

LA REFORMA DE LA ● FINANCIACIÓN AUTONÓMICA *THE REFORM OF AUTONOMOUS COMMUNITIES FINANCING*

Punto de vista IEB
IEB view point

Maite Vilalta,.

El debate sobre la nivelación en la próxima revisión de la financiación autonómica
*/ The Equalization Debate in the Forthcoming Review
of the Regional Financing System*

López Laborda, J.

El futuro de la financiación autonómica en España /
The Future of Spain's System for Financing the Autonomies

Martínez-Vázquez, J.

La evaluación de la autonomía de Québec
en el imperfecto federalismo fiscal de Canadá /
Assessing Québec's Autonomy in Canada's Imperfect Fiscal Federalism

Joanis, M.

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal y la economía pública; la economía urbana y la innovación; la economía del transporte y las infraestructuras; el análisis de sistemas impositivos y la sostenibilidad energética.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Cataluña, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (participada por Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ayuntamiento de Barcelona y Diputación de Barcelona, y a la que desde 2014 se ha incorporado también la Universitat de Barcelona). También acoge la Cátedra de Federalismo Fiscal de la UB y la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar cada año el Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas. El IEB Report que el lector tiene en sus manos, forma parte de dicho informe, si bien con una periodicidad mayor y un contenido más ágil para poder adaptarse mejor a la cambiante actualidad.

Más información www.ieb.ub.edu

The Barcelona Institute of Economics (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism and public economics; urban economics and innovation; transport economics and infrastructure; and tax system analysis and energy sustainability.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB) and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, the Barcelona City Hall and Provincial Council and, since 2014, the University of Barcelona are all active participants). The Institute also hosts the UB Chairs in Fiscal Federalism and Energy Sustainability.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including an annual Report on Fiscal Federalism and Public Finance. The IEB Report that the reader has in their hands represents a recent initiative to increase the frequency of publication of this report so that the Institute can respond better to changing economic circumstances.

For more information www.ieb.ub.edu

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
C/Tinent Coronel Valenzuela, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro

Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.

Traducción: Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona / Sara Sicart

Depósito legal: B.- 24280-2013

ISSN: 2339-7292

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro

Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Design and graphic production: EPA Disseny S.L.

Translation: Language Services of the University of Barcelona / Sara Sicart

Legal deposit number: B.- 24280-2013

ISSN: 2339-7292

Punto de vista IEB

IEB view point

La reforma de la financiación autonómica

The Reform of Autonomous Communities Financing



El modelo de financiación autonómica: un futuro incierto

El actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común es fruto de los distintos acuerdos que se han ido sucediendo, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a lo largo de los últimos 30 años. Este modelo se estructura en torno a tres vías de obtención de los recursos: a) una cesta tributaria; b) un mecanismo de nivelación; y c) unos fondos de ajuste (para un mayor desarrollo, véase Bassols et al., 2010).

La cesta tributaria está integrada, por un lado, por figuras impositivas cuyo rendimiento corresponde, en su totalidad, a los gobiernos autonómicos¹ y, por otro lado, por figuras impositivas cuyo rendimiento corresponde, sólo en parte, a dichos gobiernos (50% IRPF, 50% IVA, 58% impuestos especiales sobre el consumo de tabaco, alcohol e hidrocarburos). El gobierno central, que es quien tiene el poder tributario en el Estado español, ha ido cediendo a los gobiernos autonómicos una limitada capacidad normativa sobre estas figuras tributarias (en todas excepto en el IVA, impuestos especiales e impuesto sobre electricidad), así como su gestión². El conjunto de esta cesta tributaria aporta el 83,9% del total de ingresos del modelo (datos del 2012). Este porcentaje se reduce al 47,5%, si sólo se consideran aquellas figuras impositivas sobre las cuales los gobiernos autonómicos pueden tomar decisiones, y desciende hasta un 13,0%, si sólo se tienen en cuenta aquellas figuras por ellos gestionadas. Estos datos ponen de manifiesto uno de los problemas del modelo, la insuficiente autonomía financiera de los gobiernos autonómicos. El camino recorrido, iniciado el año 1993 con la cesión de una participación territorializada del 15% del IRPF, ha ido en la buena dirección. Sin embargo, el margen que aún queda por recorrer es, sin duda, considerable. En este sentido, el profesor Martínez-Vázquez apunta en su contribución la necesidad de un "aumento de los grados de libertad y espacio fiscal de las CC.AA. mediante

Spain's System for Financing its Autonomous Communities: An Uncertain Future

The current model for financing Spain's regions or "autonomous communities" (ACs), the so-called "common" regime, is the result of various agreements reached by the Spanish Fiscal and Financial Policy Council over the last 30 years. This model is structured around three channels for obtaining financial resources: a) a 'tax mix'; b) an equalization mechanism; and c) three adjustment funds (for further details, see Bassols et al., 2010).

The 'tax mix' contains both taxes whose revenues accrue in full to the AC authorities¹ and taxes whose revenues accrue to them only in part (50% of personal income tax, 50% of VAT, 58% of excise duties levied on such consumer goods such as tobacco, alcohol and certain hydrocarbon fuels). The central government, which has the power to levy taxes in the Spanish state, has gradually ceded limited regulatory control over these taxes to the ACs (except for VAT, the excise duties and the tax on electricity), together with their administration². Overall, this 'tax mix' accounts for 83.9% of the total income in the model (as of 2012). This share falls to 47.5% if we consider only those taxes for which the ACs have decision-making powers; and it falls even further to just 13.0% if we only consider the taxes actually administered by the ACs. These numbers highlight one of the model's problems – the insufficient financial autonomy of the ACs. The journey embarked upon in 1993, with the ceding of 15% of personal income tax revenues to ACs, has gone in the right direction. However, there still is some way to go before we reach our destination. Indeed, in his contribution Jorge Martínez-Vázquez indicates that "increasing the ACs' fiscal freedom and space requires the formal separation of responsibilities for taxing with the introduction of separate taxes at different tiers of government [...] and a separate tax administration system."

In theory, the current equalization mechanism is designed to ensure that each AC receives the same financial resources per

¹ Se trata de: el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tributos sobre el juego, el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto especial sobre la electricidad.

² Actualmente las comunidades autónomas gestionan sus tributos excepto el IRPF, el IVA, los impuestos especiales, el impuesto sobre electricidad, el impuesto sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos.

¹ They include the wealth tax, gift and inheritance tax, capital transfer tax and stamp duty, gambling tax, tax on the retail sale of certain hydrocarbon fuels, excise duty on certain means of transport and the tax on electricity.

² The ACs currently administer their own taxes except for the personal income tax, VAT, various excise duties, the tax on electricity, the excise duty on certain means of transport and the tax on the retail of certain hydrocarbon fuels.

una separación real y formal de responsabilidades tributarias (impuestos separados a los distintos niveles de gobierno y una estructura de administración tributaria también separada)".

En teoría, el actual mecanismo de nivelación tiene por objetivo asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado), para financiar los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando el mismo esfuerzo fiscal. Para alcanzarlo, se ha instrumentado el *fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales*. El resultado de este mecanismo es el de una nivelación parcial: por un lado, los gobiernos autonómicos aportan al fondo (un fondo horizontal de suma cero) una parte de sus recursos tributarios potenciales (el 75%), que son repartidos según un indicador de necesidades (la población ajustada). Y, por otro lado, la administración central realiza una aportación a dicho fondo, que se distribuye utilizando el mismo indicador de necesidades (fondo vertical). Dado que el 25% restante de los recursos tributarios de los gobiernos no se nivela, se logra recortar las diferencias en su capacidad fiscal, sin eliminarlas del todo. Sin embargo, la pauta distributiva resultante de la aplicación de este fondo de nivelación queda significativamente alterada por la actuación de los otros tres fondos de ajuste del modelo (el fondo de suficiencia, el de competitividad y el de cooperación), que acaban dando continuidad a unos resultados erráticos y poco justificables, fruto de acuerdos anteriores (véase Vilalta, 2013).

Como resultado de todo ello, el modelo de financiación conduce a una sobrenivelación. En realidad, estamos ante un modelo de financiación altamente progresivo. Concretamente, se estima que el tipo marginal es de alrededor de un 84% (Vilalta, 2014). Es decir, si en una comunidad autónoma aumentan los ingresos tributarios por habitante (por ejemplo en 100 euros), ello tiene escasa incidencia en los recursos finales per cápita que acabará disponiendo a través del modelo (sólo aumentarán en 16 euros). El escrito del profesor López-Laborda se centra, precisamente, en la cuestión de la nivelación, refiriéndose a ella como uno de los "aspectos más destacados y espinosos" que precisan ser reformados. También para el profesor Martínez-Vázquez, resolver el "galimatías" actual en la nivelación interterritorial constituye, junto con el problema de la "suficiencia y sostenibilidad del modelo", uno de los principales aspectos a remediar.

