonable entre los intereses de las regiones con mayores y menores niveles de renta.

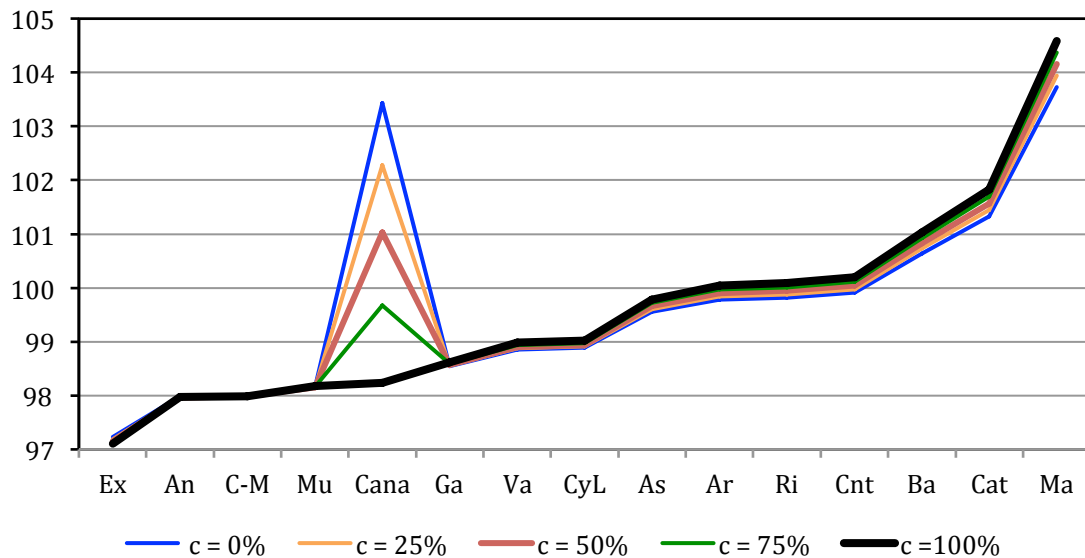
Cuadro 13: Índices de financiación por habitante ajustado bajo distintos supuestos

	<i>ingresos tributarios directos*</i>	<i>statu quo</i>	<i>propuesta con a = 40%</i>	<i>propuesta con a = 50%</i>	<i>propuesta con a = 60%</i>	<i>propuesta con a = 70%</i>
<i>Cataluña</i>	126,8	100,2	104,2	102,9	101,6	100,3
<i>Galicia</i>	79,7	105,9	96,4	97,5	98,6	99,7
<i>Andalucía</i>	70,3	93,8	94,9	96,4	98,0	99,6
<i>Asturias</i>	96,8	104,8	99,2	99,4	99,7	99,9
<i>Cantabria</i>	102,8	123,0	100,2	100,1	100,0	100,0
<i>La Rioja</i>	101,3	117,1	100,0	99,9	99,9	100,0
<i>Murcia</i>	73,2	92,9	95,3	96,7	98,2	99,6
<i>Valencia</i>	85,0	92,8	97,3	98,1	98,9	99,8
<i>Aragón</i>	100,7	104,2	99,9	99,9	99,9	100,0
<i>C-La Mancha</i>	70,5	101,9	94,9	96,4	98,0	99,6
<i>Canarias</i>	74,1	104,5	100,3	100,9	101,0	100,4
<i>Extremadura</i>	57,5	110,2	92,8	94,9	97,2	99,4
<i>Baleares</i>	115,1	106,1	102,3	101,5	100,8	100,2
<i>Madrid</i>	167,4	99,0	110,9	107,5	104,2	100,8
<i>Cast. y León</i>	85,6	106,9	97,4	98,2	98,9	99,8
<i>media</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>max - min</i>	109,9	30,2	18,1	12,6	7,0	1,4
<i>desv. estándar</i>	25,33	8,10	4,12	2,89	1,64	0,33
<i>corr. con ingr dir</i>	1,000	0,048	0,962	0,945	0,916	0,856

(*) No se incluyen los recursos REF.

