

# Viabilidad de un sistema de concierto solidario generalizado para mejorar la financiación autonómica

---

Francisco Pérez García (Universitat de València e Ivie)  
Juan Pérez Ballester (Ivie)

**XII Jornadas RIFDE**

Santiago de Compostela, 20 de mayo de 2025

**Ivie**

## EL PUNTO DE PARTIDA

---

### ➤ El SFA-2009, un sistema de financiación con disfunciones graves

- Caducado desde 2013
- Amplio acuerdo entre los expertos sobre sus carencias
- Sin propuestas de reforma de los gobiernos

### ➤ El acuerdo PSC-ERC para impulsar un sistema singular para Cataluña: un enfoque distinto

- Ampliación sustancial de la participación de Cataluña en los ingresos tributarios del Estado
- Contribución para financiar los servicios del Estado en Cataluña (cupo)
- Compromiso de contribución de solidaridad de Cataluña para nivelar los de servicios de las CC.AA.

### ➤ Tres preguntas sobre la viabilidad de un Sistema de Concierto Solidario Generalizado (SCSG)

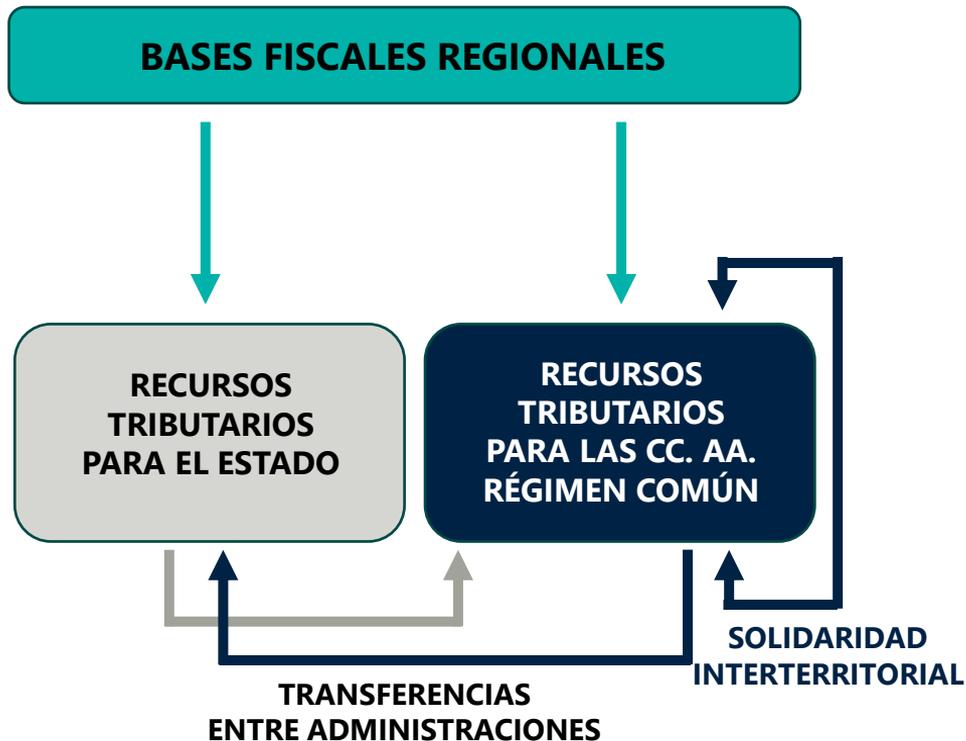
- ¿En qué se parece y en qué se diferencia la propuesta PSC-ERC del sistema foral?
- ¿Sería generalizable al resto de comunidades la propuesta catalana?
- ¿Podría servir para resolver los problemas que arrastra el SFA-2009?

### ➤ Las respuestas dependen de como se concrete la propuesta, porque es genérica y está muy abierta. Analizamos los resultados de esas concreciones, siguiendo distintos criterios