En definitiva, la revisión del modelo, que ya debería estar aplicándose desde el año 2014, debería profundizar, por un lado, en la consecución de una mayor autonomía financiera de los gobiernos autonómicos y, por otro lado, en un reparto equitativo de los recursos. Se trata de compatibilizar autonomía e igualdad, tal como ocurre en la casi totalidad de los modelos que nos ofrece el sistema comparado, siendo el modelo de financiación de las provincias de Canadá, descrito por el profesor Joanis, un excelente ejemplo. El acuerdo del 2009, con la ampliación de la cesta tributaria y la introducción del fondo de garantía de los

capita (adjusted), to finance the essential services provided by the welfare state (education, healthcare and social services), for the same fiscal effort. To this end, the "*Guarantee Fund for Basic Public Services*" was set up. The result of this mechanism is partial equalization: on the one hand, the ACs contribute part (75%) of their potential tax resources to the Fund (a horizontal zero-sum fund), which are then distributed according to a needs indicator (the adjusted population); and, on the other, the central government makes a contribution to the Fund that is distributed using the same needs indicator (a vertical fund). Given that the remaining 25% of the tax revenue of the ACs is not equalized, the differences in fiscal capacity are reduced though not completely eradicated. However, the eventual pattern of distribution resulting from the application of this equalization fund is significantly altered by the effects of the other three adjustment funds in the model (the Sufficiency Fund, the Competitiveness Fund and the Cooperation Fund), which end up perpetuating erratic results that are hard to justify and are the result of previous agreements (see Vilalta, 2013).

As a result of all this, the model of financing leads to "over-equalization". The system is actually extremely progressive; specifically, it is estimated that the *marginal rate* is around 84% (Vilalta, 2014). That is, if the tax revenues per capita of an AC are increased (for example, by 100 euros), it will have little effect on the resources that are made available per capita through the system (in this example they would increase by just 16 euros). The article by Julio López Laborda focuses precisely on the question of equalization reform, which he refers to as "one of the main issues and one of the thorniest". For Martínez-Vázquez, tackling the present "confusion" in the system of interterritorial equalization also constitutes, together with the problem of the "fiscal adequacy and sustainability" of the model, one of the main problems that need to be resolved.

In short, the reform of the model, which ought to have come into effect in 2014, should have promoted the financial autonomy of the ACs, on the one hand, and the egalitarian distribution of resources, on the other. The central issue consists in making autonomy and equality compatible, as in almost all the models to which the Spanish system has been compared – the Canadian model for financing its provinces (as described by Marcelin Joanis) being an excellent case in point. It is undeniable that the 2009 agreement to expand the basket of taxes and to introduce the "*Guarantee Fund for Basic Public Services*" was a highly significant step in this direction. The structure of the new model involved a qualitative change with respect to its predecessors, bringing it into line with the models that are often taken as points of reference. The model has not, however, been implemented as expected, and the results are proving far from satisfactory. This situation is attributable above all to three factors: first, to the shortcomings of the system itself, in particular to the aforementioned limited financial autonomy of the ACs and the distortions provoked by the three adjustment funds, as well as to a lack of transparency; second, to the current financial

servicios públicos fundamentales, supuso, ciertamente, un avance muy significativo en este propósito. La estructura del modelo pactado suponía un cambio cualitativo respecto los anteriores, y lo hacía homologable a los que, tan a menudo, han sido tomados como referencia. Su aplicación, sin embargo, no ha sido la esperada, y los resultados no están siendo satisfactorios. Y ello es debido, fundamentalmente, a tres factores. En primer lugar, a las propias insuficiencias del modelo, en particular y tal como ya se ha indicado, a la aún insuficiente autonomía financiera de los gobiernos autonómicos, a las distorsiones provocadas por los tres fondos de ajuste anteriormente mencionados, y a la falta de transparencia; el segundo factor tiene que ver con la crisis económica, que ha provocado una fuerte caída de los ingresos tributarios, la existencia de importantes déficits presupuestarios y problemas de tesorería; y el tercer factor se debe a los reiterados incumplimientos en su aplicación. Están fallando demasiadas cosas: las estructuras -técnicas e institucionales- que deberían asegurar una adecuada coordinación de las decisiones gubernamentales; los mecanismos que deberían dar transparencia y estabilidad al modelo; y las instituciones que deberían asegurar el cumplimiento de lo pactado. Y a todo ello, cabe añadir otro problema, el de la coexistencia de dicho modelo con el de las comunidades autónomas forales. Éstas gozan de un elevadísimo grado de autonomía financiera y no participan en mecanismo de nivelación alguno, lo cual, junto con el procedimiento utilizado para calcular el cupo, les permite disponer de casi el doble de recursos por habitante que la media del resto de las comunidades autónomas (véase García Díaz et al., 2013). Tal como plantea el profesor López-Laborda, "la integración de los territorios forales en el sistema de nivelación eliminaría una de las principales causas de discrepancia entre los resultados financieros generados... y, consiguientemente, contribuiría a cegar una de las fuentes de inestabilidad del propio sistema común". Ello pasaría, según propone el profesor Martínez-Vázquez, por "incrementar significativamente la participación de las comunidades forales a través del re-cálculo del cupo".

¿Qué futuro le espera al modelo de financiación autonómica? Se trata de una cuestión, a día de hoy, difícil de prever. En todo caso, resulta difícil referirnos a ello sin mencionar el proceso político planteado desde Cataluña. Cataluña se había comprometido, hasta hace bien poco, en la construcción del modelo de financiación que acabamos de describir. Sus representantes políticos no sólo votaron siempre a favor en los sucesivos acuerdos, si no que tuvieron un papel protagonista y propositivo en la confección de los mismos. Muy a menudo, las propuestas realizadas desde Cataluña han sido generalizadas para el resto de comunidades autónomas. Ello parece haberse roto. Hoy el tema central en Cataluña ha dejado de ser el del modelo de financiación. Quizás la pregunta que deberíamos formularnos es en qué medida ello va a incidir en la evolución del actual modelo y, hasta qué punto, la resolución del conflicto podría pasar por una reformulación del mismo. Los escenarios abiertos son varios, todos ellos inciertos, difícilmente nada será, en materia de financiación autonómica, igual como antes. Se podría hablar, al

and economic crisis, which has caused a sharp fall in tax revenues, major budget deficits and treasury problems; and, third, to the repeated failures to apply the system satisfactorily. Too many things are not working as they should: its basic structures – both technical and institutional – that ought to guarantee the coordination of governmental decisions; the mechanisms that ought to provide the system with transparency and stability; and the institutions that ought to safeguard the fulfilment of what has been agreed. All this is confounded by another problem: namely, the coexistence of the "common" regime with that of the so-called "foral" ACs of the Basque Country and Navarre. The latter enjoy a high degree of financial autonomy and do not participate in the equalization mechanism at all. This, together with the procedure used to calculate the *cupo* (i.e. the transfers from the "foral" communities to central government) they contribute to the Spanish national coffers, means that they have almost twice the amount of resources per capita as those available to the rest of the ACs (see García Díaz et al., 2013). As López Laborda says: "The integration of these territories in the equalization system would eliminate one of the main causes of discrepancy between the financial results generated by the "common" and the "foral" regimes [...] and, consequently, it would contribute to overcoming one of the sources of instability of the common system itself." This, according to Martínez-Vázquez, would mean "significantly increasing the participation of the "foral" Communities via the re-calculation of their *cupo*".

As things stand today it is difficult to say what the future holds for Spain's regional financing model. In all circumstances, it is certainly difficult to consider the future without mentioning the current political situation in Catalonia. Catalonia had, until very recently, committed itself to the construction of the financial system described above. Its political representatives have not only always voted in favour of the successive agreements, but they have played a leading role in proposing and drawing them up. Very often, proposals put forward from Catalonia have been adopted by the rest of the ACs. But this situation is unlikely to continue. The main question on the table in Catalonia today is no longer the system of financing. Perhaps what we ought to be asking ourselves is: How is this going to affect the evolution of the current model and to what extent might the present conflict be resolved by reformulating this system? There are various possible scenarios, all of them highly uncertain; although, in terms of regional financing, things will probably never be the same again. At least four possible scenarios might be identified (see Castells, 2014): i) that of a reformed status quo, the result of revising the current system, to recover the spirit and the general conditions of the 2009 agreement, and the introduction of the changes necessary to move towards greater financial autonomy, improved equalization mechanisms and enhanced institutional transparency and loyalty; ii) that of a federal reform of the Spanish constitution, which would establish the basis for genuinely federal intergovernmental fiscal relations; iii) a bilateral pact that would give Catalonia its own system of financing within the more general framework of an agreement for the integration

menos, de cuatro escenarios posibles (véase Castells, 2014): i) El de un "status quo" reformado, fruto de una revisión del actual modelo, que recuperara las bases y el espíritu del que fue pactado el año 2009, e introdujera los cambios necesarios para avanzar hacia una mayor autonomía financiera, una mejora en los mecanismos de nivelación y más transparencia y lealtad institucional; ii) El de una reforma federal de la Constitución que estableciera las bases de unas relaciones fiscales intergubernamentales verdaderamente federales; iii) El establecimiento de un pacto bilateral que permitiera a Cataluña disponer, en materia de financiación, de un modelo específico dentro del marco más general de un acuerdo singular de integración de Cataluña en España; y iv) La secesión. Está claro que se trata de escenarios bien distintos, cuyos costes y beneficios deberían ser convenientemente evaluados. El profesor Martínez-Vázquez sugiere avanzar "hacia un sistema federal en una Constitución Reformada", que pudiera dar cabida a las aspiraciones de Cataluña. El profesor López-Laborda también apunta la necesidad de cambios constitucionales. Y el escrito del profesor Joanis nos enseña el camino recorrido en Canadá a la hora de dar respuesta a cuestiones que, salvando las distancias, pueden tener cierta similitud a las que se vienen planteando en España.

