

Angel de la Fuente y Rafael Doménech

XXXIII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA / 33 MEETING ON PUBLIC ECONOMIC

Criteria operativos de equidad para la reforma del Sistema de Financiación Autonómica

¿Qué significa que un sistema de financiación sea equitativo?

- El debate suele formularse como una **disputa territorial**, pero es un problema de **diseño institucional**
- La **equidad** exige algo más que nivelación: reglas transparentes, ordinalidad y baja dispersión injustificada



Plantea tres preguntas clave:

- 1 ¿Cuánto nivela?
- 2 ¿Cuánta desigualdad deja?
- 3 ¿Cuánto ruido introduce?

Nuestro objetivo no es concluir el debate político, sino hacerlo más disciplinado analíticamente mediante indicadores normativos comparables entre reformas

1

1 **Criterios operativos de equidad para la comparación de sistemas de financiación**

Una forma sencilla de medir nivelación y la dispersión

- Relación entre la financiación final por habitante ajustado y la capacidad fiscal

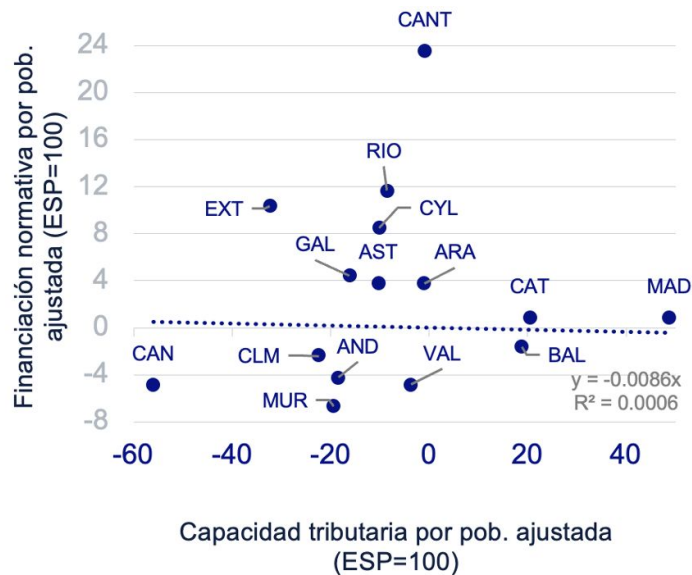
$$\Delta ffinal_i = b * \Delta capfiscal_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

- La pendiente mide cuánto nivela el sistema, mientras que el residuo mide la dispersión o ruido respecto al grado de nivelación:
 - El **grado de nivelación** del sistema se cuantifica formalmente mediante la expresión $1 - b$
 - La **dispersión residual o arbitrariedad** está representada en el modelo por el residuo
- Las **variables se calculan por habitante ajustado**, en **desviaciones respecto a la media** (Δ)

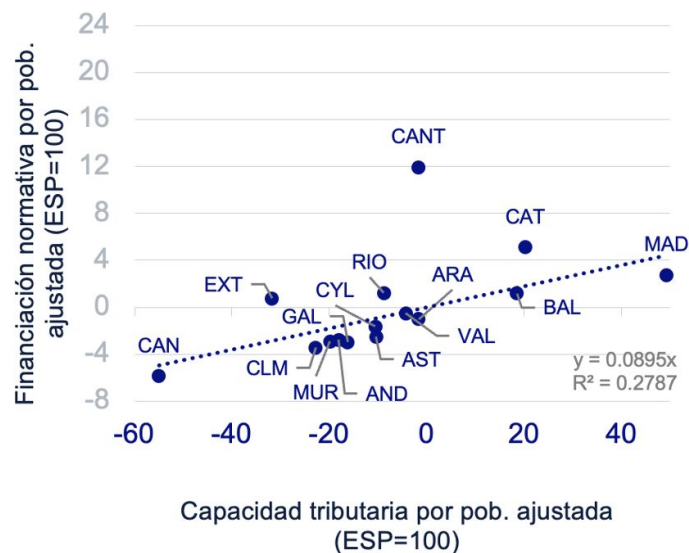
Una forma sencilla de medir nivelación y arbitrariedad

FINANCIACIÓN FINAL VS CAPACIDAD FISCAL INICIAL, AMBAS MEDIDAS CON CRITERIO NORMATIVO Y POR HABITANTE AJUSTADO

SISTEMA VIGENTE



PROPUESTA



Fuente: elaboración propia a partir de de la Fuente (2026).