Todo esto se aprecia con mayor precisión en el Cuadro 13, donde se comparan las distribuciones generadas por el modelo propuesto con distintos valores del parámetro de aportación al FB con la situación existente bajo el sistema actual y con la distribución de los ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas. Las dos primeras filas del bloque inferior del cuadro muestran dos indicadores de desigualdad: la diferencia entre la primera y la última región en términos de financiación por habitante ajustado y la desviación estándar de los índices de financiación. La última fila mide la correlación entre cada columna y la primera columna, donde se recoge la distribución de los ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas. Según se reduce este índice desde un hipotético valor máximo de +1, más graves son las desviaciones sobre el principio de ordinalidad.

Gráfico 5: Índices de financiación por habitante ajustado con distintos valores del parámetro c (% de los Recursos REF de Canarias que se aporta al FB)



Finalmente, en el Gráfico 5 se analiza la sensibilidad de la financiación al parámetro c que mide la parte de los Recursos REF de Canarias que se integran en el Fondo Básico. Si Canarias recibiese el mismo tratamiento que otras comunidades en el sentido de que sus ingresos normativos por tributos indirectos se incluyeran por entero en el FB, el sistema mantendría a Canarias en el puesto que le corresponde de acuerdo con sus ingresos tributarios directos. Según se reduce la fracción de tales ingresos que se integran en el FB, y aumenta por lo tanto la parte que la comunidad se queda directamente, su nivel de financiación por habitante ajustado va aumentando hasta situar a la región en la cola superior de la distribución cuando se le permite retener más de un 75% de los Recursos REF. En este caso, el valor propuesto del parámetro (el 50%) se ha fijado buscando un punto intermedio que, en atención a su peculiar estatus legal, le dé a Canarias una financiación por encima de la media a pesar de contribuir mucho menos que otras regiones al FB -- pero sin alejarse mucho de esta referencia.

3.4. Una transición suave

Como ya se ha indicado, sería deseable establecer un mecanismo que permita una transición suave desde el reparto actual de los recursos autonómicos al resultante de la aplicación del nuevo sistema que aquí se propone. Una posibilidad sería la siguiente. En primer lugar, se calcularían las participaciones observadas de las distintas regiones en el conjunto de las transferencias verticales que pasan a integrarse en el FNV en 2013 bajo el sistema actualmente vigente (o quizás la media de tales participaciones entre 2011 y 2013). En cada año de vigencia del nuevo sistema, el FNV se repartiría en proporción a una media ponderada de las participaciones observadas en el año base de 2013 con el sistema anterior y las que se derivarían de la aplicación pura y dura del nuevo sistema en el año en curso. La ponderación del segundo elemento sería creciente en el tiempo, pasando del 20% en el primer año de aplicación del sistema hasta el 100% en el quinto año, en el que concluiría la transición.

**Cuadro 14: Participación en las transferencias verticales,
sistema actual vs. propuesta de nuevo sistema con datos de 2013
y variación anual de la financiación a competencias homogéneas, otras cosas iguales**

	<i>participación en transferencias verticales</i>		<i>variación anual de la financiación otras cosas iguales como % de la financiación obs. de 2013</i>	
	<i>sistema actual</i>	<i>sistema propuesto</i>	<i>millones de euros</i>	<i>millones de euros</i>
<i>Cataluña</i>	7,34%	10,27%	+48	0,31%
<i>Galicia</i>	13,33%	9,06%	-70	-1,05%
<i>Andalucía</i>	18,79%	27,90%	+151	0,91%
<i>Asturias</i>	4,78%	2,82%	-32	-1,26%
<i>Cantabria</i>	5,54%	1,38%	-69	-4,29%
<i>La Rioja</i>	2,44%	0,81%	-27	-3,09%
<i>Murcia</i>	2,50%	4,80%	+38	1,32%
<i>Valencia</i>	6,55%	14,02%	+123	1,28%
<i>Aragón</i>	5,58%	3,36%	-37	-1,15%
<i>C.-La Mancha</i>	8,11%	7,42%	-11	-0,24%
<i>Canarias</i>	4,80%	3,69%	-18	-0,38%
<i>Extremadura</i>	8,52%	4,62%	-65	-2,29%
<i>Baleares</i>	1,64%	1,99%	+6	0,24%
<i>Madrid</i>	-3,09%	0,00%	+51	0,39%
<i>Cast. y León</i>	13,17%	7,86%	-88	-1,40%
<i>total CCAA</i>	100,00%	100,00%	0	0,00%