Referencias bibliográficas

- Bassols, M., Bosch, N. y Vilalta, M. (2010), *El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració. Monografies 13 Generalitat de Catalunya*. Barcelona.
- Castells, A. (2014), "Catalonia and Spain at the crossroads: financial and economic aspects", *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 30, Number 2, pp. 277-296.
- García Díaz, M.A, Herrero, A., Loscos, J., Ruiz-Huerta, J. y Vizán, C. (2013), "El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común", *XX Encuentro de Economía Pública. Sevilla*.
- Vilalta, M. (2013), "Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo" a *Propuestas para la Reforma de la Financiación Autonómica, Revista del Instituto de Estudios Económicos 1 y 2*.
- Vilalta, M. (2014), "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", *Papeles de Economía Española*, 143.



Maite Vilalta

Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona



Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

El debate sobre la nivelación en la próxima revisión de la financiación autonómica

Nos aproximamos a una nueva revisión del modelo de financiación autonómica. En ella, se pondrán sobre la mesa multitud de aspectos que precisan de una reforma. Sin duda, uno de los más destacados –y espinosos– es el que concierne a la nivelación. En este trabajo quiero apuntar algunas ideas sobre las cuestiones que podrían abordarse para corregir las deficiencias que presenta el sistema de nivelación en la actualidad (para un mayor desarrollo, véase López Laborda, 2014a, 2014b). En mi opinión, de cómo se afronte este problema puede depender la propia estabilidad del modelo de financiación (y, tal vez, no solo de este).

Lo primero que debe decidirse es cuál va a ser el grado de nivelación que se quiere garantizar; es decir, en qué medida se va a cerrar la brecha existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las regiones. La capacidad fiscal (o recaudación normativa) es el rendimiento que puede obtener una comunidad autónoma de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria. Las necesidades de gasto son el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de servicios públicos que las restantes. Algunos creen que la nivelación debería ser plena y, por tanto, que habría que asegurar la igualdad en la provisión de todos los servicios transferidos a las CCAA, para un esfuerzo fiscal también igual. Otros piensan que sería suficiente con una aproximación de los niveles de prestación, sin llegar a la igualdad total entre CCAA, o que bastaría con garantizar la igualdad para algunos servicios, por ejemplo, los fundamentales; esto es, son partidarios de una nivelación parcial.

Los argumentos económicos no son concluyentes para preferir una nivelación total o parcial. Se trata de una decisión política que corresponde adoptar al Estado, previa coordinación con las CCAA, y que reflejará la importancia que se atribuya en cada momento a valores como la solidaridad o la competencia entre regiones. En las actuales circunstancias del país, parece más viable –no digo deseable– la nivelación parcial; y más aún si se produce la integración en los mecanismos de nivelación de las comunidades forales, de la que me ocupo más adelante. La nivelación parcial es, por otra parte, el sistema habitual en los países federales con los que nos comparamos.

En cualquier caso, de acuerdo con la Constitución, el grado de nivelación debe establecerse entre dos límites que no se pueden rebasar. El límite superior es la nivelación plena. El inferior corresponde a la nivelación de los servicios públicos fundamentales,

The Equalization Debate in the Forthcoming Review of the Regional Financing System

The financing system for Spain's Autonomous Communities (ACs) is coming up for review. This will bring to the table many questions in need of reform. Undoubtedly one of the main issues, and one of the thorniest, is that of equalization. In this paper I wish to present some ideas on the questions that might be addressed in order to correct the deficiencies of the equalization system as it stands (for a more detailed analysis, see López Laborda, 2014a, 2014b). It is my belief that the stability of the financing model (and, probably, much more) depends on the way in which this problem is tackled.

The first thing that needs to be decided is the degree of equalization we wish to guarantee; in other words, to what extent should the gap be closed between the fiscal capacity and the expenditure needs of the regions. The fiscal capacity (or "normative collection") is the yield an AC can obtain from its so-called "ceded" (transferred) taxes when levying a given tax rate on its taxpayers and acting with a certain degree of efficiency in its tax management. An ACs spending needs are the expenses it must incur to provide the same level of public services as provided by the other communities. Some believe that equalization should be full, thus guaranteeing equality in the provision of all services transferred to the ACs, for a tax effort that is also equal. Others believe that an attempt to bring service levels largely in line would be enough, without the need to achieve full equality between the ACs, or that it would be sufficient to guarantee the equality of some services, for example, the basic services; that is, they are in favor of partial equalization.

Economic arguments are inconclusive with regard to the preference for full or partial equalization. It is, after all, a political decision that has to be taken by the central government, in coordination with the ACs, and which reflects the importance attached at each moment to such values as solidarity and competition between the regions. In the circumstances that the country currently finds itself, partial equalization seems more viable –not to say desirable; and even more so if integration is achieved in the equalization mechanisms of the "foral" communities, which I examine below. Partial equalization is, moreover, the system usually adopted in the federal countries with which we compare ourselves.

Arguments aside, according to the Spanish Constitution, the degree of equalization must be established between two limits, neither of which must be exceeded. The upper limit is that of full equalization. The lower limit corresponds to the equalization of basic public services (the exact services to be identified by the central

cuya identificación también es competencia del Estado, y que ha de satisfacerse en todo caso para cumplir el principio de igualdad de todos los españoles (arts. 139.1 y 149.1.1.^a CE).

Establecido el objetivo de nivelación, a continuación han de estimarse las necesidades de gasto para los servicios objeto de igualación. Esta es una cuestión que se ha resuelto siempre mal, al combinar la aplicación de indicadores habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada (población, superficie, etc.) con la imposición de la garantía de la financiación preexistente (la célebre garantía del *status quo*) y con la utilización de fondos especiales y reglas de modulación, que se explican más por la necesidad de replicar un resultado previamente decidido o negociado que por razones técnicas. La consecuencia de este procedimiento –aplicado, además, con notable opacidad– es la aparición de diferencias difícilmente justificables entre CCAA y la insatisfacción generalizada de estas con el sistema.

Creo que una buena manera de abordar este problema sería sacarlo de la discusión entre CCAA, ya que cada comunidad siempre encontrará argumentos para apoyar los criterios que la favorezcan, en detrimento de los que benefician a las demás; y atribuir la competencia de cuantificación de las necesidades de gasto a un órgano independiente, al estilo de la Commonwealth Grants Commission australiana. De adoptarse esta metodología, cesarían las continuas disputas en torno a las necesidades de gasto de las CCAA y se aseguraría la operatividad del principio de ordenación (u “ordinalidad”), sobre el que volveré enseguida.

La tercera etapa estriba en calcular la capacidad fiscal de las CCAA. Aunque la labor sea compleja, debería intentarse cuantificar, con mayor precisión que hasta ahora, la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” (se puede consultar una propuesta al respecto en López Laborda y Zabalza, 2015). En su caso, esta competencia podría atribuirse al mismo órgano independiente mencionado en el párrafo anterior.

El último paso consiste en diseñar un sistema de transferencias de nivelación, complementarias de la capacidad fiscal autonómica, y destinadas a alcanzar los objetivos de nivelación determinados, tanto en el año base que se fije como en cualquier otro posterior de aplicación del sistema. En aras de una mayor transparencia y sencillez, debería suprimirse la plétora de fondos del modelo actual y sustituirse por una única transferencia. Un sistema así concebido respetará, sin ninguna duda, el principio de ordinalidad, interpretado como la garantía de que, si una comunidad tiene una capacidad tributaria por unidad de necesidad superior a otra, no pueda tener menos ingresos por unidad de necesidad que esta otra una vez que hayan operado los instrumentos de nivelación.

Una complicación adicional presenta la transición desde el modelo de financiación vigente hacia otro similar al esbozado en este trabajo si, como parece previsible, sigue operando la cláusula del *status*

government), and which in any case must be satisfied in order to comply with the principle of equality of all Spaniards (arts. 139.1 and 149.1.1 of the Spanish Constitution).

Having established the goal of equalization, we next need to estimate the expenditure needs for the services that are subject to equalization. This is a question that has always been poorly resolved, by combining the usual indicators adopted in the literature and in other countries (population, area, etc.) with the imposition of a pre-existing funding guarantee (the well-known guarantee of the *status quo*) and with the use of special funds and rules of adjustment, which are explained more by the need to replicate a previously determined or negotiated result than by technical reasons. The consequence of this procedure – applied, moreover, with a considerable lack of transparency – is the emergence of differences between the ACs that are difficult to justify and widespread dissatisfaction among the communities with the financing system.

