



Apuntes

Financiación autonómica y local

ÁNGEL DE LA FUENTE

Food for thought: aportaciones al debate sobre políticas públicas

Apuntes 2024/04

Enero de 2024

fedea

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

Financiación autonómica y local

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Enero de 2024

Resumen

Con esta nota se inicia una serie especial de la colección de *Apuntes* de FEDEA que busca recopilar de forma organizada y facilitar el acceso a una serie de trabajos sobre políticas públicas que pueden ser de interés de cara a los retos a los que se enfrenta la sociedad española en la presente legislatura. Esta primera entrega se dedica a la financiación autonómica y local. Su núcleo es un listado organizado de nuestros trabajos y eventos sobre el tema con los correspondientes vínculos a nuestra página web. Se incluyen también discusiones muy resumidas de nuestro diagnóstico de los principales problemas del sistema de financiación autonómica y de nuestras propuestas y recomendaciones para su reforma.

Índice

1. Introducción	1
2. Diagnóstico: principales problemas del sistema de financiación territorial	2
3. ¿Cómo avanzar? Algunas reflexiones y propuestas	4
4. Documentos y eventos	6
4.1. Documentos clave	7
4.2. Otros documentos de análisis y propuestas	7
4.3. Informes periódicos de seguimiento del Sistema de Financiación	8
4.4. Debates entre expertos: consensos y disensos	8
4.5. Otras referencias	9
Anexo: Cuantía máxima y distribución inicial del fondo complementario de nivelación que se propone	10

1. Introducción

Bajo el título genérico de “*Food for thought: aportaciones al debate sobre políticas públicas,*” (FFT) FEDEA inicia hoy la publicación de una serie especial de su colección de *Apuntes*. Esta nueva serie busca recopilar de forma organizada y facilitar el acceso a un considerable volumen de trabajo realizado durante los últimos años que, a nuestro entender, sigue siendo muy relevante de cara a los retos a los que se enfrenta la sociedad española en la presente legislatura. Su objetivo es estimular e informar la discusión sobre el diseño y funcionamiento de las políticas públicas en nuestro país, aportando también recomendaciones concretas sobre las actuaciones y reformas que consideramos necesarias. A los documentos de trabajo se añadirán presentaciones, seminarios y vídeos. Todo ello estará disponible en nuestro *Policy Blog* (<https://policy.fedea.net/>).

Este primer número de FFT se dedica a la financiación autonómica y local, un tema al que FEDEA ha dedicado muchas horas de trabajo que se han plasmado en la publicación de un número importante de informes y trabajos y en la organización de diversos eventos en los que han participado muchos de los mejores especialistas españoles en el tema. El núcleo de la nota es el listado organizado de tales trabajos y eventos que se ofrece en la sección 4 con los correspondientes vínculos para facilitar el acceso a todos ellos. Por otra parte, las secciones 2 y 3 contienen discusiones muy resumidas de parte del contenido de este material, centrándose en el diagnóstico de los principales problemas del sistema de financiación autonómica y en nuestras propuestas y recomendaciones para su reforma.

La sección 4 se divide en cinco apartados. El primero destaca lo que podríamos llamar los *documentos clave*, en los que de alguna forma se sintetizan los resultados de todo el trabajo relacionado. Estos documentos se centran en el diagnóstico de los problemas del sistema de financiación territorial español y en el desarrollo de algunas propuestas para tratar de resolverlos o mitigarlos. Se incluyen también en este apartado una breve introducción al tema destinada a lectores no especialistas y un trabajo en el que se construyen series de financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal para las comunidades de régimen común que cubren el período desde 2002 hasta el presente, una base de datos imprescindible para entender la evolución del sistema y sus problemas.

En el segundo apartado se recogen los trabajos más detallados de análisis y propuestas en los que se basan los documentos de síntesis y en el tercero se reseñan los informes periódicos de seguimiento del sistema que publicamos cada año. En uno de ellos se resume la liquidación anual del sistema de financiación de régimen común en un lenguaje accesible para los no especialistas y en el otro, al que ya se ha hecho referencia, se introducen algunas correcciones a los datos oficiales para hacer más comparables entre sí las cifras de financiación de las distintas comunidades, obteniendo así las series homogéneas de financiación de las CCAA ya citadas. En la sección 4 se recogen una serie de documentos, videos y otros materiales ligados a eventos organizados en colaboración con diversas entidades en los que se han celebrado debates entre especialistas en hacienda autonómica y local junto con otros profesionales. Finalmente, la sección 5 contiene referencias a los informes de los grupos de expertos sobre financiación autonómica y local publicados en 2017 y un informe adicional que puede resultar de utilidad para entender el funcionamiento de los diversos sistemas de financiación territorial.