Para hacernos una idea aproximada de lo que implicaría esta propuesta, en las dos primeras columnas del Cuadro 14 se recogen las participaciones regionales en las transferencias verticales del sistema actual observadas en el año 2013 junto con las participaciones en el FNV que se obtendrían con los mismos datos de 2013 bajo el modelo propuesto en este trabajo. Las dos últimas columnas del cuadro muestran la variación anual de la financiación de cada región, que se observaría si aplicásemos el mecanismo propuesto de transición manteniendo invariante la situación de 2013 durante los cinco años posteriores. Esta variable se mide en millones de euros y como porcentaje de la financiación del año 2013.

Bajo una hipótesis en principio muy pesimista, las pérdidas anuales de recursos de las regiones más perjudicadas por el cambio de sistema (Cantabria, Extremadura y la Rioja) estarían entre el 2,3% y el 4,3%. En condiciones más normales de crecimiento de la renta y de los precios, lo más probable es que el cambio de sistema pudiera hacerse sin necesidad de reducir los ingresos nominales de ninguna comunidad autónoma, aunque limitando severamente el crecimiento de la financiación de los territorios más favorecidos por el sistema actual durante el período transitorio. De hecho, podría establecerse una cláusula de salvaguardia que garantice que las transferencias verticales recibidas por las regiones afectadas más negativamente por la reforma no se reducirán en términos nominales de un año a otro durante el período de transición, siempre que tampoco lo hagan los ingresos tributarios del Estado.

Anexo: Datos detallados

Cuadro A1: Detalle de la recaudación normativa autonómica por tributos cedidos, 2013
Datos oficiales del sistema vigente, millones de euros

	<i>cedidos tradicionales</i>	<i>IRPF</i>	<i>IVA y especiales*</i>	<i>matriculación</i>	<i>REF</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	2.650	7.402	7.259	50		17.362
<i>Galicia</i>	705	1.822	2.500	12		5.039
<i>Andalucía</i>	2.276	4.160	6.658	32		13.126
<i>Asturias</i>	345	877	1.001	5		2.227
<i>Cantabria</i>	269	454	597	4		1.323
<i>La Rioja</i>	105	247	303	2		657
<i>Murcia</i>	390	765	1.256	7		2.418
<i>Valencia</i>	1.825	2.919	4.455	32		9.230
<i>Aragón</i>	533	1.114	1.341	6		2.993
<i>C-La Mancha</i>	564	1.100	1.858	7		3.529
<i>Canarias</i>	519	1.175	80	0	453	2.226
<i>Extremadura</i>	244	500	890	3		1.636
<i>Baleares</i>	408	834	1.297	13		2.552
<i>Madrid</i>	2.396	8.576	6.077	113		17.163
<i>Cast. y León</i>	749	1.810	2.406	11		4.975
<i>total</i>	13.977	33.755	37.976	295	453	86.456

(*) Incluye el 100% del Impuesto sobre Electricidad, así como la recaudación residual del IVMH sin capacidad normativa y el nuevo tramo estatal especial del Impuesto de Hidrocarburos (pero no el tramo autonómico, cuya recaudación normativa es cero).

- *Cedidos tradicionales* = tasas afectas a los servicios traspasados, tasas sobre el juego, sucesiones y donaciones e ITP y AJD.

Cuadro A2: Detalle de la financiación recibida vía transferencias en 2013
Sistema vigente sin ajustes a competencias homogéneas, millones de euros