I believe a good way of tackling this problem would be to remove it altogether from the debate between the ACs – since each community will always find arguments to support the criteria that favor it most, to the detriment of those that benefit the others – and to appoint an independent body with the responsibility for quantifying their expenditure needs, as happens in Australia with its Commonwealth Grants Commission. By adopting this methodology, we would put an end to the continuous disputes over the spending needs of the ACs and we would ensure the effectiveness of the principle of “ordinality”, to which I shall return later.

The third step is to calculate the fiscal capacity of the ACs. Although this task is complex, attempts should be made to quantify more precisely (than has been done so to date) the “normative” collection of the traditionally ceded taxes: net wealth tax, inheritance and gift tax, capital transfer tax (for a proposal in this regard, see Lopez Laborda and Zabalza, 2015). Here again this responsibility could be assigned to the same independent body as mentioned in the previous paragraph.

The last step is to design a system of equalization transfers that complements the fiscal capacity of the ACs and which seeks to achieve the objectives of equalization, both in the base year and in any subsequent year in which the system is applied. In the interests of greater transparency and simplicity, the plethora of funds operated in the current model needs to be suppressed and replaced by a single transfer. Such a system would, undoubtedly, respect the principle of “ordinality”, the guarantee that, if an AC has a fiscal capacity per need unit (the adjusted population) greater than another, it cannot receive less revenues per need unit than this AC once the instruments of equalization have been applied.

An additional complication is presented by the transition from the current financing system to one similar to that outlined in this paper if, as seems likely, the *status quo* clause continues to be applied and

quo y no se pueden reducir los ingresos de ninguna comunidad en el año base del nuevo sistema. La transición se podría hacer, además de utilizando, en su caso, los ingresos adicionales proporcionados por el Estado, actuando sobre las reglas de evolución de los ingresos regionales: ralentizando el crecimiento de estos para unas comunidades y acelerándolo para otras, hasta convergir a las cifras del nuevo sistema en el plazo que se determinase.

Por supuesto, nada de lo anterior sirve para mucho si en la nivelación no participan las comunidades forales, con el período de adaptación que se estime necesario. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, no debe quedar ninguna duda de que la nivelación es un instrumento de la solidaridad del Estado y, como tal, carga no asumida por las comunidades forales, en cuya financiación deben participar también estas. La integración de estos territorios en el sistema de nivelación eliminaría una de las principales causas de discrepancia entre los resultados financieros generados por los regímenes común y foral (aunque subsistirían otras, como el ajuste a consumo del IVA o el cálculo de las cargas no asumidas) y, consiguientemente, contribuiría a cegar una de las fuentes de inestabilidad del propio sistema común. La participación de las comunidades forales en la nivelación es perfectamente compatible con el mantenimiento de las especificidades del Concierto y el Convenio. Aunque no se trata de un problema técnicamente baladí, tampoco es irresoluble. Requiere de la cuantificación de las necesidades de gasto de esas comunidades, de acuerdo con los objetivos de nivelación señalados para el conjunto de CCAA; de la estimación de la recaudación normativa de los tributos concertados y convenidos; y de la modificación del importe del cupo y la aportación, para cubrir la diferencia entre necesidades de gasto y capacidad fiscal.

Y una última reflexión. Es cierto que el modelo de financiación se ha desarrollado extraordinariamente en estos 35 años, pero lo ha hecho a partir de unas normas constitucionales escasas y poco precisas. Quizás fuera este un buen momento para iniciar también una discusión sobre qué principios y normas podrían incluirse en la Constitución para garantizar, con la rigidez asociada a esta Ley, la autonomía financiera, la solidaridad y la calidad y previsibilidad de los ingresos autonómicos.

Referencias bibliográficas

- López Laborda, J. (2014a), "El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación", *Mediterráneo Económico*, nº 25: "Un nuevo modelo económico para España", pp. 147-163.
López Laborda, J. (2014b), "Posibles reformas en la regulación constitucional de la financiación autonómica", *Fedeia Policy Papers – 2014/02*, Madrid: FEDEA.
López Laborda, J. y Zabalza, A. (2015): "A vueltas con la autonomía tributaria", *Papeles de Economía Española*, nº 143, pp. 94-109.

it proves impossible to reduce the revenues of any of the ACs in the base year of the new system. As well as using the additional revenues (if any) provided by the central government, the transition could be implemented by modifying the rules of evolution of regional revenues: slowing the growth of these for some communities and accelerating them for others, until they converge on the figures fixed for the new system within the pre-determined period.

Of course, none of the above proposals serves for much if the "foral" communities do not participate in the equalization and within the period of adjustment deemed necessary. Following the ruling of the Constitutional Court 31/2010, there can be no doubt that equalization serves as an instrument of State solidarity and, as such, the "foral" communities should also participate in the financing of the system. The integration of these territories in the equalization system would eliminate one of the main causes of discrepancy between the financial results generated by the "common" and the "foral" regimes (although others would remain, such as VAT collection adjustment and the calculation of central government responsibilities) and, consequently, it would contribute to overcoming one of the sources of instability of the common system itself. The participation of the "foral" communities in the equalization system is perfectly compatible with maintaining the specific characteristics of the *Concierto* (signed with the Basque Country) and the *Convenio* (signed with Navarre). Although it is far from a technically trivial problem, it is not unsolvable. It requires quantifying the expenditure needs of these communities in keeping with the equalization objectives identified for all the ACs; the estimation of the 'normative' collection of taxes under the *Concierto* and *Convenio*; and the modification of the *cupo vasco* and the *aportación navarra* (i.e. the respective transfers from the "foral" communities to central government) to cover the difference between expenditure needs and fiscal capacity.

And one final thought. It is true that the financing model has developed remarkably in these last 35 years, but it has done so based on very vague constitutional requirements. The time would seem to be ripe to initiate a debate regarding the principles and norms that need to be included in the Constitution to guarantee, with the force associated with this fundamental law, the financial autonomy, the solidarity, and the quality and predictability of regional revenues.

References

- López Laborda, J. (2014a), "El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación", *Mediterráneo Económico*, nº 25: "Un nuevo modelo económico para España", pp. 147-163.
López Laborda, J. (2014b), "Posibles reformas en la regulación constitucional de la financiación autonómica", *Fedeia Policy Papers – 2014/02*, Madrid: FEDEA.
López Laborda, J. and Zabalza, A. (2015), "A vueltas con la autonomía tributaria", *Papeles de Economía Española*, nº 143, pp. 94-109.



Jorge Martínez-Vázquez

*International Center for Public Policy (Georgia State University)
GEN (Universidad de Vigo)*

El futuro de la financiación autonómica en España

Las cuatro últimas décadas han sido testigo de una transformación institucional profunda en el gobierno de España, destacando la implantación del llamado "Estado de las autonomías". En este proceso todavía inacabado se han hecho muchas cosas bien y otras no tanto. El objetivo de esta nota es proponer una serie de líneas de reforma para el actual sistema de financiación autonómica. Pero para saber a dónde deberíamos ir es preciso antes entender con claridad de dónde venimos y dónde estamos.

Perspectiva histórica

Es relativamente fácil identificar los aspectos claramente positivos del proceso. En cuatro décadas, España ha pasado a ser uno de los estados fiscalmente más descentralizados a escala mundial. Aunque es un estado constitucionalmente unitario, en la realidad y desde el punto de vista financiero, hoy es en muchos aspectos más federal que un buen número de estados formalmente federales, incluyendo Alemania, Australia, India, México y Rusia. El proceso de reforma ha sido metódico y escalonado, sin grandes rupturas en la provisión de los servicios públicos, preservándose la "unidad de mercado" y capeando en buena medida la estabilidad presupuestaria aun en épocas, como la presente, de crisis. Virtualmente en la actualidad la mitad del gasto público es gestionado por los gobiernos subcentrales (el 35% por las CC.AA.)

No obstante, tampoco es difícil identificar los rasgos y elementos negativos del proceso. En primer lugar, el sistema fue inicialmente diseñado con una asimetría injustificada y sin parangón en el mundo. La asimetría que supone el régimen foral es el "pecado original" de la Constitución de 1978 y ha causado a través de los años daños profundos en la cohesión a escala estatal. Desde el comienzo del proceso ha dominado el imperativo político o 'federalizante' sobre el técnico o 'descentralizante,' de cómo conseguir una provisión más eficiente de los servicios públicos. Ello ha implicado ignorar el principio de subsidiariedad e, institucionalmente, ha conllevado la minoración de los municipios. Ha existido falta de estabilidad, con hasta 5 reformas del sistema de financiación, y también fallos reiterados de coordinación y deslealtad institucional. Por último, el sistema ha operado con una arquitectura desequilibrada, con mucha más descentralización del gasto que de los ingresos, acompañada de un raquítilo ejercicio de la capacidad tributaria y dependencia de las CCAA de las transferencias de la administración central. Ello ha supuesto la presencia de una restricción presupuestaria blanda con baja

The Future of Spain's System for Financing the Autonomies

The last four decades have been witness to a major institutional transformation in the government of Spain, most notably the introduction of the "State of the Autonomies." In this ongoing process many things have been done well – others less so. The aim of this paper is to propose a series of reforms for the current financing system of the Autonomous Communities (ACs). However, in order to prepare this road map, we first need a clear understanding of the route that has been taken to get to where we currently stand.