2. Diagnóstico: principales problemas del sistema de financiación territorial español

Los estudios a los que aquí se pasa revista sugieren que nuestro modelo de financiación territorial presenta algunos problemas importantes entre los que destacan los siguientes:

- i) El sistema es excesivamente complicado y poco transparente, hasta el punto de que resulta incomprensible para el ciudadano medio.
- ii) Su diseño no responde a un criterio claro de reparto y nivelación. La distribución de recursos entre comunidades autónomas (o entre corporaciones locales) que el sistema actual genera es muy cuestionable, caracterizándose por una elevada desigualdad y por la introducción de cambios caprichosos en la ordenación de los distintos territorios en términos de recursos por habitante ajustado con respecto a su ordenación original de acuerdo con su capacidad fiscal.
- iii) Especialmente en el caso de las comunidades autónomas de régimen común (las no forales), existe un déficit de autonomía de ingreso y, sobre todo, de responsabilidad fiscal que limita innecesariamente la capacidad de actuación de estas administraciones y tiende a generar un exceso de gasto.

La complejidad y falta de transparencia del sistema de financiación de régimen común (SFRC) provienen fundamentalmente del enrevesado sistema de transferencias verticales que canaliza recursos desde el Estado hacia las CCAA (y en algunos casos a la inversa) con criterios de asignación variopintos y en ocasiones contradictorios entre sí. El muy discutible reparto de estas transferencias, fuertemente condicionado por una rígida cláusula de *statu quo* que tiende a congelar la distribución de recursos pese a las sucesivas reformas del modelo, es también la fuente fundamental de los problemas de equidad del SFRC, que toman la forma de una distribución excesivamente desigual y esencialmente arbitraria de la financiación regional. Aun dejando de lado a las comunidades forales, con datos de 2021 (el último año liquidado) existe un abanico de unos 25 puntos porcentuales entre las regiones mejor y peor tratadas por el sistema en términos de financiación por habitante ajustado (a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal). Si añadimos a las comunidades forales, las diferencias son mucho mayores pues estos territorios se sitúan entre 50 y 100 puntos por encima de la mejor financiada de las comunidades de régimen común. La ordenación de las comunidades autónomas en términos de financiación relativa tras la aplicación del sistema carece, además, de toda lógica. No es que las regiones pobres, o las ricas, estén sistemáticamente bien o mal financiadas, sino que hay un poco de todo. Así, Murcia está en 91 y Andalucía en 94 sobre una media de 100 para el conjunto de las comunidades de régimen común, mientras que Extremadura anda por 111 y Canarias está en 107. Por su parte, Madrid y Cataluña están en torno a 102 frente a los 115 de Baleares y 113 de la Rioja.

El otro gran problema del SFRC (que también afecta al sistema foral, aunque en menor medida) es que incumple el principio de *responsabilidad o equivalencia fiscal* (Olson, 1969). Este principio exige que cada nivel de gobierno sea responsable no sólo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias que han de financiarlas, sin posibilidad de trasladar parte de sus costes a otras administraciones. De esta forma se busca alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de sus administrados al obligar a los primeros a considerar en el margen también los costes, y no sólo los beneficios, de sus actuaciones. Cuando este principio se incumple, surgen disfunciones que pueden afectar a todos los niveles de gobierno. En el caso de las administraciones regionales españolas el problema adopta la forma de una

restricción presupuestaria blanda, esto es, de la percepción de que es posible trasladar una parte significativa de sus costes a la Administración Central, que terminará financiándolos mediante aportaciones adicionales de fondos o la condonación de la deuda acumulada. En esta situación, el mecanismo natural de disciplina fiscal en una democracia (para gastar más hay que subir impuestos y eso tiene un coste electoral) deja de funcionar y resulta muy difícil resistir la presión para incrementar el gasto por encima de lo que sería socialmente óptimo, esto es, por encima de lo que los ciudadanos querrían gastar sabiendo que tendrán que pagarlo ellos mismos con sus impuestos.