# UN ESQUEMA BÁSICO DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN (I): SFA-2009 Y CUPO FORAL

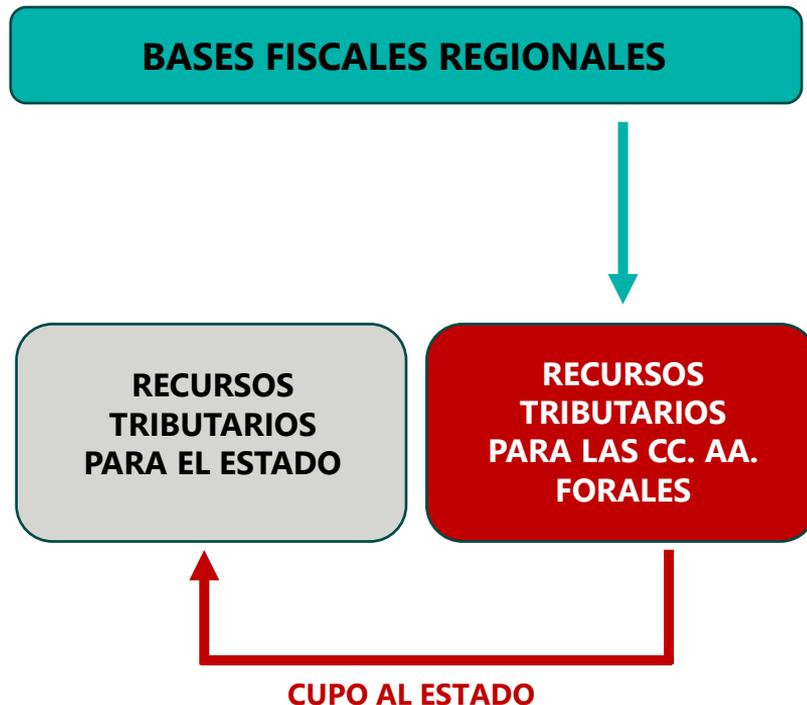
## SISTEMA DE FINANCIACIÓN 2009

Comunidades Autónomas de Régimen Común



## SISTEMA DE FINANCIACIÓN FORAL

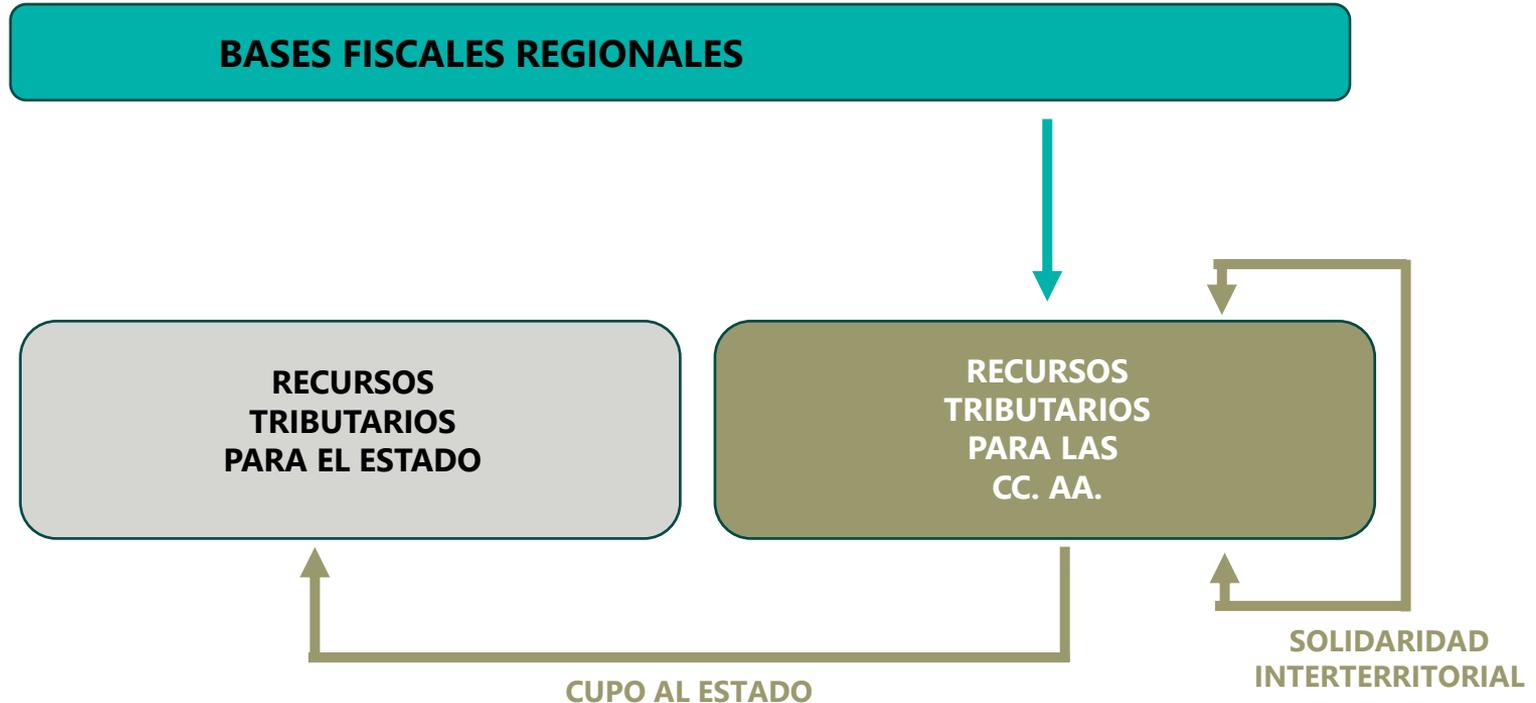
Comunidades Autónomas Forales



# UN ESQUEMA BÁSICO DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN (II): CONCIERTO SOLIDARIO GENERALIZADO

## SISTEMA DE CONCIERTO SOLIDARIO GENERALIZADO (SCSG)

Comunidades Autónomas (Régimen Común y Forales)



# PIEZAS BÁSICAS DEL DISEÑO DE UN SISTEMA DE CONCIERTO SOLIDARIO GENERALIZADO (SCSG)

---

- Un sistema de financiación como el contemplado en el acuerdo PSC-ERC parte de que la recaudación de todos los ingresos tributarios está en manos de la comunidad autónoma
  - ❑ No valoramos las implicaciones de esta decisión para el ejercicio de la política fiscal del Estado, pero son importantes
- Un SCSG se articula mediante cuatro piezas fundamentales:
  - ❑ **Suficiencia:** un acuerdo político sobre el reparto de la financiación entre el Estado y las CC. AA. para el desempeño de sus funciones
    - ❖ Partimos del actual reparto de recursos entre niveles de gobierno. Luego lo reconsideramos
  - ❑ **Reparto del cupo:** el criterio por el que cada comunidad autónoma contribuye a las cargas del Estado
  - ❑ **Solidaridad interterritorial:** alcance del compromiso de aportación de las comunidades a un fondo de nivelación para garantizar un nivel similar de los servicios en todos los territorios
  - ❑ **Ordinalidad:** los recursos por habitante ajustado de las comunidades mantendrán el mismo orden que el correspondiente a su capacidad fiscal
- El documento analiza cómo influyen los criterios de reparto del cupo y el alcance de los compromisos de solidaridad entre CC. AA. en los resultados de un SCSG

# SITUACIÓN ACTUAL: DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FISCALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

➤ Los ingresos fiscales generados en los territorios de régimen común se distribuyen en la actualidad entre las CC. AA. y el Estado en función de:

- ❑ El reparto de figuras tributarias exclusivas de ambos niveles de gobierno
- ❑ Los porcentajes de participación en los tributos compartidos
- ❑ Las transferencias entre administraciones a/de los distintos fondos del SFA-2009

➤ ¿A qué criterios responde el reparto de ingresos autonómicos resultante?

➤ ¿Con qué criterios aporta cada comunidad a financiar al Estado?

- ❑ Canarias, un caso aparte

## Ingresos autonómicos y aportación neta de los territorios al Estado. 2022 (millones de euros)

	Ingresos tributarios autonómicos <sup>1</sup> (1)	Ingresos tributarios del Estado (2)	Transferencias del Estado a través del SFA <sup>2</sup> (3)	Ingresos autonómicos procedentes del SFA (4)=(1)+(3)	Aportación neta a los ingresos tributarios del Estado (5)=(2)-(3)
Andalucía	20.381	21.634	6.100	26.481	15.534
Aragón	4.114	4.575	866	4.980	3.708
Asturias	2.886	3.143	847	3.733	2.297
I. Balears	4.874	4.652	-429	4.445	5.081
Canarias	4.075	3.169	4.130	8.205	-961
Cantabria	1.729	1.853	609	2.337	1.245
Castilla-La Mancha	4.870	5.411	1.913	6.783	3.498
Castilla y León	6.834	7.481	2.370	9.205	5.111
Cataluña	28.000	30.204	-2.351	25.649	32.555
C. Valenciana	14.287	15.133	824	15.110	14.309
Extremadura	2.268	2.491	1.941	4.210	550
Galicia	7.005	7.987	2.864	9.869	5.123
Madrid	29.393	32.430	-7.395	21.998	39.824
Murcia	3.579	4.042	1.012	4.591	3.030
La Rioja	922	1.035	377	1.299	658
<b>Total CCAA RC</b>	<b>135.217</b>	<b>145.240</b>	<b>13.677</b>	<b>148.894</b>	<b>131.563</b>

<sup>1</sup> Los ingresos tributarios autonómicos se calculan sin tener en cuenta el ejercicio de la capacidad normativa que cada comunidad puede ejercer al alza o a la baja. Los ingresos tributarios del Estado se territorializan siguiendo los mismos criterios que en el SFA-2009 (IRPF, IVA e II.EE) y con el PIB (Sociedades).