	<i>Fdo Suf a comps homog</i>	<i>Fdo de Cooperación</i>	<i>Fdo Compe- titividad y DA</i>	<i>Transf de Garantía, parte estatal</i>	<i>subtotal: transfvert</i>	<i>Transf de Garantía, resto</i>	<i>total transfe- rencias</i>
<i>Cataluña</i>	-1.533	0	684	1.296	448	-2.135	-1.688
<i>Galicia</i>	245	262	0	519	1.027	579	1.605
<i>Andalucía</i>	-292	420	0	1.425	1.553	2.121	3.674
<i>Asturias</i>	97	100	0	197	395	-13	381
<i>Cantabria</i>	299	54	0	104	458	-117	341
<i>La Rioja</i>	116	27	0	58	201	-7	194
<i>Murcia</i>	-176	68	63	251	206	298	504
<i>Valencia</i>	-1.494	221	859	855	441	256	697
<i>Aragón</i>	168	42	0	251	461	-139	322
<i>C-La Mancha</i>	77	207	0	386	671	599	1.269
<i>Canarias</i>	-180	202	0	375	397	1.820	2.217
<i>Extremadura</i>	383	116	0	205	705	498	1.203
<i>Baleares</i>	-694	0	586	193	84	-297	-212
<i>Madrid</i>	-1.582	0	240	1.087	-255	-3.741	-3.997
<i>Cast. y León</i>	381	230	0	478	1.089	279	1.368
<i>total</i>	-4.185	1.952	2.432	7.680	7.880	0	7.880

Cuadro A3: Recaudación normativa por los llamados tributos cedidos tradicionales, año 2013, millones de euros

a. Datos oficiales bajo el sistema actual

	<i>tasas afectas</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	138	791	463	1.259	0	2.650
<i>Galicia</i>	72	197	129	307	0	705
<i>Andalucía</i>	261	503	297	1.214	0	2.276
<i>Asturias</i>	39	97	89	119	0	345
<i>Cantabria</i>	14	28	60	168	0	269
<i>La Rioja</i>	5	22	22	56	0	105
<i>Murcia</i>	17	72	34	267	0	390
<i>Valencia</i>	69	579	287	890	0	1.825
<i>Aragón</i>	33	164	107	229	0	533
<i>C-Mancha</i>	47	81	101	335	0	564
<i>Canarias</i>	39	179	89	212	0	519
<i>Extremadura</i>	29	44	55	116	0	244
<i>Baleares</i>	20	74	63	251	0	408
<i>Madrid</i>	168	425	485	1.318	0	2.396
<i>Cast. y León</i>	90	188	159	312	0	749
<i>Total</i>	<i>1.041</i>	<i>3.444</i>	<i>2.439</i>	<i>7.052</i>	<i>0</i>	<i>13.977</i>

b. Nueva propuesta

	<i>tasas afectas</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>sucesiones y donaciones</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	571	147	430	862	290	2.300
<i>Galicia</i>	217	50	177	168	60	672
<i>Andalucía</i>	566	155	243	913	71	1.948
<i>Asturias</i>	105	21	74	71	23	294
<i>Cantabria</i>	74	14	44	62	17	210
<i>La Rioja</i>	57	5	21	33	11	126
<i>Murcia</i>	129	23	42	149	20	362
<i>Valencia</i>	362	144	225	618	100	1.449
<i>Aragón</i>	129	29	94	121	48	420
<i>C-Mancha</i>	169	44	70	229	24	535
<i>Canarias</i>	173	39	55	220	31	518
<i>Extremadura</i>	103	18	37	67	6	232
<i>Baleares</i>	112	38	44	261	32	486
<i>Madrid</i>	519	248	409	790	361	2.327
<i>Cast. y León</i>	204	62	159	196	60	681
<i>Total</i>	<i>3.490</i>	<i>1.039</i>	<i>2.123</i>	<i>4.758</i>	<i>1.151</i>	<i>12.561</i>

- Fuente: Véase de la Fuente (2016).

Referencias

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>
- de la Fuente, A. (en curso). "Notas para la reforma del sistema de financiación regional." FEDEA, mimeo.
- de la Fuente, A. (2015a). "La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2013." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2015-16, Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-16.pdf>
- de la Fuente, A. (2015b). "El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión." FEDEA Policy Papers no. 2015-07, Madrid.
<http://www.fedea.net/documentos/pubs/fpp/2015/10/FPP2015-07.pdf>
- de la Fuente, A. (2015c). "El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2015-23, Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-23.pdf>
- de la Fuente, A. (2016). "El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional." FEDEA Policy Papers no. 2016-02, Madrid.
<http://www.fedea.net/documentos/pubs/fpp/2016/02/fpp2016-02.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013." Madrid.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>