Una complicación importante es que las medidas más efectivas para paliar el déficit de responsabilidad fiscal del SFRC tenderían a aumentar sus problemas de equidad. No se trata, por tanto, simplemente de que cada palo aguante su vela a la hora de financiar sus necesidades de gasto, porque esto dejaría a las comunidades de mayor renta en una mejor posición, sino de algo más complicado que en ocasiones exigirá una responsabilización colectiva y solidaria del conjunto de las CCAA. El problema surge especialmente cuando se plantea la demanda de un incremento significativo de los recursos totales del sistema para financiar una mejora en las prestaciones de todas las autonomías, o para mantenerlas constantes frente a necesidades que crecen más rápido que el PIB y por tanto que la recaudación tributaria en ausencia de cambios normativos (por ejemplo, las ligadas al rápido envejecimiento de la población). Si en estas circunstancias optamos por la responsabilidad exclusivamente individual, esto es, por que cada comunidad suba sus propios impuestos de forma independiente para financiar la mejora o mantenimiento de las prestaciones, la nivelación se resentirá necesariamente, pues las autonomías de mayor renta podrán contar con mejores prestaciones a igual esfuerzo fiscal, o con iguales prestaciones con tipos de gravamen más bajos.

Esto nos lleva a la necesidad de establecer mecanismos colectivos de responsabilidad fiscal autonómica que permitan aumentar los recursos del sistema cuando sea necesario actuando de una forma responsable, pero sin crear desequilibrios horizontales entre territorios. Aunque el carácter colectivo de estos mecanismos inevitablemente diluirá en alguna medida la responsabilidad individual de las comunidades autónomas, especialmente en el caso de los *impuestos colegiados*, su utilización debería al menos facilitar que los ciudadanos atribuyan las posibles subidas de impuestos al nivel “correcto” de gobierno, de forma que estas subidas tengan al menos un cierto coste político para las administraciones beneficiarias – a diferencia de lo que sucede cuando es el Gobierno central el que transfiere más recursos a las CCAA sin contrapartidas claras.

En línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos de 2017 (CERFA, 2017), un posible mecanismo de responsabilidad colectiva sería la creación de tramos autonómicos separados del IVA y los Impuestos Especiales cuyos tipos serían fijados de forma colegiada por las CCAA y cuyos rendimientos se repartirían en proporción a la población ajustada, evitando así que posibles ajustes al alza en los recursos totales del sistema beneficien en términos relativos más a algunas autonomías que a otras. Otro candidato interesante son las escalas de gravamen de referencia que se utilizan para calcular la recaudación normativa o teórica del IRPF y de otros tributos cedidos a las CCAA (de la Fuente, 2020 a y b). Estas tarifas son importantes porque la recaudación teórica que con ellas se calcula determina las aportaciones que las CCAA han de hacer al Fondo de Garantía (FG) que canaliza el grueso de los recursos del SFRC y que, convenientemente, se reparte por población ajustada. Así pues, si subimos los

tipos de referencia, las CCAA tendrán seguramente que subir sus tipos reales de gravamen para obtener los recursos que han de aportar al FG, pero a diferencia de lo que sucedería si los subiera cada una por su cuenta, el grueso de esos recursos adicionales (un 75% bajo el modelo actual) se distribuirá de forma igualitaria, en proporción a la población ajustada. Como en el caso del IVA colegiado, por tanto, estamos ante un buen instrumento para recabar recursos adicionales para las autonomías sin generar (excesivos) desajustes horizontales.

3. ¿Cómo avanzar? Algunas reflexiones y propuestas

1. El objetivo central de la reforma de la financiación territorial ha de ser avanzar con la gradualidad necesaria hacia un modelo más sencillo y transparente que los ciudadanos puedan comprender y valorar, caracterizado por i) un *reparto más equitativo de recursos* entre todas las administraciones implicadas que garantice el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en condiciones de razonable igualdad y ii) *una mayor responsabilidad fiscal* que ayude a alinear los incentivos de nuestros gestores públicos con los intereses de los ciudadanos a los que representan, obligándoles a considerar los costes, y no sólo los beneficios, de sus actuaciones.