Historical Panorama

It is relatively easy to identify the positive steps that have been taken in this process. In four decades, Spain has become one of the most fiscally decentralized states in the world. Although constitutionally Spain is a unitary state, in practice, and from a financial perspective, it is today in many ways more federal than many formally federal states, including Germany, Australia, India, Mexico and Russia. The reform process has proceeded in a staggered, methodical manner, without any major disruptions in the provision of public services, sustaining the "unity of the market" and largely maintaining budgetary stability even in such times as the present crisis. Today virtually half the public expenditure is managed by sub-central governments (35% by the ACs).

Yet at the same time it is not difficult to identify the negative features and elements in this process. First, the system was set up with an unjustified asymmetry that is without parallel in the world. The asymmetry of the "foral" regime is little less than the "original sin" of the 1978 Constitution and over the years it has caused great damage to state-level cohesion. From the outset of the process the political or 'federalizing' imperative has taken precedence over the technical or 'decentralizing' imperative regarding how to achieve a more efficient provision of public services. This has meant ignoring the principle of subsidiarity and, institutionally, has led to the diminution of the role of the municipalities. There has been a lack of stability, with as many as five reforms of the financing system, as well as repeated episodes of poor coordination and institutional disloyalty. Finally, the system was implemented with an unstable structure, with a much greater decentralization of spending than of revenues, accompanied by an insufficient fiscal capacity and the subsequent dependence of the ACs on transfers from the central government. This has meant the presence of a soft budget constraint with low levels of accountability and fiscal responsibility on the part of the ACs.

rendición de cuentas y con baja responsabilidad fiscal por parte de las CC.AA.

Los grandes problemas en la actualidad

En síntesis, los problemas principales del sistema de financiación de las CC.AA. en la actualidad son, la suficiencia y sostenibilidad fiscal, por un lado, y el desorden de la nivelación interterritorial, por otro (Lago y Martínez-Vázquez, 2015).

En cuanto al primer problema, el sistema sigue enfrascado en paralizantes disputas sobre la suficiencia de los recursos. El problema fundamental es que ha sido una equivocación insistir en que la suficiencia se determine exógenamente. Ello no se puede hacer así porque la comparación a escala internacional no sirve dadas la diversidad de competencias y carteras de servicios. Y si la referencia es la media autonómica estaríamos hablando más de nivelación y necesidades de gasto relativas que de suficiencia global. Tampoco es válida la comparación en el tiempo ya que se ve afectada por cambios en la cartera de servicios, mientras que la negociación entre niveles de gobierno se ve influenciada por la asimetría cambiante en la fuerza negociadora. En realidad, la suficiencia sólo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre los gobiernos y los votantes en un marco de flexibilidad institucional y financiera para las CC.AA. Esto es, sería el proceso democrático de selección del nivel de gasto y la carga tributaria que conlleva dentro de cada comunidad quien determinaría el grado de suficiencia. La necesaria flexibilidad financiera con autonomía tributaria en un contexto de restricción presupuestaria implicaría varias cosas. Primero, acuerdo sobre una lista cerrada de tributos como impuestos propios, que podría incluir los 'propios' y los ahora "cedidos" (salvo el IVA); segundo, aceptar el principio de cohabitación de las bases tributarias; tercero, fijar la forma de ejercitar autonomía en política tributaria por parte de las CC.AA. (tipos, bases, etc.); y cuarto, definir como responsables de la administración tributaria a las CC.AA. para sus impuestos pero dejando la puerta ampliamente abierta a la colaboración entre niveles.

En cuanto al segundo problema, el referido como desorden de la nivelación, el análisis de los datos recientes revela reordenaciones sustanciales al comparar los recursos tributarios y globales de las CC.AA. Frecuentemente las que más contribuyen al sistema son las que salen malparadas en términos de recursos totales per cápita y la mayoría de los diferenciales en financiación por habitante ajustado tienen poco o nada que ver con la capacidad fiscal o las necesidades de gasto pactadas. Esta ausencia de factores objetivables lleva a una sensación de injusticia y de arbitrariedad en materia de nivelación. Aunque hubo un avance con la introducción del "Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales" en 2009, los demás fondos del sistema desbaratan el modelo y mantienen el statu quo. La falta de equidad de los resultados finales se agrava por la falta de participación en

Today's Main Problems

In short, the main problems of the financing system of the ACs today are fiscal inadequacy and non-sustainability, on the one hand, and the disorderly state of interregional equalization, on the other (Lake and Martínez-Vázquez, 2015).

Regarding the first problem, the system remains locked in paralyzing disputes about the adequacy of resources. The problem is that it was a mistake to insist that adequacy be determined exogenously. This is simply not feasible, as an international comparison cannot provide data about the diversity of skills and service portfolios. And were the point of reference to be the regional average, we would have to speak more in terms of equalization and relative expenditure needs than in terms of overall adequacy. Nor is it valid to make comparisons over time as they are affected by changes in the portfolio of services, while negotiations between the different tiers of government are influenced by changing asymmetries in bargaining power. In fact, adequacy can only be determined endogenously, through the interaction between governments and voters in a framework of institutional and financial flexibility for the ACs. In other words, it should be the democratic process of selecting the level of spending and the tax burden within each community that determines the degree of adequacy. The requisite financial flexibility, combined with fiscal autonomy, in a context of budgetary constraints has several consequences: first, an agreement on a closed list of taxes that could include both a AC's 'own' taxes and those 'ceded' to it (excluding VAT); second, acceptance of the principle of the joint existence of tax bases; third, the establishment of the means for exercising autonomy in the tax policy of the ACs (tax rates, bases, etc.); and fourth, making the ACs responsible for the administration of their taxes but leaving the door open to collaboration with other tiers of government.

As for the second problem – the disorderly state of the equalization system, an analysis of recent data reveals substantial variations when comparing the fiscal resources and the overall resources of the ACs. Often the main contributors to the system come off poorly in terms of total resources per capita and most of the differentials in funding adjusted per capita have little or nothing to do with the fiscal capacity or expenditure needs agreed to. This absence of objective factors leads to a sense of injustice and arbitrariness in the system of equalization. Although progress was made with the introduction of the "Guarantee Fund for Basic Public Services" in 2009, other funds in the system have tended to disrupt the model and maintain the status quo. The inequality of the final results is compounded by the fact that the "foral" ACs do not participate in the equalization mechanism. Solving the confusion in the system of interterritorial equalization will require determining explicit limits to the reorganization, embracing partial equalization, deciding on the benchmark for expenditure needs ("adjusted per capita" or population), and significantly increasing the participation of the "foral" Communities via the re-calculation

la nivelación de las CC.AA forales. Resolver el galimatías actual en la nivelación interterritorial requerirá determinar límites explícitos a la reordenación, abrazar la nivelación parcial, decidir sobre la referencia a tomar como necesidad de gasto ("habitantes ajustados" o población), e incrementar significativamente la participación de las Comunidades Forales a través del recomputo del cupo. Se trataría de encontrar un nuevo equilibrio entre la nivelación como 'pegamiento social' y la nivelación como 'fuente de descontento' en las regiones contribuyentes netas.

Objetivos básicos a perseguir en la reforma del sistema de financiación de las CC.AA.

Las CC.AA. más ricas deberían ser capaces de autofinanciar la totalidad de sus necesidades de gasto propias, pero sin perjuicio de recibir también transferencias condicionales del gobierno central para las funciones delegadas. Las CC.AA. menos ricas y/o con necesidades de gasto más altas recibirían transferencias de nivelación suficientes para la provisión de servicios mínimos estándar a un nivel de esfuerzo tributario estándar; pero sin que ello lleve a la reordenación. El rediseño de asignación de ingresos y transferencias debe perseguir que las CC.AA. internalicen lo más posible el verdadero coste marginal de los fondos públicos. La autonomía tributaria solo cobrará sentido si se ejerce, lo que a su vez exigirá una restricción presupuestaria dura con una mayor rendición de cuentas y responsabilidad fiscal. Desde un punto de vista más práctico, el aumento de los grados de libertad y espacio fiscal de las CC.AA. requerirá la separación real y formal de responsabilidades tributarias a través de la introducción de impuestos separados a distintos niveles de gobierno. Para las CC.AA podrían incluir entre otros un IRPF separado del IRPF central, consumos específicos, clarificación del alcance de los impuestos "propios," clarificación y mejor uso de la imposición energética y ambiental. La autonomía tributaria se vería reforzada con una estructura de administración tributaria también separada, pero con amplias opciones de cooperación en materia de recaudación y el uso de información entre distintos niveles.

