

Fedea Policy Papers - 2021/12

## ¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica?

Ángel de la Fuente  
(Fedea e Instituto de Análisis Económico, CSIC)

Noviembre de 2021

**fedea**

*Este documento es fruto del trabajo del conjunto de la Comisión. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de sus conclusiones y/o propuestas.*

# **¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica?**

**Angel de la Fuente  
FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC**

**Noviembre de 2021**

## **Resumen**

Dada la ausencia de consenso sobre el tema, parece improbable que la ansiada reforma del sistema de financiación autonómica pueda materializarse antes de la próxima legislatura. Mientras tanto, sería deseable aprovechar el tiempo para ir avanzando en ciertos trabajos preparatorios de carácter técnico y, sobre todo, para ir introduciendo en el sistema algunos retoques que podrían implementarse sin necesidad de un gran acuerdo general. Estos retoques deberían comenzar a abordar los principales problemas del modelo actual, introduciendo modificaciones en su funcionamiento y resultados que faciliten y dejen bien encarada la fase final de la reforma.

Se trataría, en particular, de avanzar en dos frentes. El primer objetivo sería mejorar la equidad del reparto territorial de los recursos públicos mediante una aportación unilateral del Estado que se distribuiría con criterios de nivelación entre las comunidades peor financiadas. El segundo sería ir sentando las bases para avanzar hacia la plena responsabilidad fiscal de las CCAA, esto es, hacia una situación en la que el grueso del gasto de estas administraciones se financiaría a través de impuestos autonómicos claramente perceptibles como tales por los ciudadanos, sin renunciar a mecanismos potentes de nivelación. Con este fin, sería necesaria una revisión del sistema de retenciones y entregas a cuenta y de la normativa sobre tributos cedidos que, entre otras cosas, regule con claridad las escalas de referencia para el cálculo de la recaudación normativa y establezca mecanismos explícitos para su revisión. Este marco haría posible incrementar los recursos autonómicos, si fuera necesario, de una forma responsable y solidaria, evitando los problemas de incentivos que se derivarían de nuevas inyecciones sin contrapartida de recursos estatales.

Con siete años de retraso, parece que el Gobierno quiere iniciar el proceso de reforma del sistema de financiación autonómica (SFA) poniendo encima de la mesa una propuesta de revisión de la metodología de cálculo de la población ajustada. Bienvenida sea la propuesta, que hay que ver como el pistoletazo de salida de una complicada negociación muchas veces pospuesta. Pero, dado que estamos muy lejos de un consenso entre partidos o entre territorios, es imposible que la reforma se complete a tiempo para incorporarla a los Presupuestos Generales del Estado de 2022, ya en tramitación en el Congreso, y muy improbable que entre en los de 2023, si llega a haberlos, con lo que nos iremos seguramente a la próxima legislatura, al menos para la puesta en marcha del nuevo modelo si no para su diseño. Y habrá que cruzar los dedos para que mientras tanto no llegue alguna nueva crisis que vuelva a distraer la atención del Gobierno y el Parlamento hacia cosas más urgentes.

¿Y mientras tanto qué? En este documento, que desarrolla mi intervención en unas recientes jornadas de RIFDE sobre los asuntos pendientes en materia de finanzas autonómicas,<sup>1</sup> argumentaré que, mientras llega la ansiada reforma global, sería deseable aprovechar el tiempo para ir avanzando en ciertos trabajos preparatorios de carácter en buena parte técnico y, sobre todo, para ir introduciendo en el sistema algunos retoques que podrían implementarse sin necesidad de un gran acuerdo general, quizás mediante un pacto entre los dos mayores partidos. Estos retoques deberían comenzar a abordar los principales problemas del modelo actual, introduciendo modificaciones en su funcionamiento y resultados que faciliten y dejen bien encarada la fase final de la reforma. Se trataría, en particular, de avanzar en dos frentes. El primer objetivo sería mejorar la equidad del reparto territorial de los recursos públicos mediante una aportación unilateral del Estado que se distribuiría con criterios de nivelación entre las comunidades peor financiadas. El segundo sería ir sentando las bases para avanzar hacia la plena responsabilidad fiscal de las CCAA.