2. Para avanzar en esta línea, es necesario abordar *una reforma coordinada* de todos los elementos del sistema de financiación territorial, incluyendo los de las comunidades autónomas de régimen común y foral y los de las distintas corporaciones locales para mejorar su funcionamiento conjunto.

a) Sería conveniente *revisar la división de competencias* entre las diferentes administraciones públicas, adaptando en consecuencia el reparto de las herramientas de financiación.

b) Es necesario *adaptar el régimen foral a la realidad actual del sistema autonómico*, fundamentalmente para lograr una participación efectiva de las comunidades forales en los mecanismos de nivelación o solidaridad interterritorial, que han evolucionado de forma distinta a lo que se preveía cuando el Concierto vasco y el Convenio navarro adoptaron su forma actual. De cara al cálculo del cupo y la aportación, hay que revisar también la valoración de las competencias que sigue ejerciendo el Estado, así como los ajustes a consumo del IVA e Impuestos Especiales, para asegurar que se ajustan a lo que dispone la normativa relevante.

3. Convendría, seguramente, abordar la *reforma en varias fases*. Puesto que una reforma integral del sistema es una tarea compleja que exigirá muchos meses de negociaciones, 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 acuerdo general. Estos retoques deberían ayudar a paliar los principales problemas del modelo actual, así como a dejar bien encarada la fase final de la reforma, modificando el *statu quo* en la dirección de un reparto más equitativo de recursos e introduciendo herramientas que ayuden a mejorar la rendición de cuentas y la equidad del sistema, así como a incrementar la responsabilidad fiscal de las CCAA.

4. En esta línea, una primera fase de la reforma, que debería abordarse de forma inmediata, tendría como objetivo mejorar la equidad del reparto territorial de los recursos públicos mediante la creación de un *fondo complementario de nivelación* financiado por entero con recursos del Estado. Este fondo complementaría los ingresos de aquellas comunidades de régimen común que están por debajo de la media de ese grupo en términos de financiación por

habitante ajustado, eliminando (toda o al menos buena parte de) la distancia existente con respecto al valor actual de esa referencia. El fondo se mantendría operativo hasta que se completase la reforma del modelo de financiación autonómica, integrándose entonces sus recursos en el sistema general. Como se muestra en el Anexo, el coste de esta medida rondaría los 3.000 millones de euros que se repartirían entre Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla la Mancha.

5. En una segunda fase podrían abordarse algunas *cuestiones* en principio *técnicas* pero que ayudarían a mejorar la equidad del sistema y permitirían 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 reconocibles 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* de forma que las primeras reflejen con rapidez las decisiones tributarias de las comunidades autónomas y las segundas sean más sensibles a la evolución real de la recaudación. De esta forma, las posibles subidas o bajadas de los impuestos autonómicos (y en especial las del tramo autonómico del IRPF) se trasladarían inmediatamente a los contribuyentes y a las comunidades (y no con el retardo de dos años que ahora impone el sistema hasta la llegada de la correspondiente liquidación). También sería necesario *mejorar el cálculo de la recaudación normativa* de los tributos cedidos que no recauda la AEAT para que esta variable recoja correctamente este componente de la capacidad fiscal real de las comunidades y *regular con claridad las escalas de referencia que se utilizan para el cálculo de la recaudación normativa* de todos los tributos cedidos, estableciendo mecanismos explícitos para su revisión que servirían, como hemos visto, para reforzar la responsabilidad fiscal colectiva de las autonomías de una forma solidaria.

6. Mientras se implementa la segunda fase deberían abrirse negociaciones, primero entre los partidos políticos y luego con las comunidades autónomas, para buscar un consenso lo más amplio posible sobre las reformas que el sistema necesita. Para que la reforma sea factible y pacífica, sería necesario al menos un acuerdo entre los dos principales partidos nacionales. Sería deseable ampliar el consenso a otras fuerzas políticas y a las comunidades autónomas, pero no a cualquier precio. En última instancia, el Parlamento deberá legislar pensando en el interés general siempre que exista el nivel mínimo de acuerdo citado.

7. Hay *dos cuestiones fundamentales que sólo pueden resolverse mediante un pacto político*. Una tiene que ver con el nivel de bienes y servicios públicos del que queremos disfrutar y estamos en condiciones de financiar vía impuestos, y la otra con el grado deseable de nivelación del sistema de financiación territorial, esto es, con la intensidad de la redistribución de recursos entre territorios ricos y pobres que queremos que el sistema lleve a cabo con el fin de igualar, al menos parcialmente, su capacidad de prestación de servicios.