Notas: Regresión por MCO en desviaciones sobre el promedio ponderado de las CCAA de régimen común, sin constante. En ambos casos se utiliza la población ajustada correspondiente a la propuesta del Gobierno.

Cinco criterios para comparar modelos de financiación

Nivelación

evalúa cuánto se reducen de forma efectiva las diferencias de capacidad iniciales



Dispersión

mide cuán desigual queda la financiación por habitante ajustado entre comunidades



Arbitrariedad

determina cuánta financiación final no responde realmente a capacidad ni a necesidades



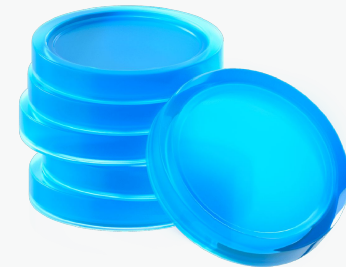
Ordinalidad

analiza de manera estricta si se altera el ranking inicial de las comunidades



Coste

cuantifica cuántos recursos adicionales exige el nuevo modelo al Estado



2

Comparación de modelos con magnitudes normativas

Escenarios de reforma: del sistema vigente a un diseño más limpio

Escenario Sistema Actual 2009: punto de partida del modelo de financiación vigente

Escenario Propuesta Gobierno: primera alternativa analizada para la modificación del sistema

Escenario Alternativa 1: eliminación de **IVA Pymes y Fondo Climático**

Escenario Alternativa 2: los mecanismos de compensación son de carácter transitorio y se analiza la situación final.

Cada paso del proceso elimina una fuente de ruido específica

Escenarios de reforma: del sistema vigente a un diseño más limpio

COMPARACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL CON VARIAS POSIBLES REFORMAS EN TÉRMINOS DE DIVERSOS CRITERIOS DE EQUIDAD Y COSTE PARA EL ESTADO, CON DATOS NORMATIVOS OFICIALES

Sistema	Grado de nivelación	Desviación típica del residuo			Desviación típica financiación		Brechas máximo - mínimo	Peso elementos <i>ad hoc</i>	Coste para el Estado
		Sin ponderar	Ponderada	Reordenación media	Sin ponderar	Ponderada			
Sistema actual (2009)	100,9%	7,8	5,1	4,5	7,8	5,1	30,2	13,0%	0
Propuesta de reforma	91,0%	3,5	2,3	2,0	4,2	3,5	17,8	2,1%	15.316
Reforma alternativa 1	94,5%	3,8	1,9	2,7	4,1	2,6	18,5	0,4%	12.422
Reforma alternativa 2	92,3%	0,0	0,0	0,0	1,8	2,1	8,0	0,0%	11.690

Diagnóstico del sistema actual de financiación autonómica

- El sistema actual presenta una **nivelación media muy elevada** que se sitúa en torno al 101%
- Genera una **excesiva dispersión** reflejada en una desviación estándar de la financiación final de 7,8
- Provoca una **elevada reordenación de posiciones** entre comunidades con una media de 4,5 puestos
- La **pendiente casi nula del modelo no basta para asegurar la equidad** del reparto
- La **brecha de financiación** entre el máximo y el mínimo es de 30,2
- **Comunidades con capacidades fiscales muy similares pueden acabar recibiendo una financiación final muy distinta**



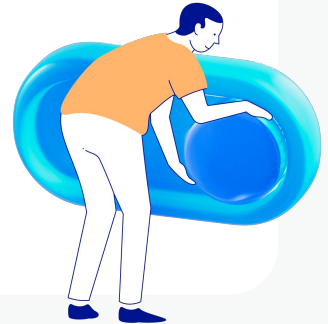
Comparativa de la propuesta del Gobierno con el modelo vigente

- La propuesta del Gobierno **reduce notablemente la arbitrariedad** de los repartos territoriales
- El nuevo modelo **reduce la nivelación media desde el 101% actual hasta el 91%**
- La **dispersión final de recursos experimenta una bajada significativa al pasar de 7,8 a 4,2**
- La **reordenación media de las comunidades disminuye a la mitad** reduciéndose de 4,5 a 2,0 posiciones
- La brecha de financiación entre el máximo y el mínimo se reduce de 30,2 a 17,8 puntos
- Una **menor nivelación media puede ser compatible con más equidad** si se elimina el ruido institucional