<sup>2</sup> Las transferencias del SFA-2009 no tienen en cuenta la financiación de las competencias no homogéneas.

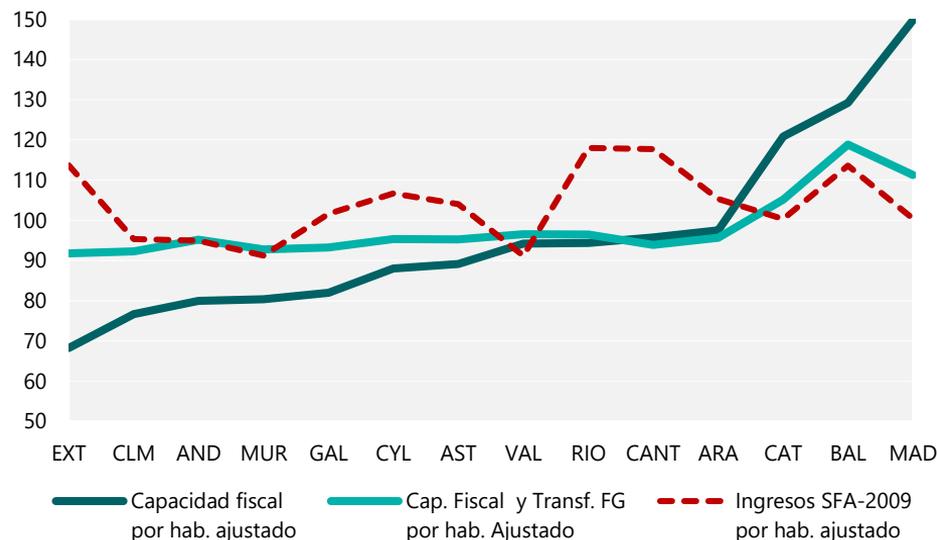
Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## CAPACIDAD FISCAL VS. INGRESOS DEL SFA-2009

- La capacidad de generar ingresos tributarios de las comunidades autónomas es muy desigual, por habitante ajustado, porque sus bases fiscales (renta y riqueza) son dispares
- Pero los ingresos por habitante ajustado de las CC. AA. derivados del SFA-2009 no responden, en buena medida, a su capacidad fiscal, porque:
  - ❑ El Fondo de Garantía nivela parcialmente los recursos (respetando la ordinalidad)
  - ❑ El Fondo de Suficiencia protege el *statu quo*
  - ❑ Los Fondos de Convergencia realizan ajustes *ad hoc*
- El resultado final es que los ingresos por habitante ajustado de las comunidades:
  - ❑ No son tan dispares como la capacidad fiscal
  - ❑ Son más desiguales que los resultantes del Fondo de Garantía
  - ❑ No respetan el orden de la capacidad fiscal

### Capacidad fiscal<sup>1</sup> e ingresos procedentes del SFA por habitante ajustado. 2022

(Total CC.AA. de régimen común = 100)



<sup>1</sup> La capacidad fiscal de un territorio se compone tanto de los ingresos tributarios autonómicos como los estatales territorializados.

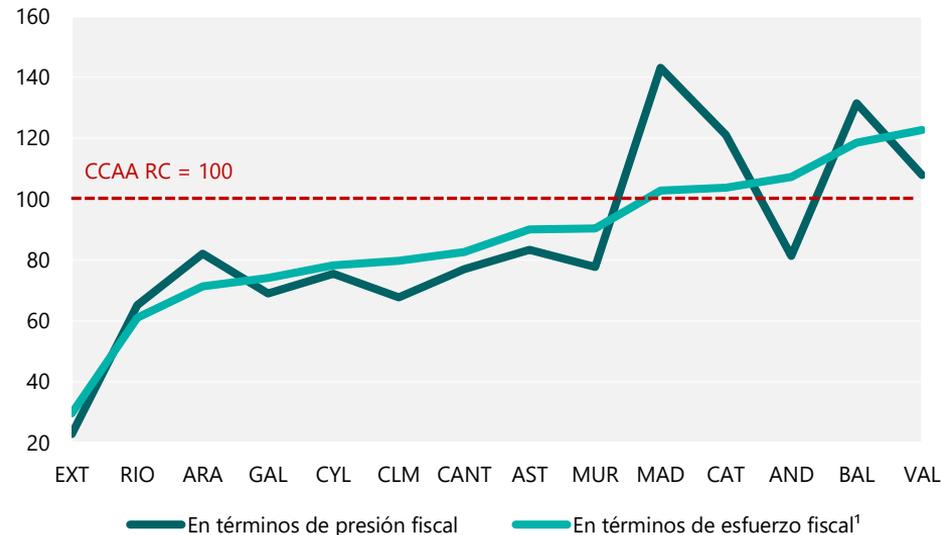
Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

# APORTACIÓN NETA DE INGRESOS TRIBUTARIOS AL ESTADO: CUPO IMPLÍCITO

- La aportación de los territorios al Estado, neta de transferencias, puede ser interpretada como el cupo (implícito) que cada comunidad pagaría si los gobiernos regionales recaudaran todos los impuestos:
  - ❑ La suma de los cupos debería igualar los 131.563 millones de euros con los que se financia el Estado en 2022
- ¿A qué lógica responden estos cupos (implícitos) actuales de las comunidades de régimen común?
  - ❑ La presión fiscal que soportan los contribuyentes de los territorios para financiar al Estado es muy diferente, y la ordenación no responde a un criterio de progresividad (presión fiscal creciente con la renta pc)
  - ❑ El esfuerzo fiscal que supone para las comunidades su aportación para financiar al Estado (presión fiscal en relación con la renta pc) es muy desigual
- ¿Qué criterios podrían utilizarse para distribuir los cupos de las comunidades si se descentralizaran todos los impuestos?