8. La primera cuestión se decide simultáneamente en muchos frentes, pero el más directamente relevante aquí tiene que ver con *el volumen total de recursos asignado a los sistemas de financiación territorial*. Para ayudar a orientar este pacto de una forma consistente con el interés general, sería bueno reformular el problema en términos de instrumentos en vez de recursos. Esto es, la cuestión a resolver no sería cuánto dinero ha de transferir el Estado a las CCAA y CCLL para que estas puedan ofrecer unos niveles de prestaciones “suficientes” (¿para quién?) sino *cómo repartimos la caja de herramientas tributarias* entre las distintas

administraciones de forma que todas ellas estén en condiciones de pedir (de forma individual o colectiva) a los ciudadanos los recursos que necesitan para cumplir sus funciones. En esta línea, el grueso de cualquier incremento en los recursos agregados del sistema que se acuerde como parte de la reforma deberá financiarse mediante una subida de impuestos autonómicos con el fin de evitar los problemas de incentivos que se derivarían de nuevas inyecciones de recursos estatales sin coste político alguno para los gobiernos regionales. Para evitar generar desequilibrios horizontales, esto habrá de hacerse, al menos en parte, a través de los mecanismos colectivos de responsabilidad fiscal autonómica esbozados más arriba.

9. La segunda cuestión que exige un pacto político y territorial lo más amplio posible tiene que ver con *el grado de nivelación* que el sistema ha de conseguir, esto es, con qué fracción de las diferencias originales entre territorios en términos de su capacidad fiscal por habitante ajustado ha de neutralizarse mediante transferencias entre las distintas administraciones implicadas. El grado de nivelación ha de ser necesariamente elevado para garantizar la cohesión territorial y social del país, pero podría aceptarse que, como sucede en otros estados descentralizados, no llegue al 100% si esto permite llegar a un compromiso con las comunidades más reacias a la redistribución territorial. La fijación de este parámetro, junto con el respeto de la ordenación original de los territorios de acuerdo con su capacidad fiscal (el llamado *principio de ordinalidad*), ofrecen un cierto margen para la negociación que podría permitir acomodar parcialmente las demandas de los nacionalistas catalanes (y de los gobiernos de otros territorios de renta alta) dentro de un esquema razonable.

10. Dada la configuración de la actual mayoría parlamentaria y los pactos de investidura alcanzados por el PSOE con los partidos nacionalistas, existe el riesgo de que este margen se desborde. Podría iniciarse, en particular, una deriva hacia un sistema de financiación *a la carta*, negociado de forma bilateral con algunas comunidades, que limitaría artificialmente la contribución de éstas a la redistribución regional (más allá de lo que pueda derivarse del grado de nivelación acordado) y a la financiación de los gastos comunes del Estado. Esto no sería admisible. Reconociendo que esta situación ya existe de hecho en el caso de los territorios forales, habría que trabajar para ir corrigiéndola de forma gradual, pero no podemos permitir que el problema se extienda a otras comunidades de mayor peso económico. Eso privaría al Estado de los recursos necesarios para ejercer con efectividad sus funciones esenciales, incluyendo la de garantizar la cohesión social y territorial.

11. Una vez pactadas las dos cuestiones fundamentales indicadas más arriba, ha de resolverse el detalle del diseño del sistema, incluyendo la estructura de sus diversos *fondos* y el cálculo de la población ajustada. Como punto de partida a estos efectos, deberían tomarse los informes de las comisiones de expertos de 2017 citados en el apartado 5 de la sección siguiente.