Hacia un Sistema Fiscal Federal en una Constitución Reformada

Las reformas sugeridas arriba quedarían muy cerca de informar una reforma constitucional de corte federal, la cual podría dar cabida a las aspiraciones de Cataluña. Pero, sobre todo, redundaría en unas relaciones intergubernamentales más estables, transparentes y responsables en toda España. De manera más precisa, la reforma fiscal federal requeriría: (i) Separación de esferas de responsabilidad e influencia claramente especificadas en la Constitución para cada nivel de gobierno, sin injerencias de otros niveles de gobierno en lo que sea competencia exclusiva; (ii) Introducción de un alto grado de flexibilidad financiera con un régimen de impuestos separados claramente especificados en la Constitución; (iii) Sistema de transferencias intergubernamentales

of their *cupo* (i.e. the transfers from the "foral" communities to central government). It is a question of finding a new balance between equalization that can serve as Spain's 'social glue' and equalization as a 'source of discontent' in the net contributing regions.

Main Objectives in Reforming the Autonomous Communities' Financing System

The richest ACs should be able to self-finance all of their own spending needs, but without this affecting their right to also receive conditional transfers from central government for delegated functions. The less wealthy ACs, or those with higher expenditure needs, would receive adequate equalization transfers to provide minimum standard services at a standard level of tax effort, but without this leading to a reorganization of the system. The redesign of the allocation of revenues and transfers should ensure that the ACs internalize as much as possible the real marginal costs of public funds. Tax autonomy only makes sense if it is exercised, which in turn requires strict budget constraints with higher levels of accountability and fiscal responsibility. From a more practical point of view, increasing the ACs' fiscal freedom and space requires the formal separation of responsibilities for taxing with the introduction of separate taxes at different tiers of government. For the ACs they could include, among others, a separate income tax from that levied centrally, specific consumption taxes, a clarification of the scope of an AC's "own" taxes and a clarification and better use of energy and environmental taxation. Tax autonomy would be strengthened with a separate tax administration system, but with ample options for cooperating between tiers in matters of revenue collection and the use of information.

Towards a Federal Fiscal System in a Reformed Constitution

The reforms outlined above come very close to a federal constitutional reform, which could accommodate the aspirations of Catalonia. But, above all, they would result in more stable, transparent and accountable intergovernmental relations for the whole of Spain. More specifically, the federal tax reform would require: (i) the separation of spheres of responsibility and influence, clearly specified in the Constitution, for each tier of government, without interference from other levels of government in what would be exclusive competences; (ii) the introduction of a high degree of financial flexibility with a separate tax regime, again clearly specified in the Constitution; (iii) a system of intergovernmental equalization transfers including expenditure needs and fiscal capacity but without any reorganization; (iv) a no-bailout clause between different tiers of government that should operate within strict budget constraints; and (v) ironclad preservation of the unity of the market by eliminating the possibility of discrimination of goods on the grounds of their origin

de nivelación incluyendo necesidades de gasto y capacidad tributaria pero sin reordenación; (iv) Clausula de no rescate financiero entre los distintos niveles de gobierno que deben operar con restricción presupuestaria rígida; y (v) Preservación blindada de la unidad de mercado eliminando la posibilidad de discriminación por origen o destino de las mercancías. También dentro del ámbito fiscal sería deseable reconocer explícitamente en la Constitución el régimen municipal, encontrar fórmulas para corregir la inequidad presente en el régimen foral tales como el re-cómputo del cupo y la participación en la nivelación y por último el reforzamiento de las instituciones de cooperación y diálogo con la introducción de mecanismos de resolución de conflictos fuera del Tribunal Constitucional.

Referencias bibliográficas

Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2015), "Quo vadis?: el sistema de financiación autonómica y perspectivas de cambio" *Papeles de Economía Española*, n.º 143.

or destination. It would also be desirable to give explicit recognition in the Constitution to the municipal tax system, to find ways of correcting the inequality of the "foral" system by recalculating the cupo and insisting that these ACs participate in the equalization system and, ultimately, to strengthen the institutions of cooperation and dialogue by introducing mechanisms for resolving disputes outside the Constitutional Court.

References

Lago Peñas, S. and Martínez-Vázquez, J. (2015), "Quo vadis?: el sistema de financiación autonómica y perspectivas de cambio" *Papeles de Economía Española*, n.º 143.



Marcelin Joanis
Polytechnique Montréal
CIRANO

La evaluación de la autonomía de Québec en el imperfecto federalismo fiscal de Canadá

La situación política y fiscal de Quebec puede parecer, a primera vista, paradojal. Como provincia de una de las federaciones más descentralizadas del mundo —según ciertos datos, la más descentralizada—, dispone de una importante autonomía en numerosas áreas de orden tributario y gasto público. No obstante, cuenta asimismo con un movimiento separatista que tiende a resaltar las imperfecciones de las instituciones canadienses. Este artículo examina las líneas generales de la autonomía de ingresos y gastos de Quebec, para luego ahondar en determinadas cuestiones de diseño relacionadas con las instituciones del Gobierno federal canadiense, incluidas las transferencias entre la Administración federal y las administraciones provinciales.

Gastos

Los gastos reflejados en los libros contables son probablemente la principal baza de la autonomía provincial de Quebec. Con unos gastos/ingresos que representan un 20% de su PIB, las provincias canadienses pueden considerarse sin lugar a dudas las principales prestatarias de servicios públicos del país¹. Todas las provincias (no solo Quebec) tienen soberanía sobre amplias esferas de la actividad pública, especialmente en la dilatada área de la política social. Sanidad, educación (incluida la educación superior) y asistencia social recaen sin excepción entre las competencias provinciales exclusivas. Con la importante salvedad de las transferencias monetarias a los más mayores y a los desempleados, el papel del Gobierno federal en política social se limita a áreas específicas, como la regulación de medicamentos o la prestación de servicios sociales a los veteranos de guerra y a las comunidades aborígenes.

La mayoría de las partidas de gastos de Canadá recaen de *iure* bajo la competencia exclusiva de los gobiernos provinciales o del Gobierno federal (según la Constitución, los gobiernos municipales son como “criaturas” de las provincias). Las excepciones incluyen competencias compartidas en agricultura e inmigración, y en cuanto a las principales competencias federales

Assessing Québec's Autonomy in Canada's Imperfect Fiscal Federalism

Québec's fiscal and political situations might, at first glance, appear as a paradox. As a province of one of the world's most decentralized federations -- if not the most decentralized by some metrics -- it has considerable autonomy in many tax and spending areas. Yet, it boasts a mainstream separatist movement that tends to focus on the imperfections of Canada's institutions. This article surveys the contours of Québec's expenditure and revenue autonomy before addressing some key design issues for Canada's federal institutions, including federal-provincial transfers.

Expenditure

It is on the expenditure side of the ledger that provincial autonomy arguably plays its key role. With revenues and expenditures representing more than 20% of GDP, Canadian provinces can indeed be seen as the country's primary provider of public services¹. All provinces (not only Québec) exert sovereignty in large spheres of public activity, especially in the broad area of social policy. Health care, education (including higher education) and social assistance all fall into what are essentially exclusive provincial responsibilities. With the major exceptions of cash transfers to the elderly and the unemployed, the federal government's role in social policy remains limited to specific domains such as the regulation of medicinal products or the provision of social services to war veterans and aboriginal communities.

Most expenditure areas in Canada are *de jure* exclusive responsibilities of either the provincial or the federal order of government (the municipal level is deemed a creature of provinces by the Constitution). Exceptions include joint constitutional responsibility in agriculture and immigration. Major exclusive federal responsibilities include national defense, monetary policy and international trade.

The high degree of provincial autonomy has led to diverging policy choices across provinces, with a tendency for Québec to adopt more progressive social policies than the other

¹ Se puede consultar un reciente análisis comparativo de los casos de Canadá, España y Estados Unidos en Ruiz-Huerta, Leenhouts y Vaillancourt (2014). Una consecuencia previsible de la alta autonomía de las provincias en materia de ingresos y gastos es que las provincias canadienses tienen, en general, una deuda pública elevada. Y Quebec destaca especialmente en ese sentido.

¹ A recent comparative analysis of the Canadian, Spanish and U.S. cases is provided by Ruiz-Huerta, Leenhouts and Vaillancourt (2014). An unsurprising consequence of high provincial autonomy in both revenue raising and spending is that Canadian provinces have, as a whole, a high level of public debt. This is especially true for Québec.

exclusivas, destacan la defensa nacional, la política monetaria y el comercio internacional.

El alto grado de autonomía provincial ha conducido a políticas divergentes entre provincias y, en ese sentido, Quebec tiene tendencia a adoptar políticas sociales más progresivas que el resto de provincias (también impuestos más altos). En las últimas décadas, por ejemplo, Quebec ha puesto en marcha un sistema de subvenciones para el cuidado de niños² y un seguro obligatorio para medicamentos. Estas políticas diferenciadas pueden allanar el camino a la aprobación de programas similares en otras provincias o a nivel federal (se está debatiendo actualmente), igual que sucedió con la provincia de Saskatchewan en los años sesenta, que fomentó el desarrollo de sistemas de sanidad pública en las demás provincias. En contadas ocasiones, Quebec ha logrado desmarcarse de ciertos programas federales (es el caso del Plan de Pensiones de Quebec, diferenciado del Plan de Pensiones de Canadá, aunque su alcance no varía demasiado) o hacer uso de competencias diferenciadas (filtrar la inmigración según los conocimientos de francés, entre otros). Pero, en general, las distintas políticas de Quebec obedecen al grado de autonomía compartido por todas las provincias.