## Evaluación de la aportación neta de ingresos tributarios de las comunidades al Estado. 2022

(Total CC.AA. de régimen común = 100)



<sup>1</sup> Esfuerzo fiscal = [(Recaudación tributaria/PIB)/(PIB/Población)] = [(Recaudación x población)/PIB<sup>2</sup>]

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## CRITERIOS ALTERNATIVOS PARA LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL CUPO

- Para configurar el SCGS es básico elegir un criterio de reparto de los cupos entre las CC. AA. que cubra las cargas generales del Estado
- En la situación actual:
  - El cupo (implícito) de las CC. AA. de régimen común no responde a ningún criterio
  - Si los cupos de las forales se generalizaran no se cubrirían las cargas generales del Estado
- Consideramos tres criterios de reparto del cupo que implican distintos repartos de la progresividad entre las CC. AA. y el Estado
  - Capacidad fiscal normativa (CF)
  - CF a igualdad de presión fiscal
  - CF a igualdad de esfuerzo fiscal

### Distribución territorial del cupo para el Estado según distintos criterios. 2022 (millones de euros)

	Situación actual (cupo implícito)	Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal <sup>1</sup>	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal <sup>2</sup>
Andalucía	15.534	19.710	19.096	13.827
Aragón	3.708	4.076	4.519	4.962
Asturias	2.297	2.828	2.754	2.433
I. Balears	5.081	4.469	3.865	4.091
Canarias	-961	3.398	5.049	3.773
Cantabria	1.245	1.680	1.616	1.438
Castilla-La Mancha	3.498	4.823	5.166	4.189
Castilla y León	5.111	6.715	6.772	6.230
Cataluña	32.555	27.304	26.900	29.930
C. Valenciana	14.309	13.801	13.268	11.130
Extremadura	550	2.233	2.406	1.769
Galicia	5.123	7.033	7.421	6.598
Madrid	39.824	29.001	27.825	36.968
Murcia	3.030	3.575	3.899	3.198
La Rioja	658	918	1.010	1.028
<b>Total CCAA RC</b>	<b>131.563</b>	<b>131.563</b>	<b>131.563</b>	<b>131.563</b>

<sup>1</sup> La presión fiscal se define como el cociente entre la recaudación tributaria y el PIB.

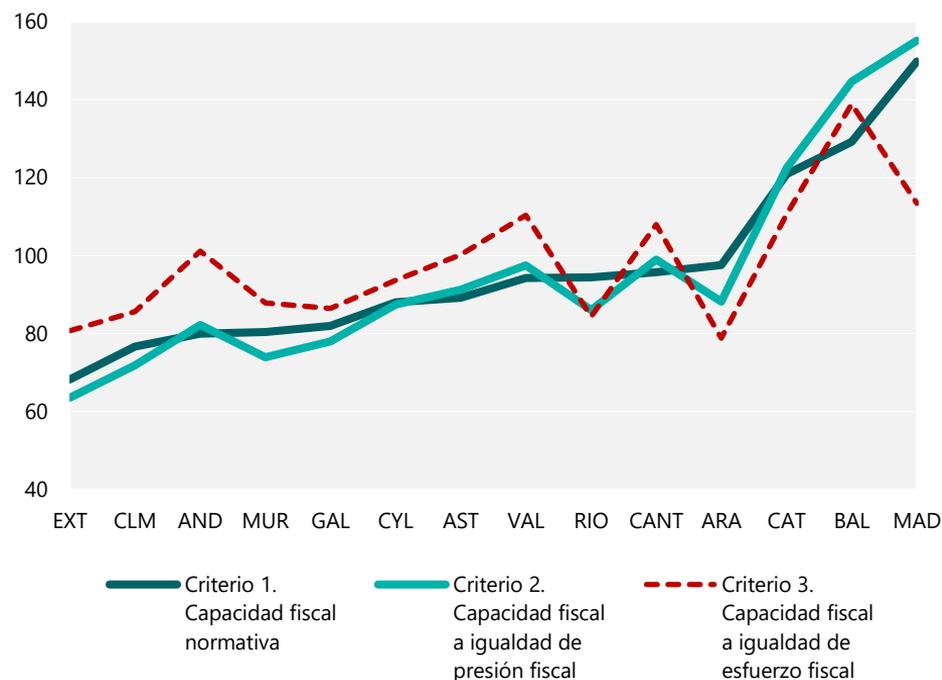
<sup>2</sup> El esfuerzo fiscal se define como la relación entre la presión fiscal y el PIB per cápita.

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## QUÉ FINANCIACIÓN RETIENEN LAS CC.AA. TRAS EL PAGO DEL CUPO

- Los criterios de cálculo del cupo basado en la capacidad fiscal o en la igualdad de presión fiscal ofrecen resultados similares
  - ❑ Las diferencias se deben a las (pequeñas) desviaciones entre CC. AA. en capacidad fiscal y PIB
  - ❑ La recaudación resultante de la progresividad del sistema fiscal se queda en las CC. AA., existiendo elevadas diferencias de recursos por habitante
- El cupo basado en la igualdad de esfuerzo fiscal implica que el Estado participa más de la progresividad
  - ❑ Las CC. AA. más ricas pagan un cupo mayor
  - ❑ Los recursos por habitante tras el pago del cupo presentan un rango de diferencias menor
  - ❑ Illes Balears mantiene más recursos porque su capacidad fiscal es mayor que su PIB pc

**Recursos por habitante ajustado tras el pago del cupo al Estado. 2022**  
(Total CC.AA. de régimen común = 100)



## CUOTA DE SOLIDARIDAD TRAS EL PAGO DEL CUPO

- El acuerdo PSC-ERC incluye un compromiso de solidaridad interterritorial genérico
  - ❑ Lo concretamos con el mismo enfoque que el Fondo de Garantía del SFA-2009 (NFG)
  - ❑ Tras pagar el cupo al Estado, las CC. AA. aportan al NFG el 75% de sus recursos restantes
  - ❑ El NFG se distribuye entre las CC. AA. en proporción a la población ajustada
- Las cuotas de solidaridad interterritorial de cada comunidad son la diferencia entre los recursos recibidos del NFG y sus aportaciones al mismo
  - ❑ Con los criterios 1 y 2 las más ricas aportan a la solidaridad y las restantes reciben
  - ❑ Los saldos de la solidaridad interterritorial del criterio 3 reflejan que, con el reparto de los cupos basado en el esfuerzo fiscal, las más ricas ya han aportado más previamente a través del cupo

**Cuota de solidaridad interterritorial tras el pago del cupo al Estado<sup>1</sup>, para nivelar el 75% de los recursos de las CC.AA. 2022**  
(millones de euros)

	<b>Criterio 1. Capacidad fiscal normativa</b>	<b>Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal</b>	<b>Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal</b>
Andalucía	4.184	3.724	-228
Aragón	87	419	752
Asturias	292	236	-5
I. Balears	-858	-1.310	-1.141
Canarias	2.694	3.932	2.975
Cantabria	63	15	-119
Castilla-La Mancha	1.245	1.502	769
Castilla y León	774	816	409
Cataluña	-4.000	-4.303	-2.030
C. Valenciana	715	315	-1.288
Extremadura	882	1.012	535
Galicia	1.314	1.606	988
Madrid	-8.180	-9.063	-2.205
Murcia	741	984	459
La Rioja	46	115	129
<b>Total CCAA RC</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> El signo positivo significa que la comunidad autónoma es receptora de fondos por solidaridad interterritorial. Si el signo es negativo, la comunidad autónoma aporta recursos al fondo de solidaridad.