Este segundo objetivo es muy complicado. En última instancia, se trataría de endurecer al máximo la restricción presupuestaria de las CCAA, respetando su autonomía de gasto, a la vez que se las dota de la mayor capacidad posible para modular sus ingresos, individual o colectivamente, a través de impuestos autonómicos claramente perceptibles como tales por los ciudadanos. Esto es, si las CCAA en su conjunto, o alguna de ellas en particular, necesitan más recursos para prestar servicios que consideran necesarios, tienen que poder obtenerlos, pero asumiendo los costes políticos de subir impuestos en la cuantía necesaria y no mediante transferencias del Estado sin contrapartida alguna. Esta es la única manera de asegurar que los gobiernos autonómicos toman en consideración también los costes, y no sólo los beneficios, de sus decisiones de gasto, internalizando así el interés general de los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> <https://api.infogen.uvigo.es/uploads/RIFDE/originals/64ea3b84-c851-4efe-b8c3-13a4e6496e83.pdf>

Tras varias décadas de repetidos rescates y restricciones presupuestarias decididamente blandas, estamos muy lejos de esta situación y es difícil que podamos llegar a ella de forma rápida, pero hay cosas que podemos hacer para ir avanzando en la dirección correcta. Entre ellas están el diseño y la mejora de *instrumentos responsables y solidarios* que permitan a los gobiernos autonómicos modular con rapidez, al alza o a la baja, sus ingresos de una forma fácilmente visible para los ciudadanos manteniendo a la vez una distribución razonablemente igualitaria de los recursos públicos entre territorios. Con este fin, sería necesaria una revisión del sistema de retenciones y entregas a cuenta y de la normativa sobre tributos cedidos que, entre otras cosas, regule con claridad las escalas de referencia para el cálculo de la recaudación normativa y establezca mecanismos explícitos para su revisión. Este marco haría posible incrementar los recursos autonómicos, si fuera necesario, de una forma responsable y solidaria, evitando los problemas de incentivos que se derivarían de nuevas inyecciones sin contrapartida de recursos estatales.

Algunas de las tareas pendientes son ***trabajos técnicos para la mejora del cálculo de la población ajustada*** que ya se apuntaban en el informe de la Comisión de Expertos para la revisión de la financiación autonómica (CERFA, 2017). Como allí se indicaba, sería bueno actualizar el indicador de población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario, explorar formas alternativas de medir la dispersión de la población en el territorio y valorar la introducción de algunas variables adicionales, como la orografía, la población flotante o los niveles de precios y de renta per cápita, para lo que serían necesarios trabajos preparatorios de cierta envergadura, incluyendo el desarrollo de un índice de niveles de precios por regiones y un análisis cuidadoso de la relación entre el nivel de renta y la presión sobre los principales servicios públicos. Algunas de estas cosas se han comenzado a hacer, aunque seguramente no todas, y pronto veremos como se incorporan a la inminente propuesta del Ministerio de Hacienda para el cálculo de la población ajustada.

### ***Un fondo complementario de nivelación***

Una de las prioridades tiene que ser la creación de un fondo complementario de nivelación, financiado por entero con recursos del Estado, que permita reducir las disparidades de financiación por habitante ajustado entre comunidades en un momento todavía complicado e incierto en el que el respeto al principio de equidad se convierte en particularmente importante.

El nuevo fondo complementaría los ingresos de aquellas comunidades que están por debajo de la media en términos de financiación por habitante ajustado, eliminando un porcentaje dado, digamos entre el 90% y el 100%, de la distancia existente con respecto a esta referencia. Este instrumento se pondría en marcha de inmediato y el 100% de sus recursos se desembolsaría durante 2022 en forma de entregas a cuenta calculadas en base a los últimos datos o previsiones disponibles de financiación por habitante ajustado. Su liquidación se haría en 2024, como parte de la liquidación del SFA correspondiente a 2022, y el reparto definitivo de sus recursos se basaría en la financiación efectivamente aportada por el resto del sistema en ese año. El Fondo se mantendría hasta que se lleve a cabo la necesaria reforma del SFA, integrándose entonces sus recursos en el sistema

general. Mientras tanto, su dotación agregada evolucionaría con el índice habitual de ingresos tributarios del Estado (ITE).

A título ilustrativo, la cuantía máxima inicial del Fondo y el reparto de sus entregas a cuenta se calculan en el Anexo. Como allí se verá, estamos hablando de algo más de 2.000 millones de euros que, de entrada, se repartirían entre la Comunidad Valenciana, Andalucía, Murcia y Castilla la Mancha y reducirían la desigualdad en financiación en torno a un 25%.