Ingresos

En cuanto a los ingresos reflejados en el presupuesto, las provincias canadienses tienen acceso de *facto* a las mismas fuentes que el Gobierno federal, con ciertas excepciones predecibles y limitadas (derechos de aduana, señorío). A pesar de la redacción de la Constitución, que parece reservar los impuestos indirectos al Gobierno federal, las provincias tienen libre acceso a los impuestos que gravan los bienes y servicios, además del impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por lo tanto, las provincias y el Gobierno federal comparten la mayoría de las bases imponibles de Canadá, en la teoría y en la práctica. En algunos casos, se aplicaron en su momento ciertos acuerdos explícitos que regulaban cómo se compartían los impuestos —con los puntos de conexión fijados por ley para cada nivel de gobierno—, pero ya no son aplicables y en la actualidad no existe mecanismo formal alguno para coordinar la política fiscal³.

En lo referente a la recaudación de impuestos, Quebec es la única provincia que cuenta con una agencia tributaria propia. En las demás provincias, los impuestos se recaudan a través de la agencia federal, que actúa en nombre de cada provincia. Por tanto, las provincias suelen aplicar las definiciones de las bases

provincias (together with higher taxes). In recent decades, for example, Québec has developed a subsidized daycare system² and a mandatory insurance regime for prescription drugs. These unique policies may eventually pave the way to the adoption of similar programs in other provinces or at the federal level (discussions are ongoing), as Saskatchewan's leadership in the 1960s fostered the development of public health care systems in the other provinces. In rare instances, Québec has been allowed to opt out of federal programs (e.g. the Québec Pension Plan is separate from the Canada Pension Plan, though they are very close in scope) or to exert distinct responsibilities (e.g. in selecting immigrants based on knowledge of the French language). But in general, Québec's distinct collective choices tend to be the result of the province's exploitation of a degree of autonomy that is available to all provinces.

Revenue

On the revenue side of their balance sheet, Canadian provinces have *de facto* access to the same revenue sources as the federal government, with some limited and predictable exceptions (custom duties, seigniorage). Despite the Constitution's wording that would appear to reserve indirect taxation to the federal government, provinces have a free access to taxes on goods and services in addition to the personal and the business income taxes. Hence, most tax bases in Canada are shared between the provinces and the federal government, both in principle and in practice. While there used to be, for some of them, explicit tax-sharing agreements (with legislated tax points for each level of government), these do not exist anymore and there is no formal mechanism to coordinate tax policy³.

In terms of tax collection, Québec is the only province with its own income tax-collection agency. In all other provinces, income taxes are collected by a federal agency on behalf of each province. This federal collection of provincial taxes tends to force provinces into using the federal tax base definitions. The same isn't true for Québec whose tax bases differ somewhat from the federal ones. The Québec income tax was created unilaterally in the 1950s to protest against the federal government's reluctance to withdraw from tax room 'lent' by the provinces to the federal government during World War II. The costs and benefits of such asymmetric arrangements for tax collection in Québec vs. the rest of Canada is often debated and involves balancing the costs arising from duplicated public agencies and compliance costs for individuals and businesses, and the benefits for the Québec government in tax policy flexibility to pursue objectives that may differ from the

² Este innovador sistema de Quebec es objeto de estudio por parte de numerosos economistas, especialmente por sus efectos en la participación de la mujer en el mercado laboral. Al respecto, véase, por ejemplo, Baker, Gruber y Milligan (2008).

³ Con respecto a las responsabilidades específicas o compartidas desde una perspectiva internacional, véase Jametti y Joanis (2010).

² Québec's innovative daycare system is being studied by many economists, especially for its effect on female labour force participation -- see, for instance, Baker, Gruber and Milligan (2008).

³ On the theme of shared vs. specific responsibilities in an international perspective, see Jametti and Joanis (2010).

imponibles federales, pero en Quebec eso no sucede y sus bases imponibles difieren ligeramente. El impuesto sobre la renta de Quebec se creó unilateralmente en los años cincuenta como reacción a la reticencia del Gobierno federal a eliminar de los impuestos el espacio fiscal que le habían cedido las provincias durante la Segunda Guerra Mundial. Los costes y los beneficios de esos acuerdos tan asimétricos para la recaudación impositiva en Quebec con respecto al resto de Canadá es un tema habitual de debate. Conlleva encontrar el equilibrio entre, por un lado, los costes derivados de la duplicación de organismos públicos y los costes de cumplimiento de personas físicas y jurídicas, y por el otro, los beneficios para el Gobierno de Quebec de una política fiscal más flexible para cumplir unos objetivos que puedan diferir de los del Gobierno federal. Sobre este tema, cabe destacar que para el impuesto sobre los bienes y servicios provincial y federal (bastante armonizado), Quebec y Ottawa firmaron a principios de los noventa un acuerdo para el cobro conjunto de dicho impuesto a través de la Agencia Tributaria de Quebec.

Evidentemente, la autonomía en materia de política y recaudación fiscal tiene un peso político considerable para el Gobierno de Quebec, con un fuerte valor simbólico como acto de soberanía. No está claro si dicha autonomía sobre los ingresos redonda en un beneficio económico neto o en un coste neto. Sin embargo, en la práctica, y con independencia de su signo, el beneficio económico neto de esa autonomía no parece probable que sea cuantioso en comparación con las consecuencias de la autonomía de gasto.

Instituciones federales

Las áreas de responsabilidad compartida en materia de gastos tienen una importancia relativa en la actividad pública canadiense: históricamente ha habido poco margen para la cooperación entre el Gobierno federal y las provincias. Más allá de las reuniones informales de los responsables públicos y los (cada vez más) occasioales encuentros entre el Gobierno federal y las provincias, los dos niveles de Gobierno tienen tendencia a operar en dos mundos separados. En realidad, la clave del problema del federalismo canadiense probablemente radique en que no existen instituciones eficaces (como sería un Senado federal reformado) que permitan la participación de las provincias en temas federales.

En cuanto a la coordinación interprovincial (todas las provincias o grupos de provincias), se puede decir que existe hasta cierto punto. Aunque la Constitución no se pronuncia al respecto, las conferencias interprovinciales regulares forman parte del tejido de la tradición política canadiense. Ahora bien, dichas reuniones suelen llevarse a cabo sin un papel formal del Gobierno federal, que aún menos adopta funciones de coordinación. En los últimos diez años, las provincias han interactuado más formalmente con un órgano *ad hoc* llamado Consejo de la Federación, de nuevo sin representación federal formal.

federal government's objectives. On this theme, it is noteworthy that, for the (fairly) harmonized federal and provincial goods and services tax, a unique tax-collection agreement has been brokered by Québec and Ottawa in the early 1990s for their joint collection by the Québec Revenue Agency.

Unsurprisingly, autonomy in both tax policy and tax collection have historically been politically important for the Québec government, with a strong symbolic value as an act of sovereignty. It is unclear whether this autonomy on the revenue side bears a net economic benefit or a net cost. Yet, in practice, the net economic benefit of this autonomy, regardless of its sign, appears unlikely to be large when compared with the consequences of spending autonomy.

Federal Institutions

With areas of joint (expenditure) responsibilities representing a small share of overall public activity in Canada, historically there has been limited scope for cooperation between the federal government and the provinces. Beyond informal meetings of public officials and the (increasingly) occasional federal-provincial conference, the two levels of government have a tendency to operate in separate worlds. Actually, the absence of an effective institution (e.g. a reformed federal Senate) through which provinces can take part in federal affairs might well be the key problem in Canadian federalism.

Coordination between provinces (all of them or in subgroups) does exist to a limited extent. Regular interprovincial conferences are in the fabric of the policymaking tradition in Canada even if the Constitution is silent on this. Yet, these meetings tend to be held without a formal role for the federal government, let alone a coordinating one. Provinces have interacted more formally over the last decade through an *ad hoc* body called the Council of the Federation, again without a formal federal representation.

This hasn't halted the federal government from intervening in provincial areas of responsibility by invoking a so-called 'spending power,' a controversial constitutional disposition which would allow the federal government to spend money in any area (Québec disagrees with such an interpretation). With varying intensity over time, the federal government has often spent money in provincial areas of responsibility despite the absence of a formal mechanism to coordinate policy interventions in almost all areas.

Federal-Provincial Transfers

Another way in which the federal government spends money in the provinces is through a two-pillar system of cash transfers to the provinces, the main federal-provincial transfers being the Equalization program and the so-called Social transfers.