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## RESULTADOS TRAS EL PAGO DEL CUPO Y DE LA SOLIDARIDAD

- ¿Con qué recursos cuentan las comunidades para prestar sus servicios tras pagar el cupo y recibir (o pagar) la cuota de solidaridad (el saldo del NFG)?
  - ❑ Los recursos que las CC. AA. retienen cambian según el criterio de reparto del cupo
  - ❑ También cambiarían según el nivel de los compromisos de solidaridad interterritorial (75%, 80%, 100%...)
- Las estimaciones realizadas del SCGS mantienen la actual distribución de recursos entre niveles de gobierno
  - ❑ Pero la distribución de recursos entre comunidades cambia, porque depende del criterio de reparto del cupo (que es distinto del cupo "implícito" actual)

### Recursos finales tras el pago del cupo y la cuota de solidaridad (75%)<sup>1</sup>. 2022 (millones de euros)

	Situación actual	Ganancia (+) o pérdida (-) respecto a la situación actual		
		Criterio 1. Capacidad fiscal normativa	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal
Andalucía	26.481	9	162	1.479
Aragón	4.980	-280	-391	-502
Asturias	3.733	-240	-222	-141
I. Balears	4.445	-245	-94	-151
Canarias	8.205	-1.665	-2.078	-1.759
Cantabria	2.337	-372	-356	-312
Castilla-La Mancha	6.783	-80	-166	79
Castilla y León	9.205	-831	-845	-710
Cataluña	25.649	1.252	1.353	595
C. Valenciana	15.110	1.224	1.357	1.891
Extremadura	4.210	-801	-844	-685
Galicia	9.869	-595	-692	-487
Madrid	21.998	2.643	2.937	651
Murcia	4.591	196	115	291
La Rioja	1.299	-214	-237	-241
<b>Total CCAA RC</b>	<b>148.894</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Se asume una nivelación parcial del 75%, como sucede en el SFA-2009.

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

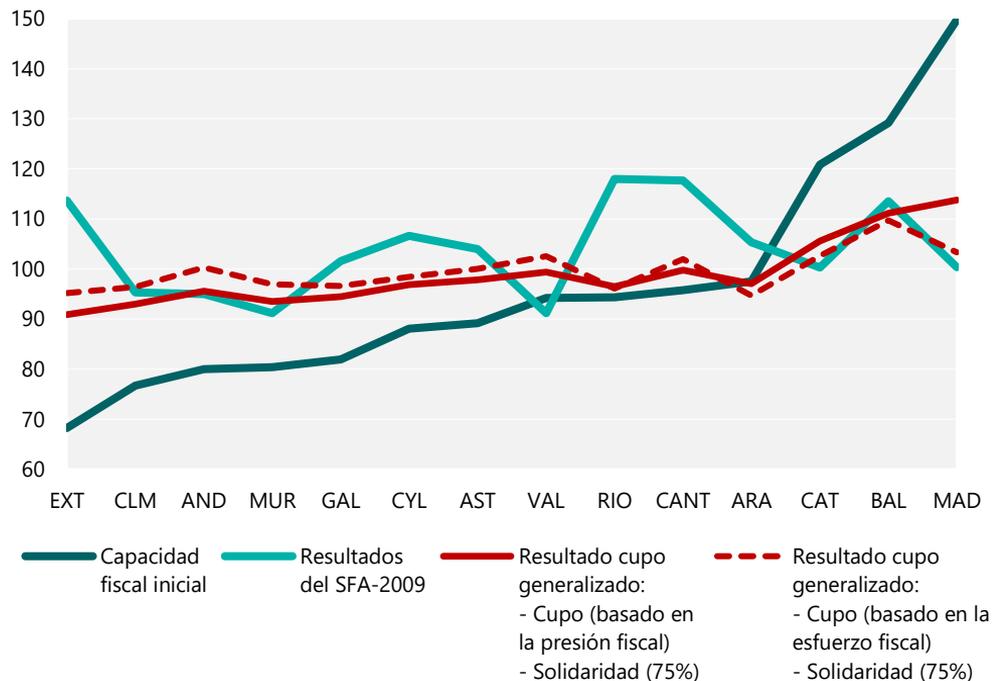
## RESULTADOS FINALES: SFA-2009 VS CUPO GENERALIZADO Y SOLIDARIO

➤ ¿De cuántos recursos por unidad de necesidad (habitante ajustado) disponen las CC. AA. de régimen común en los escenarios considerados?

- ❑ Si los recursos se basan en la capacidad fiscal de las CC. AA. las diferencias regionales son enormes
- ❑ El SFA-2009 reduce la dispersión, pero genera desigualdades por habitante ajustado elevadas y no respeta la ordinalidad
- ❑ Un cupo generalizado y solidario reduce las desigualdades, pero no las elimina si su compromiso de solidaridad es parcial
- ❑ Para un compromiso de solidaridad interterritorial dado (75%), las desigualdades entre comunidades son menores cuando las aportaciones de las CC. AA. al cupo igualan el esfuerzo fiscal en lugar de la presión fiscal

### Resultados del sistema de financiación: SFA-2009 vs Cupo generalizado y solidario. 2022

(Total CC.AA. de régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

# LOS RESULTADOS CAMBIAN CUANDO AUMENTA EL GRADO DE NIVELACIÓN

➤ Los compromisos de nivelación de los recursos por unidad de necesidad entre las comunidades son una decisión política

- ❑ Hasta 2009, en teoría, el compromiso era de nivelación total, pero en realidad los niveles de recursos eran muy diferentes
- ❑ El SFA-2009 optó por una nivelación parcial del 75%, tomando como referencia el peso de los SPF en el gasto total
- ❑ Pero la nivelación parcial del FG resulta desdibujada por otros fondos del SFA-2009

➤ ¿Qué objetivos de nivelación serían deseables?

- ❑ El peso actual de los SPF en el gasto de las CC. AA. de régimen común es del 80%
- ❑ ¿Qué implica una nivelación al 100%?