4. DOCUMENTOS Y EVENTOS

La mayor parte de los trabajos que siguen están disponibles, listados en orden cronológico inverso, en el apartado de financiación autonómica y local de la página web de *investigación* de FEDEA: <https://fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>

4.1. Documentos clave

- ***Diagnóstico de los problemas del sistema y propuestas de reforma***

de la Fuente, A. (2020a). “Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad.” FEDEA Policy Papers no. 2020-02, Madrid. Actualizado en agosto de 2023. <https://bit.ly/2TM8NIQ>

de la Fuente, A. (2021a). ¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica? FEDEA Policy Papers no. 2021-12. Madrid. <https://bit.ly/3Dh3NAu>

de la Fuente, A. (2023a). “El contenido económico de los pactos de investidura.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2023-21. Madrid. <https://bit.ly/40R0Ovc>

Muñoz Merino, A. y J. Suárez Pandiello (2018). “Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? (Las propuestas de la Comisión).” Fedea Policy Papers no. 2018-08, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/08/FPP2018-08.pdf>

- ***Introducción para no especialistas al sistema de financiación autonómica***

de la Fuente, A. (2019). “Financiación autonómica: una breve introducción.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2019-07. Madrid. Revisado en agosto de 2023. <https://bit.ly/2Fz7rKD>

- ***Series homogeneizadas de financiación desde 2002***

de la Fuente, A. (2022a). “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020.” FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2022-22, Madrid. <https://bit.ly/3fkOr6P>

Descargar datos organizados por variables: <https://bit.ly/3UPQ6BA>

Descargar datos organizados por regiones: <https://bit.ly/3rhzv5>

4.2. Otros documentos de análisis y propuestas

Cuenca, A. (2015). “Las entregas a cuenta en el sistema de financiación de las CCAA de régimen común: problemas y opciones de mejora.” FEDEA Policy Papers no. 2015-10, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-10.pdf>

de la Fuente, A. (2015). “El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2015-23, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-23>

de la Fuente, A. (2016). “La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica.” FEDEA Policy Papers no. 2016-08, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/04/FPP2016-08.pdf>

de la Fuente, A., M. Thöne y C. Kastrop (2016). “Regional financing in Germany and Spain: comparative reform perspectives.” FEDEA Policy Papers no. 2016-05, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-05.pdf>

de la Fuente, A. (2017a). “El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión.” FEDEA Policy Papers no. 2017-06, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/03/FPP2017-06.pdf>

de la Fuente, A. (2017b). “Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2017/19, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-19.pdf>

- de la Fuente, A. (2018a). “Sobre la generalización del sistema de concierto.” Fedea Policy Papers no. 2018-02, Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/01/FPP2018-02.pdf>
- de la Fuente, A. (2018b). “El cálculo de la recaudación homogénea del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una propuesta mejorada.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2018-18, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-18.pdf>
- de la Fuente, A. (2019). “Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2019-31. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-31.pdf>
- de la Fuente, A. (2020b). “¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-27. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-27.pdf>
- de la Fuente, A. (2021b). “Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada.” FEDEA Policy Papers no. 2021-14. Madrid. <https://bit.ly/3EIdEjt>
- de la Fuente, A. (2022b). “Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: notas para un debate necesario.” FEDEA Policy Paper no. 2020-20, Madrid. Revisado en febrero de 2022. <https://bit.ly/3kAX62D>
- López Laborda, J. (2014). “Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica.” FEDEA Policy Papers no. 2014-02, Madrid.
<https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2014/09/FPP2014-02.pdf>
- Onrubia, J. (2016). “Financiación autonómica y administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión.” FEDEA Policy Paper no. 2016-21, Madrid.
<https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/09/FPP2016-21.pdf>

4.3. Informes periódicos de seguimiento del SFRC

Última edición publicada de nuestros informes periódicos sobre distintos aspectos del sistema de financiación territorial. Las ediciones anteriores pueden encontrarse aquí:

<https://fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>

- de la Fuente, A. (2022a). “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020.” FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2022-22, Madrid. <https://bit.ly/3fkOr6P>
- de la Fuente, A. (2023b). “La liquidación de 2021 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2023-25. Madrid. <https://bit.ly/44U1JME>

4.4. Debates entre expertos: Consensos y disensos

- Balletbó, A. y A. de la Fuente (2016). “Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas: Conclusiones del ciclo de encuentros de S’Agaró.” Fedea Policy Papers no. 2016-24.
<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.pdf>

Fernández Gómez, N. y C. Monasterio Escudero (2018). “Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: i) A favor y en contra de la cláusula de *statu quo*.” Fedea Policy Papers no. 2018-05, Madrid.

<https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf>

Martínez López, D., F. Pedraja, M. A. Monés y M. Colldeforns (2018). “Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: ii) ¿Nivelación total o parcial?” FEDEA Policy Papers no. 2018-07, Madrid.