El origen del problema de la arbitrariedad en el reparto

- El problema proviene de la **existencia de recursos distribuidos fuera de una lógica niveladora**
- Los **elementos ad hoc son recursos que se asignan al margen del núcleo general de nivelación**
- El **sistema actual concentra un 13% de sus recursos** en estos elementos de carácter discrecional
- La propuesta del Gobierno **reduce drásticamente estos elementos ad hoc a un nivel cercano al 2%**
- Como veremos, **la Alternativa 1 los sitúa por debajo del 1%, mientras que la Alternativa 2 los elimina por completo al 0%**
- **A mayor volumen de recursos fuera de la regla general, mayor espacio para resultados que reducen la equidad**



Evaluación de reformas alternativas

Alternativa 1

Nivelación

94,5%

Dispersión

4,1

Reordenación

2,7

Alternativa 2

Nivelación

92,3%

Dispersión

1,8
(mínima)

Reordenación

0
(nula)

Limpiar el diseño permite **reducir la arbitrariedad** sin necesidad de renunciar a una nivelación elevada.

Análisis comparativo de magnitudes normativas

El coste presupuestario de las reformas para el Estado

- Conseguir una mayor equidad en el sistema de financiación autonómica conlleva un coste presupuestario
- Tomando la propuesta del Gobierno como índice base 100, **las alternativas resultan menos costosas**
- La **Alternativa 1** presenta un índice de coste incremental para el Estado de aproximadamente **82**
- La **Alternativa 2** registra el menor impacto presupuestario con un índice estimado de **76**
- La reforma **reasigna recursos desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas**
- La comparación relevante es la **equidad territorial lograda por cada euro adicional de coste estatal**



3

Comparación en términos de magnitudes efectivas

El problema de la medición incorrecta de la capacidad fiscal

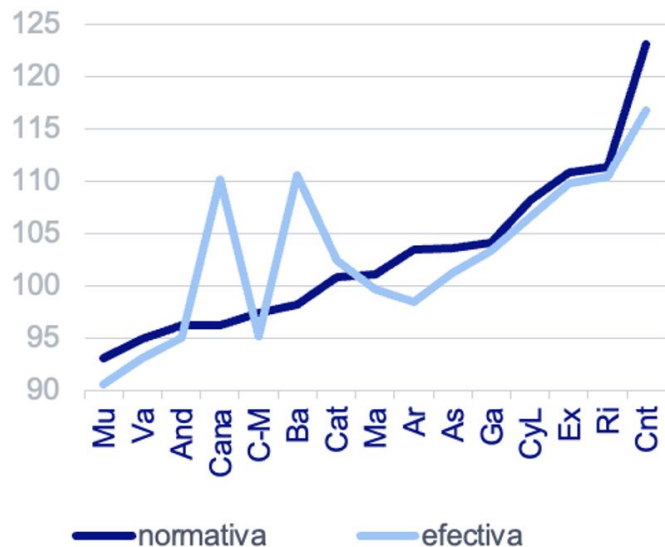
- La reforma puramente formal de las reglas de reparto **no basta si la capacidad fiscal está mal medida**
- Existen dos fuentes principales de **divergencia entre las magnitudes normativas y las efectivas**
- La primera fuente de distorsión proviene del **tratamiento de los recursos REF de Canarias**
- La segunda vía de desviación se origina en la **valoración de las competencias cedidas y los tributos que se traspasan para financiarlas**
- Si la báscula fiscal está mal calibrada, una buena regla de reparto produce resultados distorsionados