## Recursos finales tras el pago del cupo y la cuota de solidaridad tras cambios en los porcentajes de nivelación<sup>1</sup>. 2022

(millones de euros)

	Ganancia (+) o pérdida (-) respecto a la situación actual				
	Situación actual	Nivelación parcial al 80%			Nivelación total 100%
		Criterio 1. Capacidad fiscal normativa	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal	
Andalucía	26.481	288	411	1.464	1.404
Aragón	4.980	-274	-363	-452	-251
Asturias	3.733	-221	-206	-142	-143
I. Balears	4.445	-302	-181	-227	-531
Canarias	8.205	-1.485	-1.815	-1.560	-767
Cantabria	2.337	-368	-355	-320	-351
Castilla-La Mancha	6.783	3	-66	130	335
Castilla y León	9.205	-779	-791	-682	-573
Cataluña	25.649	985	1.066	460	-81
C. Valenciana	15.110	1.271	1.378	1.805	1.462
Extremadura	4.210	-742	-777	-649	-507
Galicia	9.869	-508	-585	-421	-157
Madrid	21.998	2.097	2.333	504	-84
Murcia	4.591	246	181	321	444
La Rioja	1.299	-210	-229	-232	-198
<b>Total CCAA RC</b>	<b>148.894</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Se analizan dos escenarios de nivelación: parcial (80%) y total (100%).

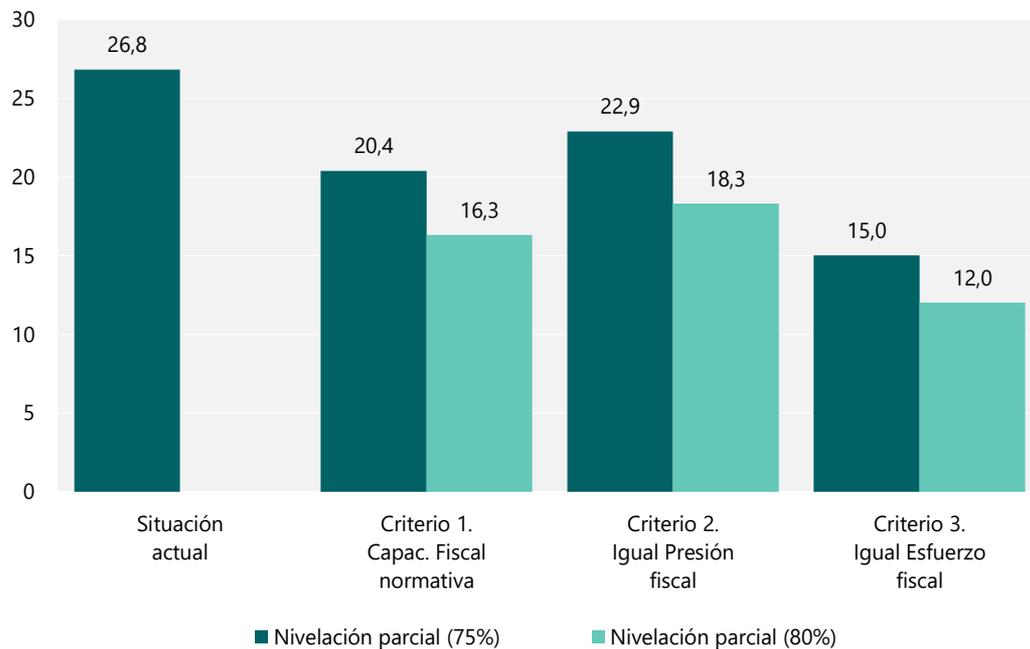
Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## RESULTADOS FINALES: SFA-2009 VS CUPO GENERALIZADO Y SOLIDARIO

- Las diferencias de financiación por habitante ajustado son menores en cualquiera de los escenarios considerados del SCGS que en la actualidad
  - ❑ Porque los cupos pagados al Estado responden a criterios más claros que en el cupo implícito en el reparto de fuentes tributarias en el SFA-2009
  - ❑ Porque no existe el Fondo de Suficiencia ni los Fondos de Convergencia
  - ❑ Son menores con el cupo basado en la igualdad de esfuerzo fiscal porque incorpora progresividad en las contribuciones a las cargas del Estado
- Si la nivelación interterritorial es más ambiciosa (75%→ 80%) las diferencias de financiación entre comunidades se reducen
  - ❑ Si la nivelación fuera del 100% no habría diferencias

### Rango de financiación por habitante ajustado según distintos escenarios<sup>1</sup>. 2022

(diferencias entre financiación máxima y mínima; puntos porcentuales)



<sup>1</sup> En estos escenarios no se contempla la situación de Canarias ya que presenta un régimen fiscal propio que desvirtúa la situación general del SFA para las CC.AA. de régimen común.

## APORTACIÓN AL ESTADO: COMUNES VS. FORALES

- La simulación de un SCGS permite compararlo con el concierto de las comunidades forales del País Vasco y Navarra
- Las comunidades forales aportan al Estado cupos muy inferiores a los que realizarían Cataluña y Madrid en el SCGS si el criterio fuera la presión fiscal o el esfuerzo fiscal
  - ❑ La incorporación de las Forales en el SCGS supondría una aportación al Estado de unos 6.000 M€ adicionales a su cupo actual
- Si Cataluña acordará un cupo singular similar al de las Forales, pero aportará a la solidaridad con el resto de las CC. AA. de régimen común:
  - ❑ El Estado perdería entre 20.000-22.000 M€
  - ❑ La financiación neta de Cataluña, tras contribuir a la solidaridad, aumentaría en 7.000-8.000 M€
  - ❑ Cataluña tendría una financiación por habitante ajustado un 15% superior a la media de las CC. AA. de régimen común

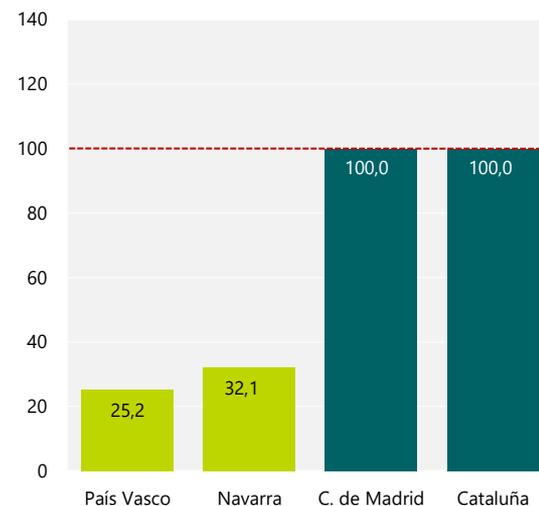
### Aportación al estado de las comunidades ricas: forales vs. comunes<sup>1</sup>

(Total CC.AA. de régimen común = 100)

a) En términos de presión fiscal



b) En términos de esfuerzo fiscal



<sup>1</sup> Bajo el supuesto de un cupo repartido mediante el criterio 3 (capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal) y con una solidaridad parcial del 80%.