### ***Revisar las entregas a cuenta y las retenciones del IRPF.***

En segundo lugar, convendría ajustar las retenciones del IRPF a los tipos autonómicos vigentes en cada momento, de forma que las posibles subidas o bajadas de los tipos autonómicos del impuesto se trasladen a los contribuyentes de forma inmediata y no con el retardo de dos años que ahora impone un sistema en el que los efectos de estas medidas se difieren hasta la presentación de la declaración correspondiente. En la misma línea, las entregas a cuenta de todos los tributos cedidos gestionados por el Estado, así como las del Fondo de Garantía, deberían reflejar la evolución real de la recaudación en cada territorio. Transitoriamente, las CCAA tendrían derecho a percibir la cantidad restante hasta el importe previsto de tales entregas en forma de préstamos del Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas, con un tipo de interés igual al coste de los fondos para el Tesoro.

El cambio propuesto busca eliminar retardos innecesarios en la transmisión de información que tienden a ralentizar y distorsionar las decisiones de los gobiernos autonómicos y a dificultar su control por parte de los ciudadanos. Así, se busca que las CCAA perciban correctamente la evolución de sus ingresos tributarios y déficits presupuestarios y que sus cuentas lo reflejen en tiempo real, de forma que estas administraciones puedan responder con rapidez a posibles cambios en la situación económica y experimenten una mayor presión para comenzar a hacerlo de inmediato. También se busca que las políticas tributarias autonómicas tengan efectos más rápidos sobre los ingresos regionales y resulten más visibles para los contribuyentes, facilitando así el proceso de rendición de cuentas y una mejor alineación de los incentivos de los gobiernos autonómicos con los intereses de sus ciudadanos.

### ***Revisar la regulación de los tributos cedidos a las CCAA***

Un elemento importante del SFA es la distinción que en él se introduce entre la *recaudación real* y la *recaudación normativa* o teórica de los tributos cedidos a las comunidades autónomas. En principio, esta última magnitud intenta aproximar la capacidad fiscal, esto es, lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas ejercieran un mismo “esfuerzo fiscal”, entendido como la aplicación de una escala de gravamen de referencia común para todas ellas.

La magnitud relevante a efectos de los cálculos que exige el SFA es la recaudación normativa. Esto es, las aportaciones de las CCAA al Fondo de Garantía y la cuantía de ciertas transferencias estatales que estas administraciones perciben a través del SFA dependen de sus ingresos tributarios teóricos, pero no de sus ingresos reales. De esta

forma, se intenta asegurar que los flujos redistributivos del sistema se adecúan a la capacidad económica real de los distintos territorios y se evita que el SFA pueda distorsionar las decisiones fiscales de los gobiernos regionales. Aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, mientras que aquellas que decidan rebajar tipos soportarán íntegramente la correspondiente pérdida de ingresos sin compensación alguna a cargo del sistema en la forma de mayores transferencias o menores aportaciones a la redistribución territorial.

La forma en la que se calculan los ingresos normativos varía de unos impuestos a otros. En el caso del IRPF, la recaudación normativa del tramo autonómico se calcula contribuyente a contribuyente, aplicando a la base imponible observada de cada uno de ellos la escala de gravamen del tramo estatal. Sin embargo, en el caso de los tributos gestionados por las comunidades autónomas (los llamados *tributos cedidos tradicionales*), lo que se hace es actualizar la recaudación agregada real que cada tributo tenía en el momento de su cesión con un índice de evolución *ad hoc* basado en la mayor parte de los casos en la evolución de los ingresos tributarios del Estado. Así pues, en este caso no se utiliza una escala de gravamen de referencia aplicada a la base real del impuesto y esto prácticamente garantiza que la estimación se irá alejando rápidamente de los ingresos a igual esfuerzo fiscal que en principio se pretende medir.

