

# Propuesta sobre ReForma de los **Fondos de Financiación** de las Comunidades Autónomas definidos en la Ley 22/2009

Pedro Atienza Montero (IP)  
Luis Ángel Hierro Recio

tra  
ba  
jo  
de  
in  
ves  
ti  
ga  
ción



Propuesta sobre  
ReForma de los **Fondos  
de Financiación** de las  
Comunidades Autónomas  
definidos en la Ley 22/2009

Pedro Atienza Montero (Investigador Principal)

Luis Ángel Hierro Recio

**Este trabajo de investigación ha sido financiado por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, a través de una subvención nominativa prevista en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, prorrogado para 2022 mediante Decreto 286/2021, de 28 de diciembre.**

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía, Medio Propio  
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

[www.iehpa.es](http://www.iehpa.es)

ISBN: 978-84-09-48580-2

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

## Resumen ejecutivo

1. Este informe realiza una propuesta de reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, a partir de las directrices del *"Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica"*, aprobado por la citada Comisión del Parlamento de Andalucía con fecha 9 marzo 2018 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 660, el 19 marzo 2018. Dicha propuesta se presenta en el epígrafe 2 del informe, donde se realiza el diseño un nuevo modelo de financiación autonómica de régimen común a partir de las mencionadas directrices. Dicho diseño diferencia entre el año base del nuevo modelo propuesto y la dinámica de financiación, es decir, la financiación en cualquier año posterior al año base. Asimismo, se separa un bloque de financiación para las competencias no homogéneas y la financiación de las homogéneas distingue, a su vez, dos bloques: el de los Servicios Públicos Fundamentales (SPF) y el del Resto de Servicios (RS). En todo caso se debe respetar que la financiación de cada C.A. en cada bloque sea igual a sus necesidades de gasto estimadas de forma que se cumpla el principio de equidad horizontal. Asimismo, se debe cumplir que el total de financiación del conjunto de CC.AA. de régimen común sea igual a la cuantificación de las necesidades de gasto, tanto de SPF como de RS, de dicho conjunto de CC.AA. Es decir, que se cumpla el principio de equidad vertical: que el conjunto de CC.AA. obtengan suficientes recursos de financiación, iguales a sus necesidades globales de gasto.
2. Partiendo de estas premisas, el diseño del modelo, tanto para el año base, como para cualquier año posterior, consiste en, primero, cuantificación de las necesidades de gasto y, en segundo lugar, determinar los recursos de financiación, tributos y transferencia de nivelación. Respecto al primer punto, para el año base, en primer lugar, hay que cuantificar las necesidades de gasto del conjunto de CC.AA., tanto para SPF como RS. Para ello, el Dictamen establece que las Necesidades Globales de Financiación (NGF) para SPF sean iguales a la cuantía del actual Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) para el año base más, en su caso, recursos adicionales aportados por la AGE; y las NGF del RS sean iguales al resto de financiación en el año base según el modelo actualmente vigente más, en su caso, también recursos adicionales de la AGE. Posteriormente, hay que determinar las NGF de cada C.A. en el año base: para los SPF se establece en el Dictamen que se estime a partir de la población ajustada y para el RS según la población real. En segundo lugar, una vez cuantificadas las NGF en el año base, hay que determinar los recursos de financiación, tributos y transferencias, de manera que éstos igualen a las NGF. Para el bloque de financiación de los SPF se establece que los recursos tributarios sean la recaudación normativa del IRPF, del IVA y de los Impuestos Especiales, todos ellos con el mismo diseño que en el modelo actual, pero, en el

caso del IVA e Impuestos Especiales con un aumento de la participación al 70%. Por su parte, para el bloque de SPF se establece una nueva transferencia de nivelación, el Fondo de Sostenibilidad, que se cuantifica como la diferencia, positiva o negativa, entre las NGF para SPF y los recursos tributarios mencionados. Para el bloque de financiación del RS, se establece que los recursos tributarios consistan en la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales (en su configuración en el modelo actual) y que la transferencia de nivelación consista en una aportación de la AGE, es decir, con financiación mediante recursos adicionales del Estado sólo para aquellas CC.AA. cuya recaudación tributaria no alcance el valor de las NGF en el RS.