<https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf>

Monés, M. A., A. Balletbó y A. de la Fuente (2016). “Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones.” Fedea Policy Papers no. 2016-09, Madrid.

<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/05/FPP2016-09.pdf>

Suárez Pandiello, J., N. Bosch, A. de la Fuente, D. Martínez, A. Muñoz, F. Pedraja y J. Ramos Prieto (2021). “Algunas propuestas para la reforma de la financiación local.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2021-03, Madrid.

<https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2021/ap2021-03.pdf>

Zubiri, I. (2016). “El sistema de financiación de las CCAA: problemas y propuestas de solución.” FEDEA Policy Paper no. 2016-18, Madrid.

<https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/08/FPP2016-18.pdf>

• **Los encuentros de S’Agaró:** Ciclo de debates sobre la reforma de la financiación autonómica celebrados a lo largo de 2016 en distintas ciudades españolas, organizados en colaboración con la Fundación Internacional Olof Palme (FIOP). Los programas de los distintos encuentros, los vídeos de las sesiones y los documentos relacionados están disponibles aquí:

<https://sagaro.fedea.net>

• **Jornadas sobre la reforma de la financiación territorial,** organizadas en colaboración con FIOP y el Senado, celebradas en septiembre de 2020 y mayo de 2021. Vídeos y otros materiales disponibles en:

<https://fedea.net/category/hacienda-autonomica/workshops-hacienda-autonomica/>

• **Otras jornadas sobre la financiación territorial en España y otros países,** organizadas en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales y otras instituciones. Vídeos y otros materiales también disponibles en:

<https://fedea.net/category/hacienda-autonomica/workshops-hacienda-autonomica/>

4.5. Otras 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.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (CERFL, 2017). *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.

http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf

de la Fuente, A. (2011). “La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma.” UFAE-IAE Working Paper no. 878-11, Universidad Autónoma de Barcelona. <http://digital.csic.es/bitstream/10261/113508/4/Fuente-UFAE-IAE-Working-Paper-87811.pdf>

Olson, M. (1969). “The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government.” *American Economic Review* 59(2), pp. 479-487.

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

El Cuadro A.1 resume el cálculo de la cuantía máxima del Fondo y la distribución de sus entregas a cuenta en base a la financiación efectiva por habitante ajustado de 2021. 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 2021 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>índice</i>		<i>euros por hab aj</i>	<i>total en millones</i>	<i>euros</i>	<i>índice</i>
<i>Cantabria</i>	3.417	115,3	592.494			3.417	112,8
<i>Baleares</i>	3.397	114,6	1.164.589			3.397	112,1
<i>La Rioja</i>	3.340	112,7	328.811			3.340	110,3
<i>Extremadura</i>	3.286	110,9	1.112.046			3.286	108,5
<i>Canarias</i>	3.174	107,1	2.214.335			3.174	104,8
<i>Cast. y León</i>	3.150	106,3	2.588.060			3.150	104,0
<i>Asturias</i>	3.053	103,1	1.077.266			3.053	100,8
<i>Madrid</i>	3.024	102,1	6.528.308			3.024	99,8
<i>Cataluña</i>	3.015	101,7	7.575.423			3.015	99,5
<i>Aragón</i>	3.011	101,6	1.412.229			3.011	99,4
<i>Galicia</i>	3.002	101,3	2.907.197			3.002	99,1
<i>C-La Mancha</i>	2.814	95,0	2.123.502	148	315	2.963	97,8
<i>Andalucía</i>	2.793	94,3	8.301.282	170	1.409	2.963	97,8
<i>C. Valenciana</i>	2.730	92,1	4.923.774	233	1.148	2.963	97,8
<i>Murcia</i>	2.691	90,8	1.490.483	272	405	2.963	97,8
<i>total</i>	2.963	100,0	44.339.799		3.277	3.029	100,0
<i>desv. estándar variación</i>		7,7					5,3 -30,4%

- Fuente de los datos: de la Fuente, A. (2023). “La liquidación de 2021 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2023-25. Madrid. <https://bit.ly/44U1JME>

El coste del Fondo sería moderado. El coste máximo (el correspondiente a la eliminación del 100% de la diferencia con la media) estaría en torno a los 3.300 millones de euros. Si se optase por eliminar un 90% de tales diferencias los recursos necesarios ascenderían a unos 2.950 millones.