De cara al futuro, sería recomendable dedicar un cierto esfuerzo a la mejora del procedimiento de cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales. Esto redundaría en una ganancia de equidad en el reparto de los flujos redistributivos del sistema gracias a una mejor medición de la capacidad fiscal de cada territorio. En el caso del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), la mejora podría servir también para desincentivar la competencia fiscal a la baja que amenaza con llevarse por delante el impuesto de una forma que sería más respetuosa con la autonomía tributaria regional que la imposición de tipos mínimos. Para ello, será necesario que la recaudación normativa del ISD aproxime la recaudación real que se habría obtenido con la escala de gravamen de referencia y la base del impuesto realmente observada. De esta forma, una comunidad que consiga atraer contribuyentes de otros territorios mediante una rebaja de tipos tendría que incrementar su aportación al Fondo de Garantía en un 75% de los rendimientos adicionales que los nuevos contribuyentes habrían generado con la tarifa de referencia, lo que reduciría sensiblemente los incentivos para competir por ellos.

Al menos tan importante como mejorar la calidad de las estimaciones de recaudación normativa, sería establecer un marco claro y funcional para la regulación de las escalas de gravamen de referencia de los tributos cedidos a las autonomías. En particular, sería muy deseable introducir escalas de referencia explícitas para todos y cada uno de estos impuestos, desligándolas en su caso de la correspondiente escala estatal, y establecer un procedimiento sencillo y claro para su revisión en el que deberían jugar un papel importante las comunidades autónomas. Esta tarea debería abordarse de forma coordinada con la inminente reforma fiscal en cuyo diseño está trabajando un nuevo grupo de expertos que deberá entregar sus propuestas a comienzos del año que viene. Es de esperar que la reforma incluya una revisión de la normativa básica de los impuestos cedidos tradicionales, que data de hace más de cuarenta años en algunos casos. Las nuevas normas deberían regular el cálculo de la base imponible de tales tributos, dejando a

disposición del legislador autonómico la escala de gravamen. Las mismas normas podrían fijar también una escala de referencia inicial junto con un método para modificarla que no exija la aprobación de una nueva ley. Puesto que se trata de tipos de referencia y no de tipos reales de gravamen, quizás pudiera establecerse que su fijación corresponda al Consejo de Política Fiscal y Financiera. A estos efectos, sería razonable que el Gobierno Central no tuviera voto, aunque debería mantener la capacidad de vetar posibles reducciones de los tipos normativos autonómicos.

Una ventaja importante de las escalas de referencia de los tributos cedidos es que permiten modular los ingresos del conjunto de las CCAA manteniendo un reparto razonablemente igualitario de los mismos. La clave está en el diseño Fondo de Garantía, que se nutre con el 75% de los ingresos tributarios normativos de las CCAA y se distribuye en proporción a la población ajustada. En este marco, una subida de los tipos normativos empujaría a las autonomías a subir sus tipos reales de gravamen en una proporción parecida, pero hacerlo por esta vía garantiza un reparto bastante igualitario de los recursos adicionales, a diferencia de lo que sucedería si cada comunidad subiera sus tipos reales *motu proprio* sin tocar la escala de referencia.

Esta propiedad convierte a las escalas de referencia en un instrumento muy útil para avanzar en la responsabilidad fiscal colectiva de las comunidades autónomas. Si queremos que el (grueso del) gasto de las administraciones regionales se financie con impuestos autonómicos fácilmente identificables como tales y no con transferencias del Estado, tenemos que dotar a las CCAA de herramientas tributarias potentes y restringir al máximo el recurso a nuevas aportaciones del Estado al SFA. Pero, puesto que además queremos evitar que existan grandes diferencias de recursos entre autonomías, es necesario que algunas de estas herramientas tengan un carácter colectivo y solidario, esto es, que la cuantía de las exacciones se determine entre todas las comunidades autónomas y que los recursos obtenidos por esta vía se distribuyan entre ellas de una forma razonablemente igualitaria.

Estas exigencias nos llevan al control colegiado de los tipos autonómicos del IVA e Impuestos Especiales que proponía la CERFA y a las tarifas de referencia de los impuestos cedidos con capacidad normativa individual, muy especialmente el IRPF. Estos instrumentos deberían utilizarse para asegurar que los ingresos tributarios normativos del conjunto de las CCAA cubren el grueso del coste de los servicios de titularidad autonómica (valorados “a prestaciones medias”), dejando que cada comunidad ajuste después en el margen su oferta de impuestos y prestaciones de acuerdo con sus preferencias. El mismo principio debería aplicarse también de una manera dinámica: si hubiese acuerdo sobre la necesidad de dotar de más recursos a las CCAA para afrontar nuevas necesidades o mejorar los servicios ya existentes, estos deberían recabarse mediante un aumento concertado y solidario de los ingresos tributarios autonómicos que podría instrumentarse a través de una revisión al alza de las escalas de referencia y, en su caso, de los tipos colegiados de los grandes impuestos indirectos.