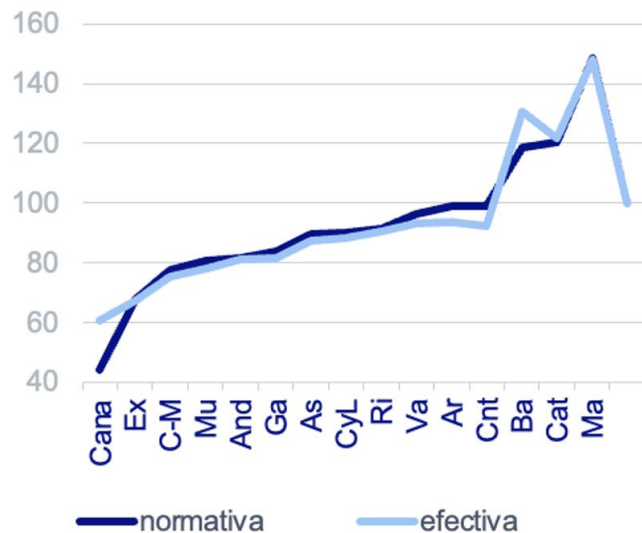
Magnitudes normativas oficiales y efectivas

MAGNITUDES NORMATIVAS OFICIALES Y EFECTIVAS POR HABITANTE AJUSTADO SISTEMA ACTUAL CON DATOS DE 2023

FINANCIACIÓN FINAL



CAPACIDAD FISCAL



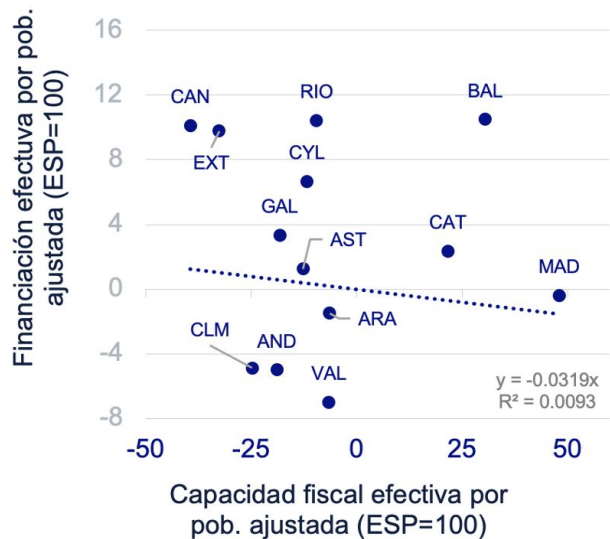
Fuente: elaboración propia a partir de de la Fuente (2026).

Notas: Regresión por MCO en desviaciones sobre el promedio ponderado de las CCAA de régimen común, sin constante.

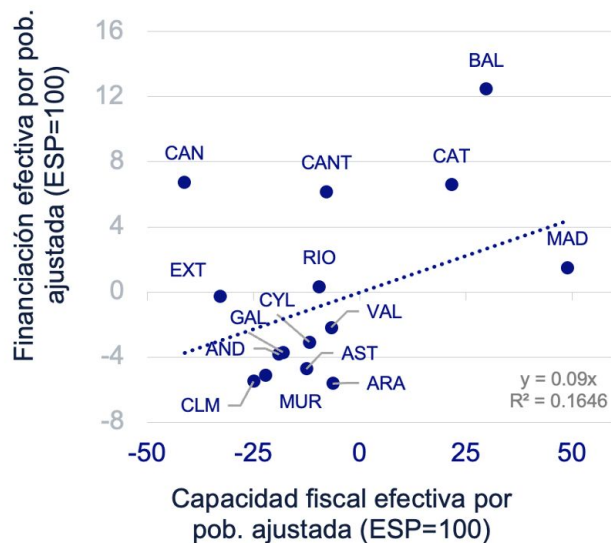
Nivelación y arbitrariedad con magnitudes efectivas

FINANCIACIÓN FINAL VS CAPACIDAD FISCAL INICIAL, AMBAS MEDIDAS CON MAGNITUDES EFECTIVAS Y POR HABITANTE AJUSTADO

SISTEMA VIGENTE



PROPUESTA



Fuente: elaboración propia a partir de de la Fuente (2026).

Notas: Regresión por MCO en desviaciones sobre el promedio ponderado de las CCAA de régimen común, sin constante.