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## TRANSICION DEL SFA-2009 AL UN SCGS: APORTACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES

---

- Cuestiones no consideradas:
  - ❑ La existencia de una insuficiencia global de recursos de las CC. AA. de régimen común
  - ❑ La financiación de la transición del SFA-2009 al SCGS sin que ninguna comunidad pierda
  - ❑ La incorporación de las comunidades forales a la solidaridad interterritorial
  
- La insuficiencia global de las CC. AA. ha sido importante durante buena parte de la vigencia del SFA-2009, pero en la actualidad es discutible
  - ❑ Ahora bien, la insuficiencia ha desembocado en el endeudamiento acumulado, que ahora hay que abordar
  
- La transición a un nuevo sistema puede requerir periodos de adaptación para que nadie pierda, pero suponen costes que no deben ser permanentes
  
- La financiación de la transición puede contemplarse a la vez que la incorporación de las forales a la solidaridad, con el Estado y el resto de CC. AA.

# TRANSICIÓN DEL SFA-2009 AL UN SCGS: ESCENARIOS

## Escenarios de un sistema de cupo generalizado y solidario (nivelación parcial 80%). 2022 (millones de euros)

➤ Implantar un SCGS supone decidir

- ¿Qué criterio de distribución territorial del cupo utilizar: presión fiscal o esfuerzo fiscal?
- ¿Se garantiza el statu quo, transitoriamente, incorporando el Estado nuevos recursos?
- ¿Se revisa la contribución de las Forales y se incorpora su mayor aportación neta al Estado al SCGS?

	Ganancias/Pérdidas respecto a la situación actual							
	Situación actual SFA-2009	A. SCGS bajo el criterio de presión fiscal			B. SCGS bajo el criterio de esfuerzo fiscal			
		A1. Sin aportación de recursos	A2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	A3. Aportación de recursos de las Forales	B1. Sin aportación de recursos	B2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	B3. Aportación de recursos de las Forales	
Andalucía	26.481	411	411	1.534	1.464	1.464	2.588	
Aragón	4.980	-363	0	-172	-452	0	-261	
Asturias	3.733	-206	0	-61	-142	0	3	
I. Balears	4.445	-181	0	-24	-227	0	-69	
Canarias	8.205	-1.815	0	-1.516	-1.560	0	-1.261	
Cantabria	2.337	-355	0	-275	-320	0	-240	
Castilla-La Mancha	6.783	-66	0	221	130	130	417	
Castilla y León	9.205	-791	0	-443	-682	0	-334	
Cataluña	25.649	1.066	1.066	2.096	460	460	1.490	
C. Valenciana	15.110	1.378	1.378	2.046	1.805	1.805	2.473	
Extremadura	4.210	-777	0	-627	-649	0	-500	
Galicia	9.869	-585	0	-194	-421	0	-29	
Madrid	21.998	2.333	2.333	3.216	504	504	1.387	
Murcia	4.591	181	181	384	321	321	524	
La Rioja	1.299	-229	0	-184	-232	0	-188	
<b>Aportación del Estado</b>		<b>0</b>	<b>5.368</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.685</b>	<b>0</b>	
<b>Aportación de Forales</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6.000</b>	
<b>Recursos adicionales totales</b>		<b>0</b>	<b>5.368</b>	<b>6.000</b>	<b>0</b>	<b>4.685</b>	<b>6.000</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

# TRANSICION DEL SFA-2009 AL UN SCGS: COMPARACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES

➤ El SFA-2009 presenta diferencias de financiación por habitante ajustado enormes entre forales y comunes, pero también elevadas entre estas

➤ Un SCGS reduciría la inequidad en la financiación por habitante ajustado desde los 27pp actuales hasta los 11pp -sin Canarias- (círculos rojos)

➤ El mantenimiento del statu quo genera mayores diferencias de financiación: si se aplica, debe ser transitorio (círculo verde)

➤ La incorporación de las forales al SCGS aproximaría su financiación a la media de las CC. AA. (recuadro azul)

## Financiación por habitante ajustado de un sistema de cupo generalizado y solidario (nivelación parcial 80%). 2022 (CC. AA. de régimen común = 100)

	Ganancias/Pérdidas respecto a la situación actual						
	Situación actual SFA-2009	A. SCGS bajo el criterio de presión fiscal			B. SCGS bajo el criterio de esfuerzo fiscal		
		A1. Sin aportación de recursos	A2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	A3. Aportación de recursos de las Forales	B1. Sin aportación de recursos	B2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	B3. Aportación de recursos de las Forales
Andalucía	95,0	96,5	93,1	96,6	100,3	97,2	100,2
Aragón	105,3	97,6	101,6	97,7	95,7	102,0	95,9
Asturias	104,0	98,3	100,4	98,4	100,1	100,8	100,1
I. Balears	113,3	108,7	109,3	108,3	107,5	109,8	107,2
Canarias	109,7	85,4	105,9	86,0	88,8	106,4	89,2
Cantabria	117,8	99,9	113,7	99,9	101,7	114,2	101,6
Castilla-La Mancha	95,2	94,3	91,9	94,5	97,0	94,1	97,1
Castilla y León	106,6	97,4	102,9	97,5	98,7	103,3	98,7
Cataluña	100,4	104,6	100,9	104,4	102,2	99,1	102,1
C. Valenciana	91,3	99,6	96,1	99,6	102,2	99,0	102,1
Extremadura	113,6	92,6	109,7	92,9	96,1	110,1	96,2
Galicia	101,6	95,6	98,1	95,7	97,3	98,5	97,4
Madrid	100,5	111,1	107,3	110,7	102,8	99,6	102,7
Murcia	91,2	94,8	91,5	95,0	97,6	94,6	97,7
La Rioja	118,0	97,2	113,9	97,3	96,9	114,4	97,0
<b>CC. AA. régimen común</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
País Vasco	169,2	169,2	163,3	101,0	169,2	164,1	101,0
Navarra	161,0	161,0	155,4	106,3	161,0	156,1	106,3
<b>CC. AA. forales</b>	<b>167,3</b>	<b>167,3</b>	<b>161,5</b>	<b>102,2</b>	<b>167,3</b>	<b>162,2</b>	<b>102,2</b>
Diferencia max-min RC	26,8	25,7	22,4	24,7	18,7	20,4	18,0
Diferencia max-min RC (sin Canarias)	26,8	18,5	22,4	17,8	11,8	20,4	11,3
Diferencia max-min TOTAL	78,0	83,8	71,8	24,7	80,4	70,0	18,0
Diferencia max-min TOTAL (sin Canarias)	78,0	76,6	71,8	17,8	73,5	70,0	11,3

Fuente: Ministerio de Hacienda, IGAE, Fedea y elaboración propia.