En conclusión, el sistema actual carece de un mecanismo claro para modificar las escalas de referencia de los tributos cedidos con la participación de las comunidades autónomas, lo que impide aprovechar un instrumento potencialmente muy útil para avanzar en la responsabilidad fiscal de estas administraciones. Mientras llega la reforma del SFA,

deberíamos ir construyendo un mecanismo de esta índole que podría estrenarse con ella. Si el nuevo acuerdo de financiación incluye, como suele ser el caso, un aumento de los recursos totales del sistema, este debería llegar fundamentalmente por esta vía, a través de un aumento de la presión fiscal autonómica. En caso contrario, agravaremos aún más los fuertes problemas de riesgo moral y restricciones presupuestarias blandas que ya padece nuestro sistema de financiación autonómica.

### **Anexo: Cuantía máxima y distribución inicial del fondo complementario de nivelación**

El Cuadro 1 resume el cálculo de la cuantía máxima del Fondo complementario de nivelación y la distribución de sus entregas a cuenta en base a una estimación de la financiación efectiva por habitante ajustado de 2020. Los datos de partida son la financiación efectiva por habitante ajustado y la población ajustada de cada comunidad, que se recogen en el primer bloque de columnas. Tras identificar a aquellas comunidades que están por debajo de la media del territorio común, se calcula en primer lugar la cantidad necesaria en cada una de ellas para alcanzar esta referencia medida en euros por habitante y la cifra así obtenida se multiplica seguidamente por la población ajustada para llegar al gasto total que sería necesario en cada caso para alcanzar este objetivo.

**Cuadro 1: Financiación efectiva estimada a competencias homogéneas en 2020 y cálculo del coste máximo del Fondo complementario de nivelación y de su reparto**

	<i>financiación efectiva por habitante ajustado antes del Fondo</i>		<i>pob ajustada</i>	<i>coste de llegar a la financiación media por habitante ajustado</i>		<i>financiación efectiva por habitante ajustado con el Fondo</i>	
	<i>euros</i>	<i>indice</i>		<i>euros por hab aj</i>	<i>total en millones</i>	<i>euros</i>	<i>indice</i>
<i>Cantabria</i>	3.001	118,1	591.094			3.001	115,4
<i>La Rioja</i>	2.872	113,0	328.658			2.872	110,5
<i>Extremadura</i>	2.804	110,3	1.117.321			2.804	107,8
<i>Baleares</i>	2.751	108,2	1.160.477			2.751	105,8
<i>Cast. y León</i>	2.708	106,5	2.606.687			2.708	104,2
<i>Asturias</i>	2.662	104,7	1.083.285			2.662	102,4
<i>Canarias</i>	2.645	104,1	2.208.420			2.645	101,7
<i>Aragón</i>	2.600	102,3	1.416.063			2.600	100,0
<i>Madrid</i>	2.597	102,2	6.558.394			2.597	99,9
<i>Galicia</i>	2.584	101,7	2.910.138			2.584	99,4
<i>Cataluña</i>	2.582	101,6	7.619.395			2.582	99,3
<i>C. - Mancha</i>	2.449	96,4	2.132.483	93	198	2.542	97,8
<i>C. Valenciana</i>	2.389	94,0	4.920.129	152	750	2.542	97,8
<i>Andalucía</i>	2.379	93,6	8.264.295	163	1.344	2.542	97,8
<i>Murcia</i>	2.346	92,3	1.480.976	195	289	2.542	97,8
<i>total</i>	2.542	100,0	44.397.816		2.581	2.600	100,0
<i>desv. estándar variación</i>		7,1					5,1 -27,6%

- Fuente de los datos: de la Fuente, A. (2021).



El coste del Fondo sería moderado. Su dotación máxima (la necesaria para eliminar el 100% de la diferencia con la media) estaría en torno a los 2.600 millones de euros. Si se optase por eliminar un 90% de tales diferencias los recursos necesarios ascenderían a unos 2.300 millones.

### **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.

[http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFA.pdf](http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf)

de la Fuente, A. (2021). “La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021.” FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2021-19, Madrid. <https://bit.ly/3okeZWe>