Escenarios de reforma con magnitudes efectivas

COMPARACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL CON VARIAS POSIBLES REFORMAS EN TÉRMINOS DE DIVERSOS CRITERIOS DE EQUIDAD Y COSTE PARA EL ESTADO, CON DATOS EFECTIVOS

Sistema	Grado de nivelación	Desviación típica del residuo			Desviación típica financiación			Brechas máximo - mínimo	Peso elementos <i>ad hoc</i>	Coste para el Estado
		Sin ponderar	Ponderada	Reordenación media	Sin ponderar	Ponderada				
Sistema actual (2009)	103,2%	7,5	5,9	4,7	7,4	5,8	26,2	16,5%	0	
Propuesta de reforma	91,0%	4,9	4,2	3,2	5,4	4,8	18,1	5,2%	15.316	
Reforma alternativa 1	90,7%	4,9	3,7	3,6	5,1	3,9	17,7	3,5%	12.422	
Reforma alternativa 2	91,4%	4,7	3,6	3,3	5,1	4,0	19,2	3,1%	11.690	
Reforma alternativa 3	96,1%	2,8	2,4	2,4	2,9	2,7	11,1	1,0%	11.569	

El suelo de distorsiones al utilizar magnitudes efectivas

- Al introducir **datos efectivos** aflora un suelo de distorsiones que resulta persistente en los modelos
- Con datos efectivos
 - **la arbitrariedad del sistema actual es de 7,5,**
 - con la **propuesta del Gobierno baja a 4,9** y con la **Alternativa 2 a 4,7**



- La **dispersión final** real se sitúa en 7,4 para el modelo actual, 5,4 para el Gobierno y 5,1 para la Alt. 2
- La **reordenación efectiva** pasa de 4,7 en el sistema vigente a 3,2 con el Gobierno y 3,3 en la Alt. 2
- La **arquitectura del sistema mejora, pero el ruido permanece** si no se corrige la medición de recursos
- La equidad requiere **actuar en dos frentes: la estructura del sistema y la calidad de las variables**

Ventajas de la Alternativa 3 con corrección de capacidad fiscal

ALTERNATIVA 3

- **Corregir la medición de la capacidad fiscal** permite recuperar las ganancias perdidas de equidad
- La **Alternativa 3** logra reducir la **arbitrariedad residual** con datos efectivos a un valor de 2,8
- Este modelo alternativo reduce la **dispersión final entre comunidades** autónomas a una cota de 2,9
- La **brecha máxima-mínima de financiación final en la Alternativa 3 se establece en el 11,1%**
- Consigue disminuir la **reordenación** media de las posiciones a un nivel de 2,4
- **Medir mejor la capacidad fiscal es un componente intrínseco y esencial del diseño redistributivo**

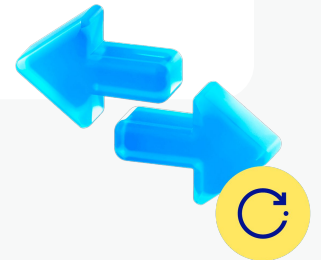
Interpretación general del modelo: redistribuir mejor

- El sistema actual combina un **núcleo nivelador con elementos ad hoc y una medición imperfecta de datos**
- El resultado del modelo vigente es una **elevada nivelación que convive con cierta arbitrariedad**
- La reforma deseable debe fundamentarse en una **regla niveladora clara junto a una buena medición**
- El nuevo diseño regulatorio debe incorporar un **esquema de transición explícito**
- El modelo óptimo debería **garantizar la nivelación deseada con la menor arbitrariedad residual**
- El reto de la reforma no es redistribuir menos o más, sino **redistribuir mejor**



Algunas limitaciones del ejercicio

- **La población ajustada** se toma como una medida válida de necesidades, aunque es un concepto discutible
- El **cálculo de la capacidad fiscal efectiva** requiere la adopción de diversos supuestos metodológicos
- Las **compensaciones económicas directas pueden ser necesarias** durante la transición, pero requieren establecer criterios de diseño (duración, velocidad de ajuste)
- La **ordinalidad se adopta como un criterio operativo**, pero no es el único criterio normativo posible



4

Conclusiones

Conclusiones

El principio rector debe centrarse en nivelar mejor, no necesariamente en nivelar más variables

Resulta necesario reducir la presencia de elementos ad hoc en la estructura de reparto

Se requiere una sustancial mejora en la medición de la capacidad fiscal autonómica

El nuevo modelo debe asegurar una alta nivelación combinada con la menor arbitrariedad residual

Una reforma viable exige reglas generales, datos comparables y compensaciones transitorias acotadas

Las medidas de transición no deben convertirse en una arbitrariedad permanente

Aviso legal

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA en su sitio web www.bbvarresearch.com.

BBVA

Research