## CONCLUSIONES

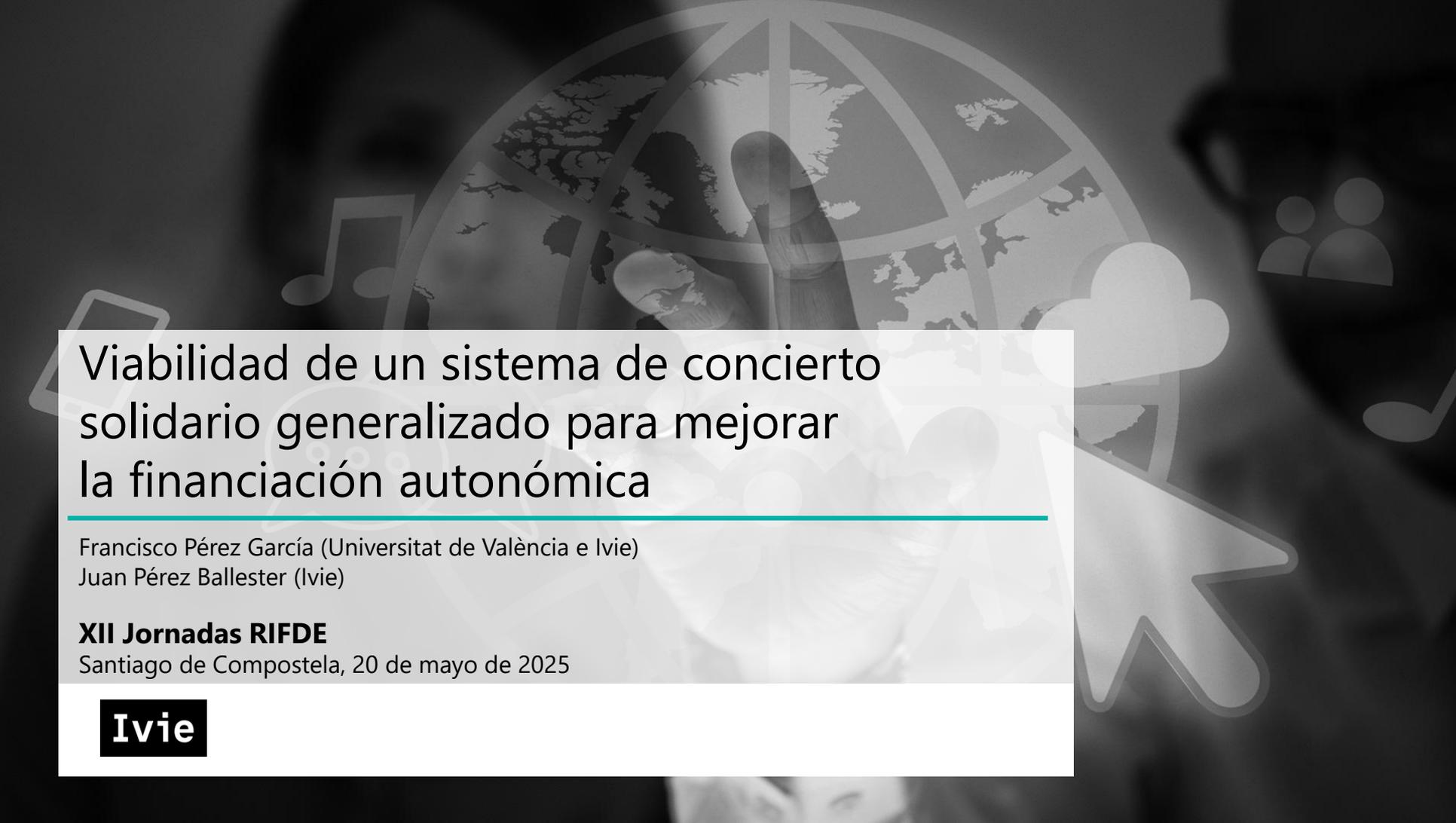
---

- ¿Tiene un sistema de financiación basado en un concierto solidario, como el perfilado en el acuerdo PSC-ERC de 2024, capacidad de resolver los problemas de inequidad e insuficiencia de recursos que presenta el SFA-2009? Solo si:
  - ❑ Se generaliza a todas las CC. AA. con los mismos criterios
  - ❑ Se concreta en un reparto de los cupos al Estado que no dejen en las CC. AA. todo el resultado de la progresividad
  - ❑ Y se acuerde unos compromisos de solidaridad interterritorial con la potencia redistributiva capaz de nivelar las diferencias de capacidad fiscal entre las CC. AA.
  
- Las condiciones necesarias para corregir los defectos del SFA-2009 con un SCSG son cuatro:
  - ❑ **Suficiencia.** Los recursos tributarios que deben corresponder a cada uno de los dos niveles de gobierno han de financiar adecuadamente sus respectivas funciones.
  - ❑ **Asignación de cupos.** El criterio de distribución entre las comunidades del cupo para financiar al Estado ha de permitir a los dos niveles de gobierno participar en la progresividad fiscal.
  - ❑ **Solidaridad interterritorial.** El compromiso de nivelación entre las comunidades autónomas ha de permitir, como mínimo, igualar los recursos para prestar los servicios públicos fundamentales (80%).
  - ❑ **Privilegios forales.** Las ventajas financieras que disfrutaban las comunidades forales deben finalizar, aproximando su cupo al que aportarían las comunidades ricas en un SCSG y asumiendo los mismos compromisos de solidaridad.

## CONCLUSIONES

---

- La concreción del acuerdo PSC-ERC en un sistema singular de financiación para Cataluña que no cumpla las condiciones asociadas a un SCGS
  - ❑ Puede suponer una pérdida significativa de recursos para el Estado, si el cupo se asemeja al de las forales
  - ❑ Puede aumentar las asimetrías financieras existentes entre comunidades y los problemas de equidad del actual SFA, y reducir los recursos
- Pero estos riesgos no serían nuevos: en el SFA-2009 y en el dualismo entre el régimen común y el foral ya existen asimetrías e inequidades graves, cuya permanencia merece una crítica tan severa como los riesgos de un acuerdo singular entre el Estado y Cataluña
- Este trabajo no ha analizado los riesgos de que un cupo generalizado impida al Gobierno central disponer de herramientas para modular su política fiscal: suficiencia, progresividad, gestión, información...
  - ❑ No es positivo que ni Estado ni las CC. AA. carezcan de instrumentos adecuados en esos ámbitos
  - ❑ Por eso, son preferibles fórmulas de cogobernanza fiscal distintas de las practicadas hasta ahora y de las que se apuntan en el acuerdo PSC-ERC.



# Viabilidad de un sistema de concierto solidario generalizado para mejorar la financiación autonómica

---

Francisco Pérez García (Universitat de València e Ivie)  
Juan Pérez Ballester (Ivie)

**XII Jornadas RIFDE**

Santiago de Compostela, 20 de mayo de 2025

**Ivie**