3. El diseño de la dinámica del modelo a partir del año base es idéntico al de este último, ya descrito, con la particularidad importante de que las NGF del conjunto de CC.AA. de régimen común para cada año se determina en función de la tasa de variación del PIB nominal del conjunto de CC.AA. entre el año base y el año en cuestión. Con ello se pretende mantener la equidad vertical en el reparto de recursos entre la AGE y las CC.AA.
4. Adicionalmente, en el epígrafe 2 se tratan las cuestiones del equilibrio vertical, el principio de *statu quo* y el diseño de un periodo transitorio para el cumplimiento de dicho principio. Respecto a la primera cuestión señalada, el Dictamen establece que el modelo propuesto debe cumplir con la regla de mantener un porcentaje constante de la cuantía total de la financiación autonómica respecto al PIB nominal del conjunto de CC.AA. de régimen común. Pues bien, se ha estimado que el cumplimiento de esta regla en el periodo 2010-2019 hubiera exigido el desembolso por parte de la AGE de una cuantía acumulada de 25.503,2 mill. de euros. Esta consistiría en una especie de “deuda histórica” de la AGE respecto a las CC.AA. cuyo desembolso debe ser objeto de negociación y que, en todo caso, su reparto debería respetar el porcentaje de financiación que corresponde a cada C.A. según el modelo que se propone.
5. Respecto al principio de *statu quo*, argumentamos que se debe mantener, pero establecemos un diseño de una periodificación en el pago de compensación por *statu quo*, de forma que la Compensación Transitoria por *statu quo* iría desapareciendo progresivamente en un periodo de 5 años. En todo caso, con la simulación cuantitativa realizada del modelo propuesto, la problemática del *statu quo* desaparece ya que los montantes de pérdidas respecto al modelo vigente son insignificantes.
6. El epígrafe 2 finaliza con una simulación de los resultados del modelo propuesto para el año base 2019. Partiendo de la restricción que establece el Dictamen de que el montante mínimo aceptable de NGF de SPF debe ser igual al nivel de gasto efectivo en SPF depurado de competencias singulares y financiación finalista, estimamos dicho montante mínimo, alcanzando un valor de 109.392,5 mill. euros. Como el FGSPF (cuya cuantía establece el Dictamen que es la cuantificación de las NGF en SPF) en dicho año alcanzó 94.421,2 mill. euros, la AGE debe aportar como recursos adicionales una cuantía de 14.971,3 mill. euros. Por su parte, las NGF del RS se cuantifican como la diferencia entre el montante global de financiación del conjunto de CC.AA. (119.613,4 mill. euros) menos la cuantía del FGSPF (94.421,2 mill. euros), es decir, un valor de 25.192,2 mill. euros. El siguiente paso en la simulación es estimar las NGF de cada C.A. en SPF y RS. Respecto a la definición de población ajustada el Dictamen establece 2 indicaciones. Primero, que en educación hay que ampliar el tramo de población de 0-16 años a 0-18 años e incluir el número de matriculados en centros universitarios públicos; segundo, en servicios sociales, hay que incluir, además de la población mayor de 65 años, la tasa de paro, la población en riesgo de pobreza y el número de dependientes. Pues bien, a partir de estas indicaciones y también teniendo en cuenta el único informe oficial del Ministerio sobre esta cuestión

hemos realizado las modificaciones indicadas respecto a educación y en servicios sociales, hemos incluido la población mayor de 65 años ponderada por tramos de edad y el número de parados sin prestación por desempleo. En un primer escenario de definición de la población ajustada hemos respetado las ponderaciones del modelo actual y en un segundo, hemos cambiado las ponderaciones en base a las indicadas por el informe del Ministerio mencionado. Seguidamente, hemos cuantificado los recursos de financiación, tributarios y transferencias, mencionados. Por último, hemos analizado la bondad de los resultados de la simulación del modelo propuesto para 2019, mediante una comparación con los resultados del modelo vigente para 2019 en un doble sentido: primero, determinar qué CC.AA. ganan y pierden y cuánto con el modelo propuesto; segundo, analizar si las diferencias respecto a la media se acortan o no. Pues bien, desde la primera perspectiva comparada mencionada, todas las CC.AA. ganan financiación con el modelo propuesto excepto Cantabria, La Rioja, Extremadura y Baleares. Las que ganan más en términos relativos son Com. Valenciana, Canarias, Murcia, Madrid y Andalucía, exactamente las cinco CC.AA. que están más infrafinanciadas con el modelo vigente. Andalucía, en concreto, hubiera obtenido una cuantía adicional de 3.387,2 mill. euros con el modelo propuesto en 2019. Desde la segunda perspectiva comparada, se produce una disminución muy notable de la dispersión de la financiación total, lo cual significa que se corrige en gran medida uno de los principales defectos señalados del modelo actual.

7. A su vez, en el epígrafe 3 se emprende un análisis cuantitativo comparado de sus resultados de distribución de recursos con el modelo actualmente vigente para los años 2010-2019. Para ello se realiza una simulación del modelo propuesto para dichos años. Dicho análisis comparativo se realiza en la doble perspectiva comentada en el punto anterior. Pues bien, desde la primera perspectiva, se concluye que Andalucía ganaría con el modelo propuesto ya que en los dos escenarios de definición de población ajustada Andalucía obtendría una ganancia acumulada en todo el periodo de 9.040,1 mill. euros o 9.307 mill. euros, según el escenario contemplado. Las CC.AA. ganadoras coinciden con las infrafinanciadas del modelo vigente: Canarias, Com. Valenciana, Murcia, Madrid y Andalucía y las perdedoras coinciden con las sobrefinanciadas con el modelo vigente. Desde la segunda perspectiva comparativa, se confirma que la dispersión en financiación per cápita disminuye de manera muy notable.
8. Finalmente, en el epígrafe 4 se profundiza en el análisis comparado del modelo propuesto y el modelo real para 2010-2019, mediante la utilización de indicadores de desigualdad y progresividad en el reparto de recursos. Los resultados se pueden resumir de la siguiente manera. Primero, la desigualdad de la financiación tributaria presenta valores idénticos entre el modelo real y el simulado en términos de población real, y muy similares en términos de población la ajustada. Segundo, se presenta un cierto aumento de la desigualdad de los tributos en 2016-2019 en comparación con 2010-2013, tanto en el modelo real como en el simulado. Tercero, la desigualdad del total de financiación presenta mayores valores en el modelo real que en el simulado, tanto en población real como ajustada. Cuarto, el efecto redistributivo de las transferencias es significativamente mayor en el modelo simulado que en el modelo real, tanto en población real como ajustada. Quinto, en cuanto a la progresividad de la recaudación tributaria la pauta distributiva es de proporcionalidad, tanto en el modelo real como en los simulados. Sexto, por el contrario, el total de financiación presenta una notable progresividad en su reparto, con valores muy similares entre el modelo real y los simulados. Por último, el efecto de aumento de la progresividad de las transferencias es muy similar entre el modelo real y el simulado.

trabajo de inversión

investigación

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA  
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.