Arguably the first and foremost pillar is the constitutionally-mandated equalization program. The equalization program seeks to partially

Ahora bien, todo ello no ha impedido que el Gobierno federal intervenga en áreas de responsabilidad provincial, y lo hace escudándose en una disposición constitucional controvertida, la llamada *capacidad de gastar* (*spending power*), que le permite participar económicamente en cualquier área, aunque no recaiga dentro de sus competencias. Quebec no está de acuerdo con ello. Con más o menos intensidad según el momento, el Gobierno federal ha invertido distintas sumas de dinero en áreas de responsabilidad provincial, a pesar de la ausencia de mecanismos formales para coordinar dichas intervenciones políticas en la mayoría de las áreas.

Transferencias entre la Administración federal y las provincias

El Gobierno federal tiene además otra manera de participar en los gastos de las provincias. Se trata de un sistema de dos pilares de transferencias monetarias a las provincias: el programa de nivelación fiscal (*Equalization program*) y las llamadas *transferencias sociales*.

Se puede defender que el primer pilar, el más importante, es el programa de nivelación fiscal. Recogido por la Constitución, intenta nivelar parcialmente la capacidad recaudatoria de las provincias. Por diseño, pues, los pagos por nivelación fiscal no van ligados a las necesidades reales de gasto provincial ni a los gastos reales. Tradicionalmente, el programa de nivelación fiscal era un sistema fiscal representativo que se aplicaba según las bases imponibles de cada provincia, tras identificar déficits o superávit en la capacidad fiscal provincial con respecto al nivel estándar nacional. Desde su creación, en 1957, el programa ha experimentado varios cambios en el nivel estándar, incluyendo distintas combinaciones de provincias en diferentes épocas.

Hoy en día, el sistema de nivelación fiscal tiene en cuenta la capacidad fiscal de las diez provincias (antes se utilizaban a cinco provincias). En este contexto, las provincias con una capacidad fiscal superior a la media (las llamadas *provincias "que tienen"*) no contribuyen al fondo de nivelación fiscal, pues el programa está financiado íntegramente por el Gobierno federal, y el resto de provincias (las *provincias que "no tienen"*) reciben transferencias incondicionales diseñadas, en principio, para que su capacidad fiscal per cápita se ponga al nivel de la media de las diez provincias. No obstante, en los últimos años, el Gobierno federal ha intentado frenar lo que considera incrementos de costes insostenibles del programa de nivelación fiscal, y ha impuesto ciertos límites en las disposiciones. En última instancia, dichas disposiciones han alterado el funcionamiento tradicional del programa señalado. Los últimos diez años se han caracterizado por un creciente desequilibrio horizontal entre las provincias productoras de petróleo (ciertas provincias de la zona oeste y del Atlántico) y el resto del país, incluidas las dos provincias más grandes (Canadá Central): Quebec y Ontario. La evolución

equalize the revenue-raising capacities of the provinces. Equalization payments are therefore, by design, entirely unrelated to provincial spending needs or actual expenditures. Traditionally, at the heart of the Canadian equalization program lies a representative tax system which is applied to each province's measured tax bases to identify surpluses or deficiencies in provincial fiscal capacity with respect to a national standard. Since its inception in 1957, the program has undergone various changes, with the standard including various combinations of provinces in different eras. The current equalization standard is the fiscal capacity of all ten provinces (a five-province standard was used previously). Provinces with above-standard fiscal capacity (the so-called 'have' provinces) do not have to contribute to an equalization fund as the program is entirely funded by the general revenues of the federal government. Below-standard 'have-not' provinces receive unconditional transfers designed, in principle, to bring their per capita fiscal capacity up to the 10-province standard. However, in recent years, the federal government has sought to isolate itself from what it views as unsustainable cost increases from the equalization program by imposing various ceiling provisions. Such provisions have ultimately altered the program's traditional functioning outlined above. The last decade has been characterized by growing horizontal imbalances between oil-producing provinces (some Western and Atlantic provinces) and the rest of the country including the two largest (central) provinces, Québec and Ontario. Canada's differential economic evolution is best summarized by the latter; historically the staple 'have' province, which is now an equalization-receiving province, a novel situation with nontrivial consequences on the cost of the program.

The second pillar of Canada's transfer system is made of a small number (changing over time) of cash transfers for health, higher education and social assistance. These so-called 'social transfer' programs are, today, essentially an unconditional, per capita, block grant labeled as a federal contribution to the province's financing of health care, higher education and social assistance. While in the past these programs were tied to actual expenditures in cost-sharing arrangements, today's social transfers are, as for equalization, unrelated to the spending needs of the provinces. But unlike equalization payments, all provinces ('have' or 'have-not') receive the same per-capita social transfer payments.

As expected, this system of federal-provincial transfers is an ever-contentious political issue. Provinces, with Québec often leading the way, have criticized federal unilateralism in setting the parameters of transfer programs (allocation rules, total budget, etc.). An arguably inadequate transfer system has often led provinces and many experts to denounce a situation of fiscal imbalance in Canada, especially at times when federal budget surpluses coexist with provincial deficits⁴. The coming years are likely to look exactly like this, perhaps prompting a new opportunity for a much-needed reform to Canada's federal-provincial fiscal arrangements.

⁴ For a Québec perspective on the fiscal imbalance issue, see the report of the Commission on Fiscal Imbalance (2002). See Joanis (2014) for a critical discussion of the recent evolution of Canada's transfer programs with a focus on equalization.

económica diferencial de Canadá queda bien resumida por esta última, que históricamente es la principal provincia entre “las que tienen”, y ahora es provincia receptora del plan de nivelación fiscal, una nueva situación con consecuencias evidentes para los costes del programa.

El segundo pilar del sistema de transferencias de Canadá se compone de un pequeño número (cambiante) de transferencias monetarias destinadas a sanidad, educación superior y asistencia social. Son los llamados *programas de transferencia social* y hoy en día son una ayuda incondicional, per cápita, en bloque y etiquetada como contribución federal para la financiación de las provincias en materia de sanidad, educación superior y asistencia social. En el pasado estos programas iban ligados a los gastos reales, mediante acuerdos de costes compartidos, pero las transferencias sociales actuales, igual que sucede con la nivelación fiscal, no están relacionadas con las necesidades reales de gasto de las provincias. En este caso, y a diferencia de los pagos de nivelación fiscal, todas las provincias (las “que tienen” y las “que no tienen”) reciben la misma cantidad en concepto de transferencias sociales per cápita.

Como era de esperar, este sistema de transferencias entre el Gobierno federal y las provincias es un tema siempre controvertido en los círculos políticos. Las provincias, a menudo con Quebec al frente, critican el unilateralismo federal para establecer los parámetros de los programas de transferencia (normas de asignación, presupuesto total, etcétera). Se trata de un sistema de transferencias posiblemente inadecuado que a menudo ha hecho que las provincias y muchos expertos denuncien una situación de desequilibrio fiscal en Canadá, especialmente en momentos en que el superávit presupuestario federal coexiste con los déficits de las provincias⁴. Dado que es poco probable que esta situación cambie en los próximos años, quizás surja una nueva oportunidad para la tan necesaria reforma de los acuerdos fiscales entre el Gobierno federal y los gobiernos provinciales de Canadá.

Referencias bibliográficas

- Baker, M., Gruber, J. y Milligan, K. (2008), “Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being”, *Journal of Political Economy*, vol. 116(4), pp. 709-745.
- Commission on Fiscal Imbalance (2002), *A New Division of Canada's Financial Resources, Final Report*, Gobierno de Quebec.
- Joanis, M. (2014), “The Politics of Chequebook Federalism: Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers?” *University of Calgary SPP Research Paper*, vol. 7, issue 25, Sept. 2014.

⁴ Para conocer la perspectiva de Quebec sobre el tema de los desequilibrios fiscales, véase el informe de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal (2002). Véase asimismo Joanis (2014) para un comentario crítico de la reciente evolución de los programas de transferencias canadienses, insistiendo en la nivelación fiscal.

References

- Baker, M., Gruber, J. Milligan, K. (2008), "Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being", *Journal of Political Economy*, vol. 116(4), 709-745.
- Commission on Fiscal Imbalance (2002), *A New Division of Canada's Financial Resources, Final Report*, Government of Quebec.
- Joanis, M. (2014), "The Politics of Chequebook Federalism: Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers?" *University of Calgary SPP Research Paper*, vol. 7, issue 25, Sept. 2014.
- Jametti, M. and Joanis, M. (2010), "The Rise of Partial Decentralization and Shared Responsibility Federalism", in *Fiscal Federalism World Report 09*, Núria Bosch and Albert Solé (eds.), Institut d'Economia de Barcelona.
- Ruiz-Huerta J., Leenhouts, R. and Vaillancourt, F. (2014), "Une crise économique trois effets : Canada, Espagne et États-Unis 2007-2012", *Télescope*, vol. 20, no 1, p. 41-60.

Jametti, M. y Joanis, M. (2010), "The Rise of Partial Decentralization and Shared Responsibility Federalism", in *Fiscal Federalism World Report 09*, Núria Bosch and Albert Solé (eds.), Institut d'Economia de Barcelona.

Ruiz-Huerta J., Leenhouts, R. y Vaillancourt F. (2014), "Une crise économique trois effets: Canada, Espagne et États-Unis 2007-2012", *Télescope*, vol. 20, no 1, p. 41-60.



Institut
d'Economia
de